



Vlaams
Parlement

ingediend op **1845** (2018-2019) – Nr. 1
1 februari 2019 (2018-2019)

Voorstel van resolutie

van An Moerenhout

betreffende een onderzoek naar de behoefte
aan een regelgevend kader voor nieuwe woonvormen

TOELICHTING

1. Context**1.1. Opkomst van nieuwe woonvormen**

Iedereen heeft een dak boven zijn hoofd nodig. In de zoektocht naar een betaalbare en kwaliteitsvolle woning ontdekt de Vlaming steeds vaker nieuwe woonvormen. Niet alleen de stijgende bevolking en de beperkte open ruimte, maar ook de veranderende gezinssamenstellingen, de stijgende prijzen van huur- en koopwoningen, en het sociale aspect zetten almaar meer personen ertoe aan om nieuwe, gemeenschappelijke woonvormen te overwegen.

De nieuwe wooninitiatieven zijn even divers als talrijk. Er zijn initiatieven van cohousing, kangoeroewonen, Abbeyfieldhuizen, zorgwonen, 'Community Land Trust'-initiatieven, andere nieuwe vormen en allerlei tussenvormen. Vandaag is er geen sluitend wetgevend kader voor die nieuwe woonvormen, waardoor ze zich in bepaalde keurslijven moeten wringen. Dat vereist inventiviteit van notarissen en creëert tegelijk rechtsonzekerheid voor de betrokkenen. Tegelijkertijd leidt het ertoe dat sommige mensen disproportionele nadelen ondervinden door in een project van gemeenschappelijk wonen te stappen. Zo riskeren huurders hun huurpremie of huursubsidie te verliezen door een gewijzigde gezinssamenstelling. Personen kunnen onterecht als samenwonend beschouwd worden en daardoor negatieve repercussies op het vlak van socialezekerheidsrechten ondervinden. Het is nodig dat die onduidelijkheid en onzekerheid aangepakt worden.

Beleid ruimtelijke ordening

De Vlaamse Regering wou een ambitieus veranderingstraject op gang trekken om het bestaande ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken, en zo de druk op de open ruimte te verminderen. Het doel is het gemiddelde extra ruimtebeslag terug te dringen van 6 hectare per dag vandaag, naar 3 hectare per dag in 2025. De inname van nieuwe ruimte moet tegen 2040 volledig gestopt zijn. Uit een onderzoek van Eurostat werd daarnaast duidelijk dat meer dan twee derde van de Belgische bevolking te ruim woont.¹ Beperkte ingrepen, zoals het opsplitsen van grote woningen of kavels, zijn essentieel.²

Het streefdoel om het bestaande ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken, botst op de alsmaar groeiende vraag naar woningen. Tegen 2050 zullen er nog één miljoen meer personen huisvesting nodig hebben. Een groter aanbod zal meer vergen dan alleen het bijbouwen van klassieke woningen. Er moet ook beter gebruikgemaakt worden van het bestaande patrimonium. Onderzoek van onder meer de KU Leuven (Katholieke Universiteit Leuven) toont aan dat meer dan 40 procent van het woonaanbod in Vlaanderen onderbenut is. Er bestaan dus wel degelijk kansen om de beoogde verdichting te verwezenlijken.

De uitkomst bestaat erin dat het bestaande patrimonium slimmer en efficiënter ingezet zal moeten worden. Nieuwe woonvormen zoals cohousing kunnen daar een antwoord op bieden. Ze komen de ruimtelijke ordening ten goede, aangezien er kleiner kan worden gewoond zonder dat er aan kwaliteit ingeboet moet worden. De Vlaamse Regering heeft er dan ook alle belang bij om nieuwe woonmogelijkheden die slimmer omgaan met de beperkte ruimte en bestaande gebouwen, te stimuleren.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-201806121?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>.

² <https://www.ruimtevlaanderen.be/BRV>.

Veranderende samenstelling gezinnen

Het hoognodige ruimtelijkeordeningsbeleid is één facet van het probleem. Daarnaast kan worden vastgesteld dat het traditionele kerngezin steeds vaker plaats moet maken voor andere vormen. Er zijn steeds meer huishoudens van alleenwonenden, eenoudergezinnen, stiefgezinnen, opnieuw samengestelde gezinnen en LAT-gezinnen (LAT: living apart together).³ Ook dat heeft gevolgen voor de vormen van huisvesting en werkt de opkomst van nieuwe woonvormen in de hand, zowel om sociale als om financiële redenen.

