



Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

Vlaamse Woonraad

Koning Albert II-laan 19 bus 23
1210 Brussel
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be
www.vlaamsewoonraad.be

Advies 2012/04

datum	28 juni 2012
bestemming	De heer Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
kopie	Vlaams Parlement, Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie
onderwerp	Advies over het ontwerp van besluit betreffende de groepen van assistentiewoningen

1. Situering

Op 25 mei 2012 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van besluit betreffende de groepen van assistentiewoningen.

Op 4 juni 2012 verzocht de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen de Vlaamse Woonraad binnen een termijn van 30 dagen advies uit te brengen over voornoemd ontwerpbesluit.

De Vlaamse Woonraad keurde voorliggend advies goed op 28 juni 2012. In zijn advies beperkt de Raad zich voornamelijk tot de aspecten die gerelateerd zijn aan het sociaal wonen en het woonbeleid.



2. Opzet van het ontwerpbesluit

2.1. Algemeen opzet

Het ontwerpbesluit beoogt uitvoering te geven aan de bepalingen van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009, die op groepen van assistentiewoningen betrekking hebben. Groepen van assistentiewoningen zijn ouderenvoorzieningen die bestaan uit een of meer gebouwen die functioneel een geheel vormen en waar, onder welke benaming ook, aan gebruikers van 65 jaar of ouder die zelfstandig verblijven in individuele aangepaste wooneenheden, huisvesting wordt gegeven en ouderenzorg waarop zij facultatief een beroep kunnen doen.

De groep van assistentiewoningen onderscheidt zich van de thuissituatie door de aanwezigheid van crisiszorg, aangepaste woning en assistentie, en onderscheidt zich van een woonzorgcentrum doordat ze bestaat zelfstandige woningen, waarbij de zorg slechts op afroep wordt geboden, door de zorgverlener naar keuze.

Het ontwerpbesluit bepaalt de erkenningsvoorwaarden die op de groepen van assistentiewoningen van toepassing zijn.

2.2. Bepalingen inzake het beleidsveld wonen

Het ontwerpbesluit biedt sociale huisvestingsmaatschappijen de mogelijkheid om samen met een zorgpartner sociale assistentiewoningen te bouwen. Voor deze sociale assistentiewoningen zal een toewijzingsbeleid worden gevoerd gericht op de doelgroep van de (zorgbehoevende) ouderen die voldoen aan de toegangsvereisten voor de sociale huisvesting.

De sociale assistentiewoningen zijn toegankelijk voor ouderen die in een periode van tien jaar voor de aanvraagdatum geen woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hadden.

Om de betaalbaarheid van een verblijf in een assistentiewoning te verhogen, kunnen bewoners van (gewone) assistentiewoningen in aanmerking komen voor een huursubsidie, mits ze voldoen aan de voorwaarden gesteld in het BVR van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs.

Het ontwerpbesluit beperkt de toepassing hiervan tot ouderen die een huurwoning verlaten en die in een periode van tien jaar voor de aanvraagdatum geen woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hadden.

3. Bespreking van het ontwerpbesluit

3.1. Initiatief woonzorg

In antwoord op de vergrijzing van de bevolking en de verscheidenheid aan woon- en zorgbehoeften is er nood aan een divers (woon)zorgaanbod voor ouderen. De Vlaamse Woonraad steunt het initiatief om hierop een antwoord te bieden. Een divers woonzorgaanbod laat de doelgroep toe een geschikte woning te betrekken en de overgang naar een zorgtehuis (tijdelijk) uit te stellen. Het creëren van gewone en sociale assistentiewoningen - als specifieke vorm van woonzorg binnen sociale huisvesting - kan dan ook algemeen worden onderschreven.

De Vlaamse Woonraad juicht evenzeer de samenwerking tussen de beleidsvelden Wonen en Welzijn toe. Een meer integrale benadering vanuit wonen en welzijn biedt perspectieven om een aantal problemen aan te pakken (niet enkel de woonzorg voor ouderen). De Raad heeft in het verleden diverse malen hierop aangedrongen. Het voorliggend ontwerp van besluit biedt alvast een goede aanzet.

De Vlaamse Woonraad wenst voornamelijk enkele bekommernissen mee te geven die zich situeren op vlak van de praktische haalbaarheid en toepasbaarheid van het voorliggend ontwerp. In het bijzonder is de relatie met andere regelgeving binnen het Vlaamse Woonbeleid niet steeds optimaal.

3.2. Onderscheid beleidsvelden

De Vlaamse Woonraad vindt een eenduidige allocatie van kosten en het aangeven van welk juridisch regime van toepassing is van belang. Zo niet wordt voor initiatiefnemers en bewoners te weinig duidelijkheid geschapen.

In dit licht kan de keuze voor de toepassing van de sociale huisvestingsregelgeving voor de sociale assistentiewoningen worden onderschreven. Op die manier blijft de finaliteit van de sociale huisvesting verder gewaarborgd, ook binnen deze specifieke zorgvoorzieningen. Wel vraagt de Raad om na te gaan of het globale onderscheid in regime (cfr. twee contracten en verschil in modaliteiten) niet nadelig kan uitvallen voor één van beide groepen betrokken bewoners, onder meer op vlak van woonzekerheid, betaalbaarheid en doorstroming (zeker in geval de bewoners in eenzelfde noodsituatie op vlak van wonen en zorg verkeren, maar toch een verschil in regime kennen). Wat de contracten betreft vraagt de Raad voldoende aandacht te willen verlenen aan de

(juridische) relatie tussen zorg- en verblijfaspecten in de overeenkomsten (en dienaangaande aan de problematiek van de herkwalificatie door de rechtspraak wanneer beide aspecten aan betrokken bewoners worden aangeboden). De Raad opteert hier voor een juridisch zuivere oplossing die tegemoet kan komen aan beide aspecten (mogelijk via een strikt onderscheid).

Verder acht de Vlaamse Woonraad rationale criteria nuttig om de kosten van het gezamenlijk ontwikkeld beleid te kunnen toewijzen aan één of beide beleidsvelden. In dit verband is het onderscheid tussen woon- en zorgaspect alvast duidelijk.

3.3. Specifiek doelgroepenbeleid

De Vlaamse Woonraad erkent de problematiek van de specifieke doelgroepenbenadering binnen de sociale huisvesting. Een gerichte doelgroepenbenadering kan worden onderschreven maar staat steeds in een spanningsveld met de globaal afgebakende doelgroep. Zowel voor de lokale actoren als voor het gewestelijke beleid vormt een gericht doelgroepbeleid een evenwichtsoefening waarbij de toewijzing aan andere groepen niet in het gedrang mag komen.

Momenteel wordt een voortschrijdende vergrijzing van de sociale huursector vastgesteld. Lokale toewijzingsreglementen worden veelvuldig aangewend om sociale huurwoningen bij voorrang toe te kennen aan ouderen. Sociale verhuurders kunnen specifiek ingerichte woningen realiseren om bij voorrang toe te kennen aan kandidaat-huurders ouder dan 55 jaar enz.

Vergrijzing is onmiskenbaar een problematiek binnen de sociale huisvesting maar moet in relatie met de globale doelgroep een passend antwoord kunnen vinden. De Vlaamse Woonraad vraagt dan ook de nodige inspanningen te (blijven) leveren opdat ook andere maatschappelijk kwetsbare doelgroepen voldoende toegang zouden kunnen krijgen tot een sociale huurwoning. In dit verband vraagt de Raad dat de financiële kost van de sociale assistentiewoningen niet ten nadele komt van de bouw van de reguliere sociale huurwoningen.

Het is voor de Vlaamse Woonraad van belang het sociale woonzorgbeleid een duidelijke plaats te geven binnen het huidige ouderenbeleid dat men voor ogen heeft in de sociale huisvesting (onder meer leeftijdsgrens en mantelzorg voorzien in het KSH), en evenzeer binnen het sociaal huisvestingsbeleid in het algemeen. Hiermee samengaand dient tevens de onderlinge relatie en de rol van de andere actoren (onder meer de OCMW's) te worden geëxpliciteerd (zo kan onder meer

een complementariteit worden nagestreefd tussen de sociale assistentiewoningen en het bestaande aanbod van de OCMW's).

3.4. Sociale assistentiewoningen in relatie met bestaande regelgeving

Het ontwerpbesluit voorziet dat sociale huisvestingsmaatschappijen voortaan assistentiewoningen voor ouderen mogen bouwen en verhuren. Aangepaste huisvesting met een ruim aanbod aan aangepaste hulp moet dankzij deze sociale assistentiewoningen voor iedereen toegankelijk worden, ongeacht het inkomen.

De Vlaamse Woonraad onderschrijft in principe deze beleidsoptie.

De Vlaamse Woonraad meent echter dat diverse aspecten uit voorliggend ontwerpbesluit enerzijds en het kaderbesluit sociale huur (KSH) en de regelgeving inzake het grond- en pandenbeleid anderzijds beter op elkaar kunnen worden afgestemd om op het terrein tot een haalbare regeling te komen. We vermelden in dit verband volgende elementen:

3.4.1. Kaderbesluit Sociale Huur

Toewijzingscriteria:

- Kenmerkend voor een assistentiewoning is dat de bewoner facultatief en op afroep zorg aangeboden krijgt. In welke mate is de (te verwachten) zorgbehoefte evenzeer bepalend bij de toewijzing van een sociale assistentiewoning en hoe valt dit te verenigen met de andere toewijscriteria binnen het KSH (zie ook hierna)?
- Het ontwerpbesluit beperkt de toegang tot een sociale assistentiewoning tot ouderen die in een periode van tien jaar voor de aanvraagdatum geen woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hadden. De Vlaamse Woonraad merkt op dat het aantal potentiële begunstigden hierdoor sterk wordt ingeperkt.¹ Deze eigendomsvoorwaarde is veel strenger dan bij een reguliere sociale huurwoning. De voorwaarde vormt allicht geen probleem voor sociale huurders die al jaren een sociale huurwoning betrekken, maar dit kan wel problematisch zijn voor zorgbehoevende ouderen die (noodgedwongen) de overstap hebben gemaakt naar de private huurmarkt (bv. omwille van de onaangepaste eigen woning).

¹ 81% van de 65-69 jarigen is eigenaar (Woonsurvey 2005).

- Het is niet duidelijk in welke mate de voorrangregeling in de toewijzing voor de sociale assistentiewoningen kan spelen, bv. wat betreft de lokale binding en de voorrang op basis van een ongeschikte of onbewoonbare woning. Het lijkt aangewezen de zorgbehoefte als toewijscriterium te laten doorwegen bij de sociale assistentiewoningen (te meer daar deze specifiek ingericht zijn).

Huurprijsberekening en betaalbaarheid van de zorg:

- Zoals gesteld dienen bewoners van een sociale assistentiewoning twee overeenkomsten te sluiten (een overeenkomst met de sociale verhuurder die betrekking heeft op het genotsrecht van de woning en een overeenkomst met de beheerder van de assistentiewoningen die betrekking heeft op de te verstrekken zorg- en dienstverlening). De huurprijsberekening gebeurt op basis van het KSH. Dit houdt garanties in wat betreft de betaalbaarheid van het wonen. Voor de huurder van de sociale assistentiewoning kan worden overwogen soortgelijke garanties in te bouwen inzake de betaalbaarheid van de zorgcomponent.

Bouwnormen:

- De minimum bewoonbare oppervlakte voor een assistentiewoning bedraagt 40m². Het is niet duidelijk of de vooropgestelde norm voldoende afgestemd is met de bouwnormen die gehanteerd worden in de sociale huisvestingssector. Het lijkt de Vlaamse Woonraad niet aangewezen te werken met verschillende normen voor soortgelijke woningen in eenzelfde gebouwencluster.

Stopzetting van de huurovereenkomst:

- De bijlage bij het ontwerpbesluit vermeldt een aantal modaliteiten inzake de opzegvoorwaarden voor de overeenkomst met de beheersinstantie van de assistentiewoningen, de duur van de waarborgregeling, de proefperiode enz. Deze modaliteiten zijn verschillend bij assistentiewoningen en sociale huurwoningen. Het is niet geheel duidelijk welke regels bij de sociale assistentiewoningen van toepassing zullen zijn en hoe deze worden toegepast in een dubbele contractenverhouding?

3.4.2. het decreet grond- en pandenbeleid

Objectieven voor sociale huurwoningen en assistentiewoningen:

Het decreet grond- en pandenbeleid voorziet in de creatie van 43.000 bijkomende sociale huurwoningen tegen 2020. Per gemeente geldt een bindend sociaal objectief. Voor serviceflats (de 'voorgangers' van de assistentiewoningen) wordt met programmacijfers per gemeente gewerkt. Wordt eenzelfde werkwijze

aangehouden voor assistentiewoningen en worden de sociale assistentiewoningen in beide streef/programmacijfers vervat?

Sociale last:

-Serviceflats en assistentiewoningen vallen onder de toepassing van de sociale last. Allicht zal een belangrijk deel van de sociale assistentiewoningen gerealiseerd worden door toepassing van dit instrument bij de bouw van gewone assistentiewoningen. Het is niet duidelijk in welke mate de sociale huisvestingsmaatschappij het principe van vrijheid van zorgpartner kan of moet hanteren (bv. vanuit oogpunt prijs/kwaliteit van de zorgverlening voor haar huurders)?

-Verder lijkt de cascadereregeling bij afname van de sociale assistentiewoningen in uitvoering van een sociale last moeilijk haalbaar wanneer de sociale huisvestingsmaatschappij ex post niet bereid zou zijn deze over te nemen.

Financiering:

De minister bevoegd voor wonen maakt vanaf 2014 30 miljoen euro per jaar vrij om jaarlijks minstens 200 tot 300 sociale assistentiewoningen te bouwen. Is dit een bijkomend budget bovenop het reguliere investeringsprogramma van de VMSW (o.a. voor de verrichtingen inzake het sociale grond- en pandenbeleid)?

3.5. Huursubsidie voor bewoners van gewone assistentiewoningen

Deelgroep huursubsidie

De Vlaamse Woonraad stelt vast dat de bewoners van de gewone assistentiewoningen, die in aanmerking komen voor een huursubsidie, op vlak van inkomen eveneens tot de doelgroep van de sociale assistentiewoningen behoren. In dit verband vraagt de Raad na te gaan wat de mogelijke gevolgen zijn van het onderscheid in regime (en na te gaan of de onderlinge inwisselbaarheid van statuut geen ongewenste effecten kan hebben).

Algemeen ondersteunt de Vlaamse Woonraad de optie om de huursubsidie toe te kennen aan behoeftige huishoudens met een ernstig probleem op vlak van betaalbaarheid. Het toekennen van een huursubsidie aan een deelgroep die een totaalpakket (zorg en wonen) krijgt aangeboden kan echter vragen oproepen. Het sluit niet aan bij de reguliere methodiek van huursubsidie die louter gericht is op de betaalbaarheid van het wonen. De Raad meent alvast dat de nodige garanties moeten worden ingebouwd opdat de tegemoetkoming in de huurprijs niet het middel zou worden om het totale zorgpakket betaalbaar te houden.

Verstreming toelatingsvoorwaarden:

De nota aan de Vlaamse Regering bij voorliggend ontwerpbesluit stelt dat de toepassing van de huursubsidie in de groepen van assistentiewoningen beperkt wordt tot die ouderen die een huurwoning verlaten en die in een periode van tien jaar voor de aanvraagdatum geen woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hadden (voorheen was dit een woning verlaten en maximum drie jaar geen eigendom). Uiteraard moeten de bewoners voldoen aan de andere voorwaarden, zoals onder meer het inkomen.

De artikelen 3 en 4 van het ontwerpbesluit voorzien in een wijziging van het BVR van twee februari 2007 betreffende de tegemoetkoming in de huurprijs. De Vlaamse Woonraad meent dat de voorgestelde wijziging de verstremde toelatingsvoorwaarden veralgemeent en op die manier het toepassingsgebied van de huursubsidie beperkt (de wijziging treft dan ook de verhuis naar en op de private huurmarkt). Het inperken van het toepassingsgebied onder meer door het veralgemeend optrekken van het aantal jaren m.b.t. de bezitsvoorwaarde kan moeilijk worden onderschreven (omwille van de nood aan ondersteuning van de betaalbaarheid). De ontwerp artikelen lijken in tegenspraak met de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering waarin wordt gesteld dat deze inperking enkel bedoeld is voor groepen van assistentiewoningen.

De Vlaamse Woonraad kan evenmin begrip opbrengen voor de keuze om oudere eigenaars die een onaangepaste woning betrekken en wensen te verhuizen naar een aangepaste private huurwoning voortaan uit te sluiten van een huursubsidie. Net door hun zorgbehoefte toestand kunnen oudere eigenaars ervoor opteren om (tijdelijk) een aangepaste woning op de private huurmarkt te betrekken. Een dergelijke verhuismobiliteit kan worden gestimuleerd en ondersteund. De verstremde eigendomsvoorwaarde gaat er (minstens impliciet) van uit dat ouderen die een eigen woning verkopen geen financiële problemen hebben (en hierdoor geen nood hebben aan huursubsidie). De Vlaamse Woonraad vraagt de ontwerp regeling op deze punten te willen heroverwegen (zodanig dat dezelfde rechten kunnen behouden blijven voor de betrokken huishoudens).

Maximumhuurprijs:

De maximumhuurprijs om een tegemoetkoming in de huurprijs te ontvangen, bedraagt 550 euro. Het is de vraag of deze voorwaarde in rekening wordt genomen bij de gewone assistentiewoning waarvan de bewoners een huursubsidie genieten. Is deze maximumhuurprijs ook van toepassing op de prijs van het genotsrecht van een assistentiewoning ?

Budget huursubsidie:

Het begrotingsakkoord stelt dat voor de tegemoetkoming voor woonbehoeftige huurders enkel binnen de bestaande kredieten kan worden gewerkt.

De Vlaamse woonraad acht het niet logisch dat bij een te verwachten uitbreiding van de potentiële doelgroep (t.g.v. uitbreiding naar assistentiewoningen) geen groeimarge mogelijk is op het budget voor de tegemoetkoming op de huurprijs. Dit zou immers tot gevolg kunnen hebben dat bij een uitbreiding van het aantal begunstigten de omvang van de reguliere huursubsidie zou moeten worden verminderd. Gelet op de nijpende problemen inzake betaalbaarheid op de private huurmarkt en het uiterst zwakke sociaaleconomische profiel van de huidige begunstigten van deze tegemoetkoming, acht de Vlaamse Woonraad dit niet wenselijk.

3.6. Overige bedenkingen

Fiscale voordelen:

- De vrijstelling van onroerende voorheffing voor assistentiewoningen geldt enkel bij uitbating door de overheid of door een vzw. Men kan overwegen om de verlaagde voorheffing objectgebonden (assistentiewoning) en/of persoonsgebonden (oudere met woonzorgnood) toe te kennen. Voor de sociale assistentiewoningen geldt een verlaging van de onroerende voorheffing. Er kan worden een gelijke fiscale behandeling worden voorgesteld (idem wat BTW betreft).
- Mits erkenning kan voor assistentiewoningen genoten worden van lagere fiscale lasten. Er is echter niet voorzien in een erkenning vooraf. Bij aanvang van de werken is de initiatiefnemer hierover tijdelijk in het ongewisse. Hier dienen de voor- en de nadelen van het tijdstip van mogelijke erkenning te worden afgewogen.

bijlage:

- Art. 4 van de bijlage bij het ontwerpbesluit stelt dat de beheersinstantie van de assistentiewoningen geen toelatings- of ontslagcriteria mag hanteren die betrekking hebben op o.a. de financiële draagkracht van de bewoners. Het is niet duidelijk hoe dit bij de verhuring van sociale assistentiewoningen moet worden toegepast? Het betreft immers twee overeenkomsten waarbij de woonovereenkomst kan worden opgezegd (wegens het niet nakomen van de verplichtingen) terwijl dergelijke redenen niet opgaan voor de zorgovereenkomst?
- Overeenkomstig artikel 37 zijn enkele artikelen niet van toepassing op de sociale assistentiewoningen. De inhoudelijke grond van het onderscheid is niet steeds niet duidelijk (cfr. artikelen 19 en 23). Tevens wordt gevraagd mogelijke nadelige effecten van het onderscheid na te gaan en te voorkomen.