

DOET DE PERSOONSVOLGENDE FINANCIERING MENSEN MET EEN HANDICAP ANDERS WONEN?

Sien Winters
Wouter Schepers
Katleen Van den Broeck
HIVA – KU Leuven

Op 13 december 2006 ondertekenden de Verenigde Naties het verdrag over de rechten van personen met een beperking. Dat verdrag moet personen met een beperking het volle genot van hun rechten geven en ze op voet van gelijkheid stellen met anderen. België ratificeerde het verdrag in 2009. Een jaar later lanceerde Jo Vandeuren, toenmalig Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de beleidsnota 'Perspectief 2020 - Nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap'. De nieuwe visie kreeg een concrete vertaling met de invoering van de persoonsvolgende financiering in 2016 en de vervanging van investeringssubsidies voor wooninfrastructuur door een 'infrastructuurforfait' in 2018.

De hervorming komt erop neer dat de subsidies voor de zorg niet meer worden toegekend aan de zorgaanbieders, maar rechtstreeks aan de persoon met een beperking. Subsidies voor wooninfrastructuur blijven als voorheen



De private huurders komen het minst gunstig uit de vergelijking. De woningkwaliteit is van de vijf groepen duidelijk de minst goede: 11% vindt de fysieke kwaliteit 'slecht of zeer slecht', 28% meldt vochtschade en 55% vindt de woning niet aangepast aan de beperking.

toegekend aan de zorgaanbieder, maar niet meer op het ogenblik van de investering, pas bij effectief gebruik en variërend met de zorgzwaarte van de gebruiker, zodat ook die persoonsvolgend zijn. Beide hervormingen beoogden personen met een beperking meer keuzemogelijkheden te bieden. Maar welke impact had die wijziging in de praktijk op de woonsituatie van personen met een beperking? Een onderzoek van het Steunpunt Wonen¹ geeft ons nu de kans om dat na te gaan.

HOE WONEN PERSONEN MET EEN BEPERKING?

We stuurden een online vragenlijst naar alle personen die een persoonsvolgend budget ontvangen. Ongeveer 70% van de budgethouders die de vragenlijst² hebben ingevuld, benoemt de eigen woonsituatie als 'individueel wonen'³. Het overige deel van de respondenten benoemde de woonsituatie als 'collectief wonen'⁴.

Onder die beide woonvormen zien we vijf types die veel voorkomen: collectief wonen bij een vergunde zorgaanbieder (VZA), individueel wonen als eigenaar zonder en met een nog lopende lening, en individueel wonen als private huurder en als sociale huurder.

Van de totale groep respondenten woont 26% in een collectieve woonvoorziening waarvan de VZA eigenaar is. Daar wonen vooral alleenstaanden. In vergelijking met de personen die individueel wonen, heeft deze groep een grotere nood aan ondersteuning. Twee derde van hen heeft gedurende de hele dag ondersteuning nodig. De woning en het gebouw lijken voor deze groep beter dan voor de andere groepen aangepast aan de beperking. Toch vindt nog 16% van de respondenten dat de woning of het gebouw niet is aangepast aan de beperking. De woonkwaliteit is relatief goed: 7% van de respondenten vindt dat de fysieke kwaliteit slecht of zeer slecht is en 13% meldt vochtschade. In vergelijking met de andere woonsituaties lijkt deze groep relatief de hoogste woonkosten te hebben. De nett woonkost⁵, inclusief uitgaven voor water, elektriciteit en onderhoud, bedroegen 913 euro

per maand. De vergelijking met andere bronnen en de reacties uit het werkveld leerden echter dat dat bedrag vermoedelijk overschat is. Wellicht heeft een deel van de respondenten de dagprijs opgegeven, waarin ook bepaalde supplementen kunnen zitten. Niettemin scoort deze groep ook niet goed op de subjectieve betaalbaarheidsindicator. Dat wijst toch op een relatief hoge kost.

