



Vlaams
Parlement

ingediend op **754** (2020-2021) – Nr. 1
29 april 2021 (2020-2021)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van de Vlaamse Codex
Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009,
wat betreft zorgwonen

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 27 november 2020.....	23
Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	29
Voorontwerp van decreet van 26 februari 2021.....	41
Advies van de Raad van State	47
Ontwerp van decreet.....	57

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

De mogelijkheden voor zorgwonen worden uitgebreid, zodat ook bestaande bijgebouwen en mobiele units hiervoor gebruikt kunnen worden. Dit vergt een aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

I. ALGEMENE TOELICHTING

1. Situering

In het regeerakkoord 2019-2024 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) staat bij het beleidsdomein Omgeving als concrete maatregel voor een kwaliteitsvol ruimtelijk beleid onder 'Slimme groei' te lezen: "We streven naar een divers woonaanbod dat tegemoetkomt aan diverse woonwensen (zoals zorgwonen) en innovatieve woonvormen."

In de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen staat onder 'Woningbestand aanpassen aan de veranderende demografische samenstelling' te lezen: "De samenstelling van de bevolking verandert als gevolg van migratie, vergrijzing en gezinsverduunning. De vraag naar inkomensgerelateerd wonen blijft ook belangrijk. Het woningbestand moet op deze trends mee evolueren waarbij het opvangen van de vraag naar kwalitatieve compacte woongelegenheden, nieuwe vormen van samenwonen en het realiseren van een sociale mix (jong/oud, alleenstaanden/gezinnen, multicultureel, inkomen, enz.) een opgave is. (...) Nieuwe woonvormen zoals groepswonen, meer-generatie-wonen, gemeenschappelijk wonen, zorgwonen of flexibele levensloopbestendige woongelegenheden, vereisen aandacht binnen een kwalitatieve gebiedsontwikkeling, maar ook op perceelsniveau."

2. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Maatschappelijke behoefte

Onze maatschappij vergrijst. Ongeveer één Vlaming op vijf is 65 jaar of ouder; in 2030 zal dat maar liefst één op de vier zijn. Een derde hiervan zal ouder dan 80 jaar zijn. Met deze demografische evolutie gaat een stijgende zorgbehoefte gepaard.

Door de sterke vergrijzing wordt de nadruk aangaande onze zorgnoden vaak gelegd op ouderen, maar ongeveer één op zes basiszorgprofielen wordt toegekend aan mensen jonger dan 65 jaar. Ook de jongere leeftijdscategorieën en doelgroepen zoals personen met een handicap mogen dus niet uit het oog worden verloren.

De Vlaamse Regering wil dat Vlamingen met een zorgnood zo lang mogelijk in hun thuisomgeving kunnen blijven wonen. Deze omgeving moet mensen de kans geven om zo lang mogelijk voor zichzelf te blijven zorgen: wat ze zelf nog kunnen, moeten ze alleen, met mantelzorgers of in laatste instantie met professionele hulp kunnen blijven doen.

Ouderen wensen zolang mogelijk thuis te blijven wonen, tenzij dat niet langer kan omwille van gestegen zorgnoden of wegvallen van mantelzorg. Voor bepaalde ouderen is het verblijf in een woonzorgcentrum de gepaste oplossing. Met dit ontwerp van decreet worden de mogelijkheden om thuis te blijven wonen versterkt, zodat meer zorgbehoevenden langer in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen en residentiële opvang kan worden uitgesteld.

Er zijn extra mogelijkheden nodig om die zorg in de thuisomgeving te kunnen aanbieden. De logische consequentie daarvan is dat de woning waarin die zorg wordt aangeboden, ook aan die zorgbehoefte aangepast moet zijn.

De aanpassing van een bestaande woning aan de zorgbehoeften van de bewoner(s) is niet altijd mogelijk. Soms biedt de woning onvoldoende ruimte of mogelijkheden om een persoon met een zorgbehoefte te laten inwonen of zijn de verbouwkosten te hoog. Tegelijk blijkt dat de zorgbehoevenden ook geen 'last' willen betekenen en nood hebben aan eigen privacy.

Huidige regelgeving

De definitie van zorgwonen werd in 2009 ingevoerd in de VCRO om maatschappelijk relevante vormen van zorgwonen te ondersteunen en de aanvraag administratief te vereenvoudigen. De vergunningsplicht voor zorgwonen werd omgevormd tot een meldingsplicht.

Met het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (de zogenaamde Codextrein) werd de toepassing van het zorgwonen verruimd en werd verduidelijkt dat er altijd een meldingsplicht is voor zorgwonen, dat de ondergeschikte wooneenheid kan worden bewoond door maximaal twee personen, en dat dat zowel de zorgbehoevende als de zorgverlener kan zijn. Ook werd opgenomen dat zorgwonen is toegelaten in afwijking van verkavelingsvoorschriften of stedenbouwkundige voorschriften, waardoor het ook mogelijk werd in zonevreedde woningen, bijzondere plannen van aanleg (BPA's), ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) en verkavelingen die eengezinswoningen voorschreven.

Het gaat dan om zorgwonen gecreëerd binnen het bestaande volume van een woning, ongeacht of er vergunningsplichtige handelingen nodig zijn. Wordt in het kader van zorgwonen een ondergeschikte wooneenheid verwezenlijkt, dan is zowel bij de creatie als bij de beëindiging van de zorgrelatie een melding noodzakelijk.

Een melding is mogelijk indien is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 4.2.4, §1, en artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO.

Als niet aan alle voorwaarden is voldaan, is er een omgevingsvergunning nodig. Dit is thans het geval bij een uitbreiding van de woning (wijzigen van het aantal woonegelegenheden en uitbreiden van een constructie), wanneer na beëindiging van de zorgsituatie meerdere gezinnen in de woning komen wonen (wijzigen van het aantal woonegelegenheden) of in het geval van mobiele zorgunits en wooncontainers (plaatsen van een constructie).

Elke unit of bijgebouw moet een uitgebreid vergunningentraject doorlopen met openbaar onderzoek, ook als het tijdelijk is. Per gemeente verschilt bovendien de aanpak of de bouwvoorschriften, waardoor een coherente aanpak doorheen gans Vlaanderen ontbreekt.

Sinds de invoering van de meldingsplicht voor zorgwonen in 2009 werden reeds 2469 meldingen geregistreerd in de vergunningenregisters (tot 2017) en in het omgevingsloket (sinds 1 januari 2018). Voor de meldingen in het vergunningenregister werd hierbij geen onderscheid gemaakt tussen een al of niet aktename; voor wat betreft het omgevingsloket werden hierbij enkel de rechtsgeldige meldingen mee in rekening gebracht.

Sinds 2017 werden bovendien ook 145 omgevingsvergunningen afgeleverd waar zorgwoningen een onderdeel en/of het onderwerp zijn van de aanvraag.

Voor wat betreft het plaatsen van een vrijstaande unit is geen gestructureerde informatie beschikbaar in het omgevingsloket. Hier zijn dan ook geen cijfers over gekend.

Motivatie tot wijziging regelgeving

Vereenvoudiging procedure

De reeds doorgevoerde wijzigingen aan de VCRO geven lokale besturen reeds meer mogelijkheden om zorgwoningen en vrijstaande zorgunits toe te laten. Er is echter nog steeds een duidelijke vraag naar een eenvoudig kader en eenvoudige procedures voor mogelijkheden voor een tijdelijke zorgwoning in bestaande bijgebouwen, aangebouwd tegen de woning of vrijstaand in de tuin.

Aangezien meer Vlamingen met zorgbehoeften zo lang mogelijk in hun eigen thuis-omgeving willen blijven wonen en thuiszorg bereikbaarder en betaalbaarder moet worden voor meer mensen, wordt voorgesteld om het toepassingsgebied van zorgwonen op basis van de meldingsplicht uit te breiden.

Bovendien is de vraag naar een zorgwoning vaak acuut. Het is de bedoeling om een antwoord te bieden op die acute vraag door middel van een snelle en eenvoudige procedure via een melding.

Gevolgen voor bewoners

Het wijzigen van de definitie van zorgwonen kan gevolgen hebben voor verschillende beleidsdomeinen, die niet uitsluitend tot de Vlaamse maar ook tot de federale bevoegdheid kunnen behoren.

Zo wordt wat betreft de opname in het bevolkingsregister, in de onderrichtingen betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters verwezen naar de definitie van zorgwonen in de VCRO. Dit impliceert dat de bewoners van een zorgwoning die voldoet aan alle voorwaarden in artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO en de bewoners van de hoofdwooneenheid als aparte gezinnen beschouwd worden, terwijl ze op één adres ingeschreven worden. Het beschouwd worden als twee gezinnen brengt met zich mee dat beide gezinnen afzonderlijk worden belast. Het wonen in een zorgwoning heeft hierdoor geen nadelig effect op sociale uitkeringen of sociale voordelen zoals bijvoorbeeld studietoelagen en werkloosheidsuitkering. Voldoet men niet aan alle voorwaarden in artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO, dan zal men niet als aparte gezinnen beschouwd worden.

Worden de mogelijkheden van zorgwonen uitgebreid, dan zijn er mogelijke effecten hiervan op andere sectorale regelgeving, zoals opname in het bevolkingsregister en sociale uitkeringen en dergelijke.

Hoewel deze o.a. sociaalrechtelijke en fiscaalrechtelijke gevolgen niet in dit ontwerp van decreet worden geregeld, kan het niet worden uitgesloten dat dit laatste wel een impact heeft op deze beleidsdomeinen of minstens in dit opzicht bepaalde verwachtingen bij de rechtsonderhorigen doet ontstaan.

Hierbij wordt duidelijk gesteld dat het aan de betrokken overheden inzake sociale en fiscale wetgeving toekomt om te beslissen om al dan niet in te spelen op deze gewijzigde regelgeving.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Daarom wordt nagegaan op welke manier een eenvoudige procedure en regelgeving kan uitgewerkt worden om zorgwonen maximaal te faciliteren en om tijde-

lijke, mobiele verplaatsbare zorgunits te plaatsen in de nabijheid van de woning en voorzieningen. Uiteraard staat de zorgrelatie en de woonkwaliteit voorop.

Voorliggend decretaal initiatief volgt op de parlementaire besprekingen van een conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende het opstellen van een kader voor mobiele mantelzorgwoningen (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 156/1 en 2) en houdt rekening met de bemerkingen en gevoeligheden die aan bod kwamen tijdens de hoorzittingen in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van 2 en 3 juni 2020. Er wordt bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor en besteed aan het tijdelijke karakter van de constructie, de handhaafbaarheid, de woonkwaliteit en de goede ruimtelijke ordening.

De bedoeling van de eenvoudige en snelle meldingsprocedure is om een antwoord te bieden op de acute vraag voor zorgwonen. Zo moet men niet eerst een langere vergunningsprocedure doorlopen, terwijl de vraag naar zorg wel acuut is.

Voortaan kan de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen via een meldingsprocedure verlopen in volgende drie situaties, elk met specifieke voorwaarden om de goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke inplanting te kunnen garanderen:

- binnen het bestaande bouwvolume van de woning (huidige bepaling);
- in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw;
- in een tijdelijke, verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwoning.

Er worden bij elke situatie een aantal randvoorwaarden opgelegd, om zowel de goede ruimtelijke ordening, als ook de woningkwaliteit te bewaken. Er is gezocht naar een evenwicht tussen de maatschappelijke nood aan zorg enerzijds en de goede ruimtelijke ordening anderzijds.

Indien niet voldaan is aan de randvoorwaarden betekent dit niet dat de creatie van een zorgwoning onmogelijk is. Wel moet er dan een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aangevraagd worden. Zo is het mogelijk om een aanvraag in te dienen voor een permanente studio of tweede woning, voor een langere periode, of voor een grotere oppervlakte. In dat geval is er geen sprake meer van een beperkte impact op de omgeving en moet de vergunningsprocedure doorlopen worden. Dit maakt het mogelijk de aanvraag te toetsen aan de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening. Het is mogelijk om een vergunning te verlenen voor een bepaalde duur op basis van artikel 68, tweede lid, 8°, van het Omgevingsvergunningsdecreet.

In de definitie van zorgwonen worden de randvoorwaarden opdat slechts een melding nodig is, verplaatst naar het betreffende artikel inzake de meldingsplicht. Deze hebben immers vooral betrekking op de ruimtelijke impact, en niet zozeer op de definitie van wat zorgwonen precies is. De inhoudelijke definitie van zorgwonen blijft ongewijzigd.

Zoals gesteld, verwijzen de onderrichtingen betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters naar de definitie van zorgwonen in de VCRO. Om de sociale gevolgen los te koppelen van het al dan niet vergunningsplichtig zijn van de zorgwoning, wordt de definitie van zorgwonen beperkt tot de sociale voorwaarden en tot de essentie van wat een zorgwoning moet zijn. Aan de definitie van wat een zorgwoning in essentie is, zonder de ruimtelijke voorwaarden, wordt niets gewijzigd.

De meldingsplicht wordt verruimd naar bestaande, hoofdzakelijk vergunde bijgebouwen en naar tijdelijke, verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwoning. Hiervoor moet wel voldaan zijn aan de nodige randvoorwaarden om te garanderen dat er slechts sprake is van een beperkte impact. Bijvoorbeeld wordt

de grootte beperkt, er moet voldoende afstand zijn van de perceelsgrenzen, er mag geen ontbossing gebeuren enzovoort.

Er is gekozen om een antwoord te bieden op de acute vraag naar zorg en om de melding enkel toe te staan voor een duur van drie jaar, eventueel eenmalig te verlengen met drie jaar. Na deze periode kan men kiezen. Ofwel is de zorgrelatie verdwenen en wordt het gebruik van de ondergeschikte wooneenheid als dusdanig stopgezet. In het geval van de verplaatsbare constructie zal deze verwijderd moeten worden. Ofwel wil men de zorgwoning langer behouden, of een bijkomende (permanente) woning. In dat geval zal een omgevingsvergunning aangevraagd moeten worden. De aanvraag wordt getoetst aan de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening.

In tussentijd heeft men een acute nood kunnen invullen en de nodige tijd gehad om voor een oplossing op lange termijn te zorgen.

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4 van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie bij de afwijkingsbepalingen en de zonevreemde basisrechten. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Impactanalyse

Het voorliggend ontwerp van decreet heeft de volgende impact:

- a) maatschappelijke impact: dit ontwerp van decreet biedt mogelijkheden voor een welbepaalde doelgroep, namelijk mensen met een zorgbehoefte. Wie hieronder bedoeld wordt, wordt verduidelijkt in de definitie van zorgwonen in artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO;
- b) impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel: geen;
- c) budgettaire impact: geen;
- d) bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel: geen.

Implementatie

Handhaving en toezicht

De gebruikelijke handhavingsbepalingen blijven gelden.

Inwerkingtreding

Er moet nog een aanpassing gebeuren aan de formulieren en het omgevingsloket, waardoor een onmiddellijke inwerkingtreding niet aangewezen is.

Overgangsbepalingen

Het betreft een versoepeling, waardoor er geen overgangsbepaling nodig is.

3. Totstandkomingsprocedure

Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO)

De SARO verleende advies nr. 2020-18 op 16 december 2020.

De SARO ondersteunt ten volle de doelstelling van de Vlaamse Regering om er voor te zorgen dat de zorgbehoevenden zo lang mogelijk in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen, maar formuleerde eveneens een aantal bemerkingen.

- a) De SARO pleit er voor om de realisatie van mobiele zorgwoningen maximaal in te vullen vanuit de ruimtelijke doelstelling “te verdichten binnen het bestaande ruimtebeslag”. De SARO stelt vast dat het ontwerp van decreet hier onvoldoende op inzet. Zo wordt er bijvoorbeeld geen enkele differentiatie ingevoerd in functie van de ruimtelijke bestemming en moet per ruimtelijke context niet afgewogen worden of de tijdelijke wooneenheid niet kan worden ondergebracht in de bestaande woning, indien geopteerd wordt voor één van de andere opties.

Reactie

De bedoeling van het ontwerp van decreet is ervoor te zorgen dat meer mogelijkheden geboden worden om aan zorgwonen te doen volgens dezelfde, eenvoudige, procedure.

De bijkomende mogelijkheden die geboden worden met het oog op de creatie van een zorgwoning blijven maximaal binnen het bestaand ruimtebeslag. Ze worden immers ingevuld door de verbouwing van een bestaand bijgebouw of de plaatsing van een tijdelijke constructie in de nabijheid van een woning. De beperkte ruimtelijke impact en het tijdelijk karakter zorgen ervoor dat het creëren van een ondergeschikte wooneenheid in een bestaand bijgebouw of in een tijdelijke, verplaatsbare constructie ruimtelijk aanvaardbaar is, ook bij zonevreemde woningen. In niet ruimtelijk kwetsbare gebieden zal dat bijkomend mogelijk worden in bestaande bijgebouwen of in tijdelijke, verplaatsbare constructies in de nabijheid van de woning. In ruimtelijk kwetsbaar gebied zal dit volgens het ontwerp van decreet enkel mogelijk zijn in bestaande, vergunde of vergund geachte bijgebouwen.

Gelet op de opgenomen randvoorwaarden, die de beperkte ruimtelijke impact en de tijdelijkheid van de constructies en de zorgwoning garanderen, zijn de voorgestelde bijkomende mogelijkheden ruimtelijk aanvaardbaar.

- b) De SARO vindt het geen goede zaak dat de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid in een bestaand vrijstaand bijgebouw of in een tijdelijke, verplaatsbare constructie mogelijk wordt via een meldingsprocedure. De voorafgaande toetsing inzake goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit gaat hierdoor immers verloren.

Reactie

Aangezien de bijkomende mogelijkheden enkel van toepassing zijn op reeds bestaande, hoofdzakelijk vergunde bijgebouwen en op tijdelijke constructies, mits de toepassing van tal van voorwaarden, is een meldingsprocedure te verantwoorden. De decretaal bepaalde voorwaarden zorgen ervoor dat de beoordelingsruimte van het bestuur sowieso minimaal is.

Aanvullend is het zo dat de meldingsprocedure wel degelijk sneller en eenvoudiger is dan een vergunningsprocedure, aangezien er geen openbaar onderzoek, geen adviesvereisten en een termijn van aktename van dertig dagen geldt. Binnen die periode kan de gemeente nagaan of aan de voorwaarden van melding op basis van dit ontwerp van decreet voldaan is en desgevallend de aktename weigeren, indien dit niet het geval is.

- c) De SARO is van mening dat de ruimtelijke randvoorwaarden, die in het ontwerp van decreet worden opgelegd, onvoldoende zijn om de goede ruimtelijke ordening en de ruimtelijke kwaliteit te garanderen.

Reactie

De bijkomende mogelijkheden die geboden worden met het oog op de creatie van een zorgwoning, gelden enkel voor bestaande, vergunde bijgebouwen en voor tijdelijke, verplaatsbare constructies in de nabijheid van een bestaande woning. De decretale randvoorwaarden met betrekking tot de inplanting en omvang van de constructies zijn geïnspireerd op de voorwaarden in het Vrijstellingenbesluit en garanderen de goede ruimtelijke ordening. Deze voorwaarden, gecombineerd met de tijdelijkheid van de constructies, dragen er toe bij dat de impact van de ondergeschikte wooneenheid op de omgeving beperkt is. De goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit zijn aldus wel verzekerd.

- d) Het ontwerp van decreet bouwt volgens de SARO onvoldoende garanties in voor een afdoende woonkwaliteit voor de zorgbehoevende en legt de lat te laag wat betreft energieprestatie.

Reactie

Zoals de SARO terecht opmerkt, dient de ondergeschikte wooneenheid over een voldoende woonkwaliteit te beschikken en energetisch performant te zijn.

Woonkwaliteit

Elke woning in Vlaanderen moet aan een aantal minimale kwaliteitseisen voldoen op het vlak van veiligheid, gezondheid en woningkwaliteit, die vastliggen in de Vlaamse Codex Wonen van 2021. De woningkwaliteitsnormen gelden voor alle woningen, zowel zelfstandige (eengezinswoning, appartement, studio enzovoort) als niet-zelfstandige woningen (kamers). Het verschil tussen een kamer en een zelfstandige woning hangt af van het al dan niet aanwezig zijn van de drie basisfuncties in de woning (de keuken, het bad of de douche, het toilet).

Wie in een kamer woont, deelt dus toilet, badkamer en/of keuken met andere kamerbewoners in het gebouw. Als de badkamer en/of keuken gedeeld worden, moeten deze altijd intern (droog en via een afgesloten doorgang of ruimte) bereikbaar zijn. Het toilet moet in dat geval steeds droog bereikbaar zijn. Indien dit via de buitenomgeving gebeurt moet dit dus ook droog te bereiken zijn via bijvoorbeeld een luifel.

Een inbandige zorgwoning of een aangebouwde zorgwoning waarbij men bad/douche, toilet en/of keuken deelt met de bewoners van de hoofdwooneenheid en droog kan bereiken, moet in het licht van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 beschouwd worden. Een zorgwoning in een vrijstaand bijgebouw of in een vrijstaande tijdelijke, verplaatsbare constructie moet steeds de drie basisfuncties bevatten. Omwille van het vrijstaand karakter van het bijgebouw of de verplaatsbare constructie is het immers niet mogelijk om een eventueel gedeeld(e) bad/douche en/of keuken droog en intern te bereiken.

Aangezien elke woning moet voldoen aan de vereisten vermeld in artikel 3.1 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, op basis van die regelgeving, is het niet nodig dat dit expliciet voorzien wordt in het ontwerp van decreet. Bovenstaand onderscheid wordt eveneens verduidelijkt in de toelichting bij de artikelen.

Energieperformantie

De EPB-eisen (EPB: energieprestatie en binnenklimaat) waar gebouwen aan moeten voldoen, worden geregeld in het Energiedecreet van 8 mei 2009. Volgens de geest van het Energiedecreet wordt de creatie van een ondergeschikte wooneenheid binnen het bestaand volume niet meer als een aparte wooneenheid beschouwd, ook niet als die over alle woonvoorzieningen beschikt om autonoom te functioneren.

De ondergeschikte woning in een bestaand vrijstaand bijgebouw en in een vrijstaande, tijdelijke verplaatsbare constructie moeten echter wel beschouwd worden als een aparte EPB-eenheid. Indien het vrijstaand bijgebouw of de tijdelijke verplaatsbare constructie een bruikbare vloeroppervlakte hebben kleiner dan 50 m², worden ze momenteel evenwel vrijgesteld van de EPB-plicht (zie de vrijstellingen of afwijkingen op de EPB-eisen in artikel 11.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009). Dit betekent evenwel niet dat de ondergeschikte wooneenheid niet energieperformant moet zijn. De ondergeschikte wooneenheid moet immers voldoen aan de woonkwaliteitseisen van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, die naast een minimale nettovloeroppervlakte ook eisen bevat inzake dakisolatie en dubbele beglazing.

In het licht van alternatieve, kleinschalige woonvormen zoals zorgwonen, tijdelijke verplaatsbare wooneenheden en tiny houses, kan een aanpassing van het Energiebesluit of -decreet op dit punt overwogen worden. Dit maakt geen voorwerp uit van dit ontwerp van decreet, dat louter de vergunnings- of meldingsprocedure regelt voor zorgwonen in de VCRO.

Andere sectorale regelgeving

Wat betreft de mogelijke gevolgen van de gewijzigde definitie van zorgwonen voor andere beleidsdomeinen, die niet uitsluitend tot de Vlaamse maar ook tot de federale bevoegdheid kunnen behoren, wordt verwezen naar het punt 'Gevolgen voor bewoners'.

- e) Volgens de SARO bouwt het ontwerp van decreet onvoldoende voorwaarden in inzake deze tijdelijkheid.

Reactie

In elk van de mogelijkheden is de duur van de zorgrelatie bepalend voor de tijdelijkheid van de handeling of de constructie. Dit is op vandaag reeds zo bij de bestaande mogelijkheid, via melding, voor een zorgwoning binnen het volume van de bestaande woning. Met het ontwerp van decreet blijft dit gegarandeerd en wordt de tijdelijkheid ook ingebouwd in de bijkomende mogelijkheden voor zorgwonen binnen een bestaand, vergund geacht bijgebouw of binnen de tijdelijke, verplaatsbare constructie.

Voor de mogelijkheden van zorgwonen binnen de bestaande woning of binnen een bestaand bijgebouw wordt geen maximumtermijn gekoppeld aan de regelgeving. De zorgrelatie is daar bepalend voor de duurtijd van de zorgwoning. Het is niet wenselijk om hier een maximale termijn op te leggen, aangezien deze mogelijkheid een betere benutting van bestaande (bij)gebouwen (en ruimtebeslag) garandeert en vermijdt dat men een tijdelijke unit moet plaatsen in de tuin en de bestaande bijgebouwen niet benut. Het gebruik van bestaande gebouwen moet maximaal ondersteund worden, aangezien deze een beperktere impact hebben dan het plaatsen van een tijdelijke constructie. De tijdelijkheid kan het best gegarandeerd worden via een melding, waaraan voorwaarden gekoppeld kunnen worden.

De SARO ondersteunt de beperking van drie jaar voor tijdelijke, verplaatsbare constructies. Dit heeft immers een grotere ruimtelijke impact dan het hergebruik van bestaande bijgebouwen. Indien de zorgrelatie in deze gevallen langer duurt, kan een vergunning aangevraagd worden indien de voorschriften dit toelaten. Voor zonevreemde constructies is de tijdelijkheid op die manier ook gegarandeerd.

De opmerking van de SARO ook te voorzien in de verplichte verwijdering van de in functie van de ondergeschikte wooneenheid aangelegde verhardingen wordt ondersteund. Dit wordt dan ook opgenomen in het nieuwe artikel 4.2.4, 3^o, j), van de VCRO.

- f) De SARO dringt er op aan dat de burger eenduidig wordt geïnformeerd over het geheel van regelgeving die van toepassing is op zorgwonen. In de voorliggende regelgeving kan alvast worden opgenomen dat de aktenaam van een melding niet betekent dat de andere regelgeving niet moet worden gerespecteerd.

Reactie

Samen met de goedkeuring van het ontwerp van decreet zal ook de Leidraad Zorgwonen aangepast worden. Dit zal gebeuren in overleg met Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), het Agentschap Wonen-Vlaanderen, het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken.

Advies van de Raad van State

De Raad van State verleende advies 68.938/1 op 1 april 2021.

In dit advies wordt gevraagd het begrip 'strikt noodzakelijke toegang' minstens in de memorie te duiden. Hierop is bij de artikelsgewijze bespreking ingegaan.

Verder merkt de Raad op dat dit ontwerp van decreet impact zou kunnen hebben op andere bevoegdheidsdomeinen dan Ruimtelijke Ordening, zoals uitkeringen. En dit zowel op Vlaams niveau als federaal.

De Vlaamse Regering wenst in deze memorie daarom te bevestigen dat dit ontwerp van decreet zich geenszins wil uitspreken over deze externe gevolgen. Dit ontwerp van decreet heeft enkel de bedoeling om de meldingsprocedure ruimtelijke ordening inzake zorgwonen te regelen en uit te breiden.

Of, wanneer en hoe andere beleidsdomeinen hun regelingen wensen aan te passen, en aldus wensen in te spelen op deze decreetswijziging, behoort volledig tot hun bevoegdheid.

Wel neemt de Vlaamse Regering de suggestie ter harte om in het kader van federale loyaliteit de federale overheid op de hoogte te brengen van dit initiatief. Zo kan de federale overheid nagaan of ze haar wetgeving en instructies (bijvoorbeeld rond de wooncode (LOG.) 01, de zogenaamde z-code) al dan niet zal wijzigen.

Om te voorkomen dat foute verwachtingen zouden ontstaan bij de betrokken rechtsonderhorigen zal de nodige communicatie over de in dit ontwerp van decreet opgenomen wijziging voorzien worden. Het is volledig aan de andere betrokken beleidsdomeinen of zij hierover enige communicatie wensen te voorzien.

Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

De wijzigingen hebben louter betrekking op ruimtelijke ordening. Bijgevolg betreft het een bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 (bevoegdheidsbepaling)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 2 (artikel 4.1.1 van de VCRO – definitie zorgwonen)

In de definitie van zorgwonen worden de randvoorwaarden opdat slechts een melding nodig is, verplaatst naar het betreffende artikel inzake de meldingsplicht. Deze hebben immers vooral betrekking op de ruimtelijke impact, en niet zo zeer op de definitie van wat zorgwonen precies is.

Zo wordt bijvoorbeeld voor wat betreft de opname in het bevolkingsregister, in de onderrichtingen betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters verwezen naar de definitie van zorgwonen in de VCRO. Dit impliceert dat de bewoners van een zorgwoning die voldoet aan alle voorwaarden in artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO als aparte gezinnen beschouwd worden, terwijl ze op één adres ingeschreven worden. Het beschouwd worden als twee gezinnen brengt met zich mee dat beide gezinnen afzonderlijk worden belast. Het wonen in een zorgwoning heeft hierdoor geen nadelig effect op sociale uitkeringen of sociale voordelen zoals bijvoorbeeld studietoelagen en werkloosheidsuitkering.

Om de sociale gevolgen los te koppelen van het al dan niet vergunningsplichtig zijn van de zorgwoning wordt de definitie van zorgwonen beperkt tot de sociale voorwaarden en tot de essentie van wat een zorgwoning moet zijn. Aan de definitie van wat een zorgwoning in essentie is, zonder de ruimtelijke voorwaarden, wordt niets gewijzigd, zodat de sectorregelgeving niet moet aangepast worden.

In of bij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning

De definitie van zorgwonen is nu voorbehouden voor die vormen van wonen waar- bij een ondergeschikte wooneenheid gecreëerd wordt in een bestaande woning. Voorgesteld wordt om zorgwonen ook mogelijk te maken voor ondergeschikte wooneenheden bij een bestaande woning.

De aanpassing van een bestaande woning aan de zorgbehoeften van de bewo- ner(s) is immers niet altijd mogelijk. Soms biedt de woning onvoldoende ruimte of mogelijkheden om een persoon met een zorgbehoefte of zijn zorgverlener te laten inwonen of zijn de verbouwingskosten te hoog. Vandaar dat voorliggend voorstel de mogelijkheden voor zorgwonen uitbreidt, maar steeds voor zover het gaat over de creatie van één ondergeschikte wooneenheid in of bij een bestaande hoofdza- kelijk vergunde woning.

Let wel, de bestaande woning waarin of waarbij een zorgwoning verwezenlijkt wordt, dient wel hoofdzakelijk vergund te zijn, alsook de bestaande bijgebouwen die hiervoor gebruikt zouden worden. Ook de plaatsing van een tijdelijke, ver- plaatsbare constructie waarin de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezen- lijkt, dient te gebeuren bij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning.

Ondergeschikte wooneenheid

Het moet gaan om een ondergeschikte wooneenheid. Hiermee wordt bedoeld dat er steeds een functioneel verband moet zijn tussen beide wooneenheden met het oog op een zorgrelatie. De hoofdwooneenheid blijft het hoofdvolume.

In het geval de zorgwoning voorzien wordt binnen het bestaande volume van een bestaande woning mag deze hiervan slechts een beperkt deel uitmaken. De onder-

geschikte wooneenheid mag niet helemaal op zichzelf als een volledig aparte woning kunnen functioneren. Bij een zorgwoning binnen een bestaande woning moeten er voldoende gemeenschappelijke leefruimtes aanwezig zijn. Welke ruimtes dit zijn is evenwel afhankelijk van de wensen en behoeften van de bewoners. Indien het een zorgwoning betreft buiten het bestaande bouwvolume, kan deze wel over een eigen keuken, bad/douche en wc beschikken, maar moet het één gebouwencomplex blijven, zowel in eigendom, als functioneel en moet de bijkomende ondergeschikte wooneenheid kleiner zijn dan het hoofdvolume.

Het begrip 'ondergeschikte woning' heeft in het kader van dit ontwerp van decreet en de VCRO een ruimtelijke invulling die losstaat van het onderscheid tussen een zelfstandige en niet-zelfstandige woning, zoals gehanteerd in de woningkwaliteitsbewaking.

De woningkwaliteitsnormen gelden voor alle woningen, zowel zelfstandige (eengezinswoning, appartement, studio enzovoort) als niet-zelfstandige woningen (kamers). Het verschil tussen een kamer en een zelfstandige woning hangt af van het al dan niet aanwezig zijn van de drie basisfuncties in de woning (de keuken, het bad of de douche, het toilet).

Bij een kamer of een niet-zelfstandige woning is minstens één van die functies niet aanwezig in de woning, maar wel in het gebouw voor gemeenschappelijk gebruik met andere bewoners. Wie in een kamer woont, deelt dus toilet, badkamer en/of keuken met andere bewoners in het gebouw. Als de badkamer en keuken gedeeld worden, moeten deze altijd intern (droog en via een afgesloten doorgang of ruimte) bereikbaar zijn. Het toilet moet steeds droog bereikbaar zijn, ook als men hiervoor via de buitenomgeving moet gaan, bijvoorbeeld bereikbaar via een luifel.

Een zelfstandige woning heeft een eigen keuken, bad of douche en toilet.

Dit heeft volgende gevolgen bij de creatie van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op zorgwonen:

- Een ondergeschikte wooneenheid die in pandig wordt gecreëerd, wordt beschouwd als een niet-zelfstandige woning als bad/douche, toilet en/of keuken gemeenschappelijk gebruikt worden met de bewoners van de hoofdwooneenheid. Een ondergeschikte wooneenheid die in pandig wordt gecreëerd, wordt beschouwd als een zelfstandige woning als deze de drie basisfuncties bevat.
- Een ondergeschikte wooneenheid in een vrijstaand bijgebouw of in een vrijstaand opgerichte tijdelijke, verplaatsbare constructie moet steeds de drie basisfuncties bevatten. Omwille van het vrijstaande karakter is het immers niet mogelijk om een eventueel gedeeld(e) bad/douche en/of keuken droog en intern te bereiken.
- Een ondergeschikte wooneenheid in een tijdelijke, verplaatsbare constructie die tegen de bestaande hoofdwooneenheid opgericht wordt, wordt beschouwd als een niet-zelfstandige woning als bad/douche, toilet en/of keuken gemeenschappelijk gebruikt worden met de bewoners van de hoofdwooneenheid. Een ondergeschikte wooneenheid in een tijdelijke, verplaatsbare constructie die tegen de bestaande hoofdwooneenheid opgericht wordt, wordt beschouwd als een zelfstandige woning indien deze de drie basisfuncties bevat.

Deze verduidelijking komt er op vraag van de SARO.

Uit de definitie van zorgwonen volgt ook hier dat de ondergeschikte wooneenheid kan dienen voor de huisvesting van de zorgverlener, indien de zorgbehoevende personen blijven wonen in de hoofdwooneenheid. Dat de ondergeschikte wooneenheid kleiner moet zijn, doet hier geen afbreuk aan.

Doordat het gaat over een ondergeschikte wooneenheid kan deze wooneenheid niet als een op zich staande woning beschouwd worden, maar als horend bij de hoofdwooneenheid. Samen vormen deze dan ook de 'woning' in de zin van het Vrijstellingenbesluit.

Dit heeft als gevolg dat de vrijstellingen, opgenomen in het Vrijstellingenbesluit, maar spelen voor het geheel (ondergeschikte wooneenheid en hoofdwooneenheid samen) en niet voor elke wooneenheid afzonderlijk. De creatie van de ondergeschikte wooneenheid met het oog op zorgwonen creëert geen bijkomende rechten op dit vlak, ongeacht of de ondergeschikte wooneenheid in dan wel bij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning wordt gecreëerd.

Doelgroep

De zorgwoning wordt gecreëerd voor het huisvesten van ouderen of van zorgbehoevende personen. Een zorgbehoevende persoon is (1) een persoon met een handicap, (2) een persoon die in aanmerking komt voor een zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood of een basisondersteuningsbudget als vermeld in artikel 4, eerste lid, 1°, 2° en 3°, van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, of (3) een persoon die een behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuismilieu te kunnen handhaven.

Er is niets gewijzigd aan de doelgroep. In de praktijk komen wel veel vragen over wat er begrepen moet worden onder "een persoon die een behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuismilieu te kunnen handhaven".

In deze hypothese is het niet noodzakelijk dat een beroep wordt gedaan op een vorm van thuiszorg door derden. In een situatie van zorgwonen moet het immers mogelijk zijn om het verminderde zelfzorgvermogen van personen op te vangen binnen een familiaal of ander samenlevingsverband. Het volstaat met andere woorden dat de bewoners van de hoofdwooneenheid respectievelijk de ondergeschikte wooneenheid effectief taken op zich nemen om de verminderde zelfredzaamheid van de bewoner(s) van de ondergeschikte wooneenheid respectievelijk de hoofdwooneenheid te ondervangen.

Kortom, de persoon in kwestie zal een verminderde zelfredzaamheid moeten hebben (1) en de persoon van de ene wooneenheid (ondergeschikte dan wel hoofdwooneenheid) moet taken op zich nemen om die te ondervangen (2), zodat de persoon in kwestie in een thuismilieu kan verblijven (3). Aan deze drie criteria moet minstens voldaan zijn. Dit kan enkel kaderen in een zorgbehoevendheid met betrekking tot de zorg- en welzijnssector en dus niet bijvoorbeeld een loutere financiële behoevendheid.

Een verminderde zelfredzaamheid kan betrekking hebben op:

- de mogelijkheid om zich te verplaatsen;
- de mogelijkheid om zelfstandig te eten of te koken;
- de mogelijkheid om in te staan voor persoonlijke hygiëne en zich te kleden;
- de mogelijkheid om de woning te onderhouden en huishoudelijk werk te verrichten;
- de mogelijkheid om te leven zonder toezicht, zich bewust te zijn van gevaar en gevaar te kunnen vermijden;
- de mogelijkheid om te communiceren en sociaal contact te onderhouden;
- oriëntatie in tijd en ruimte;
- instrumentele handelingen van het dagelijks leven (telefoneren, administratie opvolgen enzovoort).

Men moet hierbij minstens grote moeilijkheden hebben en grote bijkomende inspanningen leveren of uitgebreid een beroep doen op bijzondere hulpmiddelen om te kunnen spreken van een verminderde zelfredzaamheid.

Het begrip 'verminderde zelfredzaamheid' komt ook terug in de specifieke wetgeving omtrent zorgverzekeringen. In dat kader bestaat er een handleiding om de verminderde zelfredzaamheid en de duur en de ernst er van te bepalen. Deze leidraad kan richtinggevend zijn om te bepalen of er sprake is van verminderde zelfredzaamheid.

Eigendom

Aan deze voorwaarde is niets veranderd. Minstens de blote eigendom op de volledige woning (ondergeschikte wooneenheid en hoofdwooneenheid) moet in één hand berusten.

Bovenstaande brengt met zich mee dat de eigendom volledig rust bij één of dezelfde titularissen:

- hetzij de zorgbehoevende(n);
- hetzij de zorgverlener;
- hetzij een derde die de zorgwoning en de hoofdwooneenheid verhuurt aan zorgbehoevende en/of zorgverlener; hetzij een combinatie van bovenstaande in onverdeeldheid ('titularissen').

Die regel voorkomt bijvoorbeeld dat onder het mom van de creatie van een ondergeschikte wooneenheid de facto wordt overgegaan tot de verkoop van een studiewoning. In dit geval zijn de titularissen van twee wooneenheden niet langer dezelfde.

Artikel 3 (artikel 4.2.4 van de VCRO – meldingsplicht zorgwonen)

Artikel 4.2.4 van de VCRO bevat thans de mogelijkheid om via een melding een ondergeschikte wooneenheid te verwezenlijken met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen, op voorwaarde dat de ondergeschikte wooneenheid verwezenlijkt wordt binnen het bestaande bouwvolume van de woning en dit ongeacht of er al dan niet vergunningsplichtige handelingen gebeuren.

Daar meer Vlamingen met zorgbehoeften zo lang mogelijk in hun eigen thuisomgeving willen blijven wonen en thuiszorg bereikbaarder en betaalbaarder moet worden voor meer mensen, wordt voorgesteld om het toepassingsgebied van de meldingsplicht uit te breiden.

Voortaan kan de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie via een meldingsprocedure verlopen in volgende drie situaties, elk met specifieke voorwaarden om de goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke inplanting te kunnen garanderen.

Verwezenlijking van de ondergeschikte wooneenheid binnen het bestaande bouwvolume van de woning

De ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid (a)

In dit geval dient de ondergeschikte wooneenheid één fysiek geheel te vormen met de hoofdwooneenheid. Deze mogelijkheid bestond al en hetzelfde principe blijft behouden.

De brutovloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid maakt ten hoogste één derde uit van de brutovloeroppervlakte van de volledige woning (b)

Daar waar vandaag de dag de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde ruimten, ten hoogste een derde van het bouwvolume van de volledige woning mag uitmaken, wordt dit wel beperkt gewijzigd in die zin dat de brutovloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde ruimten, ten hoogste een derde van de vloeroppervlakte van de volledige woning mag uitmaken.

In de praktijk is er vaak discussie over het bouwvolume, bij bijvoorbeeld hoge plafonds of trapzalen onder schuin dak. De vloeroppervlakte is in dezen veel eenvoudiger na te gaan.

De ondergeschikte wooneenheid kan ook ondergebracht worden in bestaande aangebouwde bijgebouwen. Er wordt immers gesproken over het bouwvolume, wat gedefinieerd wordt als het brutobouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld.

Het betreft dan ook de constructie – in casu de hoofdwooneenheid – en haar fysisch aansluitende aanhorigheden – waarin de ondergeschikte wooneenheid zou komen.

De bijgebouwen dienen fysisch wel één geheel te vormen met het hoofdgebouw ('fysisch aansluitend') en dienstig te zijn voor de functie van het hoofdgebouw ('aanhorigheid').

Verwezenlijking van de ondergeschikte wooneenheid in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw

Het is ook mogelijk om onder een aantal voorwaarden een zorgwoning te creëren binnen een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw. In een aantal gevallen is het immers niet mogelijk om een ondergeschikte wooneenheid binnen het bestaand bouwvolume te creëren, maar is het ook niet nodig om nog een bijkomende tijdelijke constructie bij te plaatsen, aangezien er reeds een geschikt bijgebouw aanwezig is.

Een bijgebouw is een gebouw dat bij een hoofdgebouw hoort en waarin ondergebracht wordt wat in het hoofdgebouw niet geplaatst kan worden of niet op zijn plaats is.

Zoals ook bij de eerste mogelijkheid geldt, betreft het hier een bijgebouw bij de hoofdwooneenheid. De bijgebouwen dienen dan ook dienstig te zijn voor de residentiële functie.

Voorgesteld wordt dat de ondergeschikte wooneenheid ook verwezenlijkt kan worden in een vrijstaand bijgebouw, voor zover dit bijgebouw reeds bestaat en hoofdzakelijk vergund is.

In dit geval moet de ondergeschikte wooneenheid cumulatief voldoen aan een aantal voorwaarden, om de goede ruimtelijke ordening niet te schaden, en om misbruik en wildgroei van 'ondergeschikte wooneenheden' te voorkomen.

De brutovloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid bedraagt maximaal 50 m² (a)

Deze voorwaarde wordt ingeschreven om het ondergeschikt karakter te benadrukken.

Uit de praktijk blijkt een unit van 50 m² voldoende groot te zijn om de woonkwaliteit te garanderen.

Alleen een strikt noodzakelijke toegang tot de ondergeschikte wooneenheid mag aangelegd worden (b)

Zoals reeds aangegeven, kan een ondergeschikte wooneenheid door haar ondergeschikt karakter niet als zelfstandige woning beschouwd worden, maar als horend bij de hoofdwooneenheid. Samen vormen deze dan ook de 'woning' in de zin van het Vrijstellingenbesluit.

Dit heeft als gevolg dat de vrijstellingen, opgenomen in het Vrijstellingenbesluit, maar spelen voor het geheel (ondergeschikte wooneenheid en hoofdwooneenheid samen) en niet voor elke wooneenheid afzonderlijk.

Met andere woorden, de vrijstelling voor niet-overdekte constructies in de zijtuin en de achtertuin van 80 m² blijft 80 m², ook al wordt een ondergeschikte wooneenheid gecreëerd.

Op basis van artikel 2.1, 9°, van het Vrijstellingenbesluit zijn bij woningen de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het gebouw of de gebouwen van vergunning vrijgesteld.

Daar de ondergeschikte wooneenheid zou worden verwezenlijkt in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw zou discussie kunnen bestaan of een toegang naar het bijgebouw strikt noodzakelijk is, en bijgevolg vrijgesteld is.

In het kader van ruimtelijk rendement en het terugdringen van ruimtebeslag wordt verduidelijkt dat er geen bijkomende verhardingen aangelegd mogen worden, buiten de strikt noodzakelijke toegang tot de ondergeschikte wooneenheid. Aldus dient de strikt noodzakelijke toegang deel uit te maken van de melding.

Wat als een strikt noodzakelijke toegang kan worden aanzien, wordt (op vraag van de Raad van State) als volgt verduidelijkt.

De breedte van de toegang kan ongeveer anderhalve meter bedragen. Deze breedte is hetzelfde als de richtwaarde in verband met toegankelijkheid (zowel van voetpaden als van binnengangen in publiek toegankelijke gebouwen). Zo kunnen een rolstoel en een kinderwagen elkaar kruisen. Er kan een toegang worden aangelegd vanuit de hoofdwooneenheid, en ook vanaf de straat. Het kan immers omwille van privacy aangewezen zijn om het hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw te kunnen bereiken zonder de hoofdwooneenheid te moeten betreden. Beide toegangen zijn in redelijkheid als strikt noodzakelijk te beschouwen. Bij de plaatsing van een tijdelijke, verplaatsbare constructie is de lengte van deze toegangen vanzelf beperkt, aangezien er vrij strikte regels gelden inzake de plaatsing van de zorgunit.

Maakt de strikt noodzakelijke toegang geen deel uit van de melding, dan zal men dienen terug te vallen op de mogelijkheden binnen het Vrijstellingenbesluit, meer bepaald de niet-overdekte constructies in de zijtuin en de achtertuin, met alle voorwaarden die daaraan verbonden zijn.

De noodzakelijke nutsvoorzieningen van de ondergeschikte wooneenheid takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid (c)

Deze voorwaarde wordt opgenomen om te voorkomen dat er een volwaardige nieuwe woning wordt gecreëerd in het bijgebouw en er volledig nieuwe aansluitingen voorzien worden.

De afvoer van het afvalwater van de ondergeschikte wooneenheid sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid (d)

Deze voorwaarde wordt opgenomen om te voorkomen dat de er een volwaardige nieuwe woning wordt gecreëerd in het bijgebouw en er volledig nieuwe aansluitingen voorzien worden.

Aanvankelijk was opgenomen dat zowel hemel- als afvalwater van de ondergeschikte wooneenheid moesten aansluiten op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid. De SARO wees er terecht op dat hemelwater niet op de waterafvoer aangesloten mag zijn, maar dat deze zo veel als mogelijk ter plaatse dient te infiltreren.

Verwezenlijking van de ondergeschikte wooneenheid in een tijdelijke, verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwooneenheid

Een verplaatsbare constructie is bedoeld als een constructie die in één beweging weggenomen kan worden. Het is niet de bedoeling dat er permanente funderingen of bouwwerken opgericht worden.

Om te kunnen genieten van een melding, moet dergelijke constructie bijkomend en cumulatief voldoen aan volgende voorwaarden.

De tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt volledig geplaatst binnen een straal van dertig meter van de hoofdwooneenheid op hetzelfde perceel als de hoofdwooneenheid of op een perceel dat onmiddellijk paalt aan het perceel van de hoofdwooneenheid (a)

Deze afstand van dertig meter is gebaseerd op het Vrijstellingenbesluit waarbij handelingen in, aan en bij woningen ook enkel vrijgesteld zijn indien dit binnen een straal van dertig meter van een bestaande woning is. Deze straal wordt gemeten vanaf de uiterste punten van de woning. De vrijstelling geldt slechts op hetzelfde perceel als de hoofdwooneenheid of op een perceel dat onmiddellijk paalt aan het perceel van de hoofdwooneenheid.

De zorgrelatie vereist dat de ondergeschikte wooneenheid zich bevindt in de nabijheid van de hoofdwooneenheid. Indien de ondergeschikte wooneenheid bijvoorbeeld 200 m verder van de hoofdwooneenheid geplaatst wordt, zal dit de rechtstreekse zorg bemoeilijken. De nabijheid voorkomt ook dat de tijdelijke, verplaatsbare constructie uiteindelijk zal afgesplitst worden als bijkomende wooneenheid.

Plaatsing van de tijdelijke, verplaatsbare constructie in zij- of achtertuin (b)

De tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt geplaatst in de zijtuin tot op drie meter van de perceelsgrenzen of in de achtertuin tot op een meter van de perceelsgrenzen. De tijdelijke, verplaatsbare constructie kan in de achtertuin ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingsmuur opgericht wordt en als de bestaande scheidingsmuur niet gewijzigd wordt.

De begrippen 'zijtuin' en 'achtertuin' zijn te begrijpen als in het Vrijstellingenbesluit, namelijk de zijtuin is het gedeelte van het goed dat ter hoogte van een

zijgevel ligt. De achtertuin is het tuingedeelte van het goed dat geen voortuin of zijtuin is.

De tijdelijke, verplaatsbare constructie mag niet geplaatst worden in de voortuin. Dit geldt ook zo voor de meeste vrijgestelde handelingen in het Vrijstellingenbesluit. Op die wijze wordt de goede ruimtelijke ordening gegarandeerd en wordt er vermeden dat er langs de straatzijde her en der tijdelijke constructies verschijnen. Bovendien zal de bewoner van de tijdelijke constructie van meer privacy kunnen genieten in de zij- of achtertuin, dan in de voortuin.

De tijdelijke, verplaatsbare constructie mag vrijstaand geplaatst worden, ofwel tegen de bestaande hoofdwooneenheid.

De maximale hoogte is beperkt tot 3,5 meter (c)

Dit is dezelfde hoogte als voor vrijgestelde bijgebouwen aan en bij woningen.

De tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een brutovloeroppervlakte van maximaal 50 m² (d)

Deze voorwaarde wordt ingeschreven om het ondergeschikt karakter te benadrukken. Het betreft hier een bijkomende nieuwe constructie, waardoor de oppervlakte zo veel als mogelijk beperkt moet worden. De oppervlakte werd afgestemd met deze van de ondergeschikte wooneenheid in reeds bestaande en vergunde bijgebouwen.

Uit de praktijk blijkt een unit van 50 m² voldoende groot te zijn om de woonkwaliteit te garanderen. In de huidige EPB-regelgeving geldt geen EPB-plicht voor alleenstaande bijgebouwen met een bruikbare vloeroppervlakte van minder dan 50 m² (zie artikel 11.1.4, eerste lid, 7°, van het Energiedecreet). Dit betekent evenwel niet dat de ondergeschikte wooneenheid niet energieperformant moet zijn. De ondergeschikte wooneenheid moet immers voldoen aan de woonkwaliteitseisen, die naast een minimale nettovloeroppervlakte ook eisen bevat inzake dakisolatie en dubbele beglazing.

Alleen een strikt noodzakelijke toegang tot de tijdelijke, verplaatsbare constructie mag aangelegd worden (e)

Zoals reeds aangegeven kan een tijdelijke, verplaatsbare constructie, door haar ondergeschikt karakter, niet als zelfstandige woning beschouwd worden, maar als horend bij de hoofdwooneenheid. Samen vormen deze dan ook de 'woning' in de zin van het Vrijstellingenbesluit.

Dit heeft als gevolg dat de vrijstellingen, opgenomen in het Vrijstellingenbesluit, maar spelen voor het geheel (tijdelijke, verplaatsbare inrichting en hoofdwooneenheid samen) en niet voor elke wooneenheid afzonderlijk. Met andere woorden, de vrijstelling voor niet-overdekte constructies in de zijtuin en de achtertuin van 80 m² blijft 80 m², ook al wordt een zorgwoning gecreëerd.

Op basis van artikel 2.1, 9°, van het Vrijstellingenbesluit zijn bij woningen de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het gebouw of de gebouwen van vergunning vrijgesteld.

Daar er een nieuwe tijdelijke, verplaatsbare constructie geplaatst wordt, zou discussie kunnen bestaan of een toegang naar deze constructie strikt noodzakelijk is, en bijgevolg vrijgesteld is. In het kader van ruimtelijk rendement en het terugdringen van ruimtebeslag, wordt verduidelijkt dat er geen bijkomende verhardingen aangelegd mogen worden, buiten de strikt noodzakelijke toegang tot de tijdelijke,

verplaatsbare constructie. Aldus dient de strikt noodzakelijke toegang deel uit te maken van de melding.

Maakt deze geen deel uit van de melding, dan zal men dienen terug te vallen op de mogelijkheden binnen het Vrijstellingenbesluit, meer bepaald de niet-overdekte constructies in de zijtuin en de achtertuin, met alle voorwaarden die verbonden zijn.

Voor wat als een strikt noodzakelijke toegang kan worden aanzien, wordt verwezen naar de gelijkkluidende voorwaarde bij het hierboven besproken punt 'Verwezenlijking van de ondergeschikte wooneenheid in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw'.

Geen ontbossing, noch aanmerkelijke reliëfwijziging en uitsluiting in overstromingsgebied (f)

De plaatsing gaat niet gepaard met een ontbossing, in de zin van artikel 4, 15°, van het Bosdecreet van 13 juni 1990, noch met het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, en gebeurt niet in een overstromingsgebied, vermeld in artikel 1.1.2, 10°, a), van de VCRO.

De noodzakelijke nutsvoorzieningen takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid (g)

De afvoer van het afvalwater sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid (h)

Deze twee voorwaarden worden opgenomen om te voorkomen dat er een volwaardige nieuwe woning wordt gecreëerd en er volledig nieuwe aansluitingen voorzien moeten worden.

Zoals bij de creatie van een ondergeschikte wooneenheid in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw, dient ook hier het hemelwater zo veel mogelijk ter plaatse te infiltreren.

De aandacht wordt gevestigd op de Hemelwaterverordening, die van toepassing is op o.a. het bouwen, herbouwen of uitbreiden van overdekte constructies waarbij de nieuwe oppervlakte groter is dan 40 m². De bepalingen van deze verordening zullen dan ook gerespecteerd moeten worden bij de plaatsing van een tijdelijke, verplaatsbare constructie (groter dan 40 m²) waarin de ondergeschikte wooneenheid verwezenlijkt wordt.

De plaatsing is tijdelijk (i)

Om te garanderen dat de ruimtelijke impact beperkt blijft, geldt de meldingsplicht enkel voor een tijdelijke situatie. De melding geldt in alle gevallen enkel voor de duur van de zorgsituatie. Bij de plaatsing van een tijdelijke, verplaatsbare inrichting geldt er bovendien een maximumduur van drie jaar. Deze kan, mits een nieuwe melding, eenmalig verlengd worden met een termijn van drie jaar indien nog steeds aan alle voorwaarden voldaan is.

Deze maximumduur geldt per hoofdwooneenheid en niet per zorgsituatie. Het is niet de bedoeling dat de tijdelijke, verplaatsbare inrichting telkens voor een periode van drie jaar, telkens voor een andere zorgbehoevende gebruikt kan worden en zo onbeperkt in de tijd geplaatst kan worden.

Het is de bedoeling om via de meldingsprocedure acute situaties op te vangen. Indien de zorgrelatie langer duurt, kan een omgevingsvergunning voor steden-

bouwkundige handelingen aangevraagd worden. Deze wordt dan getoetst aan de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening.

Hier kan dan bovendien een omgevingsvergunning voor een bepaalde duur afgeleverd worden conform artikel 68, tweede lid, 8°, van het Omgevingsvergunningen-decreet, aangezien een mobiele zorgunit of wooncontainer een constructie met een tijdelijk karakter is. De vergunningsbeslissing vermeldt dan de duur van de vergunning en de reden daarvoor. De vergunning kan een voorwaarde opnemen die de vergunninghouders vraagt om na het verstrijken van een bepaalde periode aan te tonen dat nog steeds voldaan is aan de voorwaarden van de vergunning. De vergunning neemt best ook een termijn op waarbinnen de tijdelijke unit verwijderd moet worden, indien niet langer voldaan is aan de vergunningsvoorwaarden. Indien noodzakelijk kan voor het verstrijken van de vergunningstermijn een nieuwe tijdelijke vergunning aangevraagd worden.

Binnen drie maanden na het beëindigen van de zorgsituatie worden de tijdelijke, verplaatsbare inrichting en de hiervoor aangelegde strikt noodzakelijke toegang verwijderd (j)

De melding geldt enkel voor een tijdelijke zorgsituatie, alsook voor de tijdelijke plaatsing van een vrijstaande verplaatsbare constructie. Van zodra de zorgsituatie beëindigd is, moeten zowel de tijdelijke, verplaatsbare inrichting en de hiervoor aangelegde strikt noodzakelijke toegang verwijderd worden, of moet daarvoor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen bekomen worden.

Artikel 4 (artikel 4.4.1 van de VCRO – beperkte afwijkingen)

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden inzake zorgwonen worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4 van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie in artikel 4.1.1 van de VCRO. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Dit betekent dat wanneer aan de voorwaarden van artikel 4.2.4 van de VCRO voldaan is, de creatie van een zorgwoning niet beschouwd wordt als afwijkend van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. De verwezenlijking van een zorgwoning die voldoet aan de bepalingen van artikel 4.2.4, kan via een meldingsprocedure gebeuren, zowel in de bestaande woning, als in de bestaande hoofdzakelijk vergunde bijgebouwen, als in een nieuwe, tijdelijke verplaatsbare inrichting, ook bij een zonevreemde woning.

Indien niet aan alle voorwaarden en bepalingen van artikel 4.2.4 voldaan is, zal de zorgwoning volledig getoetst moeten worden aan de stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. In het geval van een zonevreemde woning, zullen de zonevreemde basisrechten van toepassing zijn.

Artikel 5 (artikel 4.4.12 van de VCRO – zonevreemd verbouwen)

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden voor in pandig zorgwonen worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4, eerste lid, 1°, van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Artikel 6 (artikel 4.4.13 van de VCRO – zonevreemd herbouwen)

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden voor inpandig zorgwonen worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4, eerste lid, 1°, van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Artikel 7 (artikel 4.4.14 van de VCRO – zonevreemd herbouwen)

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden voor inpandig zorgwonen worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4, eerste lid, 1°, van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Artikel 8 (artikel 4.4.15 van de VCRO – zonevreemd uitbreiden)

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden voor inpandig zorgwonen worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4, eerste lid, 1°, van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Artikel 9 (artikel 4.4.16 van de VCRO – zonevreemd verbouwen van niet-woningen)

Toen enkel inpandig zorgwonen mogelijk was, was het niet nodig om in de regeling rond zonevreemde basisrechten voor gebouwen, niet zijnde woningen, iets op te nemen rond zorgwonen. Nu de ondergeschikte wooneenheid ook verwezenlijkt kan worden in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw, is het noodzakelijk om in artikel 4.4.16 van de VCRO te verduidelijken dat verbouwen (zonder uitbreiding) in functie van deze tijdelijke omvorming naar zorgwonen, mogelijk is. Dit gebeurt door specifiek te verwijzen naar het punt 2° van artikel 4.2.4 van de VCRO (in bestaande bijgebouwen). Een bestaand vrijstaand bijgebouw uitbreiden of herbouwen in functie van zorgwonen is niet mogelijk.

Artikel 10 (artikel 4.4.21 van de VCRO – vernietigde of beschadigde woningen)

Aangezien de ruimtelijke randvoorwaarden worden verplaatst van de definitie in artikel 4.1.1, 18°, naar artikel 4.2.4 van de VCRO, heeft dit ook impact op de huidige verwijzing die nu gebeurt naar de definitie. De huidige verwijzing moet aangepast worden opdat de ruimtelijke randvoorwaarden hier van toepassing blijven.

Artikel 11 (inwerkingtredingsbepaling)

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de datum van inwerkingtreding te bepalen. Voorgestelde wijziging impliceert aanpassingen van de formulieren (meldingen en vergunningsaanvraag) alsook aan het omgevingsloket.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

VOORONTWERP VAN DECREET
van 27 november 2020



Ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat betreft zorgwonen

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 4.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, wordt punt 18° vervangen door wat volgt:

“18° zorgwonen: een vorm van wonen waarbij voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- a) in of bij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd;
- b) de ondergeschikte wooneenheid, vermeld in punt a), wordt gecreëerd met het oog op:
 - 1) de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan ten minste één persoon 65 jaar of ouder is;
 - 2) de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan ten minste één persoon die zorgbehoevend is. Een zorgbehoevende persoon is een persoon met een handicap, een persoon die in aanmerking komt voor een zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood of een basisondersteuningsbudget als vermeld in artikel 4, eerste lid, 1°, 2° en 3°, van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, of een persoon die behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuishilieu te kunnen handhaven. De kinderen ten laste van de zorgbehoevende persoon worden niet meegerekend bij het bepalen van het maximum van twee personen;

- 3) de huisvesting van de zorgverlener als de personen, vermeld in punt 1) of 2), gehuisvest blijven in de hoofdwooneenheid;
- c) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op enerzijds de hoofdwooneenheid en anderzijds de ondergeschikte wooneenheid, vermeld in punt a), of de grond waarop die ondergeschikte wooneenheid tijdelijk wordt geplaatst, berust bij dezelfde titularis of titularissen.”.

Art. 3. Artikel 4.2.4 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 4.2.4. In elk van de volgende gevallen is de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen meldingsplichtig, voor de duur van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), van deze codex:

- 1° de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt binnen het bestaande bouwvolume van de hoofdzakelijk vergunde woning en vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid. De bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid maakt ten hoogste één derde uit van de bruto vloeroppervlakte van de volledige woning. De ruimten die gedeeld worden, worden niet meegerekend bij het bepalen van de bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid;
- 2° de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw, waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid bedraagt maximaal vijftig vierkante meter;
 - b) er wordt geen bijkomende verharding aangelegd, met uitzondering van een noodzakelijke toegang tot de ondergeschikte wooneenheid;
 - c) de noodzakelijke nutsvoorzieningen van de ondergeschikte wooneenheid takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid;
 - d) de afvoer van het hemel- en afvalwater van de ondergeschikte wooneenheid sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid;
- 3° een tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt geplaatst waarin de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt en waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt volledig geplaatst binnen een straal van dertig meter van de hoofdwooneenheid op hetzelfde perceel als de hoofdwooneenheid of op een perceel dat onmiddellijk paalt aan het perceel van de hoofdwooneenheid;
 - b) de tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt op een van de volgende plaatsen geplaatst:
 - i) in de zijtuin, al dan niet vrijstaand, tot op drie meter van de perceelsgrenzen;
 - ii) in de achtertuin, al dan niet vrijstaand, tot op een meter van de perceelsgrenzen. De ondergeschikte wooneenheid kan in de

- achtertuint ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingsmuur opgericht wordt en als de bestaande scheidingsmuur niet gewijzigd wordt;
- c) de tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een maximale hoogte van 3,5 meter;
 - d) de tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een maximale bruto vloeroppervlakte van vijftig vierkante meter;
 - e) er wordt geen bijkomende verharding aangelegd, met uitzondering van de tijdelijke, verplaatsbare constructie zelf en een noodzakelijke toegang tot de tijdelijke, verplaatsbare constructie;
 - f) de plaatsing van de tijdelijke, verplaatsbare constructie gaat niet gepaard met een ontbossing, als vermeld in artikel 4, 15, van het Bosdecreet van 13 juni 1990, of met het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, en gebeurt niet in een overstromingsgebied, vermeld in artikel 1.1.2, 10°, a), 10), van deze codex;
 - g) de noodzakelijke nutsvoorzieningen takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid;
 - h) de afvoer van het hemel- en afvalwater sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid;
 - i) de plaatsing is tijdelijk voor een maximale totale duur van drie jaar per hoofdwooneenheid. De duur van de plaatsing kan met een nieuwe melding één keer verlengd worden met een aanvullende periode van maximaal drie jaar;
 - j) binnen een termijn van drie maanden na het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), van deze codex, wordt de tijdelijke, verplaatsbare constructie verwijderd.

Het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), is ook meldingsplichtig.

Als de zorgwoning, na het beëindigen van de zorgsituatie, aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden, is daartoe een voorafgaande omgevingsvergunning voor het wijzigen van het aantal wooneenheden vereist.”.

Art. 4. In artikel 4.4.1, §2, 2°, van dezelfde codex, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 5. In artikel 4.4.12 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 6. In artikel 4.4.13, §1, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 7. In artikel 4.4.14, §1, eerste lid, 1°, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 8. In artikel 4.4.15, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 9. In artikel 4.4.21, 4°, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 10. De Vlaamse Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
RUIMTELIJKE ORDENING – ONROEREND ERFGOED



ADVIES
VAN 16 DECEMBER 2020
OVER DE WIJZIGINGEN AAN DE VCRO INZAKE ZORGWONEN

SARO | HAVENLAAN 88 BUS 23 | 1000 BRUSSEL

INHOUD

I.	SITUERING	32
II.	ALGEMENE BEOORDELING	32
III.	RUIMTELIJKE OMSLAG EN RUIMTELIJK RENDEMENT.....	33
IV.	MELDINGSPROCEDURE	34
V.	RUIMTELIJKE IMPACT	35
VI.	WOONKWALITEIT	36
VII.	TIJDELIJKHEID	37
VIII.	KOPPELING MET ANDERE REGELGEVING	38

I. SITUERING

1. SARO ontving op 2 december 2020 een adviesvraag van minister Zuhal Demir over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat betreft zorgwonen.¹ Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 16 december 2020, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van dertig dagen.
2. Het ontwerpdecreet voert wijzigingen door aan de de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) met het doel de mogelijkheden voor zorgwonen uit te breiden, zodat ook bestaande bijgebouwen en mobiele units hiervoor gebruikt kunnen worden.

De Vlaamse Regering wilt de mogelijkheden om thuis te blijven wonen versterken, zodat meer zorgbehoevenden langer in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen en residentiële opvang kan worden uitgesteld. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is er een duidelijke vraag naar een eenvoudig kader en eenvoudige procedures voor mogelijkheden voor een tijdelijke zorgwoning in bestaande bijgebouwen, aangebouwd tegen de woning of vrijstaand in de tuin.²

Het ontwerpdecreet maakt het mogelijk dat de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen via een meldingsprocedure kan verlopen en dit in volgende drie situaties: a) binnen het bestaand bouwvolume van de woning, b) in een bestaand, hoofdzakelijk vergund, vrijstaand bijgebouw en c) in een tijdelijke, verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwoning.

De nota aan de Vlaamse Regering verduidelijkt verder dat er bij elke situatie een aantal randvoorwaarden worden opgelegd, om zowel de goede ruimtelijke ordening, als de woningkwaliteit te bewaken. Er is gezocht naar een evenwicht tussen de maatschappelijke nood aan zorg enerzijds en de goede ruimtelijke ordening anderzijds.³ Het voorliggend decreetaal initiatief volgt op de parlementaire besprekingen van een conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende het opstellen van een kader voor mobiele mantelzorgwoningen.⁴

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO ondersteunt ten volle de doelstelling van de Vlaamse Regering om er voor te zorgen dat de zorgbehoevenden zo lang mogelijk in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen. Dit moet kaderen binnen de ambitie om een divers woonaanbod uit te bouwen dat tegemoet komt aan de diverse woonwensen (zoals zorgwonen) met aandacht voor innovatieve woonvormen. Ook de strategische visie BRV zet in op nieuwe woonvormen zoals groepswonen, meer-generatie-wonen, gemeenschappelijk wonen, zorgwonen of flexibele levensloopbestendige woongelegenheden. Om deze doelstellingen te realiseren is er een samenhangend geheel van maatregelen en instrumenten noodzakelijk.

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5FC1195820B667000800047A>

² Nota VR, pag. 1

³ Nota VR, pag. 1

⁴ Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 156/1 <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1505073>

De raad heeft evenwel nog tal van strategische bemerkingen bij het voorliggend ontwerpdecreet:

- a. De Vlaamse Regering heeft de ambitie om een ruimtelijke omslag te realiseren waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte. De raad pleit er dan ook voor om de realisatie van mobiele zorgwoningen maximaal in te vullen vanuit de ruimtelijke doelstelling om 'te verdichten binnen het bestaande ruimtebeslag'. De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet hier onvoldoende op inzet. Zo wordt er bijvoorbeeld geen enkele differentiatie ingevoerd in functie van de ruimtelijke bestemming waardoor de voorziene uitbreiding ook generiek mogelijk wordt in openruimtegebieden, waaronder ruimtelijk kwetsbare gebieden; hetgeen niet wenselijk is (deel III).
- b. De raad vindt het geen goede zaak dat de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid in een bestaand vrijstaand bijgebouw of in een tijdelijke, verplaatsbare constructie mogelijk wordt via een meldingsprocedure. De voorafgaande toetsing inzake goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit gaat hierdoor immers verloren (deel IV).
- c. De raad wijst bovendien op de ruimtelijke impact van de uitgewerkte regeling. De ruimtelijke randvoorwaarden, die in het ontwerpdecreet worden opgelegd, zijn ruimschoots onvoldoende om de goede ruimtelijke ordening en de ruimtelijke kwaliteit te garanderen (deel V).
- d. Het is bovendien een belangrijke tekortkoming van het ontwerpdecreet dat er onvoldoende garanties worden ingebouwd voor een afdoende woonkwaliteit voor de zorgbehoevende (deel VI).
- e. Niettegenstaande het ontwerpdecreet stelt dat het wil inspelen op acute zorgsituaties via het aanbieden van een tijdelijke oplossing stelt de raad vast dat het decreet onvoldoende voorwaarden inbouwt inzake deze tijdelijkheid (deel VII).
- f. De raad dringt er op aan dat de burger éénduidig wordt geïnformeerd over het geheel van regelgeving die van toepassing is op zorgwonen. In de voorliggende regelgeving kan alvast worden opgenomen dat de aktenaam van een melding niet betekent dat de andere regelgeving niet moet worden gerespecteerd (deel VIII).

Standpunt Landelijk Vlaanderen

Landelijk Vlaanderen onthoudt zich bij voorliggend advies.

III. RUIMTELIJKE OMSLAG EN RUIMTELIJK RENDEMENT

4. Ruimtelijke omslag. Het is essentieel dat voorliggende wijzigingen aan de VCRO worden gekaderd binnen de ambities van de Vlaamse Regering inzake de beoogde ruimtelijke omslag. Met het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 formuleert de Vlaamse Regering immers de ambitie om volop in te zetten op het realiseren van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte. Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag moet tegen 2040 zijn teruggedrongen tot 0 hectare. De raad verwijst tevens naar de doelstelling van de strategische visie BRV om tegen 2050 de verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos met 20% terug te dringen.

In zijn advies bij de beleidsnota omgeving 2019-2024 benadrukte SARO dat de raad de beoogde ruimtelijke omslag ondersteunt, zoals die vertaald werd in de principes en de doelstellingen van de strategische visie BRV. In het kader van de beoogde bouwshift is een krachtig beleid noodzakelijk waarbij ingezet wordt op volgende vier strategische aandachtspunten, die alle vier moeten gerealiseerd worden en dit in een samenhangend geheel: a) het beter benutten van het bestaand ruimtebeslag, b) een meer kwalitatieve invulling van de ruimte, met aandacht voor verweving van functies, c) het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod en d)

herlokalisatie of ruimtelijk herstel.

De raad pleit er dan ook voor om de realisatie van mobiele zorgwoningen maximaal in te vullen vanuit de ruimtelijke doelstelling om 'te verdichten binnen het bestaande ruimtebeslag'. De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet hier onvoldoende op inzet. Zo zou in eerste instantie per ruimtelijke context moeten worden afgewogen of de tijdelijke wooneenheid niet kan worden ondergebracht in de bestaande woning, vooraleer extra bebouwing en verharding toe te laten. Indien alsnog geopteerd zou worden voor één van de twee andere opties - met name het creëren van de zorgwooneenheid in een bestaand, hoofdzakelijk vergund, vrijstaand bijgebouw of in een tijdelijke, verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwoning – dan kan dit enkel indien een goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit kan gegarandeerd worden (zie verder).

5. Verdichten op goed gelegen plaatsen nabij voorzieningen en openbaar vervoer. Het toepassingsgebied van het ontwerpdecreet is zeer ruim. Artikel 2 bepaalt immers dat in of nabij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning één ondergeschikte wooneenheid kan worden gecreëerd ten behoeve van de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan één persoon 65 jaar (of ouder) of zorgbehoevend of zorgverlener moet zijn. Het potentieel aan hoofdzakelijk vergunde woningen die in aanmerking komt voor de uitbreiding van een ondergeschikte wooneenheid is aldus zeer groot.

In de praktijk is het evenwel wenselijk om te verdichten op goed gelegen plaatsen nabij voorzieningen en openbaar vervoer. Het is een zeer belangrijke uitdaging om binnen het stedelijk weefsel kwaliteitsvolle zorgwoningen te realiseren. In het stedelijk gebied is het aantal woningen die beschikken over een bestaand, vrijstaand bijgebouw (voor het realiseren van de ondergeschikte wooneenheid) immers zeer beperkt. Ook voor de realisatie van een tijdelijke, verplaatsbare constructie (van 25 m²) in de nabijheid (zijtuin, of achtertuin) van de hoofdwoning zullen de potentiële locaties in het stedelijk gebied veeleer beperkt zijn. Ook de wooneenheden in appartementsgebouwen worden in de praktijk grotendeels uitgesloten van de voorliggende regeling inzake zorgwonen.

6. Zonevreemde woningen. De raad stelt vast dat de regelgeving geen enkele differentiatie invoert in functie van de ruimtelijke bestemming. De regelgeving is aldus ook van toepassing op alle zonevreemde woningen. Dit zou een uitbreiding betekenen van de zonevreemde basisrechten terwijl dit net ingaat tegen de doelstellingen van de strategische visie BRV. Deze visie gaat er immers van uit dat er een strikt kader geldt voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevreemde bebouwing en voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte.

Het ontwerpdecreet is dus ook van toepassing in de ruimtelijke kwetsbare gebieden. Het betreft onder meer de bosgebieden, brongebieden, groengebieden, natuurgebieden, natuureservaten, overstromingsgebieden, parkgebieden, valleigebieden, het Vlaams Ecologisch Netwerk, de beschermde duingebieden en de agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde. De regeling voor zorgwonen wordt eveneens generiek van toepassing op zonevreemde woningen gelegen in andere openruimtegebieden, waaronder het agrarisch gebied; hetgeen ook niet wenselijk is.

De raad dringt er dan ook op aan om het toepassingsgebied van voorliggend ontwerpdecreet te herbekijken.

IV. MELDINGSPROCEDURE

7. Meldingsplicht. Het ontwerpdecreet bepaalt dat de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid - met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen - mogelijk wordt via een eenvoudige meldingsprocedure. De raad kan deze uitbreiding van de meldingsplicht niet ondersteunen.

Het is immers een essentiële doelstelling van het ruimtelijk beleid dat de overheid kan sturen op welke plek mensen wonen. Een toetsing in functie van goede ruimtelijke ordening is cruciaal. Volgens artikel 4.3.1, §2 van de VCRO gaat het onder meer om de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, de visueel-vormelijke elementen, de cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op de hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Door het invoeren van een meldingsplicht verliezen de lokale overheden de mogelijkheid om te sturen in functie van een goede ruimtelijke ordening.

Het is bovendien essentieel dat er over wordt gewaakt dat door de toevoeging van de zorgwoning de ruimtelijke kwaliteit niet in het gedrang komt. Artikel 1.1.4 van de VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit. Door het invoeren van een meldingsplicht verliezen de lokale overheden de mogelijkheid om te waken over de ruimtelijke kwaliteit.

De memorie van toelichting rechtvaardigt de invoering van de meldingsplicht onder meer vanuit een 'versnellingsnoodzaak': *'De bedoeling van de eenvoudige en snelle meldingsprocedure is om een antwoord te bieden op de acute vraag voor zorgwonen. Zo moet men niet eerst een langere vergunningsprocedure doorlopen, terwijl de vraag naar zorg wel acuut is'*.⁵ De raad merkt op dat het vergunningstraject voor wat betreft de administratieve last voor de burger vrijwel dezelfde is. De maximale beslissingstermijn is dezelfde als er geen openbaar onderzoek nodig is en maar beperkt langer als dat wel zou moeten. 'Versnelling' rechtvaardigt aldus niet de invoering van voorliggende meldingsplicht.

V. RUIMTELIJKE IMPACT

8. Ruimtelijke randvoorwaarden zijn onvoldoende. De nota aan de VR verduidelijkt: *'Er worden bij elke situatie een aantal randvoorwaarden opgelegd, om zowel de goede ruimtelijke ordening, als ook de woningkwaliteit te bewaken. Er is gezocht naar een evenwicht tussen de maatschappelijke nood aan zorg enerzijds en de goede ruimtelijke ordening anderzijds.'*

De raad stelt vast dat het ontwerpdecreet inderdaad een aantal randvoorwaarden oplegt. Het betreft een aantal bepalingen inzake de grootte en de inplanting van de constructie. Zo moet de verplaatsbare constructie zich binnen een straal van 30 meter bevinden en mogen enkel noodzakelijke verhardingen worden aangebracht.

De raad beoordeelt deze randvoorwaarden evenwel als ruimschoots onvoldoende. Het loslaten van een voorafgaandelijke beoordeling (via de meldingsprocedure) houdt immers in dat de ruimtelijke randvoorwaarden zeer eenduidig en gegronnd moeten omschreven worden en dit zowel met het oog op de ruimtelijke kwaliteit als de goede ruimtelijke ordening. De uitgangssituaties kunnen immers zeer uiteenlopend zijn.

Zonder volledigheid na te streven geeft de raad hierna enkele voorbeelden. Zo wordt er bijvoorbeeld geen enkele voorwaarde gesteld over de nabijheid van het bijgebouw ten aanzien van het hoofdgebouw. Indien beide gebouwen ver van elkaar liggen kan dit evenwel een belangrijke impact hebben op de verplichting dat de noodzakelijke nutsvoorzieningen van de ondergeschikte wooneenheid moeten aantakken op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid. Dit heeft tevens impact op de bijkomende verharding die zal moeten worden

⁵ Memorie van Toelichting, pag. 4

aangelegd voor de noodzakelijke toegang tot de ondergeschikte wooneenheid. Het ontwerpdecreet verplicht de initiatiefnemer om het hemelwater aan te sluiten op de bestaande afvoer, maar regenwater moet ter plekke zoveel mogelijk insijpelen, dus een verplichting is niet wenselijk.

Voor wat betreft de plaatsing van een tijdelijke, verplaatsbare constructie stelt het ontwerpdecreet onder meer als voorwaarde dat dit niet gepaard mag gaan met een ontbossing, met het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem. Het kan tevens niet in een overstromingsgebied. De raad kan deze randvoorwaarden ondersteunen maar benadrukt dat ze ruimschoots onvoldoende zijn. Zoals reeds eerder gesteld sluit het ontwerpdecreet immers niet uit dat de plaatsing van de verplaatsbare constructie kan binnen openruimtegebieden en ruimtelijk kwetsbaar gebied. Bovendien maakt het ontwerpdecreet het mogelijk dat de plaatsing kan gebeuren op een perceel dat onmiddellijk paalt aan het perceel van de hoofdwooneenheid en dit zonder enige beperking van de bestemming van dit aanpalende perceel.

VI. WOONKWALITEIT

9. Onvoldoende garanties inzake woonkwaliteit. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat er extra mogelijkheden nodig zijn om de zorg in de thuisomgeving aan te bieden en stelt terecht 'de logische consequentie daarvan is dat de woning waarin die zorg wordt aangeboden, ook aan die zorgbehoefte aangepast moet zijn.' De memorie van toelichting erkent het belang van de woonkwaliteit en stelt dat de zorgrelatie en de woonkwaliteit voorop staan. Bij elke situatie worden een aantal randvoorwaarden opgelegd om de woningkwaliteit te bewaken.⁶

De raad ondersteunt ten volle de bezorgdheid inzake het garanderen van een adequate woonkwaliteit in de ondergeschikte wooneenheid en dit niet in het minst omwille van de specifieke zorgbehoeftes van de doelgroep van ouderen en zorgbehoevenden die zullen worden gehuisvest in de ondergeschikte wooneenheid.

De raad meent evenwel dat er in het ontwerpdecreet onvoldoende garanties worden ingebouwd voor de woonkwaliteit voor de zorgbehoevende. Het ontwerpdecreet legt als voorwaarde op dat de bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid maximaal 50 m² bedraagt. Volgens de memorie van toelichting blijkt 'uit de praktijk een unit van 50m² voldoende groot te zijn om de woningkwaliteit te garanderen'.⁷

SARO benadrukt dat het opleggen van een maximale vloeroppervlakte niet volstaat om de woningkwaliteit te waarborgen. Het is een belangrijke tekortkoming dat het ontwerpdecreet geen enkele voorwaarde formuleert inzake de minimale bruto vloeroppervlakte, minimale daglichttoetreding, toegankelijkheid, energetische prestaties of aanwezigheid van technische installaties van de ondergeschikte wooneenheden. De raad kan geenszins akkoord gaan met een dermate beperkte invulling van het begrip woningkwaliteit en dit gezien de woonfunctie van de ondergeschikte wooneenheid, die voor een zeer lange periode kan aanhouden. Indien er geen woonkwaliteitseisen worden gekoppeld aan de ondergeschikte wooneenheid kan dit leiden tot schrijnende omstandigheden waarbij zorgbehoevenden worden gehuisvest in bijgebouwen of constructies die absoluut niet het nodige comfort bieden zowel voor de zorgverleners (en hun gezin) als de zorgbehoevenden.

Volledigheidshalve merkt de raad ook op dat onvoldoende garanties zijn ingebouwd voor een kwalitatieve invulling van de gehele omgeving. Denk maar aan de vele kleine tuinen (niet alleen in historische steden/ gemeenten, maar ook in (nieuwe) verkavelingen), waar de buitenruimte reeds minimaal is om kwalitatief te wonen.

10. