



**Vlaamse
OUDERENRaad**

Advies 2020/4

Voor een sterkere rechtsbescherming van eigenaar-
bewoners van assistentiewoningen

Inhoud

| | |
|--|----------|
| Inleiding | 3 |
| Situering | 3 |
| Knelpunt 1: Het risico op herziening van het verlaagd btw-tarief | 4 |
| <i>Strengere voorwaarden met betrekking tot de omgevingsvergunning</i> | 5 |
| <i>Flexibelere mogelijkheden om te kunnen blijven functioneren als groep van assistentiewoningen bij gedeeltelijke herbestemming</i> | 6 |
| <i>Bescherming bij verlies of niet-verkrijgen van een erkenning</i> | 6 |
| <i>Spreiding van betaling herziene btw-tarief</i> | 7 |
| Knelpunt 2: Verbreken opnameovereenkomst..... | 7 |
| Conclusie | 8 |

Inleiding

Agnes, 85 jaar, kocht twee jaar geleden een assistentiewoning in een gebouw van 26 assistentiewoningen in de hoop er zo lang mogelijk op een kwaliteitsvolle manier zelfstandig te kunnen blijven wonen. De flats raakten snel verkocht. Een kleine minderheid aan kopers ging er zelf wonen, zoals Agnes. De andere flats werden verkocht aan mensen die er een investering in zagen en de flats wilden verhuren. Dat laatste draaide anders uit: uiteindelijk werden slechts vijf assistentiewoningen bewoond, de andere 21 staan leeg.

De vijf bewoners zijn tevreden, ze hebben geregeld hun babbeltje en kennen elkaar intussen goed. Tot op het moment dat de andere eigenaars beslisten omwille van de leegstand de bestemming van het gebouw om te zetten van assistentiewoningen naar gewone appartementen. Op die manier hopen ze hun appartement alsnog te kunnen verkopen of verhuren.

Een bittere pil voor Agnes en de vier andere bewoners. Ze zijn met te weinig om de herbestemming door de vereniging van mede-eigenaars tegen te houden. De piste om met de vijf bewoonde assistentiewoningen door te gaan als kleinere groep van assistentiewoningen blijkt binnen de erkenningsvoorwaarden niet mogelijk. Daardoor verliezen de bewoners niet alleen alle voordelen van hun assistentiewoning, zoals de gegarandeerde crisiszorg en de woonassistent, ook worden ze geconfronteerd met de terugvordering van de verlaagde btw. Een som al snel een kleine 20 000 euro bedraagt, per bewoner.

Haar onbezorgde oude dag in een assistentiewoning had Agnes zich wel anders voorgesteld.

Situering

Bovenstaande getuigenis, die binnenkwam bij de Vlaamse Ouderenraad, maakt duidelijk dat de positie van ouderen die een assistentiewoning kopen om erin te wonen tot op vandaag bijzonder kwetsbaar is. Ze worden geconfronteerd met risico's waar ze compleet machteloos in staan, vaak op voorhand amper over geïnformeerd zijn, en die indien het verkeerd uitdraait duizelingwekkende kosten met zich meebrengen.

Bij de herziening van het Woonzorgdecreet in 2019 werden, mede op basis van [adviezen](#) van de Vlaamse Ouderenraad, een aantal uitgesproken knelpunten aangepakt voor bewoners van een assistentiewoning. Eerst en vooral werd de mogelijkheid tot aanmelding geschrapt en werden de taken van de woonassistent uitgebreid. Ook rond de behandeling van noodoproepen, de toeleiding naar ondersteuning bij wanbetaling, en de inspraak van de gebruikersraad werden op aangeven van de Vlaamse Ouderenraad aangepast in de regelgeving. Toch bleven een aantal cruciale lacunes waar de Vlaamse Ouderenraad op wees onbehandeld. In het bijzonder de knelpunten die zorgen voor de zwakke en weinig beschermde positie van eigenaar-bewoners bleven onaangepast.

Dat eigenaar-bewoners van een assistentiewoning vandaag in een onduidelijke en onbeschermd positie terecht komen, is het gevolg van het feit dat de regelgeving van groepen van assistentiewoningen, voorheen bekend als serviceflats, initieel vooral gericht was op ouderen die een assistentiewoning huren. Na de overschakeling van serviceflats naar groepen van assistentiewoningen in het Woonzorgdecreet van 2009 en het nadien ingevoerde verlaagde btw-tarief, ontstond er een plotse toename van het aantal individuele eigendommen. Toch is tot op vandaag nog steeds geen regelgeving uitgewerkt ten aanzien van eigenaar-bewoners van een assistentiewoning. Veel oudere zijn zich hier niet van bewust, en lopen het risico onverwacht in een zeer kwetsbare situatie terecht te komen.

In dit advies pleit de Vlaamse Ouderenraad voor een versterking van de rechtsbescherming van eigenaar-bewoners van assistentiewoningen. Het advies wijst daarbij op lacunes en knelpunten in verband met herbesteding, het verlaagd btw-tarief en het verbreken van de opnameovereenkomst, en reikt pistes aan om hieraan tegemoet te komen.

Knelpunt 1: Het risico op herziening van het verlaagd btw-tarief

De afgelopen jaren zijn er volop assistentiewoningen gebouwd. Daar waar het aantal erkende wooneenheden in Vlaanderen op 1 januari 2013 nog 16 664 bedroeg, steeg dit aantal naar 28 427 in 2020, een stijging met 70 % op 7 jaar tijd. Eén van de redenen waarom de bouw van assistentiewoningen de afgelopen jaren zo'n boost heeft gekend, heeft niet zozeer met de vraag naar assistentiewoningen bij ouderen te maken, maar wél met fiscale voordelen die met erkende assistentiewoningen gepaard gaan. Zo geldt er voor de bouw onder meer een verlaagd btw-tarief van 12 % in plaats van 21 %, mits deze gedurende 15 jaar aangewend worden als deel van een erkende groep van assistentiewoningen. Dit maakt assistentiewoningen financieel toegankelijker voor ouderen die hun oude woning willen verkopen in ruil voor een aangepaste woning met een aantal ondersteunende diensten, maar heeft ook geleid tot een uitgebreide markt waar assistentiewoningen door bouwpromotoren als financieel aantrekkelijk investeringsproduct in de markt worden gezet.

Door het fiscale voordeel en het feit dat men bij de bouw van assistentiewoningen geen rekening moet houden met de regionale of lokale vraag, is er op bepaalde plaatsen een overaanbod ontstaan. Indien de flats niet verhuurd geraken, zoals in bovenstaand voorbeeld, is vaak de enige mogelijkheid om de assistentiewoningen te 'herbestemmen' naar gewone appartementen. Dit kan vandaag relatief eenvoudig, maar heeft zowel financieel als qua zorg- en ondersteuningsaanbod ingrijpende consequenties voor de ouderen die er wonen.

Financieel betekent dit dat de eigenaar van de assistentiewoning met terugwerkende kracht het standaard btw-tarief van 21 % moet betalen, dat tot tienduizenden euro's extra bedragen. Het wegvallen van de beschikbare dag- en nachtpermanentie betekent dat de bewoners niet langer gebruik kunnen maken van het noodoproepsysteem, en dat de garantie van crisiszorg en overbruggingszorg en de aanwezigheid van een woonassistent wegvallen. De woonassistent is niet

enkel een vast aanspreekpunt maar staat ook in voor de opvolging van de zelfredzaamheid, het aanreiken van activiteiten en stimuleren van sociale contacten. Daardoor valt ook het faciliteren van belangrijke sociale contacten voor de bewoners weg.

Bovendien is die herbestemming niet altijd een oplossing voor de leegstaande woningen. Assistentiewoningen zijn immers veelal eerder klein qua oppervlakte. Omdat ze worden bewoond door maximaal twee oudere mensen, levert dat geen problemen op. Maar dat maakt ook dat de kleine flats vaak niet aantrekkelijk zijn voor grotere of jongere gezinnen.

Naast het risico op herbestemming kunnen ook andere situaties leiden tot een herziening van het btw-tarief. Zo kan het zijn dat de beheersinstantie zijn erkenning nooit verkrijgt of verliest wegens fouten tegen de erkenningsvoorwaarden, of bijvoorbeeld besluit tot vrijwillige stopzetting van de activiteiten als groep van assistentiewoningen wegens te hoge leegstand om financieel rendabel te kunnen werken.

Om de ouderen in elk van deze situaties beter te beschermen, ziet de Vlaamse Ouderenraad drie complementaire pistes.

Strengere voorwaarden met betrekking tot de omgevingsvergunning

Voor de Vlaamse Ouderenraad moeten eigenaar-bewoners van assistentiewoning de garantie hebben dat wooneenheden minimaal gedurende de eerste 15 jaar, de opgelegde termijn voor het btw-tarief, effectief in gebruik zullen blijven als assistentiewoningen. Nu al nemen sommige gemeenten in hun omgevingsvergunning de voorwaarde op dat men de gebouwen niet in gebruik mag nemen voor andere doeleinden dan een assistentiewoning in de zin van het Woonzorgdecreet. Ook stelt het Atrium Centrumsteden dit voor in zijn 'Leidraad goede praktijk. Hoe omgaan met assistentiewoningen?'. Met deze voorwaarde kan men nog steeds een wijziging van omgevingsvergunning aanvragen die een verandering van bestemming mogelijk maakt, maar daarbij is dan wel een aantekening van bezwaar mogelijk waardoor eigenaar-bewoners beter beschermd worden. De Vlaamse Ouderenraad pleit ervoor om deze verplichting te veralgemenen. Zo zou de Vlaamse overheid als voorwaarde voor een voorafgaande erkenning bij de bouw van nieuwe assistentiewoningen kunnen opnemen dat men moet beschikken over een omgevingsvergunning waarin dergelijke bepaling is opgenomen.

Een dergelijke voorwaarde zorgt niet alleen voor een betere bescherming van de ouderen die in de assistentiewoningen wonen, hopelijk zet het ook een rem op de wildgroei aan assistentiewoningen die als investeringsproduct worden gebouwd in regio's die reeds een hoge leegstand aan assistentiewoningen kennen.

Flexibelere mogelijkheden om te kunnen blijven functioneren als groep van assistentiewoningen bij gedeeltelijke herbestemming

In situaties waarbij overgegaan wordt tot herbestemming van de leegstaande wooneenheden, moet het ter bescherming van de oudere bewoners mogelijk zijn om op een flexibele manier te blijven functioneren als (kleinere) groep van assistentiewoningen, zodat de herbestemming niet noodzakelijk leidt tot een verlies van erkenning.

In de bovenstaande case, waarbij de bewoonde assistentiewoningen op verschillende verdiepingen lagen, oordeelde de administratie dat het niet mogelijk was om de erkenning te behouden, gezien de assistentiewoningen onvoldoende met elkaar verbonden zouden zijn.

Bij de herziening van het woonzorgdecreet in 2019 werd de definitie van een groep van assistentiewoningen aangepast van 'gebouwen die functioneel een geheel vormen' naar 'een organisatorisch geheel'. Volgens de memorie van toelichting wordt hiermee "*de mogelijkheid geboden om de gebouwen van de groep van assistentiewoningen binnen een redelijke afstand van elkaar te scheiden en te onderscheiden op voorwaarde dat ze wel onder eenzelfde organisatorisch geheel vallen en dat ze aan alle erkenningsvoorwaarden voldoen.*" De Vlaamse Ouderenraad ging er vanuit dat deze omschrijving een antwoord bood in situaties van gedeeltelijke herbestemming, waarbij de resterende assistentiewoningen niet noodzakelijk rechtstreeks aan elkaar moeten grenzen, maar verspreid kunnen liggen in eenzelfde gebouw. In de bovenstaande case gaf de Vlaamse administratie evenwel aan de betrokkene aan dat de vijf bewoonde flats allemaal op dezelfde verdieping moeten liggen om als 'een geheel' geclassificeerd te kunnen worden en de erkenning te kunnen behouden, wat niet het geval was.

De Vlaamse Ouderenraad concludeert hieruit dat de betreffende bepaling nog onvoldoende gepreciseerd is om in scenario's van gedeeltelijke herbestemming het behoud van erkenning voor bestaande bewoners te kunnen garanderen. De Vlaamse Ouderenraad vraagt om dit ofwel nader te preciseren in het besluit van de Vlaamse regering, of een meer algemene bepaling in te voeren dat de Vlaamse administratie in scenario's van herbestemming gerichte uitzonderingen op de regelgeving kan toestaan die het continueren van de werking als groep van assistentiewoningen mogelijk maken, ter bescherming van de bestaande bewoners.

Bescherming bij verlies of niet-verkrijgen van een erkenning

Naast de beslissing van andere eigenaars om de assistentiewoningen te herbestemmen, zijn er ook nog andere scenario's mogelijk waarbij de oudere bewoner buiten zijn wil om geconfronteerd wordt met een verhoging van het btw-tarief. Dit is het geval wanneer de initiatiefnemer nooit een definitieve erkenning krijgt, of deze door een inbreuk op de erkenningsvoorwaarden verliest. Ook hier is de Vlaamse Ouderenraad van oordeel dat de oudere bewoner financieel en qua rechtspositie sterker beschermd moet worden.

Om het verlaagd btw-tarief te mogen toepassen bij de verkoop van nieuwe of toekomstige assistentiewoningen, moet de initiatiefnemer reeds een verbintenis afleveren met de overheid waarin hij verklaart dat hij een erkenning zal aanvragen en dat hij aan de erkenningsvoorwaarden zal voldoen. Ten aanzien van de koper moet de initiatiefnemer evenwel geen enkele verbintenis aangaan. Dit betekent dat als bij de bouw of opstart van de uitbating fouten of inbreuken gemaakt worden tegen de erkenningsvoorwaarden, er nooit een definitieve erkenning komt. Maar tegelijk heeft de oudere koper niets om zich op te beroepen ter bescherming tegen de herziening van het btw-tarief.

Goed geïnformeerde kopers laten vandaag reeds op eigen initiatief in de verkoopsovereenkomst opnemen dat de initiatiefnemer een erkenning zal aanvragen en verkrijgen, zoniet is de initiatiefnemer een schadevergoeding verschuldigd aan de koper ter waarde van de verhoging van het btw-tarief. Ter bescherming van kopers die minder onderlegd zijn in deze materie, vraagt de Vlaamse Ouderenraad het aangaan van deze verbintenis te integreren in de algemene regelgeving.

Concreet vraagt de Vlaamse Ouderenraad om op te nemen dat de initiatiefnemer of beheersinstantie zich ten aanzien van eigenaar-bewoners dient te verbinden tot het aanvragen, verkrijgen en behouden van een erkenning in de eerste 15 jaar na ingebruikname van de assistentiewoningen. Eenzijdige beslissingen, inbreuken of fouten door de beheersinstantie die leiden tot een verlies van erkenning, moeten aanleiding geven tot een schadevergoeding aan de getroffen eigenaar-bewoners.

Spreiding van betaling herziene btw-tarief

Naast de verbetering van de structurele bescherming bij herziening van het btw-tarief, zou de btw-regelgeving ook moeten toestaan dat de betaling van het herziene btw-tarief in geval van dergelijke grote bedragen gespreid over een bepaalde periode kan gebeuren. Zo zouden eigenaars bijvoorbeeld een termijn van vijf jaar moeten krijgen om te voldoen aan de herziening, zonder dat hier bijkomende interesten of boetes aangerekend worden. De Vlaamse Ouderenraad vraagt de Vlaamse regering hierop aan te dringen bij het federale niveau.

Knelpunt 2: Verbreken opnameovereenkomst

Een ander knelpunt waaruit blijkt dat de regelgeving onvoldoende geschreven is met oog op eigenaar-bewoners blijkt uit de bepalingen rond het verbreken van de schriftelijke opnameovereenkomst. Het nieuwe BVR Woonzorgdecreet stelt dat de beheersinstantie de mogelijkheid heeft om de opnameovereenkomst met de bewoner te verbreken indien de bewoner ernstig storend gedrag vertoont voor de medebewoners of voor de werking van de groep van assistentiewoningen, of omdat zijn gezondheidstoestand van dien aard is dat een overplaatsing naar een meer passende voorziening noodzakelijk is. De vraag is echter hoe dit artikel van toepassing is wanneer de bewoner tevens eigenaar is van de assistentiewoning. Hoe verhouden de bepalingen rond ontslag omwille van storend gedrag zich tot het recht op eigendom? Zijn de bevoegdheden van de beheersinstantie om een goede

werking van de groep van assistentiewoningen te garanderen sterker dan het recht op eigendom van de eigenaar-bewoner op zijn eigen woning?

De Vlaamse Ouderenraad haalde deze vragen aan in zijn toenmalig advies op het voorontwerp van de uitvoeringsbesluiten, waarop het antwoord kwam dat deze juridische problematiek verder uitgespit moet worden. Dat bleek niet meer haalbaar zo kort voor het einde van de legislatuur.

In de situatie van gewone appartementen heeft elke bewoner recht op wonen en om rustig genot te hebben van zijn eigendom. Indien hij dit niet doet, kunnen er sancties aan verbonden zijn, zoals bepaald in het reglement van interne orde. Een sanctie die in dat kader evenwel als te verregaand wordt beschouwd, is het uitzetten van een bewoner uit zijn eigen appartement omdat hij deze regels niet naleeft. Een dergelijke sanctie zou te ingrijpend ingaan tegen het recht op eigendom.

Dat het verbreken van de opnameovereenkomst in het Woonzorgdecreet daarentegen als enige mogelijke sanctie in dergelijke situaties naar voor geschoven wordt, zonder onderscheid tussen kopers en huurders, is duidelijk disproportioneel en in de praktijk moeilijk toepasbaar ten aanzien van eigenaar-bewoners.

Voor de Vlaamse Ouderenraad moet over de grijze zone in de regelgeving ten aanzien van eigenaars meer duidelijkheid komen. Dit komt niet enkel de eigenaar-bewoner ten goede, maar ook de beheersinstantie en de medebewoners. De Vlaamse Ouderenraad stelt voor om in de bijlage met de erkenningsvoorwaarden voor groepen van assistentiewoningen een luik op te nemen dat meer gebalanceerde regels invoert met oog op bescherming en sanctionering van eigenaar-bewoners. Naar het voorbeeld van het reglement van interne orde in appartementsgebouwen, waarbij de syndicus een bewoner in gebreke kan stellen en eventueel een financiële sanctie kan opleggen, moet er een gelijkaardig luik komen dat de beheersinstantie de mogelijkheid geeft om proportioneel op te treden bij ernstig storend gedrag of andere inbreuken. Tegelijk moet een dergelijk kader de mogelijkheid bieden voor de bewoner om bepaalde bepalingen of sancties met oog op het woon- en leefaspect van de groep van assistentiewoningen te betwisten bij de vrederechter indien deze onredelijk zouden zijn. Op die manier wordt een meer evenwichtig en werkbaar kader gecreëerd voor de rechtspositie van eigenaar-bewoners van assistentiewoningen, met respect voor het recht op eigendom.

Conclusie

Ter bescherming van eigenaar-bewoners vraagt de Vlaamse Ouderenraad:

- als erkenningsvoorwaarde voor nieuwe assistentiewoningen op te nemen dat men moet beschikken over een omgevingsvergunning met bepaling dat men de wooneenheden minimaal gedurende de eerste 15 jaar niet in gebruik mag nemen voor andere doeleinden dan een assistentiewoningen in de zin van het Woonzorgdecreet.

- te zorgen voor een flexibel kader voor behoud van erkenning bij gedeeltelijke herbestemming, door de omschrijving van een ‘organisatorisch geheel’ op dit vlak nader te preciseren, dan wel door gericht in het geval van herbestemming uitzonderingen vanuit de Vlaamse overheid mogelijk te maken ter bescherming van de bestaande bewoners.
- in de erkenningsvoorwaarden voor groepen van assistentiewoningen op te nemen dat de initiatiefnemer er zich ten aanzien van eigenaar-bewoners moet toe verbinden een erkenning aan te vragen, te verkrijgen en te behouden gedurende de eerste 15 jaar. Eenzijdige beslissingen, inbreuken of fouten door de beheersinstantie die leiden tot een verlies van erkenning, moeten aanleiding geven tot een schadevergoeding aan de getroffen eigenaar-bewoners.
- er bij de federale regering op aan te dringen toe te staan dat de betaling van het herziene btw-tarief gespreid over een bepaalde periode kan gebeuren.
- in de erkenningsvoorwaarden voor groepen van assistentiewoningen een luik op te nemen dat aangepaste regels invoert met het oog op de positie van eigenaar-bewoners, waarbij een correcte balans bestaat tussen het recht op wonen en eigendom, en de beperkingen daaraan ten aanzien van medebewoners en de goede werking van de groep van assistentiewoningen.

Goedgekeurd door de algemene vergadering op 16 december 2020.