



## **WERKDOCUMENT 2019**

# **Sloop-herbouw van residentiële gebouwen**

**SEPTEMBER 2019**

## **Inhoud**

Samenvatting.....	3
1 Achtergrond.....	5
1.1 Toestand woningenpark.....	5
1.1.1 Bouwjaar en energieprestaties .....	5
1.1.2 Woonkwaliteit .....	6
1.2 Huidige sloop en herbouwcijfers.....	7
2 Knelpunten .....	7
2.1 Individueel afwegingskader (Renofase) .....	7
2.2 Ruimer afwegingskader.....	9
2.2.1 Milieu-impact .....	10
2.2.2 Impact woningmarkt .....	10
2.2.3 Ruimtelijke beleid.....	10
3 Opportuniteiten .....	11
3.1 Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) .....	11
3.1.1 Algemeen.....	11
3.1.2 Ruimtegebruik Vlaanderen.....	11
3.2 Kwalitatief woonbeleid .....	12
3.3 Asbestafbouw.....	12
3.4 Leegstand .....	13
4 Potentieel sloop-herbouw.....	13
5 Huidige ondersteuningsmaatregelen .....	14
5.1 Verlaagd btw-tarief van 6 % (i.p.v. 21%) in centrumsteden .....	14
5.2 Vrijstelling onroerende voorheffing voor vernieuwbouw onbewoonbare panden.....	15
5.3 Korting onroerende voorheffing voor zeer energiezuinige nieuwbouw.....	15
5.4 Lokale slooppremies.....	15
6 Ondersteuningsmaatregelen opgenomen in het ontwerp van Vlaams Energieplan 2021-2030 .	16
6.1 Algemene btw-verlaging tot 6% voor herbouw na sloop.....	16
6.2 Vlaamse sloop- en herbouwpremie .....	16
7 Nieuwe actievoorstellen Stroomgroep Energie-efficiëntie.....	17
7.1 Maatschappelijk afwegingskader sloop-herbouw opstellen en individuele afwegingstool ontwikkelen .....	17
7.2 Oprichten rollend sloopfonds.....	17
7.3 Aanvullende gewestelijke toeslag bovenop lokale slooppremie .....	18
7.4 Gelijktrekken verkooprechten ingrijpende energetische renovatie (IER) en verkooprechten sloop-herbouw .....	20

## Samenvatting

### Algemeen

Alle woningen tegen 2050 in lijn brengen met de doelstellingen uit het Renovatiepact vereist zeer verregaande inspanningen. Een blik op ons huidig woningenbestand leert dat een zeker deel ervan niet tegen een redelijke investeringskost op het niveau van deze langetermijn doelstelling van het Renovatiepact kan worden gebracht.<sup>1</sup> Het Vlaamse gebouwenpark is relatief oud, met veel woningen die dateren van voor 1945 en energetisch niet-performant zijn. Een deel van deze woningen kampt bovendien met ernstige stabiliteits- en/of vochtproblemen en is niet (meer) aangepast aan de minimale woningkwaliteitsnormen en huidige comfortwensen. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan het onwenselijk zijn om dit soort bouwwerken nog te renoveren en/of financieel niet zinvol.

De keuze tussen renovatie en sloop is niet eenduidig te maken. Steeds moet rekening gehouden worden met het juiste afwegingskader, waarbij uiteenlopende omstandigheden een rol spelen. Vanuit het perspectief van de individuele wooneigenaar zullen vooral bouwtechnische en financiële factoren een rol spelen. Nieuwbouw zal praktisch eenvoudiger en/of financieel voordeliger zijn dan renovatie indien slechts een beperkte energetische renovatie mogelijk is en/of dure niet-energetische renovatiemaatregelen nodig zijn om de woonkwaliteit op een goed peil te brengen. Vanuit maatschappelijk perspectief moet rekening gehouden worden met o.a. de totale milieu-impact, de impact op het onderste segment van de woningmarkt, de mogelijke erfgoedkundige waarde...

Tegelijkertijd kan sloop-herbouw vanuit maatschappelijk perspectief een belangrijk instrument zijn voor de kwalitatieve verbetering van het Vlaamse woningenpark, die vanuit verschillende beleidsdomeinen wordt nagestreefd. Stimulering van sloop-herbouw biedt talrijke mogelijkheden op vlak van het verbeteren van de energieprestatieniveau van het Vlaamse woningenpark (*cfr. Renovatiepact*), kernversterking (*cfr. Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*), en de algemene woonkwaliteit (*cfr. Wooncode*).

### Potentieel pad

Rekening houdend met de strategische doelstelling uit het BRV (geen bijkomend netto-ruimtebeslag na 2040) moet ernaar gestreefd worden om tegen 2040 geen enkele nieuwbouw meer te plaatsen die niet ter vervanging komt van een bestaande woning en/of ander bouwwerk. Er wordt voorgesteld om een indicatief pad uit te tekenen, waardoor deze doelstelling geleidelijk wordt verwezenlijkt. Onder de assumptie dat er 30.000 nieuwbouwwoningen per jaar worden gezet vanaf 2020 – stijgend naar 40.000/jaar richting 2040 - zullen tussen 2020 en 2040 minstens 438.000 kwalitatieve en energiezuinige nieuwe wooneenheden worden gecreëerd die ter vervanging komen van andere bouwwerken

---

<sup>1</sup> Dit komt overeen met E60, een kengetal van 100 kWh/m<sup>2</sup> of A-label.

## Acties en maatregelen

Het Ontwerp Energie- en Klimaatbeleidsplan 2021-2030 (VR 20 juli 2018) streeft al naar een algemene btw-verlaging (van 21 naar 6%) voor nieuwbouw na sloop vanaf 2021. Een aanpassing aan het btw-stelsel is een federale bevoegdheid die conform moet zijn met de Europese regelgeving. Een verderzetting van de bestaande Vlaamse slooppremie behoort daarom eveneens tot de opties.

Dit werkdocument heeft gediend als basisdocument voor de uitwerking van de nieuwe actievoorstellen die de Stroomgroep Energie-efficiëntie in september 2019 heeft gevalideerd. Het betreft volgende actievoorstellen:

- (i) Opstellen van een maatschappelijk afwegingskader renovatie-sloop en ontwikkelen van een individuele afwegingstool
- (ii) Oprichten van een rollend sloopfonds residentiële woongebouwen.
- (iii) Aansporen tot opstellen van een sloopbeleidsplan en een gewestelijke toeslag op lokale slooppremie
- (iv) Gelijktrekken verkooprechten sloop-herbouw met verkooprechten voor ingrijpende energetische renovatie.

# 1 Achtergrond

## 1.1 Toestand woningenpark

### 1.1.1 Bouwjaar en energieprestaties

Het Vlaams gebouwenpark telt veel oude woningen. Ongeveer 55 procent van de eengezinswoningen en iets meer dan 40 % van de appartementsgebouwen in Vlaanderen dateert van voor de jaren '70. Een aanzienlijk deel van de eengezinswoningen (28,7 %) heeft een bouwjaar van voor WOII.

**Tabel 1: Overzicht woongebouwen Vlaams Gewest gegroepeerd volgens bouwjaar**

	Eengezinswoningen		Appartementsgebouwen	
	Aantal	%	Aantal	%
< 1945	610.762	28,7%	19.435	15,2%
1946-1970	565.290	26,6%	34.091	26,6%
1971-1991	516.447	24,3%	26.824	21,0%
1992-2011	357.435	16,8%	34.997	27,3%
>2011	78.838	3,7%	10.206	8,0%
Onbekend	264	0,0%	2.430	1,9%
<b>Totaal</b>	<b>2.129.036</b>		<b>127.983</b>	

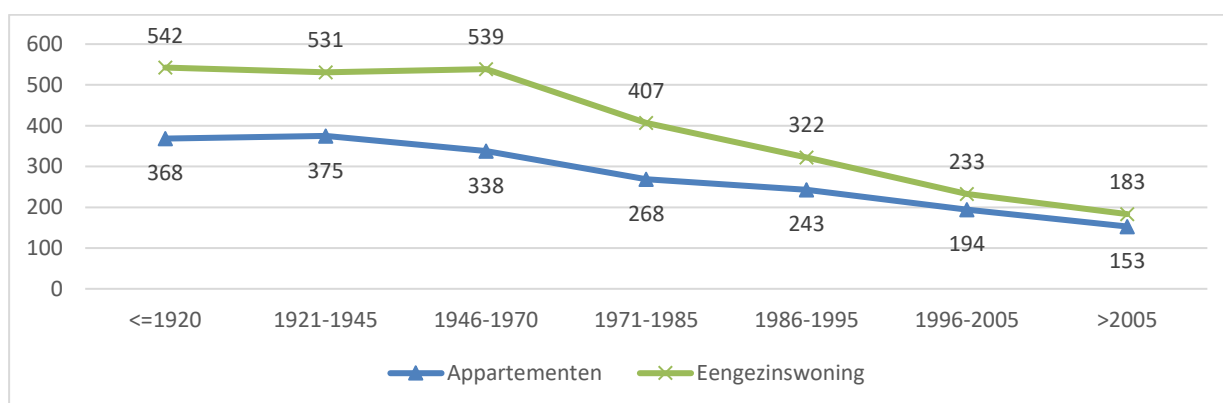
(\*) Met 'eengezinswoningen' wordt de som van de gesloten, open en halfopen bebouwingen voor residentieel gebruik bedoeld

(\*\*) Gemiddeld aantal wooneenheden per appartementsgebouw : 6,4

Bron : Kadastergegevens (stand van het woningpark op 31 december 2017).

De energieprestatie van gebouwen is sterk gecorreleerd met het bouwjaar. Op basis van alle momenteel beschikbare en geldige EPC-certificaten blijkt dat het gemiddeld kengetal voor woningen en appartementen met bouwjaar voor 1970 opvallend hoger is dan voor wooneenheden met bouwjaar na 1970 (zie figuur 1).

**Figuur 1 Evolutie van de gemiddelde energiescore (in kWh/m<sup>2</sup>) in functie van bouwjaar en type woongebouwen**



Gegevens: EPC-databank, op basis van geldige EPC-certificaten t.e.m. april 2019

### 1.1.2 Woonkwaliteit

Uit de steekproefresultaten van het Grote Vlaamse Woononderzoek<sup>2</sup> (2013) dat werd uitgevoerd bij 5000 woningen bleek dat (geëxtrapoleerd naar het volledige woningenpark) **362.000 woningen** van **structureel ontoereikende kwaliteit** waren.<sup>3</sup> Dat is 13 procent van het totale (bewoonde) woningenpark. Hiermee wordt bedoeld dat deze woningen op vlak van o.a. stabiliteit, vocht, binnenklimaat en ventilatie, basiscomfort, elektrische installaties... ernstige tekortkomingen vertonen die zware renovatiewerken vereisen. Een deel hiervan zal onherstelbaar zijn, maar het exacte aantal is op basis van dit onderzoek niet precies in te schatten. Het gaat voornamelijk om oude (huur)woningen (van voor 1945) die meestal worden bewoond door gezinnen uit de laagste inkomenscategorieën. Deze woningen komen niet statistisch significant vaker voor in stedelijke gebieden dan elders.

Daarnaast kampt 5,1 procent van de onderzochte woningen (of geëxtrapoleerd: ongeveer **138.000** woningen) met **ernstige, structurele bouwtechnische problemen**. Dit zijn woningen met zware stabiliteitsproblemen aan dak en buitenmuren en/of uitgebreide vochtproblemen die een dure renovatie vereisen.

Tabel 2 geeft een inschatting van het totaal aantal ontoereikende woningen per bouwperiode, op basis van de resultaten van het GWO en kadastragegevens. Deze berekeningen geven een gelijkaardig resultaat als de extrapolaties in het onderzoek. Deze cijfers geven een eerste indicatie voor het aantal woningen dat potentieel in aanmerking komt voor sloop (*zie infra*). Aangezien (langdurig) leegstaande woningen, tweede verblijven, enz. niet in de screening werden betrokken, kan aangenomen worden dat het werkelijke aantal woningen in slechte staat nog groter zal zijn.

**Tabel 2 Woningen van structureel ontoereikende kwaliteit en woningen met ernstige bouwtechnische en structurele problemen**

	Aandeel woningen van structureel ontoereikende kwaliteit <sup>(1)</sup>	Schatting aantal woningen van ontoereikende kwaliteit <sup>(2)</sup>	Aandeel woningen met ernstige bouwtechnische en structurele gebreken <sup>(1)</sup>	Schatting aantal woningen met ernstige bouwtechnische en structurele gebreken <sup>(2)</sup>
<b>&lt;1945</b>	20,3 %	148.718	9,0 %	65.934
<b>1946-1960</b>	15,8 %	67.368	6,5 %	27.715
<b>1961-1980</b>	12,8 %	101.174	2,9 %	22.922
<b>1981-2000</b>	5,3 %	29.695	2,8 %	15.688
<b>&gt;2000</b>	3,9 %	15.380	1,5 %	5.915
<b>TOTAAL</b>	<b>13,0 %</b>	<b>362.336</b>	<b>5,1 %</b>	<b>138.175</b>

Bron: (1) Groot Vlaams Woningonderzoek (2013) bij 5000 woningen; (2) Eigen berekeningen o.b.v. kadastrale statistiek van het gebouwenpark. Met 'woningen' worden zowel eengezinswoningen als appartementen bedoeld. Het aantal appartementen wordt geschat o.b.v. het gemiddeld aantal appartementen per appartementsgebouw. Voor de berekeningen werd aangenomen dat het gemiddeld aantal appartementen per gebouw niet wijzigt over de verschillende bouwperiodes.

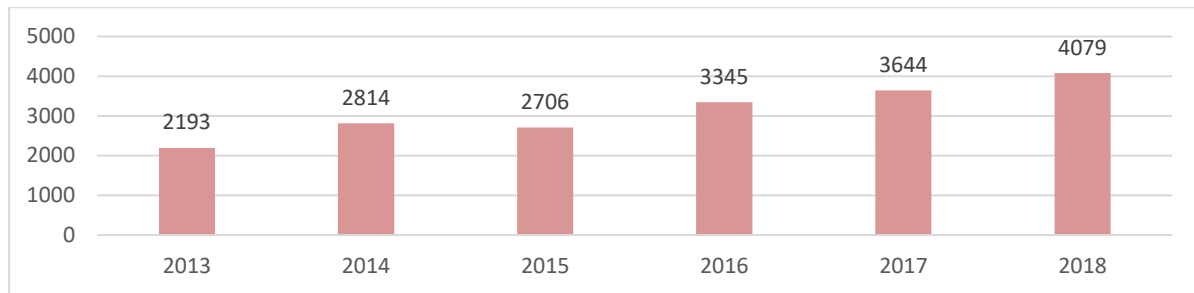
<sup>2</sup> Vanderstraeten L. en Ryckewaert M., 2013, *Groot Woononderzoek 2013. Deel 3: Technische woonkwaliteit*, Steunpunt Wonen, Leuven, 109 p.

<sup>3</sup> De woningen uit de steekproef werden grondig gescreend door een opgeleide enquêteur. De cijfers geven de stand van zaken weer op het moment van de controle (sept. 2012-dec. 2013).

## 1.2 Huidige sloop en herbouwcijfers

Figuur 2 toont het aantal EPB-aangiftes per indienjaar waarin werd aangegeven dat het gaat om een herbouw na sloop. Dit type aangiftes zit in een stijgende lijn sinds 2015. Tussen 2013 en 2018 was er een duidelijke toename (+85%), ook al gaat het in absolute aantallen maar om beperkt aantal aangiftes per jaar.

**Figuur 2** Aantal EPB-aangiftes herbouw na sloop per indienjaar



Bron: EPB-databank (april 2019)

## 2 Knelpunten

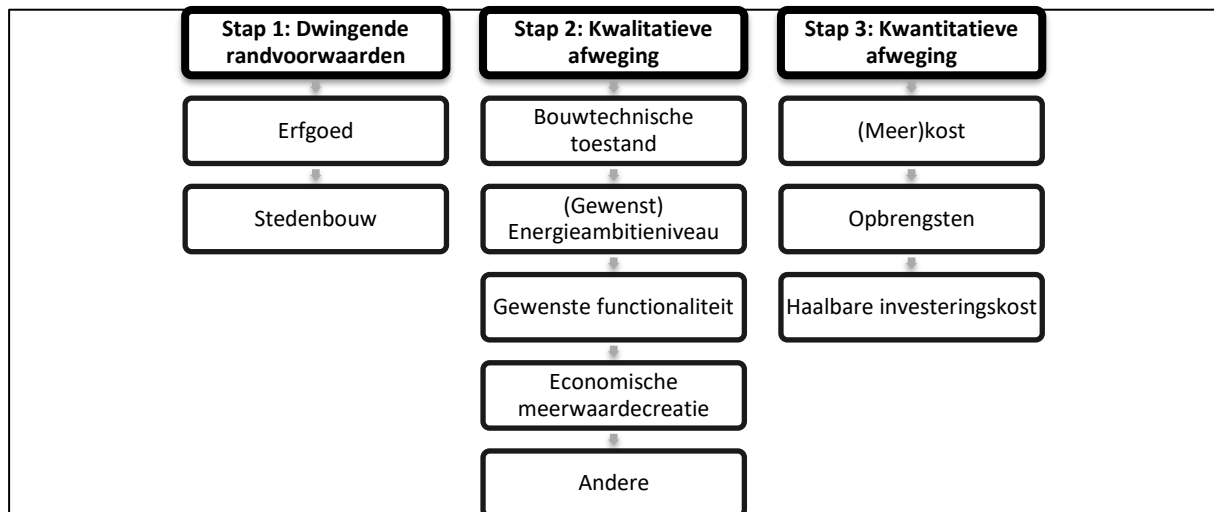
Bij het verwerven van een woning in slechte staat, is het de vraag of deze op een kostenefficiënte wijze kan gerenoveerd worden zodat ze niet alleen voorziet in een degelijk basiscomfort maar tevens conform is met de huidige (en toekomstige) energieprestatievereisten. Wanneer het de ambitie is om het energieprestatie- en comfortniveau grondig te verbeteren, zal een afbraak gevolgd door een energiezuinige vervangingsbouw in bepaalde gevallen een efficiëntere oplossing bieden dan een grondige renovatie (bv. op vlak van kostprijs, energieprestatieniveau...). Telkens is een afweging nodig op het niveau van de individuele woning om uit te maken of vervangingsbouw te verkiezen is boven renovatie. Om de keuze tussen sloop en herbouw en renovatie op een geïnformeerde wijze te maken, is er nood aan een afwegingskader dat de eigenaar bij deze keuze begeleidt. Naast een individueel afwegingskader is er ook nood aan een ruimer maatschappelijk afwegingskader dat ook oog heeft voor de maatschappelijke kosten en baten.

### 2.1 Individueel afwegingskader (Renofase)

In het kader van het Renovatiepact werd afgesproken dat er een individueel afwegingskader zou worden uitgewerkt om de gevallen na te gaan waar vervangingsbouw te verkiezen is boven renovatie. Dit om te vermijden dat renovaties worden aangemoedigd van woningen die in principe beter zouden worden afgebroken. Er werd een afwegingskader uitgewerkt door Renofase (2015).<sup>4</sup> Dit afwegingskader bevat de voornaamste elementen op het niveau van de individuele woning en zijn eigenaar die in overweging kunnen genomen worden om een geïnformeerde keuze tussen sloop

<sup>4</sup> Renofase, 2015, Stappenplan voor een kwaliteitsvolle, efficiënte renovatie: afwegingskader slopen+nieuwbouw of renoveren, p. 72-84

en renovatie te maken. Het kader is opgebouwd uit drie stappen, die hieronder beknopt worden toegelicht.



Figuur 3 Elementen afwegingskader

- **Stap 1: Dwingende randvoorwaarden.** Bepaalde regelgeving legt de keuze tussen renovatie of vernieuwbouw al op voorhand vast. Er dient dus in eerste instantie nagegaan te worden of er dwingende randvoorwaarden zijn, bv. stedenbouwkundige of erfgoedkundige voorschriften, die een bepaalde keuze opleggen.
- **Stap 2: Kwalitatieve afweging.** Via deze stap wordt getracht om verschillende indicatoren onderling af te wegen. De volgende elementen worden opgenomen:
  - I. *Bouwtechnische toestand gebouw.* Wanneer een woning in een fysiek 'slechte' toestand verkeert, zullen de renovatiekosten hoger zijn. Vernieuwbouw na sloop wordt dan interessanter. Een eenduidige indicator voor kwaliteit van een woning (die ook rekening houdt met energieprestatie) is momenteel niet voorhanden. Vooral gebreken op vlak van stabiliteit en vocht maken een renovatie duurder.
  - II. *Energetisch ambitieniveau.* Er moet nagegaan worden of het technisch en financieel haalbaar is om met een renovatie het energieprestatieniveau van de woning naar het gewenste niveau te brengen. Door de slechte oriëntatie van bepaalde woningen, eventuele koudebruggen... kan met renovatie in sommige gevallen maar een beperkte verbetering behaald worden of kan deze verbetering maar tegen een zeer hoge financiële kost gebeuren. In ieder geval moet een energieprestatieniveau bereikt worden dat beantwoordt aan de langetermijndoelstellingen uit het Renovatiepact (E60 of 100 kWh/m<sup>2</sup>).
  - III. *Gewenste functionaliteit.* Hier moet de bestaande toestand van het gebouw worden vergeleken met de wensen van de (toekomstige) eigenaar. Bepaalde functies zullen niet of moeilijk kunnen worden ingepast in een bestaande woning ofwel omdat de structuur/indeling van de woning dat niet toelaat, ofwel omdat dit te moeilijk is om technisch



en/of financieel te realiseren. Veel van de oude woningen zijn bv. te groot voor de huidige woonbehoefte van (kandidaat-nieuwe) eigenaars.

- IV. *Waardecreatie*. Voor de eigenaar speelt de waardevermeerdering van zijn woning eveneens een rol. Indien een nieuwbouwwoning, in verhouding tot de investeringskost, een hogere meerwaarde creëert t.o.v. een (grondige) renovatie, kan de eigenaar dat ook in zijn beslissing meenemen. Dit is meestal het geval wanneer de bouwgrond een hogere waarde heeft dan de bestaande woning of wanneer de eigenaar op het bestaande perceel na sloop meerdere woningen kan optrekken.
- V. *Andere elementen*: bv. subjectieve voorkeuren, wensen... Sommige eigenaars zullen weigerachtig staan tegenover sloop omwille van een persoonlijke band of gehechtheid aan de woonst.
- **Stap 3: Kwantitatieve afweging**. Indien uit de kwalitatieve afweging blijkt dat de woning voor sloop in aanmerking komt, kunnen de verschillende scenario's in een laatste stap in meer detail vergeleken worden op basis van kosten en opbrengsten.

De (meer)kost van nieuwbouw moet worden afgewogen tegen de kosten van renovatie. Een belangrijke meerkost van nieuwbouw is de *sloopkost*. Volgens gegevens van de Vlaamse Confederatie Bouw bedraagt de gemiddelde sloopkost van een eengezinswoning € 15.000. Voor een appartementsgebouw met 6 wooneenheden kan dit oplopen tot € 40.000. Veel hangt af van de ligging van het gebouw (bv. mogelijke stabiliteitsrisico's voor omliggende woningen) en de af te voeren én te recupereren materialen. De meerkost moet worden afgezet tegen de opbrengsten op lange en middellange termijn. De *extra energiebesparing* die verwezenlijkt kan worden door nieuwbouw in vergelijking met renovatie resulteert in een lagere toekomstige energiefactuur en beperktere onderhoudskosten.

Het is belangrijk om niet alleen te kijken naar de totale investeringskosten, maar vooral naar de *haalbare investeringskosten*. Een nieuwbouwproject vraagt een grote, 'eenmalige' investering, terwijl een renovatie meestal stapsgewijs kan uitgevoerd worden. Voor bepaalde groepen zal nieuwbouw wegens de grote initiële kost moeilijk realiseerbaar zijn. Anderzijds kunnen de kosten van renovatie eveneens snel oplopen naargelang de aard van de verbeteringswerken die moeten worden uitgevoerd. Door onvoorziene problemen die tijdens de renovatiewerken aan het licht komen, kan het voorziene budget snel overschreden worden.

## 2.2 Ruimer afwegingskader

De individuele wooneigenaar die wil overgaan tot sloop, kan zich baseren op de elementen uit het bovenstaande afwegingskader om zijn keuze te maken. Een beleid dat sloop wil stimuleren, zal ook ruimer moeten kijken dan deze elementen zodat enkel woningen worden gesloopt wanneer dit maatschappelijk geen negatieve consequenties heeft en/of niet in strijd is met ander overheidsbeleid. Drie factoren spelen een cruciale rol: de totale milieu-impact, de impact van sloop-

vernieuwbouw op de woningmarkt en de ruimtelijke aspecten. Daarnaast moet ook gelet worden op de erfgoedkundige waarde van het gebouwenpatrimonium.<sup>5</sup>

### 2.2.1 *Milieu-impact*

Een energiezuinige nieuwbouwwoning zal in de regel minder energie verbruiken in de gebruiksfase van de woning (t.o.v. een grondige energetische renovatie), maar vereist meer energie-intensieve materialen tijdens de bouw, met bijhorende milieu-impact. Hoe het vermijden energieverbruik van nieuwbouw t.o.v. renovatie zich verhoudt tot het extra energieverbruik dat nodig is voor de productie van materialen, is nog maar beperkt onderzocht.

Het WTCB gaat ervan uit dat voor zeer goed geïsoleerde woningen, de relatieve impact van materialen verantwoordelijk is voor de helft van de totale milieu-impact van de woning. Volgens OVAM is de milieu-impact afweging tussen sloop en renovatie zeer case-gebonden, afhankelijk van het huidige energieverbruik van de woning en de gebruikte materialen voor de nieuwbouwwoning/renovatie. Er is nog geen breed typologisch onderzoek gebeurd om deze afwegingen meer gefundeerd en beleidsmatig te onderzoeken. Samen met de andere gewesten werd ondertussen wel de [TOTEM](#)-tool ontwikkeld, waardoor de milieu-impact van een gebouw berekend kan worden.

### 2.2.2 *Impact woningmarkt*

Woningen in slechte staat zijn meestal in het bezit van kwetsbare gezinnen of worden gehuurd door gezinnen met een laag inkomen. Zie hiervoor de resultaten van het Grote Vlaamse Woononderzoek (deel 1.1.2). Een beleid dat de sloop van deze woningen stimuleert, verkleint het aanbod op het onderste deel van de verhuurdersmarkt en maakt het moeilijker voor deze gezinnen om een betaalbare woning te vinden. Dit zou de huidige krapte op dit segment van de woningmarkt nog verergeren. Tijdelijke herhuisvesting kan ook noodzakelijk zijn.

Anderzijds kan een zorgvuldig uitgedacht sloopbeleid ervoor zorgen dat net meer betaalbare en kwalitatieve woningen beschikbaar komen (zie 3.1.4).

### 2.2.3 *Ruimtelijke beleid*

Soms kan het onwenselijk zijn om de vervangingsbouw te zetten op dezelfde locatie, omdat de verdere ontwikkeling van dit gebied beter niet gestimuleerd wordt of dit een ongewenste situatie bestendigt. Zie hiervoor ook paragraaf 3.1.

---

<sup>5</sup> Dit wordt hier niet verder besproken. Voor meer informatie wordt verwezen naar de richtlijn van het Agentschap Onroerend Erfgoed i.v.m. beoordelen van sloopaanvragen van gebouwen. De Backer, I., febr. 2018, 'Beoordelen van sloopaanvragen van gebouwen opgenomen in de vastgestelde Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed', [link](#)

### 3 Opportunities

#### 3.1 Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV)

##### 3.1.1 Algemeen

Met het BRV werkt de Vlaamse Regering aan een opvolger voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Op 20 juli 2018 werd de [strategische visie](#) goedgekeurd. De strategische visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van de beleidsopties op lange termijn, met name de strategische doelstellingen.<sup>6</sup> Als een van de voornaamste strategische doelstellingen geldt: het vrijwaren van de open ruimte door het terugdringen van bijkomend ruimtebeslag van 6 ha/dag nu naar 3ha/dag tegen 2025 en naar 0 ha/dag in 2040. Vanaf 2040 mag geen bijkomende ruimte meer worden ingenomen of moet alle vrije ruimte die wordt ingenomen, worden gecompenseerd door elders ruimte vrij te maken.

De uitdaging voor de komende jaren is om, binnen deze ruimtelijke grenzen, meer woonegelegenheden beschikbaar te maken, zodat gelijke tred kan worden gehouden met de demografische ontwikkelingen. Volgens [inschattingen van Statistiek VL](#) zal het aantal private huishoudens tussen 2017 en 2027 toenemen met ongeveer 170.000 gezinnen. Het gaat vooral om een toename van 1- en 2-persoonsgezinnen. Om op deze demografische trend in te spelen, zal het ruimtelijk rendement nog moeten toenemen. De bestaande bebouwde ruimte zal efficiënter en intensiever moeten worden gebruikt.

##### 3.1.2 Ruimtegebruik Vlaanderen

Het [Ruimterapport Vlaanderen](#) (RURA) beschrijft en analyseert de toestand van het ruimtegebruik in Vlaanderen op basis van de laatst beschikbare cijfers. Over de jaren heen werd zeer verspreid gebouwd, wat heeft gezorgd voor een versnipperd en weinig verdicht ruimtelijk landschap.<sup>7</sup>

Er zijn nog heel wat gebieden in Vlaanderen die slecht gelegen zijn ten opzichte van lokale of regionale voorzieningen waardoor er dagelijks grote verplaatsingen moeten gemaakt worden. Uit onderzoek blijkt dat deze verplaatsingen zorgen voor een CO<sub>2</sub>-uitstoot die inspanningen voor het energie-efficiënt (energie-neutraal) maken van woningen grotendeels teniet doen.<sup>8</sup>

Een van de ideeën die in dit verband circuleert, is om verouderde of onbenutte gebouwen op afgelegen locaties af te breken en te vervangen door een compactere, energie-efficiëntere woning binnen een stedelijke, goed ontsloten omgeving. Hierdoor worden de verplaatsingen beperkt en krijgt de nieuwe visie op ruimtelijke ontwikkeling concreet vorm. De voorwaarde is natuurlijk dat binnen deze goed ontsloten gebieden nog voldoende beschikbare bouwruimte moet vrij zijn.

---

<sup>6</sup> De strategische visie van het BRV heeft echter niet het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan, omdat er nog geen ontwerp-beleidskaders zijn goedgekeurd. Het biedt een basis voor regeringsbeslissingen ter realisatie van de visie.

<sup>7</sup> De totale oppervlakte die juridisch bestemd is voor wonen is weliswaar beperkt.

<sup>8</sup> K. Allacker, niet publiek beschikbaar.

Wanneer per (woon)gebouw dat wordt afgebroken, er meer dan 1 wooneenheid bijkomt, kan er bijkomende verdichting verwezenlijkt worden. Op basis van gegevens van het aantal sloopaanvragen en vergunningsaanvragen voor nieuwbouw blijkt dat per wooneenheid die vandaag de dag wordt afgebroken, er gemiddeld 2,2 wooneenheden bijkomen (Ruimterapport, 2018).

### 3.2 Kwalitatief woonbeleid

In het kader van de transitieprioriteit Slim Wonen en Leven (en het Vlaamse woonbeleid in het algemeen) wordt gestreefd naar een duurzame woning en leefomgeving voor iedereen. Om dit te verwezenlijken, dringt een grondige kwalitatieve verbetering van het private woningpatrimonium en de sociale woningmarkt de komende jaren zich dan ook op.

Sloop-vernieuwbouw kan bijdragen aan deze doelstelling door woningen of gebouwen die niet meer op een ecologisch of economisch efficiënte manier kunnen gerenoveerd worden te slopen en te vervangen. Dit biedt eveneens kansen om het verouderde sociale woningpatrimonium, dat vaak bewoond wordt door lage inkomensgezinnen, aan te passen aan de huidige standaarden. Er bestaan al enkele voorbeelden waarbij (sterk verouderde) sociale wooncomplexen werden vervanging door nieuwe sociale woningen die beter aangepast zijn aan de woonbehoeftes. Bv. 'Bruggen naar Rabot' waar de drie Rabottorens in Gent zullen vervangen worden door 8 nieuwe gebouwen met plaats voor 360 sociale appartementen.

### 3.3 Asbestafbouw

Er wordt geschat dat er op dit moment 2,33 miljoen ton asbest aanwezig is in Vlaamse gebouwen. Specifiek in woningen en appartementen gaat het om 865.000 ton asbest. De hoeveelheid aan asbesthoudende dak- en gevelbekleding op Vlaamse gebouwen wordt ingeschat op 86.300 km<sup>2</sup>.<sup>9</sup>

Eind oktober 2014 werd door de Vlaamse Regering goedkeuring gegeven aan de opstart van een asbestafbouwbeleid. De Vlaamse Regering keurde het Actieplan Asbestafbouw goed op 20 juli 2018.<sup>10</sup> Het finale doel is om Vlaanderen uiterlijk tegen 2040 asbestveilig te maken. Dit betekent dat al het risicohoudend asbest tegen dan moet verwijderd zijn.

In de eerste plaats zal worden geïnventariseerd in welke woningen/gebouwen asbest aanwezig is. De eerste doelstelling is om uiterlijk tegen 2032 over een asbestinventaris te beschikken voor elk gebouw met bouwjaar voor 2001. Een eerste stap hiertoe is om een verplichting in te voeren tot opmaak van een asbestinventaris bij verkoop van een gebouw (met bouwjaar voor 2001) vanaf begin 2022. Vervolgens zal via renovatie het risicovolle asbest moeten verwijderd worden zodat het gebouw in kwestie asbestveilig is. Hiervoor wordt nog een regeling uitgewerkt.

Voor sommige gebouwen met asbest kan sloop misschien aangewezen zijn. Woningen die asbesthoudend materiaal bevatten, scoren immers vaak ook slecht op andere elementen zoals

---

<sup>9</sup> Cijfers website OVAM.

<sup>10</sup> VR 2018 2007 DOC 0960/1TER, 20 juli 2018, Actieplan asbestafbouw naar een asbestveilig Vlaanderen 2040, [link](#)

woonkwaliteit, energieprestatie, leeftijd... waardoor een geïntegreerde aanpak zich opdringt. Asbest kan 1 van de elementen zijn in het afwegingskader sloop-renovatie (zie 2.1 en 2.2).

### 3.4 Leegstand

Het opsporen en aanpakken van leegstand is een lokale bevoegdheid. Op gewestelijk niveau worden hooguit enkele basisvoorwaarden en definities vastgelegd in het Grond- en Pandendecreet.<sup>11</sup> Zo wordt een gebouw officieel als 'leegstaand' beschouwd als:

- Meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte niet wordt gebruikt overeenkomstig de functie van het gebouw gedurende een termijn van tenminste twaalf opeenvolgende maanden.
- Het gedurende een termijn van ten minste twaalf opeenvolgende maanden niet aangewend wordt in overeenstemming met de woonfunctie.

Volgens de officiële databanken zijn er ongeveer 27.000 woongebouwen die beantwoorden aan de definitie van structurele leegstand. Volgens onderzoek zijn deze statistieken een onderschatting van de werkelijke structurele leegstand die mogelijk 3 keer hoger ligt (75.000 woongebouwen). Het totaal aantal leegstaande eenheden met een commerciële, industriële of andere functie loopt op tot ongeveer 80.000.<sup>12</sup>

Door een beleid te voeren dat sloop van structureel leegstaande woningen en/of bedrijfsruimtes stimuleert, zou binnen de stedelijke omgeving vrije ruimte kunnen gemaakt worden voor nieuwe kwalitatieve woningen. Het gaat uiteraard enkel om sloop van leegstaande panden die in slechte staat verkeren en waaraan geen nuttige bestemming meer gegeven kan worden.

## 4 Potentieel sloop-herbouw

Zoals hierboven werd uiteengezet, wordt vanuit verschillende beleidsvelden gestreefd naar een structurele verbetering van het bestaande woningpatrimonium. Deze verbetering situeert zich op het vlak van energiezuinigheid, verdichting van kernen met respect voor de open ruimte, algemene woningkwaliteit, verwijderen van asbest, aanpak van leegstand... Er moet ook worden ingespeeld op de demografische ontwikkelingen in de komende jaren waardoor extra nood zal ontstaan naar bijkomende wooneenheden (zie 3.1.1). Sloop-vernieuwbouw kan een instrument zijn om deze beleidsdoelstellingen concreet in te vullen, rekening houdend met deze verschillende noden.

Rekening houdend met de doelstelling uit het BRV (geen bijkomend ruimtebeslag na 2040, een halvering tegen 2025) moet ernaar gestreefd worden om tegen 2040 **geen enkele nieuwbouw meer te plaatsen die niet in de plaats komt van een bestaande woning of bebouwd perceel**. Momenteel komt ongeveer 16% van de nieuwbouwwoningen er na sloop (in absolute cijfers: 4000 woningen op

---

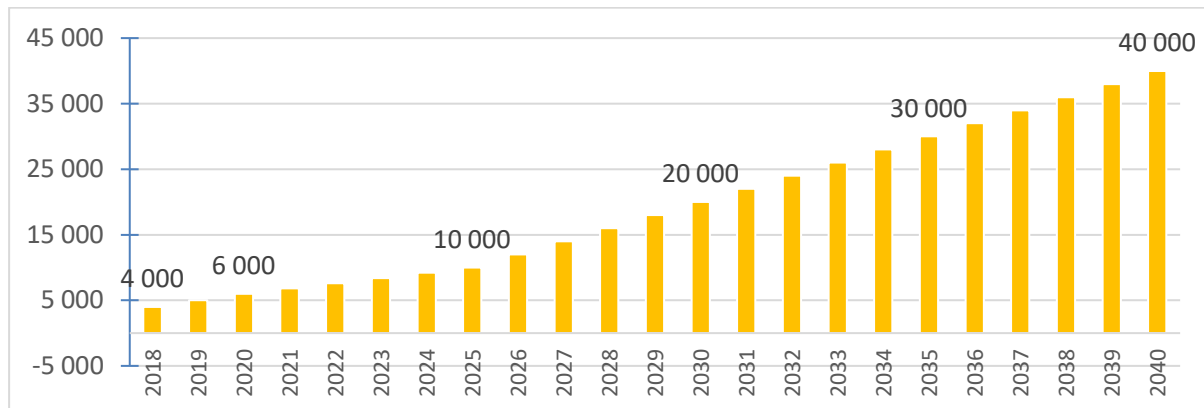
<sup>11</sup> Bron: <https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/opdracht-leegstand-bestrijden>

<sup>12</sup> TV Atelier Romain- SumResearch & GIM (2017), Kwantificeren van hergebruiksmogelijkheden van leegstaande en onderbenutte panden in Vlaanderen, [link](#)

een totaal van ongeveer 25.000 per jaar<sup>13</sup>). Dit zou moeten toenemen tot 100% tegen 2040. Rekening houdend met de demografische groei zou het totaal aantal nieuwbouw-wooneenheden moeten toenemen tot 40.000/jaar richting 2040.

Figuur 6 schetst een mogelijk pad dat kan worden nagestreefd in de komende jaren. Van het huidige niveau, stijgt het aantal nieuwbouwprojecten na sloop tot 10.000 in 2025. Nadien is er een sterkere toename tot 20.000 wooneenheden in 2030 en 40.000 in 2040.

**Figuur 6 Potentieel langetermijnpad sloop-herbouw (cijfers per jaar)**



Onder deze veronderstellingen (met de aanname van 30.000 nieuwbouwwoningen per jaar vanaf 2020, 32.500/jaar vanaf 2025, 35.000/jaar vanaf 2030, 37.500/jaar vanaf 2035 en 40.000/jaar vanaf 2040) vanaf 2020, worden over de tijdsperiode 2020-2040 in totaal minstens 438.000 vervangingsbouwwoningen gezet.<sup>14</sup> Dit biedt de opportuniteit om op 20 jaar tijd tot een grondige kwalitatieve verbetering van het woningpatrimonium te komen, conform de strategische doelstelling uit het BRV.

## 5 Huidige ondersteuningsmaatregelen

### 5.1 Verlaagd btw-tarief van 6 % (i.p.v. 21%) in centrumsteden

De belangrijkste huidige ondersteuningsmaatregel is het verlaagd btw-tarief van 6 %, dat van toepassing is wanneer een gebouw wordt afgebroken en wordt vervangen door een privéwoning. Gerekend met een gemiddelde kostprijs van 220.000 euro voor een nieuwbouwwoning, gaat het om een fiscaal voordeel van 33.000 euro. Dit voordelig btw-tarief geldt enkel in 32 centrumsteden, waaronder 13 Vlaamse steden.<sup>15,16</sup> De bouwheer die het gebouw afbreekt, moet ook degene zijn die de nieuwbouwwoning zet. Nieuwbouwprojecten die niet aan deze criteria beantwoorden, zijn onderworpen aan het standaard btw-tarief van 21 procent.

<sup>13</sup> Cijfers zoals geregistreerd in de EPB-databank.

<sup>14</sup> Er wordt uitgegaan van een lineaire toename in de tussenliggende jaren.

<sup>15</sup> De 13 Vlaamse steden zijn: Antwerpen, Gent, Oostende, Mechelen, Sint-Niklaas, Leuven, Brugge, Kortrijk, Roeselare, Aalst, Dendermonde, Genk en Hasselt.

<sup>16</sup> Tussen 2009 en 2010 was dit tijdelijk het geval voor het hele land, in het kader van het relancebeleid van de regering.

## 5.2 Vrijstelling onroerende voorheffing voor vernieuwbouw onbewoonbare panden

Vanaf aanslagjaar 2019 kunnen eigenaars van panden die op de gewestelijke inventaris staan aangemerkt als onbewoonbaar of ongeschikt een vrijstelling krijgen op de onroerende voorheffing voor een periode van 5 jaar indien ze het desbetreffende gebouw of woning slopen en één of meerdere nieuwbouw/vervangbouw in de plaats zetten.<sup>17</sup> Voor woningen is het fiscale voordeel beperkt tot max 1000 euro/jaar. Voor bedrijfsruimten is het voordeel afgetopt tot € 4000/jaar. Het voordeel kan gecumuleerd worden met de korting op de OV voor een zeer energiezuinige nieuwbouw (zie *hieronder*). De vrijstelling loopt vanaf het eerstvolgende kalenderjaar dat het pand niet meer voorkomt op de gewestelijke inventaris. Als het gesloopt pand vervangen wordt door verschillende panden, geldt de vrijstelling voor alle nieuwe gebouwen. Bij verkoop, zal de nieuwe eigenaar dit voordeel blijven genieten tot de vijf jaar voorbij zijn.

## 5.3 Korting onroerende voorheffing voor zeer energiezuinige nieuwbouw

Sinds 1 januari 2013 geldt een belastingvermindering voor zeer energiezuinige nieuwbouwwoningen. Eigenaars van nieuwbouwwoningen met een E-peil lager dan een bepaalde drempelwaarde betalen de eerste vijf jaar geen, of minder, onroerende voorheffing. Sinds 1 januari 2016 gelden de volgende drempelwaarden: voor woningen met een E-peil onder de E20 geldt er een volledige vrijstelling, woningen met E-peil groter dan E20, maar kleiner dan E30 genieten van een halvering van de onroerende voorheffing. Eigenaars die kiezen voor een BEN-nieuwbouw na sloop, kunnen hiermee een deel van hun investering terugverdienen.

## 5.4 Lokale slooppremies

Vier Vlaamse gemeentes (Wervik, Lokeren, Blankenberge en Menen) voorzien momenteel een premie voor de afbraak van een oude woning om deze te vervangen door een nieuwbouw. De premies passen binnen de lokale aanpak van o.a. verkrotting, leegstand, ondermaatse woningkwaliteit...

---

<sup>17</sup> Dit geldt niet voor woningen op de gemeentelijke onbewoonbaarheidsinventaris. Meer info: [link](#)

## **6 Ondersteuningsmaatregelen opgenomen in het ontwerp van Vlaams Energieplan 2021-2030**

### **6.1 Algemene btw-verlaging tot 6% voor herbouw na sloop**

In het Ontwerp [Energieplan 2021-2030](#) (VR 20 juli 2018) wordt voorgesteld om de btw-verlaging te veralgemenen naar alle Vlaamse stads- en dorpskernen vanaf 2021. Deze beslissing ligt echter bij het federale beleidsniveau en moet compatibel zijn met de Europese btw-regelgeving (meerbepaald richtlijn 2006/112/EU). Onder de huidige Europese regelgeving kan enkel een verlaagd tarief worden toegekend voor: *'de levering, bouw, renovatie en verbouwing van in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting'*.

De Europese Commissie publiceerde in januari 2018 een [voorstel tot aanpassing van de btw-richtlijn](#), waardoor lidstaten over meer flexibiliteit zullen kunnen beschikken. Aangezien het gaat om fiscale materie, moet de definitieve aanpassing van deze richtlijn kunnen rekenen op de unanieme goedkeuring in de Raad van Ministers. Tot op heden werd geen akkoord bereikt.

### **6.2 Vlaamse sloop- en herbouwpremie**

Als alternatief voor een algemene btw-verlaging naar 6% kondigde de VR een (tijdelijke) Vlaamse sloop- en herbouwpremie aan. Deze premie kan vanaf maart 2019 worden aangevraagd op basis van een stedenbouwkundige (sloop)vergunning verstrekt tussen 1 oktober 2018 en 31 oktober 2019. Het gaat om een forfaitaire tegemoetkoming van 7.500 euro voor eigenaars van woningen gelegen in een gebied waar geen aanspraak kan worden gemaakt op het verlaagd btw-tarief van 6%. De premie kan enkel worden aangevraagd door natuurlijke personen.<sup>18</sup>

Voor het jaar 2019 wordt een eenmalig budget gereserveerd van 15 miljoen euro. Met het voorziene budget en premiehoogte kunnen 2000 slooppremies worden uitbetaald.

---

<sup>18</sup> Voor andere modaliteiten, zie: <https://www.energiesparen.be/slooppremie>



## 7 Nieuwe actievoorstellen Stroomgroep Energie-efficiëntie

Vanuit de hiervoor beschreven stand van zaken, werkte de Stroomgroep Energie-efficiëntie een aantal bijkomende actievoorstellen om sloop-herbouw te stimuleren.

### 7.1 Maatschappelijk afwegingskader sloop-herbouw opstellen en individuele afwegingstool ontwikkelen

Maatregelen om sloop te stimuleren, raken aan verschillende beleidsdomeinen. Het is dan ook van belang om een geïntegreerd afwegingskader te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de maatschappelijke kosten en baten o.a. op vlak van energiestaat, ruimtelijk beleid, asbestafbouw, kwalitatief woonbeleid... In dit afwegingskader kunnen enkele minimale criteria worden vastgelegd, vooraleer kan worden overgegaan tot sloop-herbouw, of vooraleer financiële ondersteuning wordt toegekend.

Op basis van het afwegingskader kan een individuele afwegingstool worden ontwikkeld die de woningeigenaar of kandidaat-eigenaar informeert over deze keuze. De tool heeft tot doel om in de gevallen waar dit (maatschappelijk) aangewezen is, de eigenaar te overtuigen om over te gaan tot sloop.

#### **Waarom geen advies renovatiewaardigheid in EPC?**

Het EPC werd vanaf 1 januari 2019 vernieuwd. In het vernieuwde EPC worden de standaardaanbevelingen vervangen door een maatregelenpakket op maat van de specifieke woning. Het maatregelenpakket beschrijft de werken en de bijhorende standaardinvesteringskosten die nodig zijn om de woning te renoveren conform aan de energetische lange-termijndoelstelling voor 2050.

Bij de ontwikkeling van het nieuwe EPC werd de piste onderzocht om een verklikkersfunctie toe te voegen, die elementen op vlak van stabiliteit en vocht zou beoordelen. Zo zou de kandidaat-koper worden geïnformeerd over de renovatiewaardigheid van de woning. Deze piste werd verlaten aangezien dit specifieke expertise vraagt wat het vereiste competentieprofiel voor de energiedeskundige te veel zou verzwaren. Daarnaast is een beoordeling omtrent de renovatiewaardigheid ook sterk afhankelijk van de wensen van de toekomstige, onbekende koper.

Bij het ontwikkelen van een individuele afwegingstool kan worden verder gebouwd op de leerpunten uit dit traject.

### 7.2 Oprichten rollend sloopfonds residentiële woongebouwen

Om op grotere schaal sloop-herbouw te stimuleren, wordt een rollend sloopfonds opgericht. Het rollend fonds is in de eerste plaats gericht op residentiële woongebouwen.

In een dergelijk fonds wordt het kapitaal aangesproken om percelen met oude woningen van slechte kwaliteit op te kopen, te slopen en de bouwgrond te verkopen aan lokale besturen, sociale huisvestingsmaatschappijen of een private partner. De opbrengst wordt daarna opnieuw geïnvesteerd, waardoor het fonds een rollend karakter krijgt.

Het rollend karakter kan worden versterkt door de gemeenten een centrale rol te geven in de projectselectie en wanneer de organisatie die het rollend sloopfonds beheert, kan beschikken over een actieve onteigeningsbevoegdheid. Het gaat dan in de eerste plaats om woningen die langdurig verwaarloosd zijn en/of waar omwille van een complexe mede-eigendomsituatie geen doorbraak kan worden geforceerd. Het rollend karakter moet worden gewaarborgd door de focus op percelen die kunnen worden herontwikkeld tot verschillende wooneenheden (bijvoorbeeld perceel in centrum van gemeente met vervallen oud herenhuis waarop dan na sloop een nieuwbouwproject met meerdere wooneenheden kan worden gerealiseerd).

### 7.3 Aansporen tot opstellen van een sloopbeleidsplan en gewestelijke toeslag op lokale slooppremie

In het kader van de ruimtelijke energiestrategie die elke gemeente verplicht moet uitwerken tegen 2030 (cfr. Ontwerp Klimaatbeleidsplan), is het wenselijk dat elke gemeente eveneens een specifiek sloopbeleidsplan uitwerkt, waarin een lokale visie en strategie omtrent sloop-vernieuwbouw wordt uitgewerkt.

Gemeentes kunnen beslissen om een lokale slooppremie toe te kennen. Een dergelijke premie biedt het voordeel dat in de toekenningscriteria rekening kan gehouden worden met de lokale problematieken bv. op vlak van verkrotting, leegstand, ondermaatse woningkwaliteit... Er kan hierdoor enige selectiviteit ingebouwd worden in het aantal woningen/wijken die gebruik kunnen maken van financiële ondersteuning.

Vanuit de Vlaamse overheid kan een aanvullende premie/toeslag worden aangeboden (bv. verdubbeling lokale premie) om gemeentes aan te zetten een eigen sloopbeleidsplan uit te werken, en financiële ondersteuning te voorzien. Via de gewestelijke toeslag wordt een hogere (totale) financiële stimulans voorzien, vergelijkbaar met het fiscale voordeel van de btw-korting in centrumsteden.

#### **Case terugverdieneffecten slooppremie (KUL)**

Een lokale slooppremie kan op termijn door de gemeenten (minstens deels) terugverdiend worden. Om een realistisch idee te krijgen van de grootte-orde werden in opdracht van VEA enkele cases berekend door de KU Leuven, op basis van enkele cijfers uit het GWO (2013).

#### **Opzet:**

Berekenen terugverdieneffecten van een gemeentelijke slooppremie via simulatie op basis van de

dataset van het GWO. Een aantal parameters spelen hierbij een essentiële rol:

- Verbetering kadastraal inkomen. Dit is het verschil tussen het KI van de oude woning en het KI van de nieuwe woning, of eventueel de som van de KI's indien er meerdere woningen/appartementen op één perceel gebouwd worden
- Opcentiemen op de onroerende voorheffing geheven door het gewest/provincie/gemeente
- Gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting (=de aanvullende personenbelasting)
- Belastbaar inkomen bewoners
- Bedrag toegekende slooppremie

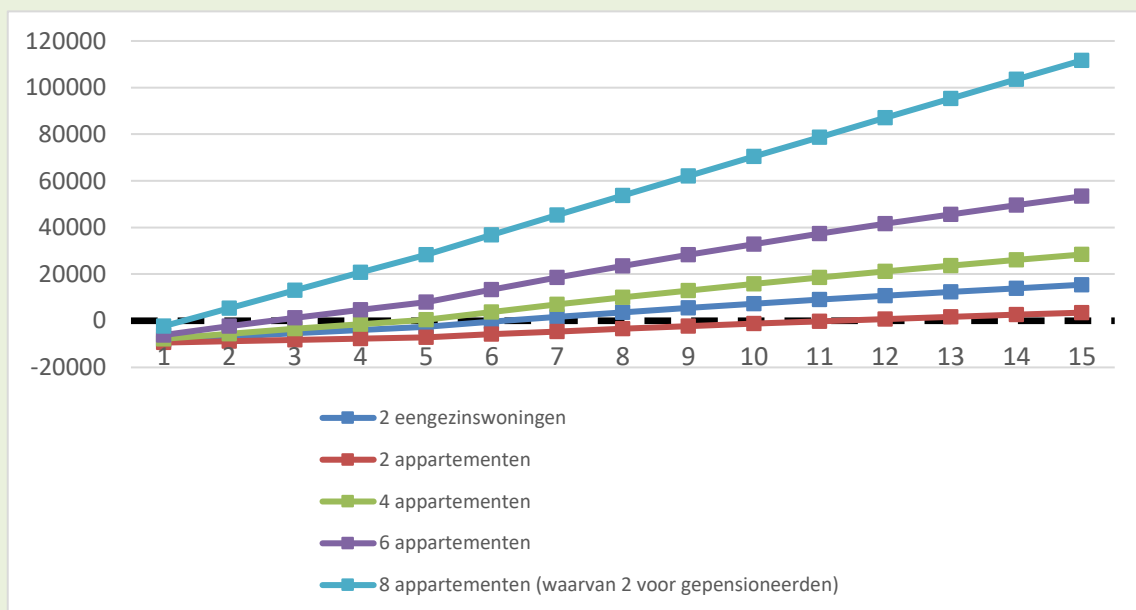
#### Aannames:

Voor de cases werden deze aannames gebruikt:

- Slooppremie van 10.000 euro
- Sloop van 1 eengezinswoning (bouwjaar < 1945), bewoond door minstens 1 gepensioneerde. Vervanging door 1 of 2 recentere woningen (of meerdere appartementen).

#### Resultaat:

De gecumuleerde inkomsten voor de gemeente worden berekend over een periode van 15 jaar, verdisconteerd aan 4%. Deze worden vergeleken met een referentiescenario waarbij de woning niet wordt afgebroken (zie figuur).



In het scenario waarbij de woning wordt vervangen door 8 appartementen, verdient de gemeente de oorspronkelijke premie terug op minder dan twee jaar. Voor andere scenario's is de terugverdientijd (telkens ten opzichte van referentiescenario):

- 6 appartementen: 2-3 jaar
- 4 appartementen: 4-5 jaar
- 2 eengezinswoningen: 6-7 jaar
- 2 appartementen: 11-12 jaar

#### 7.4 Gelijktrekken verkooprechten ingrijpende energetische renovatie (IER) en verkooprechten sloop-herbouw

Onder de huidige wetgeving (niet-centrumsteden) bedragen de verkooprechten voor de aankoop van de eigen en enige woning om een IER uit te voeren 6% (i.p.v. 7%). Dit geldt indien de renovatie gebeurt binnen de 5 jaar. Deze renovatie kan eveneens gebeuren aan een verlaagd btw-tarief van 6%.

Ter vergelijking: bij de aankoop van een enige woning met als doel deze te slopen, bedragen de registratierechten 10% (i.p.v. 6 of 7%) omdat de domicilie binnen de 2 jaar moet gevestigd worden om gebruik te maken van deze korting. Het btw-tarief voor herbouw bedraagt 21%. Dit creëert bijgevolg een lock-in. Soms wil men afbreken/heropbouwen, maar is een IER qua premies of geldend btw-tarief veel voordeliger.

Sloop-herbouw zou moeten worden toegevoegd aan de werken die in aanmerking komen voor een korting op de registratierechten tot 6%, waarbij de termijn voor het vestigen van een domicilie wordt uitgebreid tot 5 jaar.