Wooncrisis

Wonen is een basisrecht, maar ook een basisbehoefte: "Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd."⁴ Wonen is de laatste jaren echter steeds duurder geworden, wat de vraag naar betaalbare en bescheiden huurwoningen doet stijgen. De gemiddelde huurprijs steeg de voorbije twintig jaar sterker dan het gemiddelde inkomen. Steeds meer mensen kampen met te hoge huisvestingskosten in vergelijking met hun inkomsten. Het armoederisico voor huurders ligt dan ook bijna vijfmaal zo hoog als dat van eigenaars. Daarnaast raakt ook de prijs-kwaliteitverhouding op de private huurmarkt steeds meer scheefgetrokken. De wachtlijsten voor een sociale woning stijgen dan ook jaar na jaar. Eind 2017 waren er maar liefst 135.500 kandidaat-huurders aan het wachten op een sociale huurwoning. De gemiddelde wachttijd voor sociale huisvesting bedraagt op dit ogenblik 1198 dagen. Meer dan de helft van de gezinnen die recht hebben op een sociale woning, zijn dus aangewezen op de veel duurdere private huurmarkt.

Aangezien het tekort aan sociale woningen op korte termijn niet weggewerkt kan worden, zijn extra maatregelen nodig om het recht op menswaardig wonen voor iedereen te garanderen. Het bijbouwen van woningeenheden alleen zal de problemen niet (tijdig) kunnen oplossen.

Nieuwe wooninitiatieven, waarbij verschillende gezinseenheden in één gebouw wonen, kunnen een antwoord bieden op de huidige woningnood, in het bijzonder als ingezet wordt op de sociale component van die nieuwe wooninitiatieven.

1.2. Stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar nieuwe woonvormen

De afgelopen jaren heeft de Vlaamse Regering aan het Steunpunt Wonen de opdracht gegeven om verschillende onderzoeken uit te voeren naar nieuwe woonvormen. Dit voorstel van resolutie heeft uiteraard niet tot doel om die onderzoeken opnieuw te laten uitvoeren. Het doel bestaat erin om, in combinatie met de al uitgevoerde onderzoeken, een exhaustief overzicht te verkrijgen van de wettelijke hindernissen voor gemeenschappelijke woonprojecten en op basis daarvan aanbevelingen te formuleren voor wetswijzigingen. Het korte overzicht hieronder toont aan dat de uitgevoerde onderzoeken zich alleen op deelaspecten van bepaalde nieuwe woonvormen hebben toegespitst.

Het onderzoek van het Steunpunt Wonen over gemeenschappelijk wonen van 20 september 2015 concludeerde dat een definitie die de ruimtelijke opbouw van een 'gemeenschappelijke woning' vastlegt, een noodzakelijke voorwaarde is voor een faciliterend kader voor gemeenschappelijk wonen. In het onderzoek werd een dergelijke definitie voorgesteld.

³ http://ggps.be/doc/GGP_Belgium_Paper_Series_6-NL.pdf.

⁴ Artikel 3 van de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997.

De resultaten van het ad-hoconderzoek nr. 7 van het Steunpunt Wonen worden in het voorjaar van 2019 verwacht. In die studie wordt de tweede golf aan woon-initiatieven beschreven. De volgende gegevens worden in kaart gebracht: waar opereren de initiatieven, wie behoort tot hun doelgroepen, welke doelstellingen streven ze na, welke strategieën en methoden passen ze toe, met wie ondergaan ze samenwerkingsverbanden, welke juridische formules worden er gebruikt en vanwaaruit worden ze ondersteund?

Daarnaast onderzoekt het Steunpunt Wonen met het ad-hoconderzoek nr. 11 de mogelijkheden van niet-klassieke gebruiksrechten om een duurzaam en inclusief woonbeleid en ruimtelijk beleid te bewerkstelligen, in het bijzonder voor erfpacht- en opstalconstructies. Dat onderzoek zal voornamelijk de kennis over de (belemmeringen voor) 'Community Land Trust'-initiatieven ten goede komen.

Verder onderzoek en vooral verdere actie zijn noodzakelijk. Zowel de wooncrisis en de beperkte open ruimte als de veranderende gezinssamenstellingen laten het niet toe dat de Vlaamse Regering nog langer talmt met het faciliteren van nieuwe woonvormen.⁵

1.3. Reikwijdte van het voorgestelde onderzoek

De ambitie van dit voorstel van resolutie is te komen tot een breed onderzoek naar de verschillende nieuwe woonvormen: cohousing, zorgwonen en kangoerewonen, Community Land Trust, leefgemeenschappen, Abbeyfieldhuizen enzovoort. Daarvoor zal het onderzoek minstens de onderstaande rechtstakken en de impact ervan op vormen van gemeenschappelijk wonen bestuderen:

- 1° onderzoek naar de compatibiliteit van de huurwetgeving met de verschillende nieuwe woonvormen. Het wetgevend kader rond huur blijkt niet op alle vlakken even geschikt voor nieuwe vormen van gemeenschappelijk wonen. Een van de mogelijke problemen doet zich voor bij de opzegging van het huurcontract, in het bijzonder als de betaalbaarheid van de woning daardoor voor andere huurders in het gedrang komt. Het onderzoek brengt de verschillende wettelijke huurbepalingen in kaart die een belemmering kunnen vormen voor de nieuwe woonvormen. Daarnaast geeft het onderzoek ook aan op welke verschillende manieren die beperkingen weggewerkt kunnen worden. Met het oog op het faciliteren van de nieuwe woonvormen stellen de onderzoekers ook een modelcontract voor huur in het kader van cohousing voor. Het is van belang dat de wetgeving die van toepassing is op huurders, ook onderzocht wordt met de bedoeling eventuele negatieve effecten op de officiële financiële ondersteuning van huurders op te sporen. Zo bestaat momenteel onder meer het risico dat kandidaat-huurders voor een sociale woning, als ze eenmaal instappen in een project van gemeenschappelijk wonen, hun recht op de huurpremie of huursubsidie verliezen. De onderzoekers brengen dergelijke belemmeringen in kaart en formuleren aanbevelingen voor wetswijzigingen;
- 2° onderzoek naar de manier waarop de regelgeving rond mede-eigendom (en het beheersaspect) aangepast kan worden om aan de specifieke behoeften van de nieuwe woonvormen tegemoet te komen. Er wordt bestudeerd of het interessant is om een definitie van beheer voor te stellen die past binnen de nieuwe woonvormen, zodat het onderscheid tussen appartementen (in mede-eigendom) en gemeenschappelijke woonprojecten duidelijk wordt voor de bevoegde gemeenten. Er wordt ook onderzocht hoe een verdeling van de gemeenschappelijke delen via quotiteit eruit zou kunnen zien, en wat de voor- en nadelen daarvan zouden zijn;

⁵ Zo deden op 22 september 2017 de notarissen naar aanleiding van hun congres over het nieuwe wonen nog een oproep voor aangepaste regelgeving: <https://www.notaris.be/nieuws-pers/detail/notarissen-doen-oproep-naar-aanleiding-van-hun-congres-over-het-nieuwe-wonen-aangepaste-regelgeving-nodig>.

- 3° onderzoek naar de manier waarop de Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (met de ruimtelijke uitvoeringsplannen) en de stedenbouwkundige voorwaarden nieuwe woonvormen kan faciliteren in plaats van ze te bemoeilijken. Daarbij wordt onderzocht of de opname van een definitie in de Codex Ruimtelijke Ordening en in de stedenbouwkundige voorwaarden een meerwaarde kan betekenen, en hoe die definitie er eventueel uit zou kunnen zien;
- 4° onderzoek naar de verenigbaarheid van het erfreisrecht met de nieuwe woonvormen. Daarnaast wordt ook onderzocht in welke zin het erfreisrecht aangepast kan worden, zodat eigenaars die deelnemen aan nieuwe wooninitiatieven – en hun erfgenamen –, niet met disproportionele nadelen geconfronteerd worden;
- 5° onderzoek naar de manier waarop burgerrechtelijke problemen met betrekking tot de fiscale wetgeving en de socialezekerheidswetgeving, alsook de inschrijving in de bevolkingsregisters kunnen worden weggewerkt. Het onderzoek analyseert de gevallen waarin samenhuizers onterecht als samenwonenden beschouwd worden en formuleert voorstellen over de manier waarop de regelgeving voor uitkeringen in geval van samenwoonstatuten gewijzigd kan worden om aan die problemen tegemoet te komen. Ook de impact van nieuwe woonvormen op onder meer de toelatingsvoorwaarden voor milieupremies en andere subsidie-maatregelen wordt onderzocht en zo nodig worden aanbevelingen gedaan om de regelgeving aan te passen. Dat onderzoek streeft uniformiteit en coherentie tussen de verschillende wetgevingen na, zodat bijvoorbeeld iemand die medehuurder is volgens de regionale wetgeving, in de federale wetgeving als alleenstaande erkend wordt, zoals ook wordt aanbevolen door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.⁶ Door de wetgeving voor de inschrijving van personen in de bevolkingsregisters op een correcte en uniforme wijze toe te passen, worden personen die geen gezin vormen maar toch een eengezinswoning delen, als afzonderlijke refertepersonen ingeschreven en vallen ze niet onder dezelfde gezinssamenstelling.⁷ In dat kader wordt onderzocht of het mogelijk is de gezinscategorieën zo te definiëren dat ze toepasbaar zijn op de nieuwe informele gezins-, leef- en woonvormen.

1.4. Proefomgeving voor experimentele woonvormen

Tijdens de huidige zittingsperiode zijn al enkele oproepen voor nieuwe woonprojecten gelanceerd. Doordat die projecten passen in een proefomgeving voor experimentele woonvormen, kunnen ze in een regelluwe omgeving tot stand komen. Dat werd mogelijk gemaakt door het decreet van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving. Het decreet hanteert de definitie die het Steunpunt Wonen in een vorig onderzoek heeft voorgesteld.

De proefomgeving voor experimentele woonvormen zal ongetwijfeld nuttige informatie opleveren, maar ze mag niet als excuus gebruikt worden. Met het oog op de nieuwe vormen van gemeenschappelijk wonen moet het hele arsenaal aan bestaande regelgeving onder de loep worden genomen en zo nodig worden aangepast.

⁶ <http://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum2019.pdf>.

⁷ <http://www.armoedebestrijding.be/publications/memorandum2019.pdf>.

2. Zoektocht naar voorbeelden in het buitenland

De opkomst van vormen van gemeenschappelijk wonen is niet beperkt tot Vlaanderen. Ook in de buurlanden is het fenomeen aan een opmars bezig. Het is dan ook een meerwaarde om bij het formuleren van aanbevelingen voor wetswijzigingen ook de bestaande wetgeving uit buurlanden daarover te analyseren.

3. Mogelijkheden in Vlaanderen

Vlaanderen is bevoegd voor de woninghuurwetgeving, de regelgeving rond mede-eigendom en ruimtelijke ordening, en de stedenbouwkundige voorschriften. Maar de Vlaamse overheid is niet bevoegd voor de successiewetgeving, noch voor delen van de fiscale en socialezekerheidswetgeving, aangezien dat bevoegdheden zijn van de federale overheid. Toch kan de Vlaamse Regering een onderzoek vragen aan het Steunpunt Wonen waarin het hele arsenaal aan wetgeving (zowel Vlaams als federaal) bestudeerd wordt, aangezien Vlaanderen sinds de zesde staatshervorming bevoegd is voor Wonen en Huisvesting.

De indiener van dit voorstel van resolutie wil het Steunpunt Wonen laten onderzoeken op welke manieren nieuwe woonvormen in Vlaanderen gestimuleerd kunnen worden. Het zal daarvoor alle regelgevende elementen die de verschillende woonvormen belemmeren, onderzoeken, zowel op Vlaams als op federaal niveau. Het onderzoek zal voor al die elementen moeten uitwijzen welke bepalingen nieuwe woonvormen in de weg staan, alsook welke nieuwe bepalingen of wijziging van bepalingen daaraan tegemoet kunnen komen.

An MOERENHOUT

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
 - 1° artikel 3 van de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997, dat het recht op menswaardig wonen voor iedereen garandeert;
 - 2° het Vlaamse regeerakkoord (*Parl.St.* VI.Parl. 2014, nr. 31/1), dat in het hoofdstuk over ruimtelijke ordening de ambitie formuleert om te streven naar een divers woningaanbod dat tegemoetkomt aan de diverse woonwensen en innovatieve woonvormen, afgestemd op de vraag;
 - 3° de strategische visie in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 heeft goedgekeurd;
 - 4° de beleidsnota Wonen 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 135/1), waarin de minister van Wonen aangeeft samen met de minister van Omgeving te bekijken welke concrete acties kunnen worden ondernomen voor de realisatie van gemeenschappelijk wonen;
 - 5° de beleidsnota Omgeving 2014-2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 142/1), waarin de minister van Omgeving aangeeft een divers woonaanbod te ondersteunen en te faciliteren, dat tegemoetkomt aan de diverse woonwensen en innovatieve woonvormen zoals samenwonen, cohousing en andere vormen van groepswonen, starterswoningen, zorgwonen enzovoort, door onder meer bestaande hinderpalen snel weg te werken en het aanbod en de behoeften continu te laten monitoren;
 - 6° de verwachte bevolkingstoename in Vlaanderen van naar schatting één miljoen tegen 2050, de wijzigende gezinssamenstellingen en de verschillende vormen van wonen, die op de woonmarkt zullen leiden tot een stijgende vraag naar aangepaste woningen;
 - 7° de aanbeveling voor Vlaanderen in het jaarverslag 2013 van de Vlaamse Ombudsdienst om te durven inzetten op alternatieve woonconcepten;
 - 8° het voorstel van resolutie van Gwenny De Vroe, Jelle Engelbosch, An Christiaens, Björn Anseeuw, Valerie Taeldeman en Piet De Bruyn betreffende het faciliteren van nieuwe woonvormen (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 391/1);
 - 9° het decreet van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving;
 - 10° de voordelen en de maatschappelijke meerwaarde van het stimuleren van nieuwe gemeenschappelijke woonvormen;
 - 11° de vaststelling dat het gebrek aan een duidelijk wetgevend kader de rechtszekerheid van de betrokkenen in het gedrang brengt en niet tegemoetkomt aan de vraag om de veiligheid, woonkwaliteit en energie-efficiëntie te garanderen;
- overwegende dat:
 - 1° de woonmarkt in Vlaanderen bedreigd wordt door een crisis, de ambities voor ruimtelijke ordening een diverse aanpak vereisen en de gezinssamenstellingen veranderen;
 - 2° alleen inzetten op het bijbouwen van nieuwe woningen onvoldoende is om daar een antwoord op te bieden;
 - 3° nieuwe woonvormen daar een adequaat antwoord op kunnen bieden;
 - 4° er verschillende juridische bepalingen van toepassing zijn die nieuwe wooninitiatieven belemmeren, omdat het huidige wetgevende kader onvoldoende aangepast is aan vormen van gemeenschappelijk wonen;
 - 5° die belemmeringen en onduidelijkheden voor de bewoners, eigenaars en huurders in nieuwe woonvormen tot ongewenste of onzekere situaties leiden, zowel voor de fiscaliteit en de uitkeringen als voor andere woonstimuli;

- vraagt de Vlaamse Regering om:
 - 1° aan het Steunpunt Wonen de opdracht te geven de juridische belemmeringen voor nieuwe woonvormen te onderzoeken en daarbij rekening te houden met de kennis die vorige onderzoeken van het Steunpunt Wonen daarover al hebben opgeleverd;
 - 2° te peilen naar de manier waarop een regelgevend kader voor nieuwe woonvormen eruit kan zien, de nodige aanbevelingen voor wetswijzigingen te doen en modelcontracten voor de stimulering van die nieuwe woonvormen voor te stellen;
 - 3° aandacht te geven aan de manier waarop sociale huisvesting in de nieuwe wooninitiatieven gestimuleerd kan worden, te onderzoeken welke regelgeving daarvoor in de weg staat en hoe die belemmeringen geremedieerd kunnen worden;
 - 4° de juridische belemmeringen op de verschillende bestuursniveaus in kaart te brengen, zodat de Vlaamse Regering in staat is om met kennis van zaken de nodige wetswijzigingen door te voeren.

An MOERENHOUT