Vlaams
Parlement

37-B (2020-2021) – Nr. 1
ingediend op 3 februari 2021 (2020-2021)

Verslag

van het Rekenhof

Energie-efficiëntie van sociale woningen. De energetische renovatie van het Vlaams sociaal huurpatrimonium

verzendcode: WON

Rekenhof

Energie-efficiëntie van sociale woningen – de energetische renovatie van het Vlaams sociaal huurpatrimonium

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, januari 2021

Rekenhof

Energie-efficiëntie van sociale woningen – de energetische renovatie van het Vlaams sociaal huurpatrimonium

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 27 januari 2021
Vlaams Parlement, 37-B (2020-2021) – Nr. 1

Inhoud

INHOUD 3

Samenvatting 7

Lijst met afkortingen 10

Hoofdstuk 1
Inleiding 13

1.1 Onderzoeksdomein 13
1.2 Onderzoeksaanpak 14

Hoofdstuk 2
Beleidskader 15

2.1 Kader 15
2.2 Doelstellingen 2020 16
2.2.1 ERP2020 doelstellingen 16
2.2.2 Energieprestaties als afdwingbare woningkwaliteitseisen 17
2.3 Langetermijndoelstelling 2050 19
2.3.1 Vaststelling van de doelstelling 2050 19
2.3.2 Plan van aanpak voor 2050 20
2.4 Sturen van renovaties richting langetermijndoelstelling 20
2.4.1 Woningkwaliteitsbesluit 21
2.4.2 Renovatieplanning in de prestatiebeoordeling 22
2.4.3 Patrimoniuminventaris en conditiestaatmeting 23
2.4.4 Renovatietoets door de VMSW 23
2.4.5 Algemene richtlijnen en technische ondersteuning door de VMSW 24
2.5 Conclusies 25

Hoofdstuk 3
Resultaten van het ERP2020 voor het sociale huurpatrimonium 27

3.1 Dataverzameling: van patrimoniumenquête tot conditiestaatmeting 27
3.2 Tussentijdse evaluaties 28
3.2.1 Evaluatie van de VMSW 28
3.2.2 Onderzoek van het Steunpunt Wonen 29
3.3 Bereik van de ERP-doelstellingen anno 2020 30
3.3.1 Patrimonium naar bouwperiode en provincie 30
3.3.2 Woningen naar aantal ERP-gebreken 31
3.3.3 Resultaten per ERP-doelstelling 33
3.4 ERP-doelstellingbereik per SHM 36
3.5 Conclusies 36

Hoofdstuk 4
Financieel kader 39

4.1 Investeringen 2015-2024 39
4.1.1 Investeringen 2015-2019: ramingen en opleveringen 39
4.1.2 Investeringen 2020-2024: ramingen 40
4.1.3 Financiële haalbaarheid van renovatie en uitbreiding patrimonium 41

4.2 Financiering van de investeringen door de SHM 42
4.2.1 Gesubsidieerde FS3-leningen voor de SHM 43
4.2.2 Terugbetaling van leningen door de SHM 44
4.2.3 Subsidies voor energetische renovaties 46
4.3 Conclusies 51

Hoofdstuk 5
Algemene conclusies 53

Hoofdstuk 6
Aanbevelingen 55

Hoofdstuk 7
Reactie van de minister 57

Bijlage 1
Resultaten ERP2020-doelstellingen per SHM 61

Bijlage 2
Antwoord van de minister 64

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

BEN	bijna-energieneutraal
CO_2	koolstofdioxide
cv	centrale verwarming
E(-peil)	energieprestatie(peil)
EER	Europese richtlijn energie-efficiëntie
EPB	energieprestatie en binnenklimaat
EPC	Energieprestatiecertificaat
ERP2020	energierenovatieprogramma 2020
EU ETS	systeem van Europese emissiehandel
FS3	derde financieringssysteem
GSC	gewestelijke sociale correctie
HR	hoogrendementsbeglazing
K	Kelvin
NEKP	nationale energie- en klimaatplannen
REG-subsidie	subsidie voor rationeel energiegebruik
R-waarde	warmteweerstand van een materiaallaag, uitgedrukt in m^2 K/W
SHM	sociale huisvestingsmaatschappijen
U-waarde	warmtedoorgangscoëfficiënt, uitgedrukt in W/m^2K
VEA	Vlaams Energie Agentschap
VEKP	Vlaams Energie- en Klimaatplan
VKF-subsidie	subsidie uit het Vlaams Klimaatfonds
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VVH	Vereniging van Vlaamse huisvestingsmaatschappijen
W	Watt

Samenvatting

Doelstellingen

Onder impuls van het Europese beleid besliste de Vlaamse Regering dat alle woningen in 2020 dak- of zoldervloerisolatie, minstens verbeterd dubbel glas en een energiezuinige verwarming moeten hebben. Ook stelde de Vlaamse Regering dat in 2050 het minimaal energieprestatieniveau van alle woningen vergelijkbaar moet zijn met het energieprestatieniveau van een nieuwbouwwoning die is vergund in 2015.

Hoewel de sociale huisvestingssector een voorbeeldfunctie vervult, werden de doelen voor 2020 minder streng geformuleerd, onder meer om de vooruitgang gemakkelijk te kunnen opvolgen. Sociale woningen voldoen aan de plandoelstelling voor dakisolatie als niet wordt vastgesteld dat geen isolatie aanwezig is en aan de dubbelglasnorm als de woning overwegend dubbel glas heeft. Ze voldoen aan de verwarmingsnorm als de verwarming niet door de huurder wordt voorzien, niet elektrisch is en ook geen kachel is (tenzij een gesloten gaskachel). Een plan van aanpak voor de sociale huisvesting om de doelstelling voor 2050 te realiseren werd vooralsnog niet vastgelegd.

Het woningkwaliteitsbesluit, dat een juridisch instrument biedt om woningen die niet voldoen aan de doelstellingen voor 2020, ongeschikt te verklaren, werd in 2019 grondig aangepast. Zo kan de aanwezigheid van dubbele beglazing en dakisolatie alleen beoordeeld worden – en dus leiden tot een ongeschiktheidsverklaring – als geen EPC kan worden voorgelegd met een energiescore die lager is dan de gemiddelde energetische prestatie van een woning uit de jaren zeventig.

Het realiseren van de doelstellingen voor 2020 kan de realisatie van de langetermijndoelstelling voor 2050 bemoeilijken. Zo kunnen kleinere ingrepen het totale kostenplaatje verhogen indien voor de langere termijn een totaalrenovatie meer aangewezen is. Wel neemt de Vlaamse overheid maatregelen om de renovatie-investeringen in de sociale huisvesting meer planmatig te laten gebeuren. Op basis van de sinds 2017 verplichte renovatietoets moet de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) de rationaliteit van de renovatie-investeringen van de sociale huisvestingsmaatschappijen op langere termijn beoordelen. Deze afweging is moeilijk doordat de vereiste planningshorizon slechts vijf jaar bedraagt. Veel investeringen blijken evenwel uit eerder beperkte ingrepen te bestaan.

Resultaten

In 2010 begon de VMSW de energetische kenmerken van het sociaal huurpatrimonium te monitoren op grond van data die de sociale huisvestingsmaatschappijen aanleverden. Die monitoring breidde zich in de loop der jaren steeds verder uit tot een patrimoniumdatabank, die een beeld geeft van, onder meer, de energetische en bouwfysische toestand van de woningen.

In 2017 concludeerde de VMSW dat een belangrijke vooruitgang was geboekt, maar dat een versnelling in de renovaties noodzakelijk was om de doelstelling te kunnen halen. Uit de gesprekken met sociale huisvestingsmaatschappijen besloot de VMSW dat zij (punctuele) investeringen vermijden in woningen waarvan zij menen dat ze hun patrimonium zullen verlaten door sloop of verkoop, of waarvan zij een totaalrenovatie overwegen op langere termijn.

In augustus 2020 waren de energierenovatiedoelstellingen 2020 voor de sociale huisvesting nog niet behaald: 6,3% van de sociale woningen voldeed niet aan de doelstelling inzake dakisolatie, 8,1% voldeed niet aan de doelstelling inzake isolerende beglazing en 9,6% voldeed niet aan de doelstelling inzake centrale verwarming. Voor sommige verbeteringen, zoals het aanpassen van

elektrische verwarming in relatief recente gebouwen, is beterschap zo goed als uitgesloten, onder meer gelet op de andere noden van de sector. De resterende problemen verschillen per huisvestingsmaatschappij, zonder dat de data daarvoor een sluitende verklaring geven.

In de periode 2015-2019 werd jaarlijks 234,5 miljoen euro opgeleverd, 96,5 miljoen euro vervangbouw en 138 miljoen euro, al dan niet energetische, renovaties. Op grond van de planningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen schat de VMSW dat in de periode 2020-2024 jaarlijks ongeveer 385,1 miljoen euro budget nodig zal zijn voor verbetering van het patrimonium, waarvan 163,1 miljoen euro voor vernieuwbouw en 220,0 miljoen euro voor renovaties. De Vlaamse Regering heeft nog geen beleidsmatig investeringsprogramma vastgesteld, gebaseerd op de reële noden, met een regionale verdeling en een verdeling naar verrichting (nieuwbouw, renovatie, ...), hoewel de Wooncode dat verplicht.

De sociale huisvestingsmaatschappijen financieren hun investeringen vooral met gesubsidieerde leningen, die ze terugbetalen met huurinkomsten. Belanghebbenden uitten twijfels over de evenwichten in het financieringssysteem. Minstens kan worden verwacht dat het sluitstuk van de financiering, de gewestelijke sociale correctie die een tekort aan inkomsten moet compenseren, de nodige budgettaire inspanningen zal vergen. De maatschappijen konden voor energetische investeringen ook rekenen op specifieke subsidies, zoals subsidies voor rationeel energiegebruik en subsidies uit het Klimaatfonds. De opbrengsten van die subsidies, in casu de lagere energiekosten bij bewoning, vloeien echter niet terug naar het Klimaatfonds, maar komen wel de huurders en sociale huisvestingsmaatschappijen ten goede.

Reactie van de minister

De minister antwoordde dat hij zich grotendeels kon vinden in het rapport, behalve in het punt dat de doelen voor sociale huurwoningen voor 2020 minder streng zouden zijn geformuleerd.

ENERGIE-EFFICIËNTIE VAN SOCIALE WONINGEN – DE ENERGETISCHE RENOVATIE VAN HET VLAAMS SOCIAAL HUURPATRIMONIUM

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De EU streeft ernaar haar energieconsumptie steeds verder te doen dalen. In 2007 was het de bedoeling om tegen 2020 de consumptie met 20% te doen dalen (in vergelijking met het voorspelde energieverbruik van 2020). In 2018 werd de doelstelling tegen 2030 het verbruik met 32,5% te doen dalen (ten opzichte van het voorspelde energieverbruik in 2030)[1].

Energie-efficiëntiemaatregelen beogen niet alleen de energievoorziening te verduurzamen, maar ook broeikasgasemissies te verminderen. In Vlaanderen reguleerde Europa ongeveer 40% van de broeikasgasemissies via het systeem van Europese emissiehandel (EU ETS). Daaronder valt een groot deel van de industrie- en energiesector. Aan de broeikasgasemissies in Vlaanderen buiten het EU ETS leveren de sectoren transport (36%) en gebouwen (28%) de grootste bijdragen[2].

De Vlaamse overheid wil dat het energieverbruik van de woningen daalt. Daarvoor reguleert zij het energieverbruik van nieuwbouwwoningen en van (onderdelen van) woningen die worden gerenoveerd met de energieprestatieregelgeving[3]. Om het energieverbruik in bestaande woningen te beperken, werkte zij vanaf 2007 het energierenovatieprogramma 2020 (ERP2020) uit. Dat had de algemene doelstelling alle woningen in Vlaanderen energetisch te verbeteren: elke woning diende tegen 1 januari 2020 een geïsoleerd dak, dubbele beglazing en een up-to-date verwarmingsinstallatie te hebben.

De Vlaamse Regering werkte het ERP2020 verder uit in het renovatiepact, dat zij eind 2014 lanceerde in samenwerking met stakeholders. Het renovatiepact moet leiden tot een sterk verhoogde renovatiegraad en energieprestaties in lijn met de Europese energie- en klimaatdoelstellingen. In 2017 stelde zij ook een langetermijndoelstelling 2050 vast voor de energieprestaties van woongebouwen. In mei 2020 keurde zij de langetermijnstrategie goed, die aangeeft hoe het gebouwenpatrimonium op kosteneffectieve wijze kan worden gerenoveerd tot op het niveau van deze langetermijndoelstelling.

Om tegen 2050 naar een koolstofarme samenleving te evolueren, moeten grote inspanningen worden geleverd om de gebouwensector te verduurzamen door diepgaande renovatie en een shift naar duurzame verwarming. De voorbeeldfunctie van de overheid inzake de energie-

1 Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (EER), gewijzigd in 2018 (Richtlijn 2018/2002/EU).

2 Lange termijn renovatiestrategie, VR 2020 2905 DOC.0517/4BIS - p.17.

3 Die is terug te vinden in het energiedecreet van 8 mei 2009, het energiebesluit van 19 november 2010 en de ministeriële besluiten die uitvoering geven aan het energiebesluit.

prestaties van gebouwen geldt niet alleen voor publieke gebouwen[4], maar ook voor het sociale-woningaanbod[5]. In Vlaanderen bieden ongeveer tachtig sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) circa 160.000 sociale huurwoningen aan[6]. De Vlaamse Regering bepaalt niet alleen de erkennings- en subsidievoorwaarden van de SHM, maar stelt ook regels vast die hun werking bepalen. Binnen het door de Vlaamse Regering vastgelegd kader beschikken deze SHM als autonome vennootschappen over beleidsvrijheid. De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) staat in voor de financiering van de nieuwbouw- en renovatie-activiteiten van de SHM met gesubsidieerde leningen[7].

Het Rekenhof ging na welke maatregelen de Vlaamse overheid nam om de energieprestaties van de bestaande sociale huurwoningen te verbeteren en wat de resultaten van het energie-renovatieprogramma 2020 zijn. Hoewel de energiezuinigheid van het patrimonium niet het enige probleem is waarmee de woningen kampen, is die toch belangrijk in het licht van, onder meer, de betaalbaarheid van het wonen in de sociale huisvesting en de klimaatdoelstellingen van de Vlaamse overheid.

De VMSW is onder meer belast met de uitvoering van het beleidsmatig investeringsprogramma voor woonprojecten van de Vlaamse Regering. Zij ondersteunt daarvoor de sociale woonorganisaties, zoals de SHM, bij de realisatie van woonprojecten en bij het kwaliteitsgerichte en kostprijsbewuste beheer van hun woningpatrimonium. De VMSW is er ook mee belast de SHM te ondersteunen op technisch, financieel, juridisch en administratief vlak. De VMSW staat onder het toezicht van de Vlaamse minister van Wonen.

1.2 Onderzoeksaanpak

De volgende onderzoeksvragen waren het voorwerp van de audit:

- Beschikt de Vlaamse overheid over een onderbouwd beleidskader?
- Worden de vereiste renovatieprojecten voor het behalen van de doelstellingen inzake energie-efficiëntie gerealiseerd?

Het onderzoek van het Rekenhof steunt hoofdzakelijk op gesprekken met de VMSW en de informatie die zij ter beschikking stelde, waaronder gegevens over het patrimonium van de SHM. Die data werden aangeleverd door de SHM en vormen een momentopname van 29 augustus 2018 en 6 augustus 2020.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek aan bij de VMSW en de toezichthoudende minister op 23 juli 2019. Op 7 oktober 2020 bezorgde het Rekenhof een voorontwerp van verslag aan de VMSW. Het antwoord van de VMSW van 4 november 2020 is verwerkt in het verslag. Vervolgens werd op 9 december 2020 het ontwerp van verslag voorgelegd aan de minister van Wonen. Het antwoord van de minister van 11 januari 2021 is integraal opgenomen als bijlage 2 en wordt behandeld in hoofdstuk 7.

---

4 Zie: Energie-efficiëntie in Vlaamse overheidsgebouwen - Rekenhof, augustus 2018.

5 Cfr. VR 2020 2905 DOC.0517/4BIS, p.4.

6 Behalve de SHM, bieden ook lokale overheden (circa 1.600 woningen anno 2011) en sociale verhuurkantoren (zonder eigen patrimonium) sociale huurwoningen aan. Dat bijkomende aanbod is niet onderzocht.

7 Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het financieringsbesluit van 21 december 2012.

HOOFDSTUK 2

Beleidskader

2.1 Kader

Het Vlaams beleid inzake energiezuinigheid van woningen komt o.m. onder impuls van Europese regelgeving tot stand, in het bijzonder deze voor energie-efficiëntie en die betreffende de energieprestaties van gebouwen (EPB-regelgeving). Die Europese regelgeving wijzigt regelmatig en legt aan de lidstaten steeds verdergaande eisen inzake doelen en maatregelen op.

Aangezien het *bestaande* gebouwenbestand een groot potentieel voor energiebesparingen inhoudt, dienen de lidstaten in het kader van de Europese richtlijn energie-efficiëntie[8] van 2012 een langetermijnstrategie te ontwikkelen om investeringen in de renovatie van woningen en bedrijfsgebouwen te bevorderen. Die strategie veronderstelt beleidsmaatregelen om de kosteneffectieve grondige renovatie van gebouwen in gefaseerde vorm te stimuleren. De Europese EPB-richtlijn[9] verplicht de lidstaten minimumeisen vast te stellen voor de energieprestatie van *nieuwe* gebouwen en voor bestaande gebouwen die *grondig worden gerenoveerd*. Ter uitvoering daarvan heeft de Vlaamse Regering energetische normen vastgesteld voor nieuwbouw en ingrijpende renovaties, alsook voor constructieonderdelen - zoals dak en beglazing – die worden gerenoveerd. Aan sommige normen, zoals het bereiken van het E-peil 60[10] indien ingrijpend energetisch wordt gerenoveerd, moet de sociale huisvesting - gelet op zijn voorbeeldrol - eerder voldoen dan andere residentiële gebouwen[11].

De energiezuinigheid van een woning is een kwaliteitskenmerk van de woning, zodat ook het woningkwaliteitsbeleid er aandacht voor heeft. De energiezuinigheid van woningen heeft voorts een impact op de CO_2–uitstoot, zodat ook het klimaatbeleid er aandacht voor heeft.

8 Energie-efficiëntierichtlijn 2012 (Richtlijn 2012/27/EU), gewijzigd in 2018 (Richtlijn 2018/2002/EU), artikel 4 en overweging 17.

9 Richtlijn 2018/844/EU van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen, en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie.

10 Het E-peil is een dimensieloze waarde die de energieprestatie van een woning weergeeft.

11 Voor gebouwen die ingrijpend energetisch gerenoveerd worden, geldt sinds 1 januari 2015 een globale energieprestatie-eis die steeds strenger wordt: het maximale E-peil daalde van E-90 (2015), over E-70 (2020) tot E-60 (2025). De sociale huisvesting moet bij een ingrijpende energetische renovatie vanaf augustus 2020 voldoen aan de E-60 norm.

2.2 Doelstellingen 2020

2.2.1 ERP2020 doelstellingen

Voor de Vlaamse woningen

Onder impuls van de Europese regelgeving voor energie-efficiëntie formuleerde de Vlaamse minister van Energie in zijn beleidsbrief Energie 2006-2007 de algemene strategische doelstelling voor een energierenovatieprogramma in de woningsector: *In het Vlaamse Gewest zijn er in het jaar 2020 geen energieverslindende woningen meer*[12]. Het Vlaams Energieagentschap (VEA) stelde daarvoor in 2008 een actieplan op: het *Actieplan van het energierenovatieprogramma 2020 voor het Vlaamse woningbestand* of ERP2020[13]. Met de plaatsing van dakisolatie, de vervanging van enkel glas door minstens verbeterd dubbel glas en de vervanging van oude verwarmingsketels (en –kachels) door rendementsvolle toestellen, zouden de energiebesparende investeringen met de grootste impact op het energieverbruik in de bestaande woningen gerealiseerd zijn[14]. Verder ontmoedigde het actieplan het gebruik van luchtkoelingsinstallaties in woningen en elektrische weerstandsverwarming.

Voor de sociale huisvesting

In het regeerakkoord van 2009 werd de nood aan *blijvende inspanningen voor de renovatie van het sociale woonpatrimonium van ondermaatse kwaliteit, met bijzondere aandacht voor maatregelen voor de duurzaamheid en de energiezuinigheid* beklemtoond. Dat leidde tot een nadere uitwerking voor de sociale huisvesting van het ERP2020 door de VMSW.

De doelstellingen van het ERP2020 voor de sociale huisvesting werden enigszins anders geformuleerd dan voor de andere woningen, onder meer voor de eenvoud van monitoring van de vooruitgang. De VMSW maakt gebruik van het onderstaande beoordelingsschema, dat ervan uitgaat dat een woning:

- inzake dakisolatie voldoet, tenzij vastgesteld is dat er geen isolatie is;
- inzake beglazing voldoet als er overwegend dubbel glas is;
- inzake verwarming voldoet als er verwarming in beheer van de SHM is die niet elektrisch is of niet bestaat uit een open gaskachel of een niet met gas gestookte kachel.

---

[12] Stuk 979 (2006-2007) – Nr. 1.

[13] Actieplan van het energierenovatieprogramma 2020 voor het Vlaamse woningbestand.

[14] Hoewel op het vlak van CO_2-uitstoot het type verwarming en brandstof belangrijker zijn dan isolatie, aldus het klimaatplan 2002-2005.

Tabel 1 – Beoordelingsschema VMSW doelstellingen ERP2020 voor sociale huisvesting

Dakisolatie	Beglazing	Verwarming
De woning voldoet		
Ten minste 16 cm	overwegend driedubbel of HR[15]	cv/ individueel gas
10 tot 16 cm	overwegend HR	cv/ individueel gas – hoogrendementsketel
6 tot 10 cm	gemengd dubbel en HR glas	cv/ individueel gas – condenserende ketel
Minder dan 6 cm	overwegend dubbel glas	cv/ collectief gas
Dikte onbekend		cv/ collectief gas – condenserende ketel
		cv/ stookolie
		kachels – gas/gesloten
De woning voldoet niet		
Geen isolatie	gemengd enkel en dubbel glas	kachels – gas/open
	overwegend enkel glas	kachels- andere
		elektrisch
		geen/door huurder

Bron: VMSW

De beleidsnota Wonen 2014-2019 onderschreef de ERP2020-doelstellingen, die zij omschreef als: isolerende beglazing, dakisolatie en hoogrendementsverwarming. De nota voegde daaraan toe dat een renovatie niet alleen de energetische prestaties van de woning moet verbeteren, maar ook de moderne woonbehoeften van de sociale huurder.

2.2.2 Energieprestaties als afdwingbare woningkwaliteitseisen

De Vlaamse Wooncode bepaalt in artikel 5 dat elke woning moet voldoen aan *elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten die door de Vlaamse Regering nader worden bepaald*. Het decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen heeft die eisen aangevuld met winddichtheid, thermische isolatie, verwarmingsmogelijkheden en een minimale energetische prestatie. Het verhuren, te huur stellen of ter beschikking stellen van een ongeschikte of onbewoonbare woning is strafbaar: de verhuurder kan gestraft worden met een geldboete en/of gevangenisstraf, wat de eisen afdwingbaar maakt. De decreetgever wilde de energie-eisen geleidelijk invoeren en verstrengen zodat de prestaties van huurwoningen zouden verbeteren zonder dat hun aantal zou dalen[16].

De Vlaamse Regering heeft de eisen in het woningkwaliteitsbesluit nader omschreven[17]. Voor dakisolatie heeft de Vlaamse Regering in oktober 2011 een R-waarde van 0,75m² K/W als minimale norm opgelegd. Die stemt overeen met een laag isolerend materiaal van 3 à 4 cm[18]. Onvoldoende dakisolatie kan vanaf 2015 bij inspectie van de woningkwaliteit aanleiding geven

[15] HR: hoogrendementsbeglazing, d.w.z. beglazing met een maximale U-waarde van 1.1 W/m²K.

[16] Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, 20 december 2010, stuk 854 (2010-2011) – Nr. 1, p.16.

[17] Besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen, dat vanaf 1 januari 2021 wordt vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 betreffende de woningkwaliteitsbewaking.

[18] Een geïsoleerde zoldervloer bij onverwarmde en onbewoonde zolder geldt als een geïsoleerd dak.

tot de toekenning van strafpunten. Het aantal strafpunten steeg geleidelijk. Vanaf 2020 kan het ontbreken van voldoende dakisolatie volstaan om de woning ongeschikt te verklaren[19].

Dubbele beglazing is sinds juli 2016 als elementaire vereiste in het besluit opgenomen. Vanaf 2020 kunnen strafpunten worden toegekend voor de aanwezigheid van enkel glas in woonlokalen (leefruimte, keuken en slaapkamer) of badkamer[20]. Enkel glas is vanaf 2023 op zich voldoende om een woning ongeschikt te verklaren.

Voor verwarming werd geen minimale rendementseis in het woningkwaliteitsbesluit opgenomen, maar wel in een besluit van de Vlaamse Regering betreffende onderhoud en nazicht van de centrale verwarming[21]. Dat besluit legt een periodieke onderhoudsplicht op voor centrale gas- en stookolie-installaties, waarbij een technicus de goede en veilige staat van werking van een centraal stooktoestel nagaat. Hij moet onder meer meten of een minimaal verbrandingsrendement wordt behaald. Doordat de eisen niet in het woningkwaliteitsbesluit zijn opgenomen, kan het niet naleven evenwel niet leiden tot een ongeschiktheids- of onbewoonbaarheidsverklaring.

Het decreet van 29 maart 2019[22] wijzigde de regels voor woningkwaliteitsbewaking. Ook de methodiek van woningkwaliteitsmeting werd grondig herwerkt in het vernieuwde woningkwaliteitsbesluit[23]. Zo kan de aanwezigheid van dubbele beglazing en dakisolatie alleen beoordeeld worden – en dus leiden tot een ongeschiktheidsverklaring – als geen EPC kan worden voorgelegd met een energiescore die lager is dan een grenswaarde[24]. Die grenswaarde van minimale energetische prestatie is gelijk aan de gemiddelde energetische prestatie van een woning uit de jaren zeventig. De grenswaarde is dan ook slechter dan het gemiddelde van alle Vlaamse woningen in de EPC-databank.

---

[19] Het meetinstrument in de administratieve procedure tot ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring is uitgewerkt als een checklist van gebreken waaraan, afhankelijk van de ernst en omvang van het gebrek, een aantal strafpunten wordt toegekend. Een woning komt in aanmerking voor ongeschiktheidsverklaring vanaf 15 strafpunten op het technisch verslag van het woningonderzoek. Er wordt enkel rekening gehouden met feitelijke vaststellingen. Dat betekent dat er vanaf 1 januari 2015 strafpunten worden toegekend als:

- het EPC een feitelijk vastgestelde R-waarde vermeldt lager dan 0,75 m² K/W; er wordt dus geen rekening gehouden met default-waarden;
- uit feitelijke vaststellingen van de woningcontroleur blijkt dat er geen dakisolatie aanwezig is; de woningcontroleur zal dit alleen zelf beoordelen als het EPC niet beschikbaar is of als het EPC enkel een default-waarde vermeldt.

[20] Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen, wat betreft de procedure en de technische normen.

[21] Besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater.

[22] Decreet tot wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

[23] Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 betreffende woningkwaliteitsbewaking.

[24] Het decreet van 29 maart 2019 en het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de woningkwaliteitsbewaking treden in werking vanaf 1 januari 2021, uitgezonderd artikel 39 van het besluit van de Vlaamse Regering, dat de beoordeling van de dakisolatienorm vanaf 1 januari 2020 al aan de nieuwe regels onderwerpt.

Tabel 2 – EPC-grenswaarde woningkwaliteitsbesluit versus gemiddelde EPC-waarde in EPC-databank

Type woning	EPC-grenswaarde kwaliteitsbesluit (Art. 38) (kWh/m²)	Gemiddelde in EPC-databank[25] (kWh/m²)
Open bebouwing	600	398
Halfopen bebouwing	550	350
Gesloten bebouwing	450	296
Appartement	400	295

Bron: Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2019 betreffende woningkwaliteitsbewaking en EPC-databank

Op grond van de energetische eisen van het vernieuwde woningkwaliteitsbesluit van 2019, kan een woning niet langer ongeschikt of onbewoonbaar worden verklaard louter op basis van het ontbreken van dakisolatie of dubbele beglazing.

2.3 Langetermijndoelstelling 2050

2.3.1 Vaststelling van de doelstelling 2050

Een langetermijndoelstelling 2050 voor de minimale energieprestatie van de bestaande residentiële gebouwen werd uitgewerkt vanaf 2014 (*renovatiepact*). De doelstelling, hernomen in het *Vierde Vlaamse energie-efficiëntieactieplan*[26], luidt dat bestaande woningen uiterlijk in 2050 een gelijkwaardig of vergelijkbaar energieprestatieniveau moeten halen als nieuwbouwwoningen met een vergunningsaanvraag in 2015. De woningen zullen ofwel aan een prestatie-indicator moeten voldoen (een maximaal E-peil van 60, wat op de EPC-schaal overeenkomt met label A of een maximaal verbruik van 100 kWh/m²), ofwel zullen de onderdelen ervan aan eisen moeten voldoen (maximale U-waarden voor de onderdelen van de gebouwschil zoals vloer, muren, ramen, deuren, dak,… én een energie-efficiënte verwarmingsinstallatie).

In december 2019 keurde de Vlaamse Regering het Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030 goed[27]. De ultieme doelstelling is het gebouwenpark zo snel mogelijk na 2050 volledig klimaatneutraal maken. Volgens het opvolgpanel van dit plan houdt de langetermijndoelstelling 2050 voor bestaande gebouwen vanuit klimaatperspectief te weinig rekening met de kostenefficiëntie van de maatregelen in functie van de CO_2-reductie[28]: het E-peil geeft slechts een theoretisch berekende, geschatte energieprestatiewaarde weer en houdt geen rekening met menselijk gedrag. Er moet volgens het panel geïnvesteerd worden in technologieën die de CO2-uitstoot zo goedkoop mogelijk doen dalen.

[25] Van de eengezinswoningen in de EPC-databank heeft 35% een EPC-waarde van 500 kWh/m² en hoger (het minst performante niveau). Van de appartementen heeft net geen 16% een EPC waarde van 400 kWh/m² en meer (EPC-label E en F). VR 2020 2905 DOC.0517/4BIS, p.21.

[26] VR 2017 3103 MED.0149/2BIS. De energie-efficiëntieplannen werden opgemaakt ter uitvoering van de Europese richtlijn energie-efficiëntie.

[27] Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030 in het kader van de Vlaamse bijdrage tot het nationale energie- en klimaatplan (VR 2019 0912 DOC.1208/1BIS) en de Vlaamse klimaatstrategie 2050 (VR 2019 2012 DOC.1356/2).

[28] Tweede advies van het opvolgpanel Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030, 12 juli 2019, VR 2020 3101 MED.0039/3. In functie van het VEKP 2021-2030 stelde de Vlaamse Regering in 2019 een opvolgpanel van experten uit verschillende disciplines aan. Het panel moest beoordelen in welke mate de klimaatmaatregelen uit het ontwerp VEKP bijdragen tot het realiseren van de klimaatdoelstellingen van de Vlaamse Regering en onderzoeken welke concrete bijkomende maatregelen de Vlaamse Regering zou kunnen opnemen in het definitieve VEKP.

2.3.2 Plan van aanpak voor 2050

Op 29 mei 2020 keurde de Vlaamse Regering, ter uitvoering van artikel 2bis van de EPB-richtlijn, de langetermijnstrategie voor de renovatie van Vlaamse gebouwen goed[29]. De strategie zet uiteen hoe het gebouwenbestand, volgens haar, op een kosteneffectieve wijze gerenoveerd kan worden om de langetermijndoelstelling 2050 te halen: meer dan 95% van de Vlaamse gebouwen moet worden gerenoveerd of gesloopt en de renovaties moeten aanzienlijk toenemen, zowel in tempo als in diepte. De strategie kondigde onder meer initiatieven aan in samenwerking met de sociale huisvestingsmaatschappijen om de sociale huisvesting klimaatneutraal te maken.

Zowel de beleidsnota Wonen 2019-2024 als het Vlaams energie- en klimaatbeleidsplan 2021-2030[30] stellen een *plan van aanpak 2050 voor de sociale huisvesting* in het vooruitzicht. Dat actieplan moet duidelijk maken welke inspanningen nodig zijn om de langetermijndoelstellingen te behalen. Dit plan is evenwel nog niet vastgesteld.

2.4 Sturen van renovaties richting langetermijndoelstelling

De SHM kunnen hun investeringen, zoals renovaties, in principe volledig autonoom plannen. Ze worden hierbij wel ondersteund door de VMSW[31], die ernaar streeft de SHM planmatig en met oog op de langere termijn te laten werken.

Naarmate de langetermijndoelstelling 2050 concreter vorm kreeg, heeft de Vlaamse overheid steeds meer initiatieven genomen om richting te geven aan de investeringen van de SHM. Het stimuleren van investeringen van de SHM langs de woningkwaliteitsregelgeving is daarbij enigszins afgebouwd (2.4.1). De sturing verloopt steeds meer via een systeem van planmatige investeringen (2.4.2), waarbij de rationaliteit van de investering wordt nagegaan in het licht van de algemene toestand van de woning (2.4.3) aan de hand van een renovatietoets (2.4.4). Voorts verspreidt de VMSW technische richtlijnen en biedt ze technische ondersteuning (2.4.5). Op die manier moet onder meer worden vermeden dat de realisatie van de korte-termijndoelstelling 2020 het realiseren van de langetermijndoelstelling 2050 sterk bemoeilijkt (*lock in*), of dat nog kleinere investeringen worden gedaan in een woning waarvoor vernieuwbouw of grondige renovatie meer aangewezen is.

---

[29] VR 2020 2905 DOC.0517/4BIS. Richtlijn EPB 2018/844/EU (EPB-richtlijn van 2018) verplichtte de lidstaten tegen 10 maart 2020 een langetermijnrenovatiestrategie uit te werken om vóór het einde van 2050 te komen tot een in hoge mate energie-efficiënt en koolstofvrij nationaal gebouwenbestand. De langetermijnrenovatiestrategie, die deel uitmaakt van het tienjaarlijks geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan dat bij de Europese Commissie moest worden ingediend, moet de kosteneffectieve transformatie van bestaande gebouwen in bijna-energieneutrale gebouwen bevorderen. De nationale energie- en klimaatplannen (NEKP's), die uiterlijk eind 2019 bij de Europese Commissie dienden te zijn ingediend, vervangen de driejaarlijkse nationale actieplannen voor energie-efficiëntie, aldus Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.

[30] Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030, VR 09.12.2019, p.94.

[31] Artikel 33 Vlaamse Wooncode.

De SHM dienen dan ook zowel rekening te houden met het woningkwaliteitsbesluit en de beleidstoetsen die het procedurebesluit wonen van 14 juli 2017 heeft voorgeschreven[32], als met doelstellingen vastgelegd in het draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM[33].

2.4.1 Woningkwaliteitsbesluit

De werkgroep *verplichtingen van het renovatiepact*, die voorstellen voor maatschappelijk aanvaardbare verplichtingen in het kader van het renovatiepact uitwerkte, pleitte in 2016 voor de verstrenging van de minimale energieprestatienormen in de Wooncode, zodat die (meer) zouden aansluiten bij de langetermijndoelstelling van het renovatiepact[34].

De opwaardering van de minimale woonkwaliteitsnormen behoort volgens de Vlaamse Woonraad zeker tot het te voeren renovatiebeleid. Maar de Woonraad wees ook op de moeilijkheid om (energie)prestatienormen te integreren in een regelgeving gericht op het waarborgen van een minimumstandaard[35] en achtte de ontwikkeling van een globale visie op de opwaardering van de minimale woningkwaliteit en de energiezuinigheid meer aangewezen dan opeenvolgende (ad hoc) ingrepen[36].

De Vlaamse minister van Wonen liet de woonkwaliteitsnormen met inbegrip van de minimale energievereisten van dakisolatie en dubbele beglazing en de handhavingsinstrumenten van de woningkwaliteitsbewaking, evalueren door het Steunpunt Wonen[37]. De onderzoekers gingen in focusgroepgesprekken en diepte-interviews met de belangrijkste stakeholders[38] het draagvlak na voor de kwaliteitsvereisten en het bijhorende meetinstrument. Alle deelnemers vonden dat de kwaliteitsvereisten en het bijhorende meetinstrument anno 2016 in de eerste plaats een invulling van het grondwettelijke recht op behoorlijke huisvesting moest zijn. De mogelijkheid woningen ongeschikt te verklaren (louter) wegens het ontbreken van dubbel glas of dakisolatie vond geen draagvlak. Daarentegen achtten de stakeholders de normen voor *verwarming* ontoereikend. Doordat de verhuur van woningen die niet aan de minimale eisen voldoen, strafbaar is[39], kan dat leiden tot het (tijdelijk) onttrekken van woningen aan de huur-

---

32 Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het financieringsbesluit van 21 december 2012.

33 Ministerieel besluit van 4 mei 2017 ter uitvoering van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen.

34 VEA, Aanbevelingen van de werkgroep Verplichtingen van het renovatiepact, 15 juni 2016.

35 "In dit verband meent de Raad dat rekening moet worden gehouden met het verschil in benadering enerzijds via minimumvereisten (gericht op het voorkomen van gebreken) en anderzijds via prestatie- en kwaliteitsvereisten (gericht op het bereiken van een bepaald prestatieniveau). De huidige minimale normen houden doorgaans een ondergrens in (terwijl ook hier door de technologische of bouwtechnische evolutie nood is aan een opwaardering van het comfortniveau en de energievereisten, met bijvoorbeeld de vraag naar isolatie en zuinige verwarming). Maar beide benaderingen kunnen botsen, en het is moeilijk om prestatievereisten te integreren in een methodiek die er in wezen op gericht is een minimumstandaard te waarborgen."
https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/vwr_advies_technische_normen_def.pdf

36 Vlaamse Woonraad, advies van 8 april 2016 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de kwaliteits- en veiligheidsnormen. Advies 2016/05.

37 Vanderstraeten, L., e.a. (2018). Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 1: Onderzoek ter evaluatie van de kwaliteitsvereisten en het bijhorende meetinstrument. Leuven: Steunpunt Wonen.

38 Beleidmakers en uitvoerders, vertegenwoordigers van de doelgroep (huurders en eigenaars van woningen) en experten.

39 Vlaamse Wooncode, artikel 20.

markt of tot inefficiënte investeringen in woningen waarvoor op termijn een totaalrenovatie of vervangingsnieuwbouw is gepland. Volgens de Vlaamse minister van Wonen zou de Vlaamse Wooninspectie, die instaat voor de strafrechtelijke handhaving van de woonkwaliteit, in de praktijk pas optreden tegen de verhuur van woningen met ernstige kwaliteitsproblemen[40].

De evaluatie leidde tot het decreet van 29 maart 2019 dat de regels inzake de woningkwaliteitsbewaking wijzigde. Het decreet maakte de koppeling tussen de minimale woningkwaliteitsnormen en de minimale energieprestatie-eisen minder strikt: bij de beoordeling van de energetische prestaties in het kader van de minimale woningkwaliteit is de individuele maatregel (dakisolatie, dubbel glas) niet meer doorslaggevend, maar geldt een minimale energieprestatiewaarde op woningniveau (zie 2.2.2).

2.4.2 Renovatieplanning in de prestatiebeoordeling

De SHM zijn verplicht een onderbouwde onderhouds- en renovatieplanning op te maken. Dat vloeit voort uit de regeling betreffende de prestatiebeoordeling van de SHM, waaraan de SHM volgens de Wooncode moeten meewerken.

De visitatieraad toetst de werking van een SHM aan de doelstellingen van het Vlaams woonbeleid aan de hand van een door de minister vastgesteld draaiboek voor de prestatiebeoordeling.[41] De *kwaliteit van de woningen* is een van de zes prestatievelden die de visitatieraad beoordeelt[42]. Om de strategische doelstelling *de woningen zijn van goede kwaliteit'*[43] te realiseren, dient de SHM, waar nodig, in te staan voor het onderhoud en herstel, en de renovatie, verbetering, aanpassing of vervanging van het sociaal woningpatrimonium (operationele doelstellingen). Het draaiboek voor de prestatiebeoordeling bevat voor de operationele doelstellingen een aantal eisen waaraan de SHM moeten voldoen om een positieve beoordeling te krijgen. Voor de operationele doelstelling *de SHM staat in voor het onderhoud en herstel van het patrimonium*[44] wordt verwacht dat de SHM beschikt over:

- inzicht in de kwaliteit van haar patrimonium op grond van een gestructureerde inventaris, die minstens informatie bevat over de mate waarin elke woning voldoet aan de minimale woonkwaliteitsvereisten uit artikel 5, §1, van de Vlaamse Wooncode;
- een onderhouds- en renovatieplanning voor minstens vijf jaar, die uitgaat van de concrete behoeften aan onderhoud en renovatie en de doelstellingen uit het ERP2020, en die steunt op een langetermijnvisie van de SHM op grote onderhoudswerken;

---

40 Vlaams Parlement, schriftelijke vraag C. Janssens, 24 juli 2019.

41 Besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, art. 9-34.

42 De zes prestatievelden die beoordeeld worden, zijn: de beschikbaarheid van woningen, de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving, de betaalbaarheid, het sociaal beleid, de financiële leefbaarheid en de klantgerichtheid. De prestatievelden werden uitgewerkt in strategische en/of operationele doelstellingen.

43 De strategische doelstellingen komen rechtstreeks uit de Vlaamse Wooncode. De operationele doelstellingen maken concreet hoe de SHM de strategische doelstellingen kunnen realiseren. Om de prestaties van de SHM te beoordelen, wordt uitgegaan van prestatie-indicatoren.

44 Operationele doelstelling 2.1 van het draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 4 mei 2017 ter uitvoering van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen.

- een renovatiestrategie, die minimaal de financiële, maatschappelijke (leegstand, verhuurbaarheid ...) en bouwtechnische en juridische consequenties in aanmerking neemt.

De gestructureerde inventaris heeft concreet vorm gekregen in de patrimoniuminventaris, die ook een conditiestaatmeting omvat.

2.4.3 Patrimoniuminventaris en conditiestaatmeting

In overleg met vertegenwoordigers van de SHM ontwikkelde de VMSW eind 2017 een methode om het patrimonium van de SHM op woningniveau te inventariseren. Voorheen vond een inventarisatie op het niveau van woninggroepen plaats[45].

De SHM moesten de staat van alle woningen beoordelen op grond van zestien categorieën van woningkenmerken, zoals: gevel, ramen, dak, isolatie van de gebouwschil, vloerafwerking, keuken, badkamer, verwarming, ventilatie en elektriciteit. Zij moesten de onderdelen een score van 1 (uitstekend) tot 6 (onherstelbaar) toemeten, waarmee zij zowel de *staat* als de *kwaliteit* ervan in rekening moesten brengen[46]. De SHM konden daarbij gebruik maken van een handleiding die voor elk onderdeel de verschillende scores beschrijft en met fotomateriaal illustreert. Alle deelscores werden met een wegingspercentage samengebracht in een scorecard met een totale score op 100. Strafpunten zijn mogelijk voor elf veiligheids- en gezondheidsaspecten, zoals: vochtproblemen, CO-risico en de aanwezigheid van asbest.

Met de online applicatie *woningkenmerken* van de VMSW kunnen de SHM de inventarisatie van de staat van hun patrimonium voortdurend actualiseren, stelselmatig uitbreiden en verfijnen, mede in functie van de sociale huurschatter[47], de opmaak van de scorecard *gebouwstaat* voor de renovatietoets (zie 2.4.4) en de berekening van de energiecorrectie (zie 4.3.2).

De ingevulde conditiestaatmetingen geven de SHM een beeld van de staat van hun patrimonium en geven de VMSW een beeld van de sector. De SHM kregen van de VMSW niet alleen een samenvatting van de staat van hun patrimonium, maar ze werden ook gewezen op woningen met kenmerken die een potentieel gevaar voor de bewoners betekenen, met het advies deze gebreken prioritair aan te pakken[48].

2.4.4 Renovatietoets door de VMSW

Het vernieuwde procedurebesluit[49] nam de *renovatietoets* in juli 2017 als verplichte beleidstoets op en een ministerieel besluit[50] heeft die verder uitgewerkt. De renovatietoets moet de SHM ertoe aanzetten vooraf grondig na te denken over te ondernemen renovatiestappen. De

---

45 Woninggroepen zijn woningen met gelijkaardige kenmerken, zoals een wijk of een appartementsblok.

46 Zo kan houten schrijnwerk in een perfecte staat zijn, maar toch een lage score krijgen doordat de profielen voorzien zijn van enkel glas en volledig moeten worden vervangen. Ook kan elektrische verwarming nog goed werken, maar toch een ongunstige score krijgen omdat elektrisch verwarmen niet meer past in de energiedoelstellingen.

47 Sinds 2020 wordt de marktwaarde van de huurwoning bepaald met behulp van de sociale huurschatter. Onder andere de ligging van de woning en woningkenmerken zoals bouwjaar, bruto-oppervlakte, aantal slaapkamers en parkeerplaatsen, bepalen de marktwaarde van de sociale woning, een element om de huurprijs te berekenen.

48 De VMSW wees daarbij op de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid.

49 Procedurebesluit wonen van 14 juli 2017.

50 Ministerieel besluit van 5 september 2017 houdende vaststelling van het kader voor de renovatietoets en de lokale woontoets en van het financiële kader ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het procedurebesluit Wonen van 14 juli 2017.

toets stimuleert dus de rationele besluitvorming die aan een concrete investering in een concrete woning voorafgaat.

De SHM moeten een investeringsaanvraag onderbouwen met de conditiestaat van de betrokken woning vóór de uitvoering van de werkzaamheden en de conditiestaat die de woning binnen maximaal vijf jaar zal halen na uitvoering van de werken. In een toelichtingsnota moeten de SHM de specifieke achtergrond van het project schetsen, de al uitgevoerde en nog uit te voeren werken met indicatie van kostprijs en fasering toelichten, en de gekozen renovatiestrategie beargumenteren.

De VMSW geeft op grond van de *scorecard* (op basis van de conditiestaat) en de toelichtingsnota een advies over de rationaliteit van de voorgestelde vervangingsbouw of investeringsverrichting. Zo wil zij vermijden dat (te) beperkte, kleine ingrepen een diepgaander renovatie op latere datum verhinderen of dat de kostprijs van de vele losse werkzaamheden samen hoger zal zijn dan de kostprijs van één grote renovatie.

De VMSW moet haar advies verlenen binnen een termijn van dertig kalenderdagen[51]. Volgens het ministerieel besluit kan de VMSW alleen een positief advies geven als uit de *scorecard* en de toelichtingsnota blijkt dat de vervangingsbouw of investering:

- de woningen op duurzame wijze – en binnen de prijsplafonds – laat beantwoorden aan de normen en de bouwtechnische en conceptuele richtlijnen;
- dringend en noodzakelijk is om de veiligheids- en gezondheidsaspecten van de bewoners te kunnen garanderen.

Als aan geen van beide voorwaarden is voldaan, moet de VMSW een negatief advies verlenen.

Doordat een toelichtingsnota een planningshorizon van vijf jaar heeft, geeft de renovatietoets onvoldoende de langetermijnvisie van de SHM op de betrokken woning weer. In de administratieve praktijk wordt de voorgestelde renovatie, eventueel in verscheidene fases, veeleer beoordeeld in functie van een *nieuwe levensduur van dertig jaar*. De VMSW tracht, rekening houdend met de algemene conditie van de woning, in te schatten of het realistisch is dat die woning (op termijn) het voor 2050 vooropgestelde niveau kan halen én of de voorgestelde werken een logische stap zijn naar dat niveau 2050. Als de VMSW van oordeel is dat de voorgestelde investering onvoldoende doordacht is, tracht zij in eerste instantie in overleg met de indiener het voorgestelde project bij te sturen in functie van de langetermijndoelstelling.

Uit een analyse van de eerste honderd renovatietoetsen, die plaatsvond in het voorjaar van 2018, concludeerde de VMSW niettemin dat nog veel renovatieprojecten betrekking hadden op één beperkte ingreep en dat de scores van de conditiestaat na de renovaties nog altijd laag waren.

2.4.5 Algemene richtlijnen en technische ondersteuning door de VMSW

Bij de keuze tussen sloop of renovatie kunnen heel wat factoren meespelen, zoals stedenbouwkundige voorschriften, de volledige klimaatimpact, de sociale impact op de lokale gemeenschap, … . De SERV pleit voor een omvattend onderzoek naar de beste piste in een

[51] Deze termijn is verlengbaar als extra informatie noodzakelijk is.

breed perspectief[52]. In de sociale huisvestingssector speelt ook het FS3-prijsplafond (zie 4.2.1) een rol: vóór 2017 kon een totaalrenovatie geen 100% FS3 financiering krijgen.

De projectverantwoordelijken architectuur van de VMSW[53] hebben in 2017 de renovatieplanningen op het niveau van de woninggroep besproken met de SHM die dreigden de ERP-doelstellingen niet te halen (zie 3.2). De VMSW overweegt om in de toekomst gelijkaardige besprekingen te voeren over de gedetailleerde planningen op woningniveau, zodat de SHM vrijblijvende feedback krijgen over hun planningsinspanningen.

De VMSW heeft in 2017 een *Ontwerpleidraad sociale woningbouw* uitgegeven, waarnaar het procedurebesluit wonen verwijst. Deze ontwerpleidraad bevat bouwtechnische en conceptuele richtlijnen die de SHM gebruiken om gesubsidieerde financiering te verkrijgen voor nieuwbouw- en renovatieprojecten. Deze richtlijnen zijn slechts een leidraad, een afwijking kan worden toegestaan als het alternatief de veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, milieuvriendelijkheid en bruikbaarheid waarborgt. Voorts gaf de VMSW een *Bouwtechnisch bestek woningbouw* uit.

Eigenlijk was het aan de Vlaamse Regering om, op voorstel van de VMSW en na overleg met vertegenwoordigers van de sociale woonorganisaties en van de steden en gemeenten, normen en bouwtechnische en conceptuele richtlijnen vast te stellen voor de bouw, de renovatie, de verbetering en de aanpassing van sociale woningen (Vlaamse Wooncode, artikel 25). Zij heeft deze normen en richtlijnen pas vastgesteld bij besluit van 30 april 2020.

Verder wil de VMSW raamcontracten afsluiten met aannemers, waarbinnen de SHM dan specifieke opdrachten kunnen gunnen. In februari 2018 kondigde zij een raamcontract aan voor de isolatie van daken (*design and insulate*). Zij finaliseerde het technisch bestek begin 2020, opende de biedingen in augustus 2020 en plant de gunning voor eind 2020.

Volgens het Vlaams energie- en klimaatplan zouden raamcontracten op termijn aangeboden kunnen worden voor alle renovatiewerken met een impact op energiebesparing. De VMSW denkt daarbij concreet aan een raamcontract voor schrijnwerk en gevelisolatie.

2.5 Conclusies

De doelstellingen van het ERP2020 voor de sociale huisvesting - een geïsoleerd dak, dubbel glas en een kwaliteitsvolle verwarming - zijn helder en voldoende specifiek geformuleerd. Wel werden deze doelstellingen onder meer voor de monitoring en opvolging voor de sociale huisvesting minder streng geformuleerd dan voor andere woningen. Toen 2020 naderde heeft de Vlaamse Regering ervoor geopteerd om het woningkwaliteitsbesluit aan te passen zodat het ontbreken van dakisolatie en dubbele beglazing niet meer automatisch resulteert in een mogelijke ongeschiktheidsverklaring van de woning. Het volstaat dat de woning een energetisch niveau haalt van een woning uit de zeventiger jaren.

---

52 SERV (2016). Advies Geld, gemak en goesting voor REG, p. 40.

53 De veertien projectverantwoordelijken architectuur, voorheen sectorarchitecten, begeleiden de SHM bij bouw- en renovatieprojecten. Zij zijn een eerste aanspreekpunt bij het in kaart brengen van de woningkwaliteit van het patrimonium en geven ook advies over de manier waarop de SHM de renovatie van hun patrimonium willen aanpakken.

Het realiseren van de ERP-doelstellingen voor 2020 kan het realiseren van de doelstellingen voor 2050 bemoeilijken en kostenverhogend werken indien een totaalrenovatie eigenlijk meer aangewezen is. Wel heeft de Vlaamse overheid maatregelen genomen waardoor beslissingen voor renovatie-investeringen in de sociale huisvesting meer planmatig en beter onderbouwd plaatsvinden. De SHM worden onder impuls van de VMSW en de regelgeving aangezet tot een doorgedreven inventarisatie van de toestand van hun woningen en het opmaken van een renovatie-planning. Voorafgaand aan concrete investeringen bestaat een systeem van renovatietoets, waarbij de SHM hun intenties op vijf jaar in toelichtingsnota's verduidelijken en de VMSW de rationaliteit ervan beoordeelt naar aanleiding van een concrete renovatieverrichting. De renovatietoets is juridisch strikt geformuleerd, maar de VMSW hanteert een meer pragmatische administratieve praktijk door de renovatiewerken te toetsen aan het voor 2050 vooropgestelde niveau. Toch blijken vele renovatieprojecten binnen de SHM nog uit beperkte ingrepen te bestaan.

De VMSW verstrekt ook technische ondersteuning, onder meer in de vorm van richtlijnen, die de Vlaamse Regering in april 2020 bekrachtigde. De raamovereenkomsten die de VMSW opzette voor de SHM, moeten nog verder worden geïmplementeerd.

HOOFDSTUK 3

Resultaten van het ERP2020 voor het sociale huurpatrimonium

Dit hoofdstuk geeft aan met welke data de VMSW de kwaliteit van het bestaande sociale huurpatrimonium in het licht van het ERP2020 in kaart brengt (3.1), wat zij uit de gegevens over 2016 heeft besloten (3.2) en hoe de resultaten op grond van de gegevens van 6 augustus 2020 kunnen worden samengevat (3.3) en weergegeven per SHM (3.4).

3.1 Dataverzameling: van patrimoniumenquête tot conditiestaatmeting

Sinds 2010 vraagt de VMSW om de twee jaar aan de SHM om de kenmerken van hun patrimonium te inventariseren. Die bevragingen zijn in de loop der jaren uitgebreid (zie 2.4.3). De eerste patrimoniumenquête (of nulmeting) peilde op woninggroepniveau naar de aanwezigheid van dubbel glas, de aanwezigheid van dakisolatie en naar het type verwarming. Zij peilde ook naar de aanwezigheid van gevelisolatie (ERP-aanbeveling), ventilatie en een EPC-attest[54], en vroeg naar specifieke gebreken. In een tweede patrimoniumenquête van 2012 vroeg het VMSW naar geactualiseerde ERP-data en naar de renovatieplannen van de SHM. Zij vroeg de SHM aan te geven welke totaal- en deelrenovaties zij in de periode tot 2020 gepland hadden en hoeveel woningen zij wensten te slopen en te herbouwen of te verkopen. De SHM moesten ook een inschatting maken van de middelen die zij daarvoor nodig hadden (zie 4.2).

De patrimoniumenquête van 2018 was de eerste conditiestaatmeting op het niveau van de individuele woningen. In overleg met de sector besliste de VMSW in een eerste fase te focussen op de inventarisatie van de gebouwen met de grootste renovatiebehoefte, namelijk gebouwd vóór 1985. De VMSW verzekerde haar raad van bestuur echter dat het merendeel van de SHM zich bij de inventarisatie niet heeft beperkt tot deze prioritaire woninggroep, maar de conditiestaat van het volledige gebouwenbestand in kaart heeft gebracht. Om het volledige patrimonium op alle woningkenmerken te beoordelen, was evenwel nog een inspanning nodig[55].

De VMSW volgt de inventarisatie van het patrimonium door de SHM op. Sinds eind 2018 maant de VMSW de SHM waarvan de volledigheid van de patrimoniumdata minder dan 70% bedroeg, systematisch aan hun data aan te vullen. Uiteindelijk werden afspraken gemaakt

[54] De VMSW kwam tot de vaststelling dat er voor te weinig woningen EPC-data voorhanden waren om als indicator dienstig te zijn. In 2020 werd een koppeling tussen het dataplatform woningkenmerken van de VMSW en de EPC-databank tot stand gebracht, maar die is nog niet operationeel.

[55] Informatienota aan de raad van bestuur van de VMSW, patrimoniuminventaris & renovatieplanning, 12 februari 2019.

met de afdeling Toezicht van het agentschap Wonen-Vlaanderen om vier SHM die in gebreke bleven tot datavervollediging aan te zetten.

De patrimoniumdatabank bevat gegevens over ongeveer 161.500 woningen. De databank omvat meer woningen dan het aantal verhuurde woningen (dat lager is dan 160.000 woningen): ze bevat o.m. ook woningen die al gesloopt of verkocht zijn, of die nog gesloopt zullen worden.

3.2 Tussentijdse evaluaties

3.2.1 Evaluatie van de VMSW

In 2017 concludeerde de VMSW uit de resultaten van de patrimoniumenquête 2016 dat ten opzichte van de eerste bevraging in 2010, 57% minder huizen geen dakisolatie hadden, en dat het aantal huizen met enkel glas in deze periode gehalveerd was. Het aantal huizen zonder centrale verwarming (cv) nam echter slechts met 28% af. Appartementen bleken minder positief te zijn geëvolueerd dan huizen. Tegenover de dakisolatienorm en de dubbelglasnorm bleven nog half zoveel appartementen in gebreke, zij het mede door een toename van het aantal nieuwe appartementen. Slechts een derde van de appartementen zonder cv of met elektrische verwarming zou volgens de plannen van de SHM in aanmerking komen voor een renovatie. In veel gevallen waren dat appartementsgebouwen waarin de SHM niet alleen de ERP-gebreken moesten verbeteren, maar waar een grondige totaalaanpak vereist was.

De VMSW concludeerde dat een versnelling in de renovaties noodzakelijk was om de doelstelling te kunnen halen. Opmerkelijk is dat de VMSW het jaar 2023, of de deadline uit de Wooncode, als streefdatum voor de dubbelglasnorm hanteerde, waardoor zij de deadline de facto uitstelde[56].

Ook kwam de VMSW tot de vaststelling dat de resultaten ongelijk verspreid waren over de SHM:

- ongeveer 20% van de SHM bleek zo goed als volledig conform te zijn met de ERP-doelstellingen;
- ongeveer 60% van de SHM diende nog heel wat inspanningen te leveren, maar zij konden de doelstellingen halen als zij de inhaalbeweging bleven doorzetten;
- ongeveer 20% van de SHM kampte met een grote tot zeer grote achterstand.

Volgens de Vlaamse minister voor Wonen waren op dat ogenblik de 20% SHM met de grootste achterstand op het ERP2020-programma gemiddeld iets kleinschaliger dan de gemiddelde SHM, en hadden zij een groter aandeel oudere huizen in hun patrimonium[57].

Eind 2017 bespraken de projectverantwoordelijken *architectuur* in de VMSW de haalbaarheid van de ERP-planning met de SHM die dreigden de dakisolatienorm en dubbelglasnorm uit de

[56] VMSW, Resultaten patrimoniumenquête 2014-2016 - Evaluatie van het verbeteringstraject Energierenovatieprogramma 2020, 18 mei 2017.

[57] De 20% SHM met de minst goede resultaten hadden gemiddeld 1.292 woningen, tegenover gemiddeld 1.720 woningen, en 50% van hun huizen had een bouwjaar van vóór 1975 (tegenover 37 % voor het Vlaams Gewest) - Vlaams Parlement, schriftelijk vraag nr. 706 van 19 juni 2017.

Wooncode (respectievelijk tegen 2020 en 2023) niet te halen. Tijdens deze gesprekken toetste de VMSW hoe zij de SHM bijkomend kon ondersteunen om deze doelstellingen alsnog tijdig te halen. De vervanging van energetisch niet efficiënte verwarmingsinstallaties kwam daarbij minder aan bod[58].

Uit de gesprekken besloot de VMSW dat verscheidene omstandigheden ertoe leidden dat de SHM de ERP-doelstellingen dreigden niet te zullen halen. De belangrijkste oorzaak is dat de SHM (punctuele) investeringen vermijden in woningen waarvan ze menen dat zij hun patrimonium zullen verlaten (sloop of verkoop) of waarvan ze een totaalrenovatie overwegen op langere termijn.

Andere aangehaalde oorzaken waren onder meer:

- het patrimonium was sterk verouderd en kampte bij de start van het ERP-programma met een historisch gegroeide renovatie-achterstand;
- totaalrenovatieprojecten en vervangbouwprojecten kenden een moeizame startfase doordat voldoende wooneenheden leeg moesten zijn om op blok-, wijk- of straatniveau renovatieprojecten uit te voeren;
- ingrepen in woningen met weinig andere dan ERP-gebreken werden uitgesteld omdat andere renovatieprojecten prioritair werden geacht.

Daarbuiten meent de VMSW dat de renovatie- en vervangingsbouwprojecten zwaar wegen op de financiële draagkracht van de SHM, en dat een aantal SHM weinig enthousiast waren om te investeren in een ouder, leningvrij patrimonium, omdat de huurinkomsten van dat ouder patrimonium de financiële ruimte creëerden voor de uitbreiding van het sociale woningaanbod.

3.2.2 Onderzoek van het Steunpunt Wonen

Op grond van de gegevens in de prestatiedatabank[59] voor SHM besloot het Steunpunt Wonen dat eind 2018 gemiddeld 79% van de woningen van SHM voldeed aan de drie ERP-doelstellingen. Verder stelde het vast dat de evolutie op dit vlak sinds 2014 positief is (68% in 2014 en 74% in 2016). Niet alle SHM presteren echter even goed. Bij de SHM met het laagste aandeel woningen dat aan de drie ERP-doelstellingen voldeed, was het percentage in 2018 maar 39%. Het steunpunt kon geen of nauwelijks een statistisch verband vinden tussen de resultaten en bepaalde kenmerken van de SHM's, zoals de grootte, het aandeel appartementen of het werkingsgebied (centrumstedelijk of niet)[60].

---

58 VMSW-informatienota aan de raad van bestuur, Haalbaarheid ERP2020-doelstellingen met het oog op de dakisolatie- en dubbelglasnorm Vlaamse Wooncode, 20 februari 2018.

59 Databank vermeld in artikel 33, § 1, vierde lid, 10°, van de Vlaamse Wooncode.

60 Van den Broeck, K. (2020). *Energetische kenmerken Vlaamse SHM-woningen anno 2019*. Leuven: Steunpunt Wonen. Tussen de energetische toestand (EPC) en woningeigenschappen zoals bouwjaar en ligging en SHM-kenmerken werden, zo de gegevens beschikbaar waren, wél verbanden gevonden. Het was evenwel moeilijk hier beleidsmatig conclusies aan te verbinden.

3.3 Bereik van de ERP-doelstellingen anno 2020

De onderstaande beschrijvingen steunen op de patrimoniumdatabank van de VMSW, aangevuld tot 6 augustus 2020.

De databank bijwerken is een permanent proces. Zij biedt telkens momentopnames. De resultaten van deze momentopnames zijn moeilijk vergelijkbaar met vorige momentopnames doordat de vraagstelling, het beoordelingsniveau (wijk versus individuele woning) en de samenstelling van het patrimonium (verkopen – uitbreidingen) kunnen verschillen. De VMSW voerde in het voorjaar van 2020 een controle uit op de kwaliteit van de ingebrachte data en vroeg de betrokken SHM de opgemerkte inconsistenties waar nodig bij te werken, wat nog niet alle SHM hadden gedaan. Midden 2020 controleerde de afdeling Toezicht de datainvoer van de woningkenmerken.

3.3.1 Patrimonium naar bouwperiode en provincie

De woningen zijn verdeeld over de provincies zoals aangegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3 – Aantal sociale huurwoningen weergegeven per provincie

Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
50.085	21.302	40.166	18.328	31.616	161.497
31,01%	13,19%	24,87%	11,35%	19,58%	100,00%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

In elke provincie is de verhouding van het aantal sociale huurwoningen tegenover het aantal inwoners ongeveer 2,5%, behalve in Vlaams-Brabant, waar dat 1,6% is.

Tabel 4 – Woningen (huizen en appartementen) per bouwjaar, sociaal en Vlaams patrimonium

Bouwjaar	Huizen SHM	Huizen Vlaanderen	Appartementen SHM	Appartementen Vlaanderen
... – 1944	3,0%	28,5%	2,1%	15,4%
1945 – 1970	20,9%	26,4%	16,2%	26,2%
1971 – 1991	48,9%	24,1%	27,0%	20,5%
1992 – 2011	19,8%	16,7%	36,5%	26,6%
2012 - ...	7,3%	4,3%	18,1%	9,4%
Onbekend	0,1%	0,0%	0,0%	1,9%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW en de langetermijnrenovatiestrategie (VR 2020 2905)

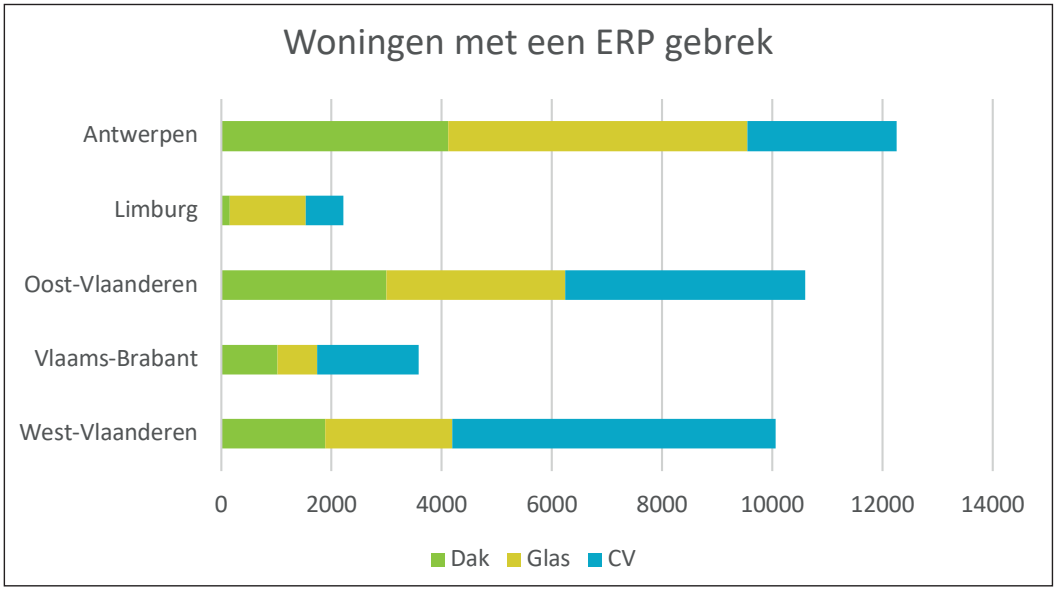
Het patrimonium van de SHM is van een recentere datum dan het Vlaams woningenpatrimonium. Terwijl ongeveer 55% van de Vlaamse huizen en ongeveer 40% van de Vlaamse appartementen dateren van vóór 1970, is dat bij de SHM respectievelijk ongeveer 25% en 18%. Van de woningen waarvan de bouwperiode is gekend, is ongeveer 30% niet ouder dan twintig jaar en ongeveer 20% dateert van voor de jaren zeventig.

Er moet wel rekening mee worden gehouden dat de datareeksen van de patrimoniumdatabank en het kadaster voor de Vlaamse woningen altijd de oorspronkelijke bouwdatum vermelden, ook al vonden ingrijpende renovaties plaats.

3.3.2 Woningen naar aantal ERP-gebreken

Van de bijna 161.500 woningen in de patrimoniumdatabank zijn er 130.530 (81%) zonder ERP-gebreken: 73.289 appartementen en 57.241 huizen. De databank telt circa 30.800 woningen met minstens één ERP-gebrek en iets minder dan 200 woningen waarvan geen ERP-gegevens bekend zijn. De onderstaande figuur illustreert het aantal woningen per provincie en per ERP-gebrek. In de provincies Limburg en Vlaams-Brabant zijn minder ERP-gebreken vastgesteld dan in de andere provincies. Vlaanderen telt 10.174 sociale huurwoningen waarvan de dakisolatie niet voldoet, 13.073 sociale huurwoningen waarvan de glasisolatie niet voldoet en 15.456 sociale huurwoningen waarvan de verwarming niet aan de ERP-doelstelling voldoet.

Figuur 1 – Aantal woningen per ERP-gebrek per provincie



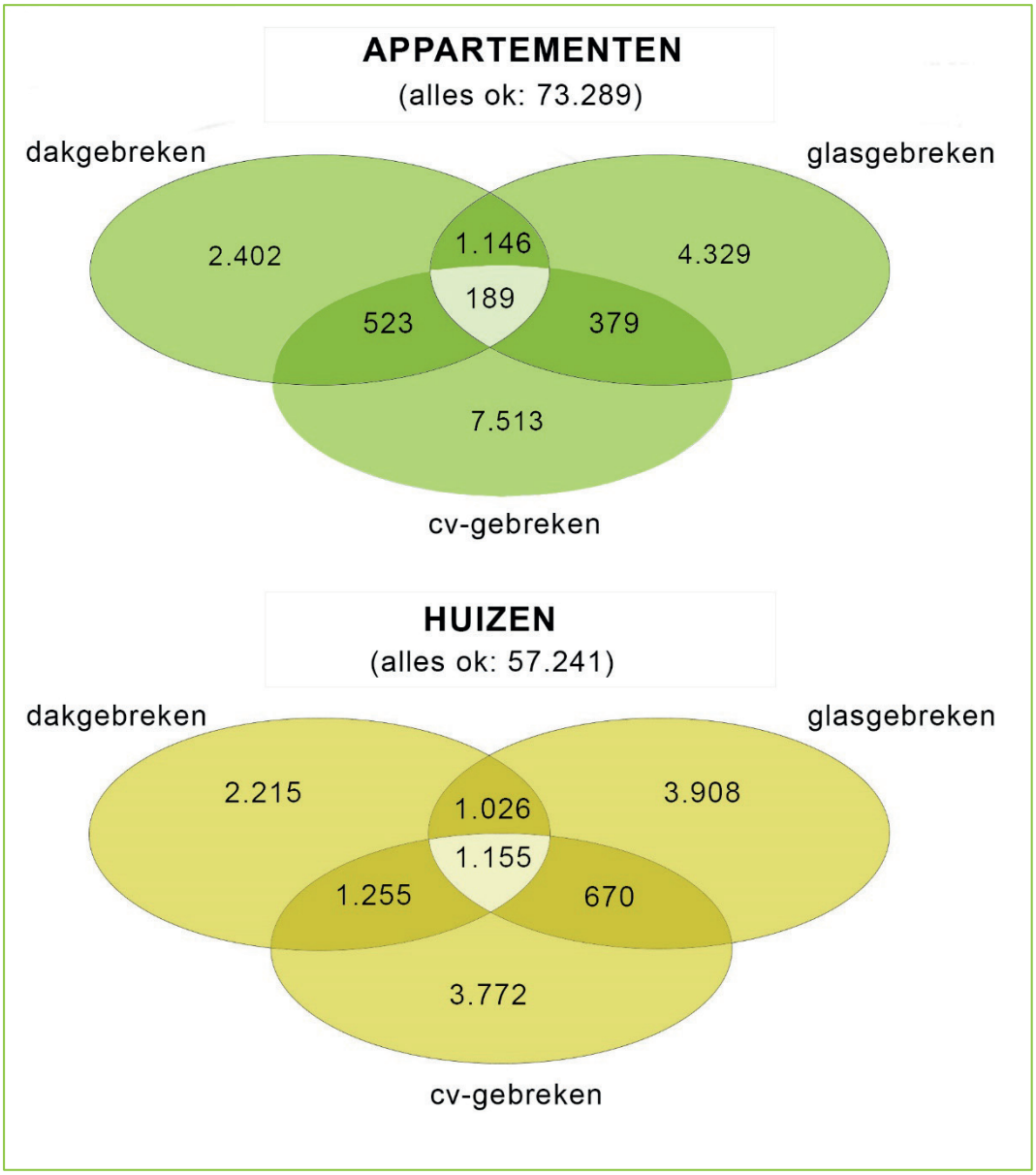
Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

In augustus 2020 voldeed 6,3% van de sociale woningen niet aan de doelstelling inzake dakisolatie (8,4% in augustus 2018), 8,1% voldeed niet aan de doelstelling inzake isolerende beglazing (8,5% in augustus 2018) en 9,6% voldeed niet aan de doelstelling inzake centrale verwarming (10,1% in augustus 2018).

Van 161.012 woningen evalueerden de SHM het ERP-doelstellingenbereik én registreerden zij of het een appartement of huis betreft. 73.289 (of 81,6%) van de 89.770 appartementen en 57.241 (80,3%) van de 71.242 huizen vertoonden geen ERP-gebreken.

De onderstaande figuren tonen het aantal ERP-gebreken per type woning (appartementen en huizen). De buitenzones zijn de appartementen of woningen met één gebrek. De verschillende doorsneden bevatten het aantal appartementen of woningen met twee gebreken en de centrale middenzone geeft het aantal appartementen of woningen weer met de drie gebreken.

Figuur 2 – Totaal aantal appartementen en totaal aantal huizen per ERP-kenmerk



Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

Het aandeel woningen dat niet voldoet aan de ERP-doelstellingen is hoger bij gebouwen met vijf of meer verdiepingen (25%) dan bij de andere gebouwen (17%), hoofdzakelijk doordat het aandeel woningen met een ontoereikende beglazing groter is bij hoogbouw dan bij andere gebouwen.

3.3.3 Resultaten per ERP-doelstelling

Dakisolatie

De onderstaande tabel overziet de aantallen woningen naar dikte van dakisolatie.

Tabel 5 – Omvang aanwezige dakisolatie appartementen en huizen

Dikte dakisolatie	Appartementen	Huizen	Type onbekend	Totaal	Aandeel
Ten minste 16 cm	16.188	16.778	18	32.984	20%
10 tot 16 cm	28.669	22.798	6	51.473	32%
6 tot 10 cm	19.546	15.738	1	35.285	22%
Minder dan 6 cm	10.136	7.450	0	17.586	11%
Onbekend	10.979	2.829	20	13.828	9%
Geen isolatie	4.260	5.651	263	10.174	6%
Geen gegevens in databank	39	47	81	167	0%
Totaal	89.817	71.291	389	161.497	100%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

Uit de tabel blijkt dat minstens 10.174 woningen niet aan de ERP2020-doelstelling voor dakisolatie voldoen doordat ze geen dakisolatie hebben. De isolatiedikte van ongeveer 14.000 woningen (of 9%) is onbekend. Volgens de VMSW voldoen die daken omdat er wel degelijk isolatie is, maar de dikte ervan niet vastgesteld is. Ook bij de opmaak van een EPC of een technisch verslag in het kader van de minimale kwaliteitseisen is zo'n oordeel mogelijk[61].

Ongeveer 97% van de woningen zonder dakisolatie dateert van vóór 1985. Van 157.803 woningen (bijna 98%) hebben de SHM ook de toestand van de externe dakdichting (pannen, leien,...) beoordeeld. Zij schatten de functionele levensduur van de dakdichting bij 29.008 woningen als minder dan tien jaar in. Ook al voldoet het dak van 21.732 van die woningen aan de dakisolatiedoelstelling van ERP2020, betekent dat toch dat de dakdichting binnen de tien jaar zal moeten worden gerenoveerd. Bij 3.504 daarvan moet het volledige dak (inclusief de structuur) dringend worden vervangen. Ongeveer 7.250 woningen waarvan de dakdichting binnen de tien jaar moet worden gerenoveerd, voldoen niet aan de ERP-doelstelling.

De bovenstaande tabel gaat ervan uit dat aan elk appartement de dakisolatie wordt toegedicht die het dakappartement heeft: een appartement voldoet niet aan de dakisolatienorm als het dakappartement van het gebouw niet voldoet[62]. Wordt het aantal appartementen beperkt tot de dakappartementen van de gebouwen, dan geeft dat een beter beeld van de dakisolatie in het perspectief van de uit te voeren renovatiewerken. Die gegevens zijn hernomen in de onderstaande tabel.

[61] Bij een technisch verslag over de woningkwaliteit (in het kader van de Wooncode) wordt er, indien er geen EPC beschikbaar is, van uitgegaan dat als er niet kan worden aangetoond dat er dakisolatie is, er geen dakisolatie is.

[62] Die werkwijze is conform de beoordeling van de woningkwaliteitseisen uit de Wooncode: het ontbreken van dakisolatie wordt toegerekend aan alle individuele appartementen (en niet alleen aan het dakappartement), omdat het dak behoort tot de gemene delen. De beoordeling van de EPC-waarde van het appartement houdt daar echter geen rekening mee en kan een appartement dus wél een andere appreciatie voor dakisolatie toekennen dan het dakappartement.

Tabel 6 – Dakisolatie van dakappartementen

Dikte dakisolatie	Aantal dakappartementen	Aandeel
Ten minste 16 cm	4.713	21,01%
10 tot 16 cm	7.672	34,21%
6 tot 10 cm	4.995	22,27%
Minder dan 6 cm	1.942	8,66%
Onbekend	2.056	9,17%
Geen isolatie	1.050	4,68%
Geen gegevens in databank	1	0,00%
Totaal	22.429	100%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

Er moeten dus aanzienlijk minder dakappartementen worden geïsoleerd dan daken van huizen. Ongeveer 500 van de 1.050 dakappartementen zonder dakisolatie dateren uit de periode 1960-1979, hoewel dat een prioritaire groep was in het klimaatplan 2002-2005.

Isolerende beglazing

De databank beschrijft de energetische toestand van de beglazing van de sociale woningen als volgt:

Tabel 7 – Toestand van de beglazing volgens de patrimoniumdatabank

Beglazing	Apparte-menten	Huizen	Type woning niet gekend	Totaal	Aandeel
Overwegend HR1.1 of 3D	25.578	18.331	14	43.923	27%
Overwegend HR-glas	18.140	13.668	2	31.830	20%
Gemengd dubbel-HR	5.996	6.429	5	12.430	8%
Overwegend dubbel	34.022	26.053	16	60.091	37%
Gemengd enkel-dubbel	3.097	2.819	6	5.922	4%
Overwegend enkel	2.946	3.940	265	7.151	4%
Geen gegevens in databank	38	31	81	150	0%
Totaal	89.817	71.291	389	161.497	100%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

Woningen met gemengd enkel-dubbel of overwegend enkel glas, of 8% van het woningenbestand, voldoen niet aan de ERP-doelstelling. Verhoudingsgewijs zijn er meer huizen dan appartementen die niet voldoen.

Voor een positief technisch oordeel over de woningkwaliteit in het kader van de Wooncode, moet er dubbel glas (ten minste van de eerste generatie) zijn in *alle* ramen van de woonlokalen (keuken, woon- of slaapkamer) én de badkamer, zo niet geeft dat aanleiding tot strafpunten. Het is dus mogelijk dat een woning bestraft wordt vanuit het beleidsperspectief woningkwaliteit, terwijl ze vanuit het beleidsperspectief ERP2020 wel aan de eisen voldoet. De huidige inventaristool op grond van de zestien categorieën van woningkenmerken laat echter niet toe de aanwezige beglazing op raamniveau te beoordelen, omdat de tool aanvankelijk ontworpen was voor appreciaties op woninggroepsniveau. De wijziging in de opvolging van de woningkwaliteit (equivalentie via een EPC) zal deze verschillende benadering volgens de VMSW

opheffen, onder meer omdat enkele beglazing in niet-woonlokalen, vanuit energetisch overwegingen minder belang hebben.

De SHM hebben ook de toestand van de raam- en deurprofielen in kaart gebracht. Volgens die evaluatie zijn de profielen in 8.435 woningen tegen 2023 aan vervanging toe en is vervanging in nog eens 5.216 woningen zeer dringend omdat de bewoonbaarheid in het gedrang komt.

Verwarming

De onderstaande tabel toont de verwarming in de sociale woningen.

Tabel 8 – Verwarming van sociale huurwoningen

	Appartementen	Huizen	Type niet gekend	Totaal	Aandeel
Centrale verwarming					
Individueel gas	6.030	9.462	9	15.501	9,60%
Individueel gas – hoogrendements-ketel	13.703	17.701	0	31.404	19,45%
Individueel gas – condenserende ketel	34.517	35.525	6	70.048	43,37%
Collectief gas	5.738	62	0	5.800	3,59%
Collectief gas – condenserende ketel	19.602	443	0	20.045	12,41%
Stookolie	462	779	1	1.242	0,77%
Elektrisch					
Elektrisch	6.543	1.569	0	8.112	5,02%
Kachels					
Kachels – gas/gesloten	271	184	0	455	0,28%
Kachels – gas/open	1.249	2.055	0	3.304	2,05%
Kachels – andere	70	256	0	326	0,2%
Overige					
Geen/door huurder	742	2.972	0	3.714	2,3%
Passiefstandaard	840	212	0	1.052	0,65%
Geen gegevens	50	71	373	494	0.31%
Totaal	89.817	71.291	389	161.497	100%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW

Het doel van het ERP2020 was om op het vlak van de verwarming komaf te maken met elektrische verwarming, kachels (behalve de gesloten gastoestellen) en de situatie waarbij de huurder zelf voor een toestel moet zorgen. Die doelstelling is nog niet bereikt in 15.456 woningen (8.604 appartementen en 6.852 huizen). Van 494 woningen zijn geen gegevens over de verwarming gekend. Het voldoen aan de ERP2020-doelstelling voor verwarming betekent niet noodzakelijk dat de toestellen *up to date* zijn en degelijk functioneren: in iets meer dan 28.000 woningen is de installatie in een slechte of zeer slechte staat. Minstens voor gasketels en –kachels (gesloten) kan volgens de VMSW worden aangenomen dat deze in 2020 wel aan de vooropgestelde eisen rond rendement en energiezuinigheid voldoen, gelet op hun levensduur en de door de VMSW verstrekte premies. Volgens de gegevens opgenomen in de patrimoniumdatabank zijn echter 10 % van de gasketels in slechte tot zeer slechte staat.

Elektrische verwarming, vooral in appartementen, is voor een groot deel oorzaak van het niet behalen van de ERP-doelstelling voor verwarming (52,5%). Alleen zeer ingrijpende maatregelen kunnen dat probleem verhelpen, maar vaak gaat het om relatief recente wonin-

gen: 3.009 woningen met elektrische verwarming (2.622 appartementen en 387 huizen) zijn gebouwd na 1995.

3.4 ERP-doelstellingbereik per SHM

Bijlage 1 toont per SHM een samenvattend overzicht van hun patrimonium en de energetische toestand ervan. De SHM zijn vrij divers naar grootte: de vijf grootste SHM beheren samen meer dan een kwart van het patrimonium, maar er waren ook zeventien SHM met minder dan 1.000 woningen. Zij verschillen ook sterk naar ouderdom van het patrimonium: zestien SHM gaven aan dat de helft van hun patrimonium dateert van voor de jaren tachtig, terwijl zes andere aangaven dat de helft van hun patrimonium dateert van na 2000. Ten slotte varieert ook de samenstelling van het patrimonium: van zes SHM bestaat het patrimonium voor minstens 75% uit appartementen, van zeven SHM voor minstens 75% uit huizen.

Er zijn volgens de patrimoniumdatabank, aangevuld tot 6 augustus 2020, ook opmerkelijke verschillen tussen de mate waarin de SHM de ERP-doelstellingen voor hun woningen al hebben bereikt. Bij de 20% best presterende SHM (zestien maatschappijen) was 94% of meer van hun woningen volledig ERP-conform. Bij de 20% slechtst presterende SHM was minstens 29% van hun woningen op minstens één punt niet ERP-conform. Uit een kwantitatieve analyse van deze data door het Rekenhof bleek dat de verschillen tussen de SHM nauwelijks worden verklaard door woningkenmerken (bouwjaar en woningtype) en kenmerken van de SHM (grootte, financiële gezondheid en ouderdom of groei van het patrimonium).

Op 29 augustus 2018 hadden 25 SHM voor minder dan 70% van hun patrimonium bevestigd dat het aan de ERP-doelstellingen voldeed. Het Rekenhof ging voor deze 25 SHM de beoordeling van de operationele patrimoniumdoelstelling door de visitatieraad na[63] (zie 2.4.2). Eén SHM kreeg de beoordeling *uitstekend* omdat het volledig patrimonium in overeenstemming zou zijn met het ERP-programma, hoewel het tegelijk wel de aanbeveling kreeg meer aandacht te besteden aan de inventaris van de staat van het patrimonium. Van de andere 24 SHM beschikten er twaalf over een uitgewerkte inventaris van de staat van hun patrimonium en een renovatieplanning die geïntegreerd was in de financiële planning. Zeven van deze twaalf SHM zouden wel te laat met de (planmatige) renovatie van hun patrimonium zijn gestart om tijdig de ERP-doelstellingen te kunnen halen. De overige twaalf SHM beschikten op het ogenblik van de visitatie nog niet over een kwalitatieve meerjarenrenovatieplanning, meestal te wijten aan een gebrek aan inzicht in de staat van het patrimonium.

3.5 Conclusies

De SHM hebben de afgelopen jaren stapsgewijs meer informatie verzameld over hun patrimonium, die zij registreerden in de patrimoniumdatabank van de VMSW. De VMSW heeft richtlijnen voor informatieverzameling verspreid. Daarmee probeerde zij een voldoende mate van registratiedetail te bereiken zonder de SHM een te hoge werklast op te leggen. De verzamelde informatie reikt veel verder dan een loutere inschatting van het behalen van de doelstellingen van het ERP2020.

[63] De visitaties vonden plaats in de periode 2013-2019. Voor niet elke SHM was tijdens het onderzoek al een rapport over de tweede visitatieronde beschikbaar.

Een tussentijdse evaluatie van de VMSW wees op belangrijke verbeteringen van de energetische kenmerken van het sociaal huurpatrimonium sinds de start van het programma. Toch waren de doelstellingen van het ERP2020 ook midden 2020 nog niet bereikt. Er zijn opmerkelijke verschillen in de mate waarin de SHM deze doelstellingen voor hun woningen hebben behaald. Die verschillen worden nauwelijks verklaard door de woningkenmerken bouwjaar en woningtype, en de kenmerken van de SHM zoals grootte, financiële gezondheid en ouderdom of groei van het patrimonium. Voor het merendeel van de SHM met een woningenbestand dat voor minder dan 70% aan de ERP-doelstellingen voldeed in 2018, wijzen de verslagen van de visitatieraad op gebreken als een onvolledige inventaris van de staat van het patrimonium en het uitblijven of laattijdig starten van een meerjarenrenovatieplanning. Andere mogelijke verklaringen voor de blijvende ERP-gebreken zijn onder meer het vermijden van punctuele investeringen in woningen die door sloop of verkoop het patrimonium zullen verlaten of waarvoor een totaalrenovatie wordt overwogen, en het moeilijk opstarten van renovatie- en vervangbouwprojecten omdat er hiervoor voldoende wooneenheden moeten leeggemaakt zijn.

Elke ERP-doelstelling vergt nog aanzienlijke inspanningen: 6,3% van de sociale woningen voldoet niet aan de doelstelling inzake dakisolatie, 8,1% voldoet niet aan de doelstelling inzake isolerende beglazing en 9,6% voldoet niet aan de doelstelling inzake centrale verwarming. Die resultaten zijn niettemin beter dan deze voor de brede huisvestingssector: volgens een bevraging van het VEA is er geen dakisolatie in 13% van de Vlaamse woningen, is er in 10% van de woningen nog enkel glas en zijn er in 15% van de woningen nog afzonderlijke verwarmingstoestellen aanwezig[64]. In sommige gevallen is bij de sociale woningen in principe nog verbetering mogelijk op relatief korte termijn, maar voor sommige verbeteringen, zoals de aanpassing van de elektrische verwarming in relatief recente gebouwen, is beterschap op korte termijn zo goed als uitgesloten.

[64] Resultaten op basis van een steekproef van 1001 vervolledigde interviews (waarvan 67% eigenaar of mede-eigenaar was van de woning). REG 2019, Energiebewustzijn en -gedrag van Vlaamse huishoudens, Ipsos in opdracht van VEA, juli 2019.

HOOFDSTUK 4

Financieel kader

4.1 Investeringen 2015-2024

De VMSW wenste dat de SHM eind 2018, aansluitend op de conditiestaatmeting van hun patrimonium, een renovatieplanning voor de komende vijf jaar zouden hebben opgemaakt op het niveau van de individuele woningen. Voorheen, met de patrimoniumenquête 2012, hadden de SHM al zo'n planning opgemaakt op het niveau van de woninggroep (wijk). Met wat vertraging voltooiden vrijwel alle SHM deze oefening. In september 2019 gebruikte de VMSW die planningsgegevens om de vereiste kredieten voor de sector in te schatten.

4.1.1 Investeringen 2015-2019: ramingen en opleveringen

De VMSW raamt de investeringsbudgetten die de SHM nodig zullen hebben. Ze peilt daarvoor naar de renovatieplanning van de SHM, maar houdt ook rekening met historische gegevens.

In de patrimoniumenquête van 2012 vroeg de VMSW de SHM naar de renovatieplanning waarmee zij de volgende jaren de ERP2020-doelstellingen zouden realiseren. De SHM moesten op het niveau van een woninggroep aangeven hoeveel woningen zij wensten te slopen, herbouwen of verkopen, welke renovaties ze planden en hoeveel middelen zij daarvoor nodig hadden. De VMSW consolideerde in 2014 de planningen van de individuele SHM voor de volledige sector. Daaruit bleek dat zij voor de periode 2015-2018 jaarlijks ongeveer 450 miljoen euro investeringen planden: 150 miljoen euro voor de vervangingsbouw van (ongeveer) 1.200 woningen en 300 miljoen euro voor renovaties.

De VMSW beschikt ook over de financiële gegevens van de uitgevoerde investeringen voor de verbetering van het patrimonium (bedragen van opleveringen). Daaruit blijkt dat de SHM in de periode 2015-2019 jaarlijks ongeveer 234 miljoen euro investeerden in de verbetering van het patrimonium, waarvan 96 miljoen euro voor de vervangingsbouw van 700 woningen en 138 miljoen euro voor renovaties.

Tabel 9 – Planning en oplevering van vervangingsbouw en renovaties in de periode 2015-2018/2019 (in miljoen euro)

	Aantal woningen vervangingsbouw	Bedrag vervangingsbouw	Bedrag renovatie	Totaal bedrag
Planning				
2015	975	124,4	246,0	370,4
2016	1.323	156,6	314,5	471,2
2017	1.482	174,9	314,2	489,1
2018	1.123	144,5	321,9	466,4
Gemiddeld planning/jaar	1.226	150,1	299,1	449,3
Oplevering				
2015	741	98,0	167,4	265,3
2016	438	57,3	112,3	169,6
2017	739	95,9	162,7	258,6
2018	912	121,4	79,1	200,5
2019	728	109,8	168,7	278,5
Gemiddeld oplevering/jaar	712	96,5	138,0	234,5

Bron: VMSW Informatienota aan de raad van bestuur renovatieplanning & begroting SHM, 24 september 2019

De SHM investeerden meer in renovatie dan in vervangingsbouw. Vervangingsbouw kostte ongeveer 130.000 euro per woning (tegenover 120.000 euro geraamd). De renovaties hebben niet noodzakelijk een impact op de energetische prestaties van de woning, ze kunnen bijvoorbeeld ook betrekking hebben op het comfort. In de periode 2015-2018 had 75 % van het opgeleverde bedrag aan renovaties wel een impact op de energetische prestaties van de woning.

4.1.2 Investeringen 2020-2024: ramingen

In 2018 vroeg de VMSW de SHM hun planning voor de periode 2020-2024 in te voeren in de planningsmodule van het platform *woningkenmerken*. De geplande renovatie- en vervangingsbouwprojecten, ongeacht hun financieringswijze, geven de VMSW een globaal beeld van de door de SHM geschatte basisbedragen aan renovaties voor de komende vijf jaar.

De onderstaande tabel geeft het totaal weer van de geplande investeringen in vervangingsbouw, renovatiewerken met energetische ingrepen en renovatiewerken zonder energetische ingrepen. Het betreft basisbedragen, exclusief BTW, studiekosten en verrekeningen.

Tabel 10 – Renovatieplanning SHM voor de periode 2020-2024 -vervangingsbouw en renovaties (in miljoen euro)

	Vervangingsbouw		Energetische renovatie	Niet energetische renovatie	Totaal
	Bedrag	Woningen	Bedrag	Bedrag	
Antwerpen	451,2	3.022	676,1	28,0	1.155,3
Vlaams-Brabant	93,0	796	114,6	33,7	241,4
West-Vlaanderen	278,1	1.894	199,5	25,3	502,9
Oost-Vlaanderen	118,9	786	416,5	70,1	605,6
Limburg	54,4	443	132,8	28,1	215,4
Totaal 2020-2024	995,7	6.941	1.539,6	185,2	2.720,4
Gemiddelde per jaar	199,1	1.388	307,9	37,0	544,1

Bron: VMSW Informatienota aan de raad van bestuur renovatieplanning & begroting SHM, 24 september 2019

Voor de sector komt deze prognose van de SHM neer op een jaarlijkse investering van ongeveer 200 miljoen euro in vervangingsbouw, 308 miljoen euro in energetische renovaties en 37 miljoen euro voor andere renovatiewerken. Dat is aanzienlijk meer dan wat de SHM raamden en opleverden in de periode 2015-2018. Rekening houdend met de opleveringen in het verleden, schat de VMSW dat de sector maximaal 70 % van de voorgenomen vervangingsbouw en 55% van de voorgenomen renovatiewerken daadwerkelijk zal (kunnen) realiseren. De VMSW schat dan ook dat jaarlijks ongeveer 330 miljoen euro budget nodig zal zijn voor verbeteringen aan het patrimonium, waarvan 140 miljoen euro voor vernieuwbouw en 190 miljoen euro voor renovaties. Daarbij moeten de basisbedragen wel nog verhoogd worden met 17% voor BTW, studiekosten en verrekeningen.

De onderstaande tabel vat de prognoses van investeringsbedragen en bedragen van opleveringen samen.

Tabel 11 – Investeringen op jaarbasis - Prognoses en opleveringen (2015-2024) (inclusief 17% kosten) (in miljoen euro)

	Vervangings-bouw	Renovatie (energetisch en niet-energetisch)	Totaal
Prognose SHM (2015-2018)	150,1	299,1	449,3
Opleveringen (2015-2018)	93,1	130,4	223,5
Geraamd basisbedrag SHM (2020-2024)	199,1	344,9	544,1
Budgetraming VMSW (2020-2024)	163,1	222,0	385,1

Bron: VMSW Informatienota aan de raad van bestuur renovatieplanning & begroting SHM's, 24 september 2019

4.1.3 Financiële haalbaarheid van renovatie en uitbreiding patrimonium

De Vlaamse Regering keurde in december 2019 het Vlaams Energie- en Klimaat Plan (VEKP) goed, dat onder meer de energie-efficiëntie van de sociale woningen wil verbeteren tegen 2050 (zie 2.1.4). Volgens de Inspectie van Financiën bevat het plan geen raming van de daarvoor vereiste investeringsmiddelen, zodat het evenmin duidelijk maakt of de doelstelling verzoenbaar is met de investeringsmachtiging waarin het Vlaamse regeerakkoord heeft voorzien. Die machtiging zou ook nog een uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium (*bindend sociaal objectief*, zie verder) moeten financieren[65].

De Vlaamse minister van Wonen kondigde in zijn beleidsnota Wonen aan dat de nieuwe doelstellingen voor de gemeenten voor de periode 2026-2035 tegen het einde van de regeerperiode zullen worden vastgesteld. Voor nieuwbouw en renovatie van sociale woningen krijgen de SHM de komende vijf jaar minstens 833 miljoen euro per jaar, aldus de beleidsnota.

Het Steunpunt Wonen[66] heeft in 2019 een inschatting gemaakt van de inspanningen die nodig zijn om het (totale) Vlaamse woningpatrimonium in overeenstemming te brengen met de minimale woningkwaliteitsvereisten die zijn vastgelegd ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode en de energetische vereisten van de langetermijndoelstelling voor 2050. Het steun-

[65] Vlaamse Wooncode, art. 22bis en het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, boek 4, titel 1.
[66] Ryckewaert, M., e.a. (2019). Inschatting van de renovatiekosten om het Vlaamse woningpatrimonium aan te passen aan de woningkwaliteits- en energetische vereisten, Steunpunt Wonen.

punt gebruikte de resultaten van het woononderzoek 2013[67] als uitgangspunt. Het raamde de gemiddelde renovatiekosten om een woning aan te passen aan de woningkwaliteits- en energievereisten voor 2050 op grond van de simulatietabel 2017 van de VMSW[68] en de goedgekeurde offertes uit renovatiedossiers voor sociale woningbouwprojecten, op 52.000 à 55.000 euro per woning. Dat zou neerkomen op 137 tot 145 miljard euro investeringskosten voor het volledige Vlaamse woningpatrimonium[69]. De noodzakelijke renovaties in de sociale huursector schatte het steunpunt op 9 à 10 miljard euro, wat met 2050 als tijdshorizon neerkomt op een jaarlijkse renovatie-investering van 300 à 330 miljoen euro. Als voor vernieuwbouw wordt gekozen, wat wellicht aangewezen is voor sommige woningen, zullen de investeringskosten nog hoger zijn. Het opvolgpanel Klimaat, dat de Vlaamse Regering adviseerde bij de uitwerking van het VEKP 2021-2030, beklemtoonde de voortrekkersrol van de SHM. Daarom acht het panel een ambitieus renovatieprogramma, begroot op bijna 1 miljard euro per jaar, aangewezen in de sociale huursector voor de periode 2020-2030.

De SERV[70] heeft een ruwe inschatting gemaakt van de investeringskosten voor de bouw van nieuwe, bijkomende sociale huurwoningen om de wachtlijst in de sociale huur weg te werken[71]. Naargelang de keuze van de termijn waarin die wachtlijst zou moeten worden weggewerkt[72] en de prijs per woning[73] zou dan jaarlijks 1,3 à 2,4 miljard euro moeten worden geïnvesteerd, terwijl er momenteel jaarlijks ongeveer 700 miljoen wordt geïnvesteerd. Een andere indicator is het *bindend sociaal objectief*[74], dat de Vlaamse gemeenten tussen 1 september 2009 en 31 december 2025 verplicht het bestaande sociaal woonaanbod uit te breiden met 50.000 sociale huurwoningen[75]. Op 31 december 2018 hadden zij er daarvan ongeveer 25.000 gerealiseerd. Ook al moet dat doel niet alleen door de SHM worden bereikt, toch zullen zij als de bevoorrechte uitvoerders van het investeringsprogramma een belangrijke inspanning moeten leveren.

4.2 Financiering van de investeringen door de SHM

In de regel financieren de SHM hun investeringen in nieuwbouw en renovatie met leningen die het gewest subsidieert (FS3[76]-leningen), eigen middelen of niet-gesubsidieerde marktconforme leningen bij de VMSW. Het gros van de investeringen, ongeveer 80%, wordt gefinancierd met gesubsidieerde FS3-leningen; de overige twee financieringskanalen staan elk in voor ongeveer 10%. Gesubsidieerde FS3-leningen kunnen alleen worden toegekend voor

---

67 Op basis van de grootschalige bevraging naar de woonsituatie van de Vlaamse huishoudens uitgevoerd door Steunpunt Wonen was in 2013 nog maar een kleine 2% van het Vlaamse woningbestand volledig in lijn met de 2050 doelstelling. Zie Winters S., e.a. (2015), Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld, Steunpunt Wonen, Leuven, 97 p.

68 Tabel door de VMSW opgemaakt om het maximaal subsidiabel bedrag van de bouw- en investeringsverrichtingen te bepalen.

69 Dat is ongeveer 5 miljard euro per jaar, terwijl de globale omzet van de bouwsector voor woningrenovaties in 2018 ongeveer 6 miljard bedroeg. Er zou dus een sterke omzetstijging nodig zijn om het doel tijdig te halen.

70 SERV (2019), *Klimaat- en energiebeleid 2019-2024 van alfa tot omega*.

71 110.193 kandidaten in 2017.

72 Maximumscenario op tien jaar, minimumscenario op twintig jaar.

73 Maximumscenario: 220.000 euro per woning; minimumscenario: 120.000 euro per woning.

74 Binnen een vastgestelde termijn moeten de gemeenten in Vlaanderen op hun grondgebied een aantal bijkomende sociale huurwoningen realiseren.

75 Aanvankelijk was het de bedoeling een uitbreiding met 43.000 eenheden te realiseren in de periode 2009-2020.

76 FS3 staat voor: FinancieringsSysteem 3.

sociale huurwoningprojecten en ten belope van vooropgestelde normkosten, opgenomen in een kostprijssimulatietabel met gestandaardiseerde prijzen[77].

Daarnaast heeft het gewest specifieke subsidies ter beschikking gesteld, waaronder de subsidies voor rationeel energiegebruik (REG-subsidies) en subsidies uit het Vlaams Klimaatfonds (VKF-subsidies), beide voor de energetische verbetering van het sociaal huurpatrimonium.

4.2.1 Gesubsidieerde FS3-leningen voor de SHM

Met de begroting machtigt de decreetgever de VMSW leningen met een negatieve rentevoet van -1% toe te kennen aan de SHM tot een bepaald bedrag. De SHM betaalt de lening terug met progressieve annuïteiten, waarbij de aflossing jaarlijks toeneemt met 2%, wat bij de uitwerking van het financieringssysteem de richtnorm voor inflatie was.

De verrichtingen die gefinancierd worden met de gesubsidieerde FS3-leningen, worden hernomen op de kortetermijnplanning (de vroegere jaarlijkse uitvoeringsprogramma's), die uitvoering geeft aan het beleidsmatig investeringsprogramma van de Vlaamse Regering. Het investeringsprogramma is ook een bijlage bij het financieringsbesluit[78], maar het beantwoordt niet aan de voorwaarden van artikel 22 van de Wooncode. Zo houdt het geen verdeling in over nieuwbouw, vervangingsbouw en renovatie, en verbetering of aanpassing van sociale huurwoningen. Het is evenmin regionaal verspreid tot op het niveau van gemeenten of groepen van gemeenten. De afstemming met de reële woonbehoeften is evenmin gegarandeerd[79].

Sinds 2016 stelt de Wooncode (art. 33, § 3) dat de kortetermijnplanning voor ten minste 30% betrekking moet hebben op de renovatie, vervangingsbouw, verbetering of aanpassing van sociale huurwoningen. Voordien was die eis minder scherp. De onderstaande grafieken geven de volumes aan van de verrichtingen die met gesubsidieerde leningen zijn gefinancierd en de verdeling ervan over nieuwbouw en renovatie.

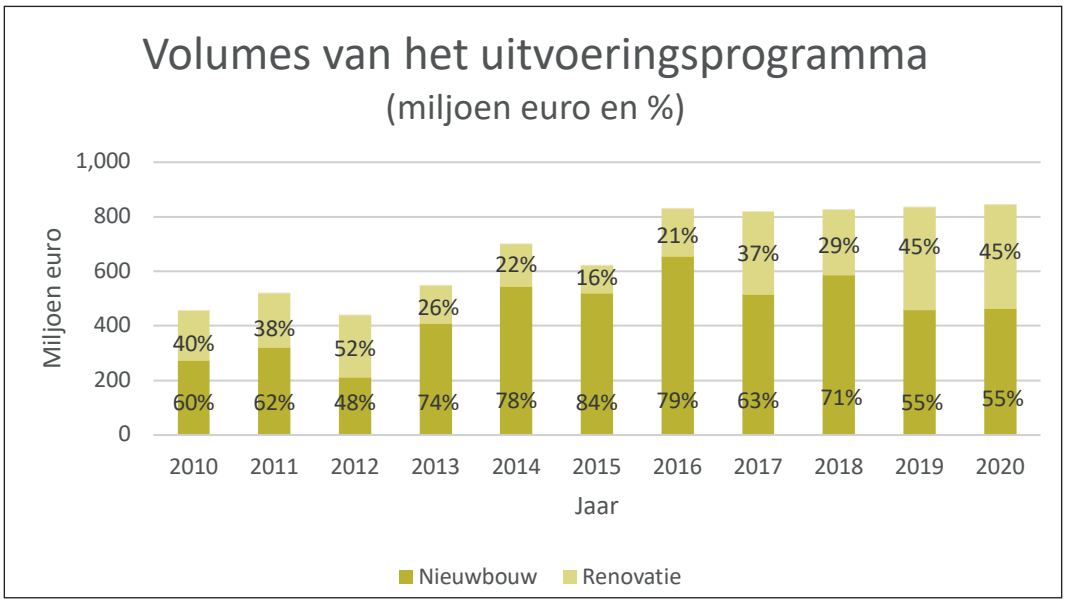
---

77 Andere verrichtingen die met eigen middelen en/of met marktconforme leningen moeten worden gefinancierd hebben onder meer betrekking op de financiering van het gedeelte van investeringen boven het prijsplafond (FS3), op de grondverwerving, de bouw van sociale koopwoningen en het gedeelte van gemeenschapsvoorzieningen of niet-residentiële ruimten waarvoor niet in een subsidie wordt voorzien.

78 Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten (financieringsbesluit). Dat de bijlage het beleidsmatig investeringsprogramma is, blijkt uit de beleidsbrief 2017-2018.

79 De eisen die de Wooncode aan het beleidsmatig investeringsprogramma stelt zijn: *Dat investeringsprogramma heeft betrekking op vijf jaar. Het houdt een verdeling in van de middelen over de nieuwbouw en vervangingsbouw van sociale huurwoningen, de renovatie, verbetering of aanpassing van sociale huurwoningen, gemengde sociale woonprojecten als vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 32°, a), en de bijzondere sociale leningen als vermeld in artikel 79, en een regionale spreiding tot op het niveau van gemeenten of groepen van gemeenten, waarbij het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2, van het decreet Grond- en Pandenbeleid, in rekening gebracht wordt. Zowel de verdeling van de middelen als de regionale spreiding beantwoordt aan de reële woonbehoeften.*

Figuur 3 – Uitvoeringsprogramma 2010-2020 - aandeel renovatie-nieuwbouw – in miljoen euro en relatief



Bron: VMSW

In 2015 gaf de Vlaamse overheid aan dat de financiering met deze gesubsidieerde leningen niet volstond om alle uitgewerkte renovatieprojecten op korte termijn uit te voeren[80]. In de periode 2015-2018 konden wel alle ingediende aanvragen voor investeringen in nieuwbouw én renovatie worden gehonoreerd[81]. De minister verklaarde dat er geen wachtlijsten meer waren bij de VMSW[82]. De VMSW gaf aan dat het vandaag eerder de (interne) *capaciteit* van de SHM is, die bepaalt hoeveel projecten kunnen worden gerealiseerd, niet de beschikbare middelen. Ook de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH) gaf aan dat er voldoende investeringsmiddelen beschikbaar zijn, maar dat het groeipad te weinig rekening houdt met de liquiditeitspositie van de SHM vermits de (progressieve) aflossingen hoger worden dan de inkomsten na belastingen en werkingskosten[83] (zie verder 4.2.2 - Kritische adviezen).

4.2.2 Terugbetaling van leningen door de SHM

De SHM betalen de leningen terug met huurinkomsten, die aangevuld kunnen worden met de gewestelijke sociale correctie (GSC). De laatste jaren ontvangen de SHM ook een bijkomende subsidie op grond van hun investeringsinspanningen (subsidie voor actieve SHM).

[80] Voortgangsrapport 2015, luik mitigatie van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020, p.73.
[81] Commissievergadering nr. C83 (2019-2020) - 16 januari 2020 p.23.
[82] Zie de actuele vraag over de beschikbaarheid van voldoende middelen voor de renovatie van sociale woningen van B. Anseeuw aan minister Homans, (2018-2019).
[83] B. Mallants -VVH: "Renovatie of nieuwbouw" Kiezen of verliezen in: *Sociale huisvesting in Vlaanderen: Blikken naar de toekomst* en *Het hellend vlak: voorstellen om het verstoorde evenwicht in de financiering van sociaal wonen te herstellen* (VVH, 14 november 2017).

Huurinkomsten

De Vlaamse Regering heeft de huurprijs voor een sociale woning die een SHM verhuurt, gereglementeerd, rekening houdend met gezins- en woningkenmerken[84]. Zo houdt de huurprijs rekening met het gezinsinkomen[85] en de gezinstoestand[86], en met de op basis van woningkenmerken zoals ligging, ouderdom, aantal slaapkamers,... geschatte marktwaarde van de woning, gecorrigeerd met een patrimoniumkorting[87] en een energiecorrectie (zie verder). De huurprijs ligt nooit lager dan de minimale huurprijs en is nooit hoger dan de marktwaarde.

Energiecorrectie

Sinds 2020 is de *energiecorrectie* een component in de sociale huurprijsberekening[88]. De idee was de huurprijs te verminderen of te verhogen naargelang de energieprestatie van de woning respectievelijk ondermaats of opmerkelijk goed was. Initieel moest dat sociale verhuurders sensibiliseren en aanzetten tot renovatie. Hoewel de huidige Vlaamse Regering een dergelijke incentive niet meer noodzakelijk acht, opteerde ze er toch voor dit instrument uit te werken om de *split-incentive* bij energiebesparende maatregelen te verkleinen[89]. Het verhoogt de huurprijs van woningen met een energieprestatieniveau dat boven dat van een nieuwbouwwoning uit 2006 ligt, met 90% van het verschil in de (sociale) prijs van het referentieverbruik[90].

Subsidies voor actieve SHM

De toegenomen investeringsvolumes omzetten in projecten vergt grote inspanningen van de SHM. In 2017, 2018 en 2019 kende de Vlaamse Regering subsidies toe aan de SHM op grond van de investeringen die zij verrichtten voor nieuwbouw en grondige renovatieprojecten. Zo kende zij in 2017 10 miljoen euro toe, verdeeld volgens het aandeel dat elke SHM heeft in de totale investeringen in de periode 2014-2016. In 2018 en 2019 kende zij respectievelijk vijftien en tien miljoen euro toe. Dat drie jaar na elkaar een ad-hoc subsidie werd toegekend, was voor de Inspectie van Financiën een duidelijke indicatie van een meer structureel financieringsprobleem. De Vlaamse minister van Wonen stelde een aanpassing van de gewestelijke sociale correctie in het vooruitzicht (zie verder), opdat die in de toekomst ook rekening zou houden met de werkingskosten van de SHM die verbonden zijn aan renovatie- en nieuwbouwprojecten[91].

Gewestelijke sociale correctie

Als de huurinkomsten en eventuele andere inkomsten niet volstaan om de kredietaflossingen en de werking van de SHM te dekken, ontvangt de SHM een gewestelijke sociale correctie (GSC). Die toelage moet de SHM met veel huurders met een laag inkomen toelaten tekorten op te vangen. De afgelopen vijf jaar ging jaarlijks tussen de 2,8 en 7,9 miljoen euro naar een twintigtal SHM.

---

84 Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, art. 38 e.v.

85 In regel bedraagt de maandelijkse huurprijs 1/55e van het netto belastbaar jaarinkomen.

86 Per persoon ten laste geniet men een korting van 19 euro.

87 Dat betekent dat voor woningen met een marktwaarde lager dan 736 euro een korting wordt toegekend.

88 Het kaderbesluit sociale huur van 2008 voorzag al in de mogelijkheid.

89 De lasten van de energiebesparende maatregelen voor de SHM en de baten voor de huurders.

90 Daarbij stipte het Vlaamse Huurdersplatform in zijn memorandum aan dat de huurprijsberekening al rekening houdt met elementen van energiezuinigheid middels de marktwaarde (memorandum van het Vlaams Huurdersplatform, de Vlaamse huurdersbonden en VIVAS, naar aanleiding van de Vlaamse en federale verkiezingen 2019, p. 24).

91 Commissievergadering nr. C93 (2019-2020) - 23 januari 2020.

Kritische adviezen

Bij de vaststelling van het financieringsbesluit argumenteerde de Vlaamse Woonraad[92] dat de Vlaamse Regering, om de algemene rendabiliteit van nieuwe projecten te garanderen, rekende op de huuropbrengsten van de oudere woningen, waarvoor de SHM geen aflossingen meer dienden te betalen. Volgens de Vlaamse Woonraad hield zij echter te weinig rekening met de mogelijke effecten van deze renovatieprojecten op de globale financiering: doordat het aandeel woningen zonder leninglasten daalt, kan minder worden bijgedragen aan andere, niet kostenrendabele (nieuwbouw)projecten. Ook de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH) pleitte voor aanpassingen in afwachting van een grondige herdenking van de financiering[93]. Zoals al gesteld, is de herhaalde toekenning van de subsidie voor actieve SHM volgens de Inspectie van Financiën een indicatie voor een structureel probleem.

Volgens de Vlaamse overheid is het huidige financieringssysteem voldoende sluitend en performant, als de financiering niet per project, maar over het geheel van het patrimonium wordt bekeken. Bovendien betreft het een systeem met leningen op 33 jaar en volgens de VMSW is het bijgevolg nog te vroeg om hierover te oordelen. Mits de komende jaren voldoende begroot wordt, vormt de GSC dan het sluitstuk van de financiering dat het eventuele verlies bijpast[94]. Volgens de Vlaamse overheid verbeteren ook andere maatregelen het evenwicht, zoals de aanpassing van de huurprijzen. Uit monitoring door de VMSW blijkt ten slotte dat de SHM hun rekening-courant verhogen, met het oog op het toekomstig onderhoud van hun groter wordend patrimonium. Niettemin zal de financiering moeten worden herbekeken in het licht van de reorganisatie van de actoren tot woonmaatschappijen en daarvoor zal nog een studie worden uitgevoerd, aldus de VMSW.

4.2.3 Subsidies voor energetische renovaties[95]

Subsidiemechanismen voor energetische renovaties: REG, VKF1 en VKF2

Het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 houdende subsidiëring van SHM voor uitgaven met betrekking tot rationeel energieverbruik en groene warmte (REG-besluit) voorzag in een eenmalige subsidie van 28,5 miljoen euro, waarmee de VMSW de SHM diende te stimuleren om sociale huurwoningen energiezuiniger te maken. Hoewel de begeleidende nota bij het besluit de reële noden veel hoger had ingeschat, vormde dit een eerste stap naar een meer structurele subsidiëring van de energetische renovatie-inspanningen.

In plaats van jaarlijkse ad hoc subsidies voor de vervanging van verouderde ketels en enkel glas toe te kennen, heeft de Vlaamse Regering met dit besluit verscheidene subsidieerbare maatregelen samengebracht en uitgebreid met isolatie- en groene-warmtetoepassingen, zoals een warmtepomp of een zonneboiler voor nieuwbouwwoningen. Het besluit, met aanvanke-

---

92 Advies 2012/08.

93 Memorandum (VVH , 25 mei 2014) en *Het hellend vlak: voorstellen om het verstoorde evenwicht in de financiering van sociaal wonen te herstellen* (VVH, 14 november 2017).

94 De Vlaamse overheid erkent wel dat bepaalde parameters geëvolueerd zijn en bijgesteld zouden kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is de verwachte inflatie, die zowel de marktprijs van de woning als de gezinsinkomsten beïnvloedt, en dus ook de huurinkomsten van de SHM. Bij de uitwerking van de financieringswet werd de inflatie op 2% geschat, waardoor het model met een progressieve aflossing van 2% werkt.

95 De subsidies die het agentschap Wonen aan de VMSW ter beschikking kan stellen vanaf 2020 op basis van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 september 2020 worden hier niet besproken.

lijk als einddatum december 2016[96], zou ook de SHM toelaten hun investeringsbeslissingen voor energiebesparende projecten op grond van een meerjarenplanning te nemen. Naarmate bijkomende middelen uit het Vlaams Klimaatfonds beschikbaar werden, nam de Vlaamse Regering bijkomende subsidieerbare maatregelen in het besluit op.

Bij de goedkeuring van het Vlaams Klimaatplan 2013-2020 in juni 2013 reserveerde de Vlaamse Regering 7,8 miljoen euro uit het Vlaams Klimaatfonds voor grondige-renovatiepremies voor de SHM (VKF1)[97]. Het daarvoor uitgewerkte reglementair besluit omschreef een grondige renovatie als volgt: *een renovatie waarbij verschillende subsidieerbare maatregelen werden toegepast waardoor het gebouw zal voldoen aan de ERP2020 doelstelling*. Doordat de uitvoering van de projecten aanvankelijk traag verliep[98], werden de subsidievoorwaarden versoepeld, waardoor het beschikbare bedrag op korte termijn volledig kon worden vastgelegd. Zo verdween de vereiste van een collectieve stookinstallatie, zodat ook eengezinswoningen in aanmerking kwamen, en werden de premies voorafgaand aan de bestelling van de werken toegewezen op basis van forfaitaire subsidiebedragen en voorschotten[99].

Naar aanleiding van de Vlaamse klimaattop eind 2016 besliste de Vlaamse Regering in de periode 2016-2019 80 miljoen euro, of 20 miljoen per jaar[100], bijkomend in de renovatie van de sociale woningen te zullen investeren (VKF2). Met de septemberverklaring 2018 wees zij een bijkomend krediet van 16 miljoen euro toe[101], en ook in 2020 werd 20 miljoen euro uitgetrokken. Aangezien het VKF-premiestelsel het uitdovende REG-premiestelsel voor afzonderlijke investeringsmaatregelen zou vervangen, werd de uitvoering van één enkele maatregel[102], mits de woning daarna aan de ERP2020-voorwaarden zou voldoen, beschouwd als een grondige renovatie[103]. Verder konden de VKF-middelen voortaan ook aangewend worden voor de subsidiëring van vervangbouw, aangezien dat tot energiezuiniger woningen kan leiden dan de gefaseerde toepassing van losse maatregelen.

---

96 De looptijd werd (stapsgewijs) verlengd naar 31 december 2019.

97 Besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013. De modaliteiten voor de toekenning van de VKF-premie door de VMSW werden geïntegreerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 door het wijzigingsbesluit van 10 januari 2014.

98 Midden 2015 was slechts één subsidie uitgekeerd. Uit een bevraging van de VMSW bij de SHM bleken in totaal ongeveer twintig projecten voor subsidiëring in aanmerking te komen.

99 Besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015.

100 80 miljoen euro van de 324 miljoen euro beschikbare klimaatmiddelen.

101 3 miljoen euro werd bijkomend toegekend in 2018, 13 miljoen euro in 2019.

102 In tegenstelling tot de initiële ERP-doelstellingen, werd ook de installatie van een ventilatiesysteem toegevoegd aan de subsidieerbare maatregelen.

103 Het besluit van de Vlaamse Regering heeft de bepalingen over de aanwending van dit budget op 23 december 2016 toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 houdende de subsidiëring van sociale huisvestingsmaatschappijen voor uitgaven met betrekking tot rationeel energieverbruik en groene warmte.

De onderstaande tabel vat de hoofdkenmerken van de diverse subsidiestelsels schematisch samen.

Tabel 12 - Overzicht van de verschillende subsidiestelsels

Subsidiestelsel	REG	VKF1	VKF2
Budget	28,5 miljoen euro	7,8 miljoen euro	116,3 miljoen euro
Periode	Sinds 2011 Einddatum 12/2019	Sinds 2013 Einddatum 12/2019	Sinds 2016
Aanvraag	De subsidie wordt aangevraagd na uitvoering van de werken. Geen voorafgaandelijke reservering van budget	De subsidie wordt vooraf aan de bestelling van de werken aangevraagd en het budget wordt vastgelegd. Een voorschot van 80% wordt na bestelling uitbetaald. De resterende 20% na uitvoering van de werken.	
Type werkzaamheden	Losse renovatie-ingrepen in bestaande woningen Enkel voor warmtepompen en zonneboilers kwamen ook nieuwbouwwoningen in aanmerking	Minstens 2 maatregelen, initieel voor renovaties van woon gelegenheden aangesloten op collectieve stookinstallaties. De woningen dienen na de werken ERP-conform te zijn	Minstens 1 maatregel voor de renovatie of vervanging van sociale huurwoningen. De woningen dienen na de werken ERP-conform te zijn

Bron: VMSW

Provinciale verdeelsleutel

Bij de toekenning van de subsidies aan de SHM dient de VMSW altijd een provinciale verdeelsleutel te respecteren, die steunt op de eerste ERP-bevraging in 2010[104]. Daardoor valt het aandeel van de provincies Limburg en Vlaams-Brabant – die minder ERP-gebreken voor hun woningen rapporteerden – lager uit.

Uit een interne evaluatie van de VMSW bleek dat de provinciale verdeelsleutel een vlotte dossierafhandeling in de weg staat: door de opsplitsing van de middelen per provincie moet het budget op vijf, in plaats van op één niveau, worden beheerd. Bovendien ervoeren SHM in sommige provincies een gebrek aan middelen, terwijl in andere provincies nog voldoende deelbudgetten beschikbaar waren[105]. Daarom voorzag de toekenning van de VKF-middelen in 2016 in de mogelijkheid budgetten te herverdelen tussen provincies. In 2017, 2018 en in 2020 vond een herverdeling plaats op grond van de verwachte premie-aanvragen (zie tabel 13), waardoor de aanvragen die initieel niet konden worden uitbetaald wegens budgettekort, alsnog uitgekeerd konden worden[106] (zie tabel 14).

[104] De grootte van het patrimonium en het aandeel woningen zonder dakisolatie, enkele beglazing of zonder cv werden hierbij in rekening gebracht. Na het advies van de Raad van State werd de provinciale verdeelsleutel ook van toepassing op de bijkomende VKF-middelen.

[105] Voorgangsrapport 2017 – luik mitigatie – Bijlage 1 9.02.2018, p.24 e.v.

[106] VR2017.15.09 MED.0350 en VR2018.19.10 MED.0393 - herverdeling middelen REG-VVK.

Tabel 13 – Provinciale verdeelsleutel voor en na herverdeling

Provincie	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen
Aandeel in totaal aantal woningen (2019)	30,8%	13,2%	25,0%	11,4%	19,6%
Initiële Verdeelsleutel 2010	28,3%	10,9%	27,0%	9,9%	23,9%
Aandeel in middelen midden 2020	34,7%	13,8%	23,3%	9,3%	18,9%

Bron: VR2018.19.10 MED.0393

Tabel 14 – Aangewende middelen per subsidiestelsel en provincie op 31 december 2019 (in miljoen euro)

Provincie	Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
REG	5,3	4,1	9,2	2,6	7,3	28,7
VKF1	3,8	1,1	2,2	1,1	2,9	11,2
VKF2	28,0	13,1	8,0	17,2	14,0	80,4

Bron: VMSW

Besteding van de middelen en kostendekkingsgraad

De VMSW volgt de besteding van de REG- en VKF-subsidies op. De onderstaande tabel biedt daarvan een overzicht.

Tabel 15 – Voorlopig overzicht van de aangewende middelen per maatregel (bedragen in euro)

Maatregel	REG	VKF1	Output VKF1	VKF2	Output VKF2
HR ramen	10.970.537	3.524.369	27.701 m²	6.604.177	42.070 m²
HRplus ramen				19.102.189	82.547 m²
HR glas	40.908	12.320	373m²	114.071	3.222 m²
Dakisolatie	3.178.821	1.078.712	62.543 m²	11.029.025	345.528 m²
Vloerisolatie	133.975	337.875	31.466 m²	3.021.095	110.936 m²
Na isolatie spouwmuur	341.486	315.939	31.667 m²	2.016.931	136.684 m²
Spouwisolatie				2.419.457	190.368 m²
Gevelisolatie	1.178.134	4.439.115	53.351m²	11.647.118	87.017 m²
Gevelisolatie crepi				1.098.922	7.077 m²
Vervanging cv-ketel	8.914.605	453.600	601 stuks	5.729.349	5.075 stuks
Kachel	35.600			6.000	
Optimalisatie stookplaats	411.884	566.887	893 woningen	1.401.012	1.773 woningen
Niet-geotherm warmtepomp	1.600			269.600	270 woningen
Geothermische warmtepomp	54.187	12.500	5 woningen	764.580	278 woningen
Zonneboiler individueel	861.847	40.500	27 woningen	706.800	409 woningen
Zonneboiler collectief		161.390	618 m²	565.877	1.734m²
Verwijderen elektrische verwarming	724.011	226.495	1.487,30 KW	1.725.191	8.835KW
Ventilatie	1.734.054			7.636.073	
Waterverwarmer	5.000				
Verbruiksmeter	65.100				
Sloop				4.571.195	1.964
Totaal	28.651.749	11.169.701		80.428.662	

Bron: VMSW

De VMSW gaf aan dat bij de bepaling van de premiebedragen een zekere kostendekkingsgraad is nagestreefd, opdat de subsidie voldoende substantieel zou zijn om de SHM te overtuigen de werkzaamheden uit te voeren. De VKF1–premie werd bij de renovatie van 1.158 huizen en 1.312 appartementen aangewend en vertegenwoordigde gemiddeld 40% van de totaalkosten van de energetische aanpassingen. Ten opzichte van de totaalkosten van de renovatiewerken dekte de subsidie maar een beperkt deel: onder de initiële subsidievoorwaarden niet meer dan 5%, na de versoepeling van deze voorwaarden ten hoogste 8%[107].

Op grond van voorlopige data van begin 2019 raamde de VMSW dat de premies in kader van het VKF2-stelsel aangewend zouden worden bij de renovatie of vervanging van 8.055 huizen en 4.736 appartementen. De verhouding tussen het premiebedrag en de rechtstreeks gerelateerde energie-investeringen varieerde tussen de 25% en de 60% en de premie vertegenwoordigde gemiddeld 6,3% van het totale investeringsbedrag.

[107] Voorgangsrapport 2017 - luik mitigatie - bijlage 1, 9.02.2018.

De VMSW concludeerde dat de premie bij zuivere energierenovatieprojecten een duidelijke incentive vormde om de werken uit te voeren, maar dat de secundaire kosten bij meer complexe situaties oplopen, waardoor vaste forfaits per maatregel minder in relatie staan tot de totaalkosten van het project[108].

Terugvloei naar het Klimaatfonds

Het regeerakkoord 2014-2019 bepaalde dat de financiële opbrengst van de energiebesparing die de inzet van middelen uit het Klimaatfonds meebrengt, voor een deel naar de huurders en voor een deel terug naar het Klimaatfonds diende te vloeien[109]. De VMSW wijst erop dat de opbrengsten van de gesubsidieerde maatregelen die voor een energiebesparing zorgen, deels via een lagere energiefactuur ten goede komen van de huurders en deels via de energiecorrectie de SHM ten goede komen. De opbrengsten vloeien echter niet terug naar het Klimaatfonds, volgens de VMSW doordat de huurprijs voornamelijk bepaald wordt door de inkomenssituatie van de huurders, en in mindere mate door de energiekenmerken van de woning. In de visienota van de Vlaamse Regering van 11 september 2020[110] over de bestedingen van de middelen uit het Klimaatfonds is een veralgemeende terugvloei niet meer opgenomen.

4.3 Conclusies

De renovaties van het sociaal huurpatrimonium vergen aanzienlijke middelen. De afgelopen jaren (2015-2018) werd jaarlijks 223 miljoen euro werkzaamheden opgeleverd, waarvan 93 miljoen euro vervangbouw en 130 miljoen euro renovatie (zowel energetische als niet energetische). Voor de legislatuur 2019-2024 ramen de SHM de vereiste kredieten op meer dan het dubbele, ook de VMSW hanteert substantieel hogere ramingen. De budgettaire haalbaarheid van de langetermijndoelstelling 2050 én de gelijktijdige uitbreiding van het patrimonium zijn nog niet uitgeklaard. De Vlaamse Regering heeft nog geen beleidsmatig investeringsprogramma vastgesteld dat, zoals de Wooncode vereist, tegemoet komt aan de reële woonbehoeften, een regionale spreiding inhoudt én een verdeling opmaakt tussen de verrichtingen voor nieuwbouw, vervangingsbouw, renovatie en aanpassing.

De verrichtingen van de SHM om hun patrimonium te verbeteren, worden grotendeels gefinancierd met gesubsidieerde leningen (FS3-leningen). Instanties als de Vlaamse Woonraad en de Vereniging voor Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen stellen vragen bij de werkbaarheid van dat systeem. De Vlaamse overheid heeft de huurprijs al aangepast, maar wellicht zijn nog andere maatregelen nodig, doordat bepaalde aannames bij de totstandkoming van het stelsel ondertussen achterhaald zijn zodat er in de toekomst budgettaire inspanningen voor de GSC zullen nodig zijn. In afwachting van een evaluatie en eventuele aanpassingen, zijn naast de basisfinanciering met FS3-leningen, enkele ad hoc subsidies uitgewerkt, zoals REG-subsidies, VKF-subsidies – die overigens niet terugvloeien naar het Klimaatfonds, zoals aanvankelijk afgesproken – en subsidies voor actieve SHM.

---

[108] Voorgangsrapport 2017 - luik mitigatie - bijlage 1, 9.02.2018.

[109] *De middelen voor interne broeikasgasemissie-reductiemaatregelen uit het klimaatfonds worden prioritair ingezet voor energiebesparende maatregelen bij gebouwen. Vanuit kostenefficiëntie wordt bijzondere aandacht gegeven aan sociale huurwoningen. De financiële opbrengst van deze energiebesparing vloeit voor een deel naar de huurders en voor een deel terug naar het klimaatfonds*. Regeerakkoord 2014-2019, p. 85. Zie ook in dezelfde zin de beleidsnota Omgeving 2014-2019, p. 60.

[110] Visienota 'Cofinanciering in functie van de kostenefficiëntie voor allocatie van middelen uit het Vlaams Klimaatfonds voor Vlaamse mitigatiemaatregelen', VR 2020 1109 DOC.0985/1BIS.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

De beleidsdoelstellingen voor de energetische renovatie van de Vlaamse sociale huurwoningen van huisvestingsmaatschappijen zijn voornamelijk onder impuls van het Europees beleid tot stand gekomen. De eerste belangrijke doelstelling was het ERP2020, dat op eerder korte termijn drie punctuele verbeteringen in woningen beoogde, met name dakisolatie, dubbele beglazing en een kwaliteitsvolle verwarmingsinstallatie. Hoewel die doelen voor alle Vlaamse woningen werden nagestreefd en de sociale huisvestingssector een voorbeeldfunctie heeft, werden de doelen onder meer omwille van de administratieve opvolging minder streng geformuleerd voor de sociale huisvesting. De juridische sanctionering om woningen ongeschikt te verklaren indien niet voldaan is aan de energieprestatie-eisen, werd afgezwakt naarmate 2020 naderde, onder meer omdat er geen draagvlak voor was. Het volstaat dat de woning energetisch het niveau haalt van een woning uit de zeventiger jaren. Ondertussen stelde de Vlaamse Regering een langetermijndoelstelling 2050 vast, waarbij elke woning zou moeten voldoen aan de vereisten van een woning waarvoor een bouwvergunning werd aangevraagd in 2015.

Het nastreven van de doelstellingen 2020 kan op gespannen voet komen te staan met de langetermijndoelstelling 2050: kleine ingrepen kunnen zinloos zijn in het licht van de langetermijndoelstelling of het bereiken van dat doel bemoeilijken. Binnen de sociale huisvestingssector zijn dan ook meerdere maatregelen genomen om renovatie-investeringen meer planmatig en beter onderbouwd te laten gebeuren. Zo bestaat een systeem van renovatietoets, waarbij de SHM bij concrete investeringen hun intenties op vijf jaar in toelichtingsnota's verduidelijken, rekening houdend met de algehele staat van de woning, wat de VMSW beoordeelt. Totaalrenovaties kunnen sinds 2017 in aanmerking komen voor een volledig gesubsidieerde lening. Voorts verstrekt de VMSW ook technische ondersteuning, onder meer in de vorm van richtlijnen die de Vlaamse Regering in april 2020 bekrachtigde, en zette ze raamovereenkomsten op, maar die moeten nog verder worden geïmplementeerd. Een plan voor de sociale huisvesting om de langetermijndoelstelling 2050 te realiseren is nog niet vastgesteld.

De doelstellingen van het ERP2020 waren medio 2020 niet gehaald: 6,3% van de sociale woningen voldeed niet aan de doelstelling inzake dakisolatie, 8,1% voldeed niet aan de doelstelling inzake isolerende beglazing en 9,6% voldeed niet aan de doelstelling inzake centrale verwarming. Sinds de start van het programma zijn de energetische kenmerken van het sociaal huurpatrimonium niettemin in belangrijke mate verbeterd, aldus een evaluatie van de VMSW, en die resultaten zijn ook beter dan in het volledige woningenbestand. De achterstand zou deels te verklaren zijn doordat SHM geen punctuele investeringen willen doen in woningen die het patrimonium op korte termijn zullen verlaten of waarvoor een totaalrenovatie wordt overwogen. Voor het merendeel van de SHM met een woningenbestand dat in 2018 voor minder dan 70% aan de ERP-doelstellingen voldeed, wijzen de verslagen van de visitatieraad op gebreken als een onvolledige inventaris van de staat van het patrimonium en het uitblijven of laattijdig starten van een meerjarenrenovatieplanning. Een andere aangehaalde oorzaak was o.a. de

moeizame opstartfase van totaalrenovatieprojecten doordat voldoende wooneenheden leeg moeten zijn.

Gelet op de resterende achterstand, is het onwaarschijnlijk dat de doelstellingen alsnog zullen worden gehaald. Sommige problemen, zoals de aanwezigheid van elektrische verwarming in relatief recente woningen, zullen wellicht de komende jaren geen oplossing krijgen. Als de sociale huisvestingssector consequent verder werkt naar de renovatiedoelstellingen voor 2050, hoeft het niet volledig halen van de ERP2020-doelstellingen niet problematisch te zijn. De vraag rijst echter of de langetermijndoelstellingen financieel haalbaar zijn, rekening houdend met andere beleidsdoelstellingen zoals een uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium. Tot nu toe behelpt de Vlaamse Regering zich met bijkomende ad hoc subsidies, zoals de REG- en VKF-subsidies - die niet terugvloeien naar het Klimaatfonds -, en subsidies voor actieve SHM. Toch wordt aangenomen dat het sluitstuk van de financiering, de gewestelijke sociale correctie, waarbij de overheid bijspringt in de terugbetaling van de leningen door SHM die veel huurders met een laag inkomen hebben, in de volgende jaren verder zal moeten toenemen. Het beleidsmatig investeringsprogramma dat de Vlaamse Regering voor woonprojecten uitwerkte, voldoet niet aan de vereisten van de Vlaamse Wooncode (geen verdeling van de middelen over nieuwbouw, vervangingsbouw, renovatie en aanpassingswerken; geen regionale spreiding) en heeft geen direct verband met reële woonbehoeften.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient een beleidsmatig investeringsprogramma op te maken dat voldoet aan de vereisten van de Wooncode.
- De Vlaamse Regering dient te zorgen voor een financiële meerjarenplanning die de haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen voor energetische renovatie van het sociaal huurpatrimonium garandeert.
- De Vlaamse minister van Wonen dient de renovatietoets te hervormen zodat het instrument de VMSW in staat stelt om de renovatieplannen van de SHM te beoordelen in het licht van de langetermijndoelstelling 2050. Daarbij dient te worden onderzocht of een afwegingskader kan worden ontworpen dat meer richting geeft aan investeringskeuzes in concrete gevallen, in het bijzonder bij de keuze tussen vervangingsbouw, ingrijpende energetische renovaties of gefaseerde punctuele maatregelen.
- De VMSW dient de SHM blijvend te stimuleren om actuele data in te voeren in de patrimoniumdatabank.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

Op 11 januari 2021 heeft de Vlaamse minister van Wonen geantwoord dat hij zich grotendeels kon vinden in het rapport, behalve in het punt dat de sociale-huurwoningsdoelstellingen voor 2020 minder streng zouden zijn geformuleerd. Voorts meende de minister dat er vooruitgang is geboekt, ook al zijn de doelstellingen nog niet gehaald.

Op de aanbeveling tot vaststelling van een beleidsmatig investeringsprogramma, antwoordde de minister dat de nieuwe programmatiecyclus van 2013 een bottom-up meerjarenplanning introduceerde, die dit investeringsprogramma in de praktijk vervangt. Volgens hem geven regelgevende bepalingen de contouren aan waarbinnen kan worden gewerkt, en lijnen zij af in hoeveel middelen wordt voorzien en hoe deze middelen moeten worden ingezet voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen. De bijlage bij het financieringsbesluit dient als leidraad om investeringsvolumes te bepalen die de realisatie van het bindend sociaal objectief (de uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium) mogelijk maken. Momenteel worden voorbereidingen getroffen om nieuwe doelstellingen te formuleren voor de periode na de realisatie van het bindend sociaal objectief, dus vanaf 1 januari 2026. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van het woonbeleidsplan, in het bijzonder die op het vlak van energie tegen 2050. De minister gaf aan dat een regelgevend initiatief zal worden opgestart om deze werkwijze in de Vlaamse Codex Wonen te verankeren.

Op de tweede aanbeveling antwoordde de minister dat hij beleidsmatig bezig is met de opmaak van een financiële meerjarenplanning die de haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen voor energetische renovatie van het sociaal huurpatrimonium garandeert. In de loop van 2020 vond overleg plaats met de SHM om een actieplan op te stellen en de sector heeft zich achter de klimaatambities geschaard. In eerste instantie zal een *high-level* renovatieplanning met 2050 als horizon, meer inzicht geven in de technische, organisatorische en financiële uitdagingen. Daarmee zal dan de financiële haalbaarheid en de impact op het bredere financieringssysteem van de sector geëvalueerd worden.

De minister overweegt ook maatregelen om tegemoet te komen aan de derde aanbeveling. Zo zal de tijdshorizon van vijf jaar voor de renovatietoets worden uitgebreid naar de horizon 2050. Er is evenwel geen consensus over de meest aangewezen renovatiestrategie, doordat dit sterk situatieafhankelijk is. De minister zal wel meer algemene inzichten uit onderzoek met de sector delen.

Ten aanzien van de laatste aanbeveling verklaarde de minister dat hij er zorg voor zal dragen dat de VMSW de SHM blijft stimuleren om actuele data in te voeren in de patrimoniumdatabank.

Het antwoord is opgenomen als bijlage 2.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Resultaten ERP2020-doelstellingen per SHM

Patrimonium en doelbereik ERP 2020 per SHM

Huisvestingsmaatschappij	Woningen				% woningen waar doel is bereikt			
Nr.- Naam	Aantal	Huis	App.	Bouwjaar mediaan	ERP	Dak	Glas	CV
1010 - De Ideale Woning	6394	33%	67%	1979	66%	91%	72%	89%
1065 - A.B.C.	1979	9%	91%	1995	71%	100%	80%	91%
1110 - Goed Wonen.Rupelstreek	881	16%	82%	1976	98%	100%	98%	98%
1140 - Woonhaven Antwerpen	17840	4%	95%	1976	75%	88%	87%	95%
1150 - Volkswoningen van Duffel	1366	66%	34%	1977	88%	97%	95%	94%
1155 - Geelse Huisvesting	2136	41%	59%	1983	95%	97%	99%	99%
1160 - Mij. voor de Huisvesting van het kanton Heist-op-den-Berg	1391	56%	44%	2000	98%	98%	100%	98%
1170 - De Woonbrug	1201	57%	43%	1984	99%	99%	100%	99%
1200 - Lierse Mij. voor de Huisvesting	1152	53%	47%	1997	88%	98%	100%	90%
1210 - Woonpunt Mechelen	2694	37%	62%	1996	75%	77%	88%	93%
1230 - Molse Bouwmij. voor de Huisvesting	1141	48%	52%	1999	99%	99%	100%	99%
1250 - Bouwmij. De Noorderkempen	1388	66%	33%	1993	90%	91%	97%	95%
1256 - Woonveer Klein-Brabant	1553	59%	41%	1983	80%	81%	99%	91%
1290 - DE ARK	2773	69%	31%	1980	92%	100%	93%	99%
1295 - Zonnige Kempen	2217	58%	42%	1995	94%	98%	96%	100%
1300 - Samenwerkende Maatschappij voor Volkshuisvesting	1612	48%	51%	1975	72%	90%	85%	88%
1310 - De Voorkempen H.E.	1393	51%	49%	2000	92%	100%	99%	93%
1320 - Woonpunt Schelde-Rupel	1085	66%	34%	1985	75%	89%	100%	79%
2228 - Providentia	3301	40%	60%	1981	97%	100%	100%	97%
2250 - Diest-Uitbreiding	874	51%	49%	1982	75%	78%	100%	97%
2290 - Gewestelijke Maatschappij voor Volkshuisvesting	2217	40%	60%	2001	88%	97%	98%	90%
2350 - Woonpunt Zennevallei	1927	39%	60%	1986	65%	88%	100%	77%
2351 - Volkswoningbouw	779	67%	33%	1970	67%	78%	68%	99%
2360 - Sociaal Wonen arro Leuven	416	89%	11%	1984	91%	100%	92%	100%
2420 - Dijledal	3348	24%	76%	1995	88%	100%	98%	91%

Huisvestingsmaatschappij	Woningen				% woningen waar doel is bereikt			
Nr.- Naam	Aantal	Huis	App.	Bouwjaar mediaan	ERP	Dak	Glas	CV
2455 - CNUZ	1710	48%	52%	1995	81%	94%	94%	92%
2600 - Elk zijn Huis Gewestelijke Maatschappij voor de Huisvesting	2063	37%	63%	1999	94%	98%	100%	95%
2630 - Inter-Vilvoordse Mij. voor Huisvesting	1822	45%	55%	1979	64%	86%	89%	68%
3060 - Het Lindenhof	694	53%	47%	1986	72%	99%	100%	72%
3070 - Brugse Maatschappij voor Huisvesting	2170	62%	38%	1982	75%	95%	87%	87%
3100 - Vivendo	3365	64%	36%	1983	77%	98%	93%	81%
3120 - WoonWel	615	53%	47%	2007	99%	100%	99%	100%
3140 - Mijn Huis	1840	52%	48%	1985	89%	99%	98%	91%
3150 - t 'Heist Best	395	49%	51%	2001	63%	82%	65%	83%
3200 - Ons Onderdak	1519	67%	33%	1981	67%	97%	97%	71%
3210 - IZI wonen	895	75%	25%	1991	83%	99%	86%	97%
3230 - Wonen Regio Kortrijk	2493	64%	36%	1990	57%	72%	94%	67%
3240 - Eigen Gift - Eigen Hulp	490	29%	71%	1980	83%	100%	100%	83%
3280 - !Mpuls	1591	64%	36%	1972	70%	91%	97%	78%
3315 - De Gelukkige Haard	1832	37%	63%	1983	50%	100%	100%	50%
3320 - De Oostendse Haard	1494	43%	57%	1975	57%	98%	90%	60%
3330 - De Mandel	5053	62%	38%	2003	78%	94%	82%	93%
3380 - Tieltse Bouwmaatschappij	559	55%	45%	1986	71%	77%	99%	82%
3390 - Woonmaatschappij IJzer & Zee	1842	68%	32%	1988	93%	100%	100%	93%
3410 - Helpt Elkander	1307	69%	31%	1980	81%	83%	98%	98%
3421 - De Leie	1338	76%	24%	1985	72%	100%	100%	72%
3431 - De Vlashaard	762	75%	25%	1981	93%	98%	100%	95%
3440 - Eigen Haard (Zwevegem)	1362	73%	27%	1980	72%	99%	89%	79%
4015 - Dewaco-Werkerswelzijn	939	26%	74%	1983	90%	91%	98%	98%
4040 - Gewestelijke Maatschappij voor Huisvesting	2030	54%	46%	1983	85%	92%	99%	86%
4070 - De Volkswoningen	1888	52%	48%	1981	77%	92%	82%	86%
4090 - Meetjeslandse Bouwmaatschappij voor Volkswoningen	1789	82%	18%	1979	89%	97%	99%	89%
4140 - De Gentse Haard	1686	16%	80%	1974	83%	92%	88%	87%
4150 - WoninGent	8877	17%	83%	1976	81%	98%	89%	90%
4160 - Volkshaard	5686	49%	51%	1984	77%	92%	92%	89%
4190 - De Zonnige Woonst	1404	64%	35%	1983	93%	97%	99%	93%
4200 - SHM Denderstreek	2294	47%	53%	1997	95%	98%	99%	97%
4220 - Tuinwijk	1446	41%	59%	1983	68%	85%	99%	78%
4230 - Habitare+	1117	66%	34%	1994	77%	84%	88%	95%
4240 - Ninove-Welzijn	791	60%	40%	1982	76%	90%	76%	90%

Huisvestingsmaatschappij	Woningen				% woningen waar doel is bereikt			
Nr.- Naam	Aantal	Huis	App.	Bouwjaar mediaan	ERP	Dak	Glas	CV
4260 - Hulp in Woningnood	420	76%	24%	1981	94%	100%	100%	94%
4270 - SHM Vlaamse Ardennen	1270	60%	40%	1986	86%	97%	99%	89%
4280 - De Nieuwe Haard	689	31%	69%	1980	40%	72%	46%	90%
4290 - Volkswelzijn	1135	32%	68%	1981	74%	80%	99%	93%
4310 - Sint-Niklase Mij. voor de Huisvesting	1858	26%	74%	1981	73%	84%	100%	77%
4320 - WoonAnker Waas	1754	68%	32%	1984	98%	98%	99%	100%
4340 - Eigen Dak	937	42%	58%	1979	70%	91%	100%	70%
4350 - Gew. Mij. voor Woningbouw	794	70%	30%	1982	97%	98%	100%	97%
4360 - cvba Wonen	1122	77%	23%	1971	57%	61%	59%	70%
7000 - Kantonnale Bouwmij. van Beringen voor Huisvesting	3708	73%	27%	1980	100%	100%	100%	100%
7015 - Maaslands Huis	2039	59%	41%	1977	59%	98%	60%	96%
7030 - Nieuw Dak	3655	37%	63%	1974	90%	97%	100%	93%
7050 - Hacosi	1629	29%	71%	1994	94%	99%	94%	99%
7055 - Cordium	1731	59%	41%	1989	76%	100%	78%	97%
7064 - Kempisch Tehuis	3585	68%	32%	1986	97%	100%	97%	100%
7070 - Ons Dak	2106	62%	38%	1996	100%	100%	100%	100%
7090 - Nieuw Sint-Truiden	1614	40%	60%	1998	89%	100%	100%	89%
7110 - WOONZO	1235	29%	71%	1995	93%	100%	100%	93%

Bron: Patrimoniumdatabank VMSW - augustus 2020

BIJLAGE 2

Antwoord van de minister

11 januari 2021

Betreft: Energie-efficiëntie van sociale woningen – de energetische renovatie van het Vlaams sociaal huurpatrimonium

Geachte mevrouw,

Met veel aandacht heb ik dit auditrapport gelezen. Het rapport geeft een duidelijk inzicht hoe de sociale huisvestingsmaatschappij onder impuls en met ondersteuning van de VMSW gewerkt hebben aan de energetische renovatie van hun patrimonium. Ik kan mij dan ook grotendeels vinden in het rapport behalve op het punt dat de doelen voor sociale huurwoningen voor 2020 minder streng werden geformuleerd. In elk geval hebben de inspanningen van alle actoren gelukkig ook een positief effect gehad zoals ook blijkt uit uw rapport. De doelstellingen van ERP zijn nog niet gehaald maar de resultaten zijn zoals in het rapport vermeld, beter dan de brede huisvestingsscore op basis van een bevraging van VEA. De rapportering in de sociale huisvesting gaat overigens veel meer in detail.

Graag zou ik ook kort willen reageren op de aanbevelingen van het rapport.

U formuleert aanbevelingen voor de Vlaamse Regering, voor mezelf en voor de VMSW en Toezicht. U vraagt in uw eerste aanbeveling dat de Vlaamse Regering een beleidsmatig investeringsprogramma zou opmaken. Het klopt dat de Vlaamse Regering het laatst formeel een investeringsprogramma heeft vastgesteld voor de periode 2009-2013. De contouren waarbinnen kan gewerkt worden, hoeveel middelen en hoe deze moeten worden ingezet voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen zijn wel duidelijk afgelijnd, en dit op basis van (vooral recentere) regelgevende bepalingen. Het vertrekpunt vormt de tabel die als bijlage bij het Financieringsbesluit is gevoegd en die als leidraad dient bij de minimale investeringsvolumes waarin moet worden voorzien voor de realisatie van het Bijzonder Sociaal Objectief. In dit Bijzondere Sociaal Objectief werden doelstellingen geformuleerd en de benodigde investeringsvolumes berekend die noodzakelijk zijn om deze doelstellingen te realiseren. Daarnaast werd in 2013 een nieuwe programmatiecyclus geïmplementeerd met het Procedurebesluit Wonen van 25 oktober 2013. De meerjarenplanning die daarbij werd geïntroduceerd en waarmee een overzicht wordt gegeven van de projecten die binnen de drie jaar zullen worden uitgevoerd (toegewezen op het jaarbudget), vervangt in de praktijk dit investeringsprogramma. Dit geeft namelijk een goed overzicht van de projecten die zich aandienen en laat vanuit een bottom-up benadering toe om de budgetten zo efficiënt mogelijk in te zetten. In die meerjarenplanning wordt overigens ook rekening gehouden met de decretale bepaling uit artikel 4.13, §2, van de Vlaamse Codex Wonen, dat vereist dat minstens 30% van het budget wordt

voorbehouden voor de renovatie of vervangingsbouw van sociale huurwoningen, of voor de verbetering of aanpassing van sociale huurwoningen.

Wanneer het BSO in een bepaalde gemeente al bereikt is, kan die gemeente ook een woonbeleidsconvenant afsluiten om bijkomende sociale huurwoningen te bouwen met gesubsidieerde middelen van het Vlaams Gewest. Hiervoor is in lijn met het regeerakkoord overigens een bijkomende reglementaire bepaling in voorbereiding, die het afsluiten van woonbeleidsconvenanten slechts mogelijk maakt voor gemeenten waar het aandeel aan sociale huurwoningen op haar grondgebied minder dan 15% bedraagt t.o.v. het aantal huishoudens op 1 januari 2008. Daaromtrent heeft de Vlaamse Regering op 18 december 2020 een principiële beslissing genomen in een voorontwerp van decreet. De bestaande en vooropgestelde regels rond woonbeleidsconvenanten sluiten aan bij de bottom-up benadering die wordt nagestreefd met de meerjarenplanning, die in de praktijk voor een effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare middelen zorgt. Het bepalen van een investeringsprogramma is in die context een louter formele stap die bovendien voor minder flexibiliteit zou zorgen, wat ten koste zou kunnen gaan van de effectiviteit en efficiëntie die met de bottum-up benadering wordt gerealiseerd.

Momenteel worden overigens de nodige voorbereidingen getroffen om voor de periode na de realisatie van het BSO (dus vanaf 01/01/2026) nieuwe doelstellingen te formuleren, waarbij dan ook rekening wordt gehouden met de doelstellingen van het Woonbeleidsplan, in het bijzonder de doelstellingen en de noodzakelijke budgetten om de doelstellingen op vlak van energie tegen 2050 te behalen. Deze werkwijze zoals die nu en in de toekomst zal worden toegepast, dient wel in de Vlaamse Codex Wonen te worden verankerd. Hiervoor zal een regelgevend initiatief worden opgestart.

Een tweede aanbeveling uit uw rapport is dat de Vlaamse Regering een financiële meerjarenplanning moet opmaken die de haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen voor energetische renovatie van het sociaal huurpatrimonium garandeert. Ik ben daar beleidsmatig volop mee bezig. Zoals aangegeven in het regeerakkoord en de Beleidsnota Wonen wordt de verdere verduurzaming van het sociale gebouwpatrimonium verder vormgegeven in de komende legislatuur. In de loop van 2020 vond overleg plaats met de sociale huisvestingsmaatschappijen om een actieplan op te stellen met als uitgangspunt de langetermijndoelstelling 2050 van 100 kWh/m² (of label A) voor elke woning. De sector schaart zich daarbij achter de klimaatambities en zal om concreet zicht te krijgen op de nodige inspanningen, zowel budgettaire als qua capaciteit, in eerste instantie werk maken van een high-level renovatieplanning met horizon 2050. Deze oefening zal alle betrokkenen meer inzicht geven in de technische, organisatorische en financiële uitdagingen. Met deze input zal de financiële haalbaarheid van de veralgemeende renovatiebeweging op grote schaal op zich en zijn impact op het bredere financieringssysteem van de sector geëvalueerd worden.

Een derde aanbeveling is dat de renovatietoets zou moeten worden hervormd zodat het instrument de VMSW in staat stelt om de renovatieplannen van de SHM te beoordelen in het licht van de langetermijndoelstelling 2050. Daarbij dient te worden onderzocht of een afwegingskader kan worden ontworpen dat meer richting geeft aan investeringskeuzes in concrete gevallen, in het bijzonder bij de keuze tussen vervangingsbouw, ingrijpende energetische renovaties of gefaseerde punctuele maatregelen. Ook hiervoor overweeg ik de nodige maatregelen. Met het oog op het effectief behalen van de klimaatdoelstellingen is de aftoetsing van de voorgestelde renovaties aan het breder kader wenselijk. Hiervoor zal de huidige

beperkte tijdshorizon van 5 jaar binnen het instrument 'renovatietoets' uitgebreid worden naar de horizon 2050 met de projectie van de nodige werken om de lange termijndoelstellingen te behalen. Met deze aanpak zullen SHM's verplicht worden om van begin af aan het volledige renovatietraject in rekening te brengen en hierin weloverwogen keuzes te maken.

Binnen het overleg met de sector bleek dat er geen veralgemeende consensus is over welke renovatiestrategie algemeen het meest aangewezen is omdat dit sterk situatieafhankelijk is. Er bestaat met andere woorden een spanningsveld tussen de opties vervangingsbouw en verregaande renovatie waarbij zowel de kostenefficiëntie, de technische opties als de milieuconsequenties (zoals sloopafval) een rol spelen. Meer algemene inzichten uit uitgevoerd of bijkomend onderzoek zullen met de sector gedeeld worden om hen hierin handvaten te geven.

De laatste aanbeveling uit uw rapport gaat over de VMSW. De VMSW moet de SHM blijven stimuleren om actuele data in te voeren in de patrimoniumdatabank. Ook hiervoor zal ik zorg dragen. Zowel de sector als de VMSW onderschrijven het belang van actuele data. Er zal ingezet worden op vlot en flexibel gebruik van de ICT-toepassing Woningkenmerken zodat SHM's eenvoudig en mits beperkte tijdsinspanning de gegevens kunnen aanpassen. De VMSW zal periodiek de SHM's aansporen de datakwaliteit te verbeteren, zowel op individuele basis als door onderlinge vergelijking met gelijkaardige SHM's mogelijk te maken.

Met bijzondere hoogachting,

Matthias DIEPENDAELE
Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.

WETTELIJK DEPOT
D/2021/1128/03

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be