Een ongeveer even grote groep (27% van de respondenten) woont in een woning waarvan het huishouden eigenaar is en waarvoor de lening al afbetaald is. De grote meerderheid van deze groep (88%) leeft in gezinsverband. Van alle budgethouders in een individuele woning heeft deze groep de grootste nood aan ondersteuning: 57% heeft gedurende de hele dag ondersteuning nodig. Op vlak van tevredenheid met de woning en van de woningkwaliteit komt deze groep als beste uit de vergelijking. Slechts 2% noemt de fysieke kwaliteit slecht of zeer slecht. Vochtschade komt evenveel voor als bij vorige groep (13%). Vermits de lening afbetaald is, zijn er enkel nog de bijkomende woonkosten, waardoor de nett woonkosten laag uitvallen. De tevredenheid over de betaalbaarheid is dan ook het hoogste van de vijf groepen (72% tevreden of zeer tevreden). Wel vindt 29% de woning niet aangepast, ondanks dat toch gemiddeld 10 599 euro aan subsidies werd verkregen voor woningaanpassing.

De eigenaars in een woning waarvoor de lening nog niet is afbetaald, maken ongeveer 16% uit van de steekproef. Gemiddeld, met alle bijkomende kosten inbegrepen en na aftrek van fiscale subsidies, betalen ze 713 euro per maand aan woonkosten. Daarmee is de tevredenheid over de betaalbaarheid minder groot dan bij wie de lening al heeft afbetaald (zoals te verwachten), maar groter dan bij private huurders. De beoordeling van de kwaliteit van de woning, de tevredenheid daarmee en de beoordeling van de aangepastheid liggen in dezelfde orde van grootte als voor de eigenaars die geen lening meer betalen. Ook de gezinssituatie is redelijk vergelijkbaar. Enkel

Een drietal jaar na de invoering lijkt de persoonsvolgende financiering alvast niet gepaard gegaan met een grote uittocht uit de collectieve woonvormen.

lijkt de nood aan ondersteuning van deze groep minder groot dan van de vorige groep. Dat heeft mogelijk te maken met de leeftijd. Deze groep is namelijk gemiddeld jonger (44 jaar) dan de vorige (50 jaar). En deze groep kreeg ook meer subsidies voor woningaanpassing dan de vorige (16 623 euro gemiddeld).

De private huurders komen het minst gunstig uit de vergelijking. Ze maken 8% uit van de totale groep en wonen minder dan bij de eigenaars in gezinsverband: 37% van hen is alleenwonend. De woningkwaliteit is van de vijf groepen duidelijk de minst goede: 11% vindt de fysieke kwaliteit 'slecht of zeer slecht', 28% meldt vochtschade en 55% vindt de woning niet aangepast aan de beperking. Hoewel het hier voor een groot deel over alleenwonenden gaat, ligt de nett woonkost hoog (817 euro). Van de alleenwonenden bleek maar liefst 87% meer dan 40% van het inkomen te betalen voor woonkosten, waar dat voor bijvoorbeeld de nog afbetalende eigenaars 42% is. Opvallend is ook dat deze groep nauwelijks subsidies ontvangt. De gemiddelde huursubsidie of huurpremie bedraagt 15 euro. Private huurders kregen gemiddeld ook minder subsidies voor woningaanpassingen (6 645 euro), dus ongeveer 10 000 euro minder dan de eigenaars met een lening.

In vergelijking met private huurders zijn sociale huurders (eveneens 8% van de totale groep) iets beter af wat betreft kwaliteit van de woning: 7% vindt de woning van slechte of zeer slechte kwaliteit, 27% meldt vochtschade en 42% vindt de woning niet aangepast aan de beperkingen. Het is vooral voor de betaalbaarheid dat sociaal huren een verschil maakt. De gemiddelde nett woonkost bedraagt 526 euro. Dat heeft waarschijnlijk ook te maken met het grote aandeel sociale huurders dat alleen woont (60%). Voor de alleenwonenden overschreed 26% de nett woonquote van 40%, een duidelijk beter resultaat dan voor private huurders, wat ook tot uiting komt in een relatief grote tevredenheid over de betaalbaarheid.

DOET HET BUDGET VERHUIZEN?

Een drietal jaar na de invoering lijkt de persoonsvolgende financiering alvast niet gepaard gegaan met een grote uittocht uit de collectieve woonvormen. Ongeveer één op de vijf budgethouders (18%) is sinds 2017 verhuisd. In de helft van de gevallen was dat een verhuis van een individuele

woning naar een andere individuele woning en in een kwart van de gevallen van de ene naar een andere collectieve woonvorm. Verhuis van collectief naar individueel wonen kwam maar voor bij 5% van de verhuizers.

Doorgaans lijkt de verhuis een positieve invloed te hebben op de woonsituatie. Naar het oordeel van de budgethouders was de vorige woning gemiddeld gezien in relatief minder goede staat, beschikten de bewoners over minder comfort, was de woning minder goed aangepast aan de beperkingen en lag ze in een minder aangename woonomgeving dan de huidige woning. Daar tegenover staat dat de kosten in de huidige woning gemiddeld gezien hoger liggen dan in de vorige. Een deel van de verhuizers bevestigt dat het verkrijgen van een persoonsvolgend budget een invloed had op de keuze om te verhuizen. Dat bleek vooral het geval bij wie verhuisde van een collectieve naar een individuele woonvorm. Hoewel die verhuisbeweging dus relatief weinig voorkomt, lijkt het persoonsvolgend budget wel sterk de beslissing mee te bepalen.

De SHM's hebben ook een duidelijke rol opgenomen in de uitbreiding van het woonaanbod voor personen met een beperking: 90% van de SHM's heeft de voorbije tien jaar woningen gebouwd die specifiek zijn bedoeld voor personen met een beperking.

EVOLUTIES VOLGENS DE SOCIALE VERHUURDERS

In de sociale huisvesting is er een duidelijke evolutie in de richting van meer samenwerking met zorgaanbieders. Maar liefst 85% van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en 82% van de sociale verhuurkantoren (SVK's) die deelnamen aan de bevraging, meldt dat die samenwerking de voorbije tien jaar toegenomen is. Een ongeveer even grote groep ziet die samenwerking ook in de toekomst nog toenemen. Samenwerking kan gaan over de uitbreiding van het woonaanbod voor personen met een beperking, maar ook over toewijzing van woningen en de begeleiding van wie huurt bij een SHM of SVK.

De SHM's hebben ook een duidelijke rol opgenomen in de uitbreiding van het woonaanbod voor personen met een beperking: 90% van de SHM's heeft de voorbije tien jaar woningen gebouwd die specifiek zijn bedoeld voor personen met een beperking.

Een minderheid van de sociale verhuurders (30% van de SHM's, 19% van de SVK's) is akkoord met de stelling dat personen met een beperking zich nu meer dan in het verleden kandidaat stellen voor het huren van een sociale woning.

EVOLUTIES VOLGENS DE VERGUNDE ZORGAANBIEDERS

Net zoals de sociale verhuurders getuigen ook de VZA's over toenemende samenwerking. Iets meer dan de helft is de voorbije tien jaar meer gaan samenwerken en drie kwart plant dat te doen. De SHM's staan bovenaan de lijst van de actoren met wie ze het meest (willen) samenwerken. Vooral financiële motieven worden aangevoerd.

De VZA's observeren bij personen met een beperking vooral een toenemende vraag naar individueel wonen en naar kleinschalig groepswonen. Toch ziet ongeveer één derde van de respondenten ook de vraag naar residentieel wonen stijgen. Verklaringen voor die evolutie zoeken VZA's zowel bij veranderende woonwensen van personen met een beperking als bij moeilijkheden om een geschikte woning te vinden of om de woonkosten te betalen. Ongeveer de helft van de VZA's is het er mee eens dat de invoering van de persoonsvolgende financiering personen met een beperking heeft aangezet tot andere woonkeuzes.

Ongeveer de helft van de VZA's is het er mee eens dat de invoering van de persoonsvolgende financiering personen met een beperking heeft aangezet tot andere woonkeuzes.

Van de VZA's die aan de bevraging deelnamen, heeft 42% de voorbije tien jaar het woonaanbod uitgebreid. Het ging daarbij vooral over een bijkomend aanbod aan residentieel wonen, minder over kleinschalig wonen en individueel wonen. De nieuwe residentiële woonvormen worden wel meer en meer kleinschalig georganiseerd. Dat het aanbod evolueert, blijkt ook uit de bevinding dat ongeveer een derde van de VZA's de voorbije tien jaar aanpassingen heeft doorgevoerd aan de bestaande infrastructuur. Een even grote groep plant dat in de toekomst te doen.

Ondanks de inspanningen om de woningvoorraad uit te breiden en aan te passen, is er sprake van leegstand bij 40% van de VZA's met een woonaanbod. Een van de verklaringen is de wachtlijst voor een persoonsvolgend budget: er zijn wel kandidaten, maar die wachten met verhuizen tot het persoonsvolgend budget is toegekend. De VZA's stellen ook vast dat met het persoonsvolgend budget de cliënten minder kiezen voor of weggaan uit de minder aantrekkelijke voorzieningen. Zo lijkt dus de vraaggestuurde financiering wel het beoogde doel te bereiken. Anderzijds betekent voor de VZA's met een woonaanbod de kans op leegstand een grotere financiële onzekerheid, een rekening die ook bij de cliënt terecht komt.

Ondanks de inspanningen om de woningvoorraad uit te breiden en aan te passen, is er sprake van leegstand bij 40% van de VZA's met een woonaanbod. Een van de verklaringen is de wachtlijst voor een persoonsvolgend budget: er zijn wel kandidaten, maar die wachten met verhuizen tot het persoonsvolgend budget is toegekend.

Met de stelling dat de wijziging in de financiering in het algemeen heeft geleid tot hogere woonkosten voor de bewoners, zijn ongeveer zes op tien bevraagde VZA's het eens. Sommigen gaven aan een marge in te bouwen om zich in te dekken tegen het risico op onderbezetting. Maar ook andere zaken spelen. Sommige VZA's leggen uit dat ze nu bewuster omgaan met kosten en ook meer kosten doorrekenen dan voorheen. Andere wijzen erop dat ze grotere wooneenheden bouwen met meer comfort, iets waar de cliënt gevoelig voor is. Tot slot wordt opgemerkt dat het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap niet meer tussenkomt in de inkomensondersteuning. De inkomenssteun wordt nu verwacht van het OCMW, zoals voor andere OCMW-clieënten.

WAT KAN HET BELEID DOEN?

Wonen en welzijn kunnen niet los van elkaar gezien worden. Beide beleidsdomeinen moeten samen naar synergie blijven zoeken om de publieke middelen zo goed mogelijk in te zetten. In het verleden was de scheiding tussen beleidsdomeinen bepaald door de definitie van de doelgroep. In een steeds complexer wordende samenleving, waar het inclusief omgaan met groepen met bijzondere noden de standaard wordt, is die scheiding niet vol te houden. In de praktijk is die omschakeling trouwens al jaren bezig. Dat

verloopt echter niet zonder problemen. Bij het opzetten van vernieuwende projecten blijken de reglementaire kaders van de twee beleidsdomeinen vaak te wringen. Het werkveld pleit voor regelluwte en het toestaan van uitzonderingen. We vragen ons af of vereenvoudiging en stroomlijning geen beter antwoord kan bieden. Een theoretische denkpiste zou kunnen zijn om verantwoordelijkheden tussen beleidsdomeinen niet af te bakenen op basis van kenmerken van de doelgroep, maar op basis van een afgelijnd takenpakket. Het beleidsdomein welzijn zou dan enkel nog instaan voor het erkennen en subsidiëren van de ondersteuning, terwijl het beleidsdomein wonen enkel nog verantwoordelijk zou zijn voor de materiële infrastructuur.

N

- 1 Schepers, W., Van den Broeck, K. & Winters, S. (2020), Wonen met een beperking. Onderzoek naar de mogelijke invloed van de invoering van de persoonsvolgende financiering, Leuven: Steunpunt Wonen, 268 p. Online via www.steunpuntwonen.be
- 2 We stuurden vier online bevragingen uit en bekwamen zo informatie van 1 802 personen met een beperking die een persoonsvolgend budget ontvangen (of hun vertegenwoordigers), 52 sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's), 36 sociale verhuurkantoren (SVK's) en 102 vergunde zorgaanbieders (VZA's). Dat zijn mooie aantallen, maar voor de budgethouders hebben we geen zekerheid over representativiteit van de steekproef. Dat was vooral omdat de contactname via mail verliep en we slechts voor een kwart van de budgethouders over een mailadres beschikten. Na afloop werden de resultaten uitgebreid besproken met het werkveld.
- 3 Individueel wonen wordt in de bevraging omschreven als 'een woning, appartement of studio in een gewone straat of wijk. U kan er alleen wonen of samen met uw gezin of met andere personen met een beperking. De individuele woning kan ook deel uitmaken van een ADL-cluster'.
- 4 Collectief wonen: 'een gebouw of geheel van gebouwen beheerd door een vergunde zorgaanbieder die ook de zorg verstrekt'.
- 5 Netto betekent dat subsidies al verrekend zijn. In dit geval gaat het over investeringssubsidies voor wooninfrastructuur. In ander situaties kan het bijvoorbeeld ook gaan over de woonbonus (bij eigenaars) of huursubsidies (voor huurders).