

ingediend op **1712** (2022-2023) – Nr. 1  
22 mei 2023 (2022-2023)

## **Conceptnota voor nieuwe regelgeving**

van Katrien Schryvers, Joke Schauvliege, Maaïke De Rudder,  
Vera Jans, Tinne Rombouts en Sofie Mertens

over het voorkomen en terugdringen  
van de leegstand van assistentiewoningen

## Inleiding

Assistentiewoningen vormen een van de pijlers van het Vlaamse welzijnsbeleid, omdat ze ervoor zorgen dat mensen, ook al hebben ze zorgnoden, zo lang mogelijk thuis of minstens in de vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen. In de beleidsnota *Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2019-2024 (Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 120/1)* staat daarover het volgende: "Als thuis wonen niet langer mogelijk is, is er een voldoende kwalitatief aanbod aan residentiële ouderenzorg, gaande van assistentiewoningen over centra voor kortverblijf en centra voor herstelverblijf tot woonzorgcentra."

Sedert een aantal jaren is er sprake van een probleem van leegstand in assistentiewoningen. Die leegstand heeft negatieve gevolgen voor zowel de bewoners van andere assistentiewoningen in dezelfde groep van assistentiewoningen als voor de eigenaars die er mee in hebben geïnvesteerd. Het is dan ook hoog tijd om op zoek te gaan naar structurele oplossingen, in eerste instantie voor de bewoners zelf, maar ook voor de overheid en de investeerders. Ook voor andere doelgroepen dan de huidige kunnen structurele oplossingen een meerwaarde bieden.

In deze conceptnota wordt ingegaan op de problematiek en de gevolgen van leegstand. Er worden een aantal mogelijke oplossingen naar voren geschoven waarover verdere discussie in het Vlaams Parlement kan worden gevoerd en die kunnen leiden tot het invullen van de nu leegstaande woningen. Tegelijk kan er een kwaliteitsvollere woon- en leefomgeving worden gecreëerd voor de mensen met een zorgnood die in de assistentiewoningen wonen, onder meer via een sterker sociaal weefsel en een zorgzame omgeving.

### 1. Regelgevend kader

#### 1.1. Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012 betreffende de groepen van assistentiewoningen

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012<sup>1</sup> werden de toenmalige serviceflatgebouwen en woningcomplexen met dienstverlening stelselmatig vervangen door de groepen van assistentiewoningen (GAW's). Aangepaste individuele huisvesting in een beschermde omgeving, een aanbod aan aangepaste hulp- en dienstverlening op afroep en ondersteuning van het sociale netwerk van de bewoners vormden daarbij belangrijke pijlers. Het was ook de bedoeling dat ouderen, anders dan in de vroegere serviceflats, bij hogere zorgnood in de assistentiewoning zouden kunnen blijven wonen.

Een GAW is een woonzorgvoorziening waar in een aangepaste infrastructuur en binnen een organisatorisch geheel ouderen zelfstandig en permanent verblijven, waarbij gedurende de dag en de nacht permanentie georganiseerd wordt, en waarbij zorg en ondersteuning aangeboden worden waarop de gebruiker facultatief een beroep kan doen (artikel 30 van het Woonzorgdecreet<sup>2</sup>).

De GAW heeft de volgende opdrachten (artikel 31 van het Woonzorgdecreet):

- 1° aangepaste en langdurige huisvesting ter beschikking stellen;
- 2° bereikbaarheid gedurende de dag en de nacht organiseren via een oproepsysteem om te beantwoorden aan noodoproepen van de gebruikers, crisiszorg en overbruggingszorg organiseren, al dan niet via een samenwerkingsovereenkomst met zorg- en welzijnsactoren uit de omgeving;
- 3° objectieve en transparante informatie geven over de verschillende mogelijkheden tot interne en externe zorg en ondersteuning;

<sup>1</sup> Dat besluit is in werking getreden op 1 januari 2013.

<sup>2</sup> Decreet van 15 februari 2019 betreffende de woonzorg.

- 4° het integrale aanbod van zorg en ondersteuning, met respect voor de vrije keuze van de gebruiker, binnen het bereik van de gebruikers brengen;
- 5° objectief informeren over zinvolle dagbesteding en ontspanning, en die binnen het bereik van de gebruikers brengen of zelf organiseren;
- 6° de sociale contacten van de gebruikers stimuleren en hun sociaal netwerk versterken;
- 7° buurtbewoners en lokale organisaties verbinden met de werking van de GAW;
- 8° een woonassistent aanstellen om de opdrachten, vermeld in punt 2° tot en met 7°, te realiseren.

### 1.2. Verplichte erkenning

Een belangrijk verschil met de voormalige serviceflats was dat voor GAW's aanvankelijk een keuze kon worden gemaakt tussen aanmelding of erkenning. Het aanvragen van een erkenning was geen verplichting: een niet-erkende GAW hoefde zich alleen aan te melden bij het agentschap Zorg en Gezondheid. Die mogelijkheid werd echter opgeheven in het nieuwe Woonzorgdecreet van 15 februari 2019. Er werd immers vastgesteld dat er bij de niet-erkende GAW's heel wat verwarring en ongenoegen was bij gebruikers omdat ze niet het volledige (zorg)aanbod kregen dat hun aanvankelijk beloofd was.<sup>3</sup>

De deadline voor aangemelde GAW's om een ontvankelijke erkenningsaanvraag in te dienen bij het agentschap Zorg en Gezondheid was 31 december 2021. Als ze dat niet voor die datum hadden gedaan, moesten ze voor 1 januari 2022 omschakelen naar een andere woonvorm. Doordat GAW's nu allemaal erkend moeten zijn, en dus moeten voldoen aan de erkenningsvoorwaarden, worden ze allemaal onderworpen aan toezicht, handhaving en prijscontrole vanuit Vlaanderen.

De verplichte erkenning is in de eerste plaats een goede zaak voor de gebruikers, die meer garanties krijgen op het vlak van zorg, veiligheid en infrastructuur maar het kan ook een effect hebben op de leegstand. In zijn antwoord op een vraag om uitleg van Katrien Schryvers zei toenmalig Vlaams minister van Welzijn Wouter Beke daarover het volgende: "Alle aangemelde groepen van assistentiewoningen zullen dus op termijn erkend moeten worden en aan de minimale erkenningsvoorwaarden en kwaliteitseisen moeten voldoen. Het is aannemelijk dat minder kwaliteitsvolle initiatieven, die mogelijk vaker met leegstand te kampen hebben, op die manier ook zullen verdwijnen uit het aanbod van assistentiewoningen."<sup>4</sup> Het is vooralsnog onduidelijk of het effectief zo is dat voornamelijk groepen van assistentiewoningen die te kampen hebben met veel leegstand, zich hebben omgevormd tot een andere woonvorm.

### 1.3. Sociale huisvesting

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012 werd het ook mogelijk voor sociale huisvestingsmaatschappijen om, samen met een zorgpartner, assistentiewoningen te bouwen voor mensen met een laag inkomen. Die sociale assistentiewoningen kunnen dan verhuurd worden volgens de Vlaamse Wooncode.<sup>5</sup> In dat geval ondertekenen de initiatiefnemer en de bewoner van een sociale assistentiewoning een overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op de zorg en ondersteuning.

<sup>3</sup> Vraag om uitleg van 23 juni 2020 van Katrien Schryvers over het in kaart brengen en aanpakken van de leegstand van assistentiewoningen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2019-20, nr. 2720).

<sup>4</sup> Vraag om uitleg van 12 januari 2021 van Katrien Schryvers over een sterkere rechtsbescherming voor eigenaars-bewoners van assistentiewoningen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 1195).

<sup>5</sup> Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012.

Voorwaarde om zich in te schrijven voor een sociale woning is dat de aanvrager, samen met zijn gezinsleden, geen woning in volle eigendom heeft gehad in de periode van tien jaar voor de inschrijving, tenzij de woning ongeschikt of onbewoonbaar is verklaard terwijl de aanvrager die nog bewoonde.<sup>6</sup>

Binnen een erkende GAW is het ook mogelijk om een deel te verhuren en uit te baten als sociale assistentiewoningen. Daarvoor moet wel een aparte erkenning aangevraagd en verleend worden.

In de praktijk blijken sociale huisvestingsmaatschappijen maar in beperkte mate gebruik te maken van die mogelijkheid.<sup>7</sup> Zo waren er eind 2021 maar zeven voorzieningen die specifiek erkend zijn als groep van sociale assistentiewoningen. Bij vier daarvan ging het om groepen van assistentiewoningen die voordien erkend waren als een 'gewone' GAW en vervolgens werden omgevormd tot een groep van sociale assistentiewoningen. Het is onduidelijk waarom sociale huisvestingsmaatschappijen zo weinig inzetten op assistentiewoningen, aangezien het bekend is dat ze een beperkt aanbod hebben voor mensen met een zorgnood.

## 2. Leegstand van assistentiewoningen

### 2.1. Geen programmatie

Groepen van assistentiewoningen hoeven niet te passen binnen een programmatie<sup>8</sup>, noch vanuit Vlaanderen, noch vanuit de betrokken gemeentes. Omdat er vanuit Vlaanderen geen middelen worden uitgetrokken voor de bouw van assistentiewoningen, is het ook niet wenselijk om daarvoor een programmatie op te leggen. In zijn antwoord op een vraag om uitleg van Katrien Schryvers zegt voormalig minister Wouter Beke daarover het volgende: "Door het loslaten van de programmatie voor groepen van assistentiewoningen werd meer de nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer/bouwheer om zich voorafgaand aan de realisatie van een groep van assistentiewoningen grondig te informeren over het reeds beschikbare en geplande aanbod in de gemeente en regio en hierbij ook rekening te houden met andere elementen, zoals het aanbod aan aangepaste woningen en appartementen voor ouderen en andere woonzorgvoorzieningen, en de mogelijke samenwerking met deze voorzieningen. Aan de andere kant moeten initiatiefnemers hierbij ook beseffen dat het realiseren van assistentiewoningen veel meer omvat dan enkel het bouwen of het verkopen van aangepaste infrastructuur en dat er meer aandacht besteed moet worden aan het zorgaspect voor de potentiële bewoners."<sup>9</sup>

Doordat de bouw vrij is, zijn heel wat commerciële spelers en projectontwikkelaars actief geworden in die sector. Assistentiewoningen worden dan aangeboden als investering, onder meer omdat de bouw ervan onderworpen is aan een btw-tarief van maar 12 procent in plaats van 21 procent en omdat er een vrijstelling geldt van de onroerende voorheffing. Het resultaat is dat er op heel wat plaatsen een overaanbod is, met als gevolg ook leegstand.

<sup>6</sup> Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012.

<sup>7</sup> Schriftelijke vraag van 27 oktober 2021 van Maxim Veys (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 90).

<sup>8</sup> Artikel 51, §1, van het Woonzorgdecreet: "(...) bepaalt de Vlaamse Regering de programmatie van de woonzorgvoorzieningen met uitzondering van de diensten voor thuisverpleging en de groepen van assistentiewoningen (...)"

<sup>9</sup> Vraag om uitleg van 23 juni 2020 van Katrien Schryvers over het in kaart brengen en aanpakken van de leegstand van assistentiewoningen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2019-20, nr. 2720).

## 2.2. Cijfers

In 2022 waren er in totaal 33.767 wooneenheden in 927 groepen van assistentiewoningen die op dat moment erkend waren of waarvan de erkenning onderzocht werd.<sup>10</sup>

Concrete cijfergegevens over de bezettingsgraad in erkende GAW's zijn er al verscheidene jaren niet.<sup>11</sup> In tegenstelling tot andere woonzorgvoorzieningen moeten de GAW's geen bezettingsgegevens doorgeven aan het agentschap Zorg en Gezondheid.

Wel kunnen erkende voorzieningen gecontroleerd worden door Zorginspectie. Inspecties worden uitgevoerd in het eerste jaar van de erkenning of bij de overgang van het statuut van serviceflat naar het statuut van groep van assistentiewoningen. Bij vastgestelde tekorten en een remediëeringsplan wordt een nieuwe inspectie uitgevoerd. Daarnaast worden er inspecties uitgevoerd naar aanleiding van een wijziging in capaciteit of een vervangingsnieuwbouw.<sup>12</sup> Bij zo'n inspectie wordt soms de bezettingsgraad geregistreerd. Vlaams volksvertegenwoordiger Katrien Schryvers vroeg de cijfers daarvan op voor enkele opeenvolgende jaren. Zo werden de bezettingscijfers verkregen voor de groepen van assistentiewoningen die geïnspecteerd werden in 2017, 2018 en 2019<sup>13</sup>, en de bezettingscijfers op basis van de inspecties in 2020<sup>14</sup>, 2021<sup>15</sup>, en 2022.<sup>16</sup>

Uit die opgevraagde cijfers blijkt dat er maar in een minderheid van de gevallen sprake is van een volledige of zo goed als volledige bezetting. In 2022 werden bijvoorbeeld 92 inspecties op groepen van assistentiewoningen uitgevoerd. Het gemiddelde bezettingscijfer was 74,7 procent. Van de 92 groepen van assistentiewoningen die geïnspecteerd werden, hadden er 25 een volledige bezetting, en 17 hadden een niet-volledige bezetting van 90 procent of meer. In 19 gevallen was er een bezetting van minder dan 50 procent. Die cijfers moeten ook wel gerelativeerd worden, omdat het vaak gaat over inspecties van nieuwe groepen van assistentiewoningen binnen een jaar na hun erkenning. Bij nieuwe woningen is het immers logisch dat die nog een lager bezettingscijfer hebben. Uit de cijfers valt niet op te maken hoelang de groep van assistentiewoningen al functioneel is op het moment van de inspectie. Van een snelle bewoning van nieuwbouwasassistentiewoningen blijkt in elk geval allerm minst sprake te zijn. De beschikbare cijfers zijn dus wel een aanwijzing dat er effectief een probleem op het vlak van leegstand bestaat, maar toch zou het nuttig zijn om te kunnen beschikken over algemene cijfergegevens over de bezettingsgraad in groepen van assistentiewoningen.

## 2.3. Impact van leegstand op de bewoners en eigenaars

Leegstand is in de eerste plaats een probleem voor degenen die wel in het gebouw wonen. Een van de opdrachten van een GAW is immers de sociale contacten van de gebruikers te stimuleren en het sociaal netwerk te versterken. Als in een gebouw maar enkele woningen bewoond zijn, is dat niet zo vanzelfsprekend.

De eigenaars-verhuurders staan dan weer voor financiële uitdagingen. Als hun assistentiewoning niet verhuurd raakt, genereren ze uiteraard geen inkomsten en moeten ze integendeel zelfs vaak een belasting op leegstand betalen. Om mensen

<sup>10</sup> Agentschap Zorg en Gezondheid. 'Overzicht aanbod ouderenzorg' (<https://www.zorg-en-gezondheid.be/overzicht-aanbod-ouderenzorg>).

<sup>11</sup> Schriftelijke vraag van 1 juni 2015 van An Christiaens (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2014-15, nr. 759) en schriftelijke vraag van 2 december 2019 van Katrien Schryvers (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 141).

<sup>12</sup> Schriftelijke vraag van 12 maart 2020 van Katrien Schryvers (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 396).

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Schriftelijke vraag van 27 januari 2021 van Katrien Schryvers (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2020-21, nr. 336).

<sup>15</sup> Schriftelijke vraag van 25 januari 2022 van Katrien Schryvers (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2021-22, nr. 290).

<sup>16</sup> Schriftelijke vraag van 17 januari 2023 van Katrien Schryvers (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2022-23, nr. 327).

meer zekerheid te geven over wat ze kopen of huren (vaak gaat het toch over kwetsbare ouderen), startte Vlaanderen in 2017 een informatiecampagne. Onder meer de website [checkassistentiewoning.be](http://checkassistentiewoning.be) maakte daar deel van uit. Momenteel wordt die informatie aangeboden via de website [vlaanderen.be/assistentiewoningen-serviceflats](http://vlaanderen.be/assistentiewoningen-serviceflats). Daar kunnen mensen informatie vinden zodat ze kunnen nagaan of de assistentiewoning die ze op het oog hebben, voldoet.

In de praktijk blijken eigenaars naar oplossingen te zoeken om hun investering toch te laten opbrengen. Zo bieden ze assistentiewoningen bijvoorbeeld als vakantieverblijf aan op [booking.com](http://booking.com) of kunnen studenten er een kot huren, bijvoorbeeld onder de voorwaarde dat ze er vrijwilligerswerk doen.<sup>17</sup>

### 3. Functiewijziging en de impact daarvan op de bewoner-eigenaar

Bij een functiewijziging wordt een GAW omgevormd tot gewone appartementen. De reden voor een dergelijke functiewijziging kan zijn dat de erkenning niet werd verkregen omdat niet aan alle erkenningsvoorwaarden is voldaan. Het kan echter ook een vrijwillige keuze zijn wegens het gebrek aan rendabiliteit ten gevolge van leegstand. Als de eigenaars-bewoners in een GAW in de minderheid zijn tegenover de eigenaars-verhuurders, kunnen ze een beslissing tot stopzetting niet tegenhouden.

Stedenbouwkundig is een functiewijziging niet altijd evident. Zo is een functiewijziging vergunningsplichtig. Vaak zijn assistentiewoningen gebouwd in zones voor gemeenschapsvoorzieningen en is een functiewijziging daardoor niet mogelijk. Een omvorming naar een gewone woonfunctie is in die zones ook niet wenselijk. Als op die plaats een functiewijziging of herbestemming zou worden toegestaan wegens leegstand, bestaat immers het gevaar dat die zones voor gemeenschapsvoorzieningen worden ingenomen voor functies waarvoor die zones niet zijn bestemd. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn op het vlak van ruimtegebruik. De grondprijzen in zones voor gemeenschapsvoorzieningen zijn bovendien gericht op het bouwen van gemeenschapsinfrastructuur en er moet worden vermeden dat de fiscale voordelen die daaraan verbonden zijn, oneigenlijk gebruikt worden voor andere functies. Voor de bouw van assistentiewoningen geldt een verlaagd btw-tarief van 12 procent in plaats van de normale 21 procent. Bij een functiewijziging zal de eigenaar het bedrag waarmee de standaard btw-bijdrage aanvankelijk in mindering was gebracht, toch nog moeten betalen.

Een functiewijziging brengt ook onzekerheid met zich mee over het zorgaanbod voor de mensen die er al wonen. Mensen die verhuizen naar een assistentiewoning rekenen er immers op dat ze er gedurende de tijd van hun verblijf een beroep kunnen doen op de daaraan gekoppelde dienstverlening, zoals de aanwezigheid van een noodoproepsysteem en de beschikbaarheid van crisis- en overbruggingszorg. Als een GAW van functie zou veranderen, bestaat de kans dat de gewenste en vooral nodige zorg en ondersteuning niet meer geboden kunnen worden. Dat zorgaanbod kan trouwens ook al sterk onder druk komen te staan en beperkt worden tot het absolute minimum als het aantal bewoners van de GAW te klein is.

Ook de Vlaamse Ouderenraad maakt zich zorgen over de gevolgen van een herbestemming voor de eigenaars-bewoners van assistentiewoningen, waaronder het risico op een herbestemming, en bracht daarover een advies uit.<sup>18</sup> De Vlaamse Ouderenraad vraagt om meer bescherming van de koper tegen een herziening van het btw-tarief door in de erkenningsvoorwaarden op te nemen dat de initiatiefnemer er zich ten aanzien van eigenaars-bewoners moet toe verbinden een erkenning aan te vragen, te verkrijgen en te behouden gedurende de eerste vijftien jaar. Eenzijdige beslissingen, inbreuken of fouten door de beheersinstantie die leiden tot

<sup>17</sup> Gazet van Antwerpen, 'Zij vonden geen kot, en zochten alternatief', 1 mei 2022, via [www.gva.be](http://www.gva.be).

<sup>18</sup> Vlaamse Ouderenraad, Advies 2020/4, 'Voor een sterkere rechtsbescherming van eigenaar-bewoners van assistentiewoningen', 16 december 2020.

een verlies van de erkenning moeten volgens de Vlaamse Ouderenraad aanleiding geven tot een schadevergoeding aan de getroffen eigenaars-bewoners. De indieners van deze conceptnota zijn het ermee eens dat een initiatiefnemer bepaalde verplichtingen moet hebben ten aanzien van de eigenaars. Tegelijkertijd moet een herbestemming – op voorwaarde dat een schadevergoeding wordt betaald – wel tot de opties kunnen behoren als het alternatief erin zou bestaan dat woningen leeg blijven staan. Leegstand van perfect bewoonbare woningen is maatschappelijk gezien immers niet wenselijk. Vanzelfsprekend is een herbestemming alleen aan de orde als dat conform de stedenbouwkundige voorschriften is.

#### **4. Voorstellen met het oog op het tegengaan van leegstand van assistentiewoningen**

De indieners van deze conceptnota zijn van mening dat het beleid inspanningen moet leveren en initiatieven moet ontwikkelen om de leegstand tegen te gaan en in de toekomst te vermijden. Gerichte beleidsmaatregelen kunnen de leegstand een halt toeroepen, het aangepast wonen met dienstverlening voor de doelgroep versterken en mogelijkheden bieden voor andere doelgroepen. Dat laatste is belangrijk in de omstandigheden waarin veel mensen een betaalbare en soms ook aangepaste woning nodig hebben. Ten slotte kunnen maatregelen intergenerationele contacten en samenwerking versterken.

##### 4.1. Registratie van bezettingsgegevens

Constaties in het veld en de bezettingscijfers die Zorginspectie aanlevert, geven een indicatie van de huidige leegstand van assistentiewoningen, maar het beeld dat ze geven is onvolledig en laat ook maar in beperkte mate toe om de ontwikkelingen in kaart te brengen. De indieners van deze conceptnota zijn van mening dat een volledig beeld van de bezettingscijfers van groepen van assistentiewoningen (GAW's) een waardevol beleidsinstrument kan zijn. Daarom moet er een nulmeting gebeuren en moeten de resultaten periodiek vergeleken worden met nieuwe metingen. De organisatoren moeten in dat geval verplicht worden om die cijfers periodiek aan te leveren.

##### 4.2. Controle op de zorgcomponent bij het afleveren van een omgevingsvergunning

Het zijn de lokale besturen die in eerste instantie een omgevingsvergunning moeten afleveren voor een initiatiefnemer kan starten met de bouw van een GAW. De indieners van deze conceptnota zien voor de lokale besturen dan ook een belangrijke rol weggelegd om te controleren of een initiatief daadwerkelijk voldoet aan alle voorwaarden waaraan een erkende GAW moet voldoen, in het bijzonder met betrekking tot de zorgcomponent. Het is immers van belang dat GAW's zich maximaal inschakelen in de gemeente waar ze gevestigd zijn aan de hand van samenwerkingsovereenkomsten. De woonassistent neemt daarbij een belangrijke rol op zich. In de stad Gent bijvoorbeeld kan pas een omgevingsvergunning voor de bouw van een GAW worden afgeleverd nadat een contract met een zorgleverancier is voorgelegd.

“Het opleggen van bepaalde voorwaarden inzake de zorgcomponent voor het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor een groep van assistentiewoningen kan bijdragen tot een grotere garantie op een kwalitatief aanbod,” aldus toenmalig Vlaams minister Wouter Beke tijdens de commissievergadering van 23 juni 2020.<sup>19</sup> Het opleggen van dergelijke maatregelen valt echter niet onder het beleidsdomein Welzijn, maar onder het beleidsdomein Omgeving.

<sup>19</sup> Vraag om uitleg van 23 juni 2020 van Katrien Schryvers over het in kaart brengen en aanpakken van leegstand van assistentiewoningen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2019-20, nr. 2720).

#### 4.3. Responsabilisering van initiatiefnemers

Als een initiatiefnemer een nieuwe GAW bouwt, moeten kopers en huurders erop kunnen rekenen dat de initiatiefnemer ook het nodige zal doen om aan de erkenningsvoorwaarden te voldoen. Terwijl de voorwaarden voor de infrastructuur relatief gemakkelijk te volbrengen zijn, blijkt het in de praktijk moeilijker te zijn om ook de zorgcomponent te garanderen. Als niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, wordt de erkenning ingetrokken en wordt de assistentiewoning een gewone woning. Eigenaars en bewoners zijn daar op verschillende manieren de dupe van. Niet alleen krijgen ze dan niet de zorg waarop ze gerekend hadden, ze worden ook financieel afgestraft omdat de aankoop van hun eigendom plots onder een hoger btw-tarief valt. Bij de bouw van een assistentiewoning gaat het om veel meer dan infrastructuur. Initiatiefnemers moeten daarover geresponsabiliseerd worden. Dat kan door eigenaars en bewoners het recht te geven op een schadevergoeding als de initiatiefnemer er niet in slaagt om een erkenning voor een GAW te verkrijgen en te behouden voor minstens vijftien jaar.

#### 4.4. Versterken van de zorgcomponent

Groepen van assistentiewoningen zijn vrij om overeenkomsten aan te gaan met zorgaanbieders. Om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden moeten ze crisis- en overbruggingszorg aantoonbaar organiseren. De indieners van deze conceptnota stellen echter vast dat de zorgcomponent op sommige plaatsen maar minimaal wordt ingevuld, zeker als er sprake is van veel leegstand.

Voor de voorlopers van de GAW's, namelijk de serviceflatgebouwen, was het tot 1 januari 2013 verplicht om een voorafgaande vergunning te hebben voor kon worden overgegaan tot de bouw ervan. Een van de elementen van de voorafgaande vergunning was de verplichte samenwerkingsovereenkomst met een woonzorgcentrum. Omdat er sindsdien geen vergunningsplicht meer is, bestaat ook die verplichting tot samenwerking niet meer. Toch wordt er op sommige plaatsen nog samengewerkt, in meer of mindere mate, bijvoorbeeld met het oog op het vastleggen van voorrangregels bij opname vanuit een GAW in een woonzorgcentrum.

De indieners van deze conceptnota staan positief tegenover een minimale functionele samenwerking tussen een GAW en een woonzorgcentrum omdat dit ook een grotere garantie biedt op continuïteit van de zorg als mensen meer zorgbehoevend worden. Tegelijkertijd is het zo dat er heel wat andere actoren een rol kunnen opnemen om de zorgcomponent te versterken. Het gaat dan bijvoorbeeld over de lokale dienstencentra, de dagopvang en alle actoren die deel uitmaken van de zorgzame buurten. De essentie is dat mensen die verhuizen naar een assistentiewoning de garantie moeten krijgen op kwaliteitsvolle zorg in de eigen buurt, die voldoet aan de toenemende complexiteit van de zorgnoden van bewoners. Ook in het kader van een zinvolle dagbesteding en het tegengaan van eenzaamheid zijn dergelijke functionele samenwerkingen van belang. De indieners van deze conceptnota zijn van mening dat de mate waarin functionele samenwerkingsverbanden met zorg- en welzijnsactoren in de buurt worden aangegaan, een belangrijke kwaliteitsindicator is en dat dit aspect bijgevolg ook meer nadruk mag krijgen in de erkenningsvoorwaarden.

Een bijkomend aandachtspunt is dat bewoners steeds de vrije keuze moeten blijven hebben over de zorg en ondersteuning die ze krijgen. Dat is net een belangrijk verschil met het woonzorgcentrum, waar de zorg georganiseerd wordt door de initiatiefnemer. In het geval van een assistentiewoning staat de beheerder in voor het aangaan van functionele samenwerkingsverbanden, maar blijft het de vrije keuze van de bewoner om daar al dan niet gebruik van te maken.



#### 4.5. Omzetten naar woonegelegenheden voor personen met een handicap

Erkende assistentiewoningen zijn aangepast aan de noden van ouderen. Zo zijn er handgrepen in toilet en douche, zijn er nauwelijks trappen of drempels, zijn de woningen toegankelijk voor rolstoelen, is er een oproepsysteem om hulp in te roepen enzovoort. Bewoners kunnen daarnaast een beroep doen op gemeenschappelijke diensten zoals poetshulp, warme maaltijden of thuisverpleging. Bovendien zijn er gemeenschappelijke ruimtes om ontmoeting tussen de bewoners aan te moedigen.

Niet alleen ouderen, maar ook mensen met een handicap kunnen zelfstandig in een assistentiewoning wonen. Denk daarbij ook aan mensen met een degeneratieve aandoening zoals ALS (Amyotrofische Laterale Sclerose) of MS (multiple sclerose). Per erkende groep van assistentiewoningen kan maximaal 25 procent van het totale aantal erkende assistentiewoningen in aanmerking komen om te worden aangeboden aan gebruikers jonger dan 65 jaar. Bewoners jonger dan 65 jaar die samenwonen met een persoon van 65 jaar of ouder worden niet meegerekend.<sup>20</sup> Het is mogelijk om dat maximum van 25 procent van het aantal erkende wooneenheden met bewoners jonger dan 65 jaar in een groep van assistentiewoningen te overschrijden, maar daarvoor moet de initiatiefnemer een gemotiveerde aanvraag indienen bij het agentschap Zorg en Gezondheid en de goedkeuring van dat agentschap verkrijgen. Het kan in dat geval gaan over bijvoorbeeld een specifieke doelgroep of een samenwerking met andere welzijnsactoren. Zorg en Gezondheid heeft geen registraties over de personen jonger dan 65 jaar die in een groep van assistentiewoningen verblijven.<sup>21</sup> Zulke aanvragen zouden maar zeer uitzonderlijk zijn.<sup>22</sup>

De indieners van deze conceptnota zien een oplossing voor de leegstand van assistentiewoningen door die woningen meer ter beschikking te stellen aan jongere mensen die extra zorgnoden hebben. Daarvoor moet onderzocht worden wat de huidige obstakels zijn.

#### 4.6. Omvorming van 'gewone' assistentiewoningen naar 'sociale' assistentiewoningen

Sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen zelf het initiatief nemen om een groep van assistentiewoningen te bouwen. Het bestaande aanbod kan ook worden omgevormd van een gewone naar een sociale GAW. Dat is ook mogelijk voor een deel van een GAW, maar daarvoor moet een afzonderlijke erkenning aangevraagd en verleend worden. In de praktijk wordt daar echter zeer weinig gebruik van gemaakt, hoewel er een tekort is aan aangepaste sociale woningen voor mensen met een zorgnood. De omvorming van een deel van een GAW naar sociale assistentiewoningen kan ook een oplossing bieden bij aanhoudende leegstand. Daarnaast zou dat ook zorgen voor een betere sociale mix. De indieners van deze conceptnota zijn van mening dat er in overleg moet worden gegaan met de sociale huisvestingsmaatschappijen om na te gaan welke rol assistentiewoningen kunnen spelen in het versterken van het aanbod aan sociale huurwoningen voor mensen met een zorgnood.

#### 4.7. Meer transparantie over de prijszetting

Een vaak aangehaalde reden voor de leegstand van assistentiewoningen is de hoge kostprijs. De kostprijs bestaat uit de bijdrage voor infrastructuur, de bijdrage voor de zorgcomponent en individuele supplementen die kunnen worden aangerekend. Er is geen centraal register waar de kostprijs van assistentiewoningen wordt

<sup>20</sup> Artikel 42 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 betreffende de programmatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidieregeling voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen voor mantelzorgers en gebruikers.

<sup>21</sup> Schriftelijke vraag van 30 juni 2020 van Katrien Schryvers (*Schriftelijke vragen* VI.Parl. 2019-20, nr. 640).

<sup>22</sup> Vraag om uitleg van 12 januari 2021 van Katrien Schryvers over een sterkere rechtsbescherming voor eigenaars-bewoners van assistentiewoningen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 1195).

bijgehouden. Het agentschap Zorg en Gezondheid publiceert alleen informatie over de dagprijzen van woonzorgcentra.

ING berekende in 2017 dat de mediaanhuurprijs voor een assistentiewoning met één slaapkamer in Vlaanderen destijds 30 euro per dag bedroeg. Dat bedrag omvatte de kosten voor de infrastructuur en voor de zorgcomponent. Voor een assistentiewoning met twee slaapkamers lag dat bedrag op 40 euro.<sup>23</sup> De huurprijs voor een assistentiewoning mag eenmaal per jaar geïndexeerd worden. Op de website van OKRA, de vereniging voor senioren, staat een ruwe schatting van de gemiddelde dagprijs van 35 euro.<sup>24</sup> De huurprijs voor een assistentiewoning ligt dus al snel een stuk hoger dan de huurprijs voor een vergelijkbaar appartement op de private huurmarkt.

De zorgcomponent is een van de posten die de kosten van een verblijf in een assistentiewoning opdrijft. Dat kan ertoe leiden dat mensen die nog in goede gezondheid verkeren, een verhuizing naar een assistentiewoning uitstellen. De indieners van deze conceptnota zijn van mening dat de bijdrage die moet worden betaald voor de zorgcomponent, een vorm van solidarisering inhoudt. Het biedt mensen die daar op dat moment misschien nog geen nood aan hebben, wel de garantie en gemoedsrust dat ze op het moment dat ze meer zorgbehoevend worden, ook zullen kunnen rekenen op de nodige zorg. Het is daarom geen goed idee om te evolueren naar een geïndividualiseerde zorgcomponent. Het is wel zo dat de kostprijs van de zorgcomponent sterk kan verschillen tussen GAW's onderling, en dat er ook kwalitatieve verschillen zijn in de manier waarop die zorgcomponent wordt ingevuld. Het is dan ook nodig dat daar volledige transparantie over bestaat en dat mensen duidelijk weten wat er in het pakket zit.

Ook voor de supplementen die worden aangerekend, zijn er grote verschillen tussen assistentiewoningen. Doordat die informatie nergens centraal wordt aangeboden, vergt het voor de kandidaat-koper en kandidaat-huurder heel wat onderzoek om tot een goede prijs-kwaliteitvergelijking te komen. Mensen moeten de beslissing om naar een assistentiewoning te verhuizen echter weloverwogen kunnen maken.

De indieners van deze conceptnota vragen om een publiek te raadplegen centraal register met de kostprijzen van assistentiewoningen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de kosten voor infrastructuur en de kosten voor de zorgcomponent. Daarnaast moet een overzicht gegeven worden van welke zaken als supplement worden aangerekend en wat er in de huurprijs vervat zit.

#### 4.8. Mogelijk maken van gemengde projecten in zones voor gemeenschapsvoorzieningen

Binnen de bestemmingen in de gewestplannen kunnen de gemeenschapsvoorzieningen en voorzieningen van openbaar nut ondergebracht worden onder verschillende aanduidingen. Zo kunnen ze worden ingeplant in de woongebieden, maar ook in gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en in andere gebieden.

In de omzendbrief van 8 juli 1997<sup>25</sup> staat, ter verduidelijking van het gegeven 'gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen', dat onder 'gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen' moet worden begrepen: voorzieningen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld. De idee

<sup>23</sup> <https://www.ing.be/Assets/nuid/documents/study-service-flat-NL.pdf>.

<sup>24</sup> <https://www.okra.be/info-en-advies/energie-en-wonen/assistentiewoningen>.

<sup>25</sup> De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpen van gewestplannen en de gewestplannen, gewijzigd bij de omzendbrieven van 2002, geeft toelichting bij het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpen van gewestplannen en de gewestplannen.

van dienstverlening (verzorgende sector) aan de gemeenschap is bijgevolg rechtstreeks aanwezig. Daarbij is het irrelevant of die voorzieningen worden opgericht en uitgebaat door een overheid, dan wel door een privé-instelling of privépersoon, althans voor zover de exploitant van de inrichting geen winstbejag nastreeft en de voorzieningen werkelijk ten dienste staan van de gemeenschap.

Hoewel in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen in principe geen gebouwen met een woonfunctie zijn toegestaan, heeft de Raad van State al geoordeeld dat assistentiewoningen in een dergelijk gebied kunnen worden vergund (zie de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen).

Echte inclusie bestaat natuurlijk pas als mensen die ondersteuning en zorg nodig hebben, niet afzonderlijk wonen, maar midden in een leefgemeenschap. Het creëren van gewone woongelegenheden tussen woongelegenheden die specifiek bedoeld zijn voor zorgbehoevenden, is inherent aan vermaatschappelijking, biedt meer mogelijkheden voor intergenerationale projecten en maakt de mogelijkheden om samen zorg op te nemen groter. Dergelijke meer gemengde woonvormen kunnen ook de drempel om te verhuizen naar een assistentiewoning verlagen en de aantrekkelijkheid ervan verhogen.

De vraag is op welke manier dergelijke gemengde projecten, waarbij bijvoorbeeld in samenhang met een project voor een groep van assistentiewoningen ook een aantal gewone woongelegenheden worden gerealiseerd, mogelijk zouden kunnen zijn of mogelijk gemaakt zouden kunnen worden in zones die bestemd zijn voor gemeenschapsvoorzieningen en onder welke voorwaarden. De indieners van deze conceptnota onderscheiden twee pistes die tot dat resultaat zouden kunnen leiden.

Een eerste mogelijkheid is om in de omschrijving van wat mogelijk is in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen, zoals omschreven in de omzendbrief, te bepalen dat in samenhang met een groep van assistentiewoningen (GAW) in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen ook andere woongelegenheden kunnen worden gebouwd. Het maximale aandeel woongelegenheden voor mensen zonder zorgnood dat op die manier kan worden toegestaan binnen de groep voor assistentiewoningen, moet dan nader bepaald worden. Op die manier zouden in nieuwe projecten ook een aantal woongelegenheden kunnen worden gerealiseerd voor mensen zonder zorgnood of kan voor bestaande GAW's een beperkt aantal bestaande wooneenheden binnen een GAW van bestemming veranderen. Het opleggen van een voorwaarde als tegenprestatie om die woongelegenheden te mogen bewonen, zoals het opnemen van een aantal gemeenschapstaken, moet verder worden onderzocht. De indieners zijn alvast van mening dat dit een meerwaarde kan zijn: niet alleen worden de GAW's zo onderscheiden van gewone woongelegenheden (die niet mogelijk zijn in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen), maar bovendien draagt een dergelijke maatschappelijke inzet ook bij aan de versterking van het sociale weefsel en nemen er ook anderen dan professionelen mee zorg op zich. In een periode van grote tekorten aan zorgpersoneel is dat laatste niet onbelangrijk. Professionele zorgverstrekkers kunnen zich op die manier ook richten op de echte zorgtaken.

Een tweede mogelijkheid is om de erkenningsvoorwaarden voor assistentiewoningen bij te stellen, zodat een bepaald percentage van de wooneenheden binnen een GAW buiten de erkenning voor assistentiewoningen kan vallen. Er wordt op die manier een 'niet-erkende capaciteit binnen een groep van assistentiewoningen gecreëerd', wat moet toelaten dat mensen zonder zorgnood, en ongeacht hun leeftijd, kunnen gebruikmaken van de infrastructuur zonder dat ze een beroep doen op de zorgcomponent. Het opleggen van een voorwaarde als tegenprestatie om die woongelegenheden te mogen bewonen, zoals het opnemen van een aantal gemeenschapstaken, moet ook hier verder worden onderzocht. De voordelen ervan werden hierboven al aangehaald.

#### 4.9. Gemengde projecten in woonzones

Ook als een groep van assistentiewoningen gebouwd werd in een gewone woonzone, moet het mogelijk zijn dat een deel van de wooneenheden wordt aangeboden als gewone appartementen, terwijl een ander deel blijft functioneren als assistentiewoning. Dat kan versoepeld worden door een bepaald percentage wooneenheden als niet-erkende capaciteit toe te laten.

Het is mogelijk dat daarvoor een wijziging van de vergunning moet worden aangevraagd bij de vergunningverlenende overheid. Als er een vergunning specifiek voor de bouw van een assistentiewoning werd afgeleverd en als de constructie voor een ander doel wordt gebruikt, is dat gebruik immers in strijd met de verleende vergunning.<sup>26</sup> Ook daarvoor moet dus worden nagegaan hoe kan worden ingezet op gemengde woonprojecten die een oplossing kunnen bieden bij leegstand, maar waarbij tegelijkertijd de belangen van de al bestaande bewoners van assistentiewoningen niet geschaad worden. De indieners van deze conceptnota verwijzen ook daarvoor naar de mogelijkheid om een bijzondere voorwaarde toe te voegen aan die woongelegenheden buiten de erkenning.

### 5. Conclusie

De leegstand in groepen van assistentiewoningen is een reëel probleem voor zowel eigenaars-bewoners en huurders als voor investeerders. Ze is ook allerm minst wenselijk voor lokale besturen. De indieners van deze conceptnota schuiven daarom een aantal voorstellen voor een aanpassing van de regelgeving naar voren om de problematiek op te lossen. Die voorstellen kunnen verder het voorwerp uitmaken van een bespreking in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, alsook van hoorzittingen met de betrokken actoren.

Katrien SCHRYVERS  
Joke SCHAUVLIEGE  
Maaïke DE RUDDER  
Vera JANS  
Tinne ROMBOOTS  
Sofie MERTENS

---

<sup>26</sup> [https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-11/Leidraad\\_assistentiewoningen.pdf](https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-11/Leidraad_assistentiewoningen.pdf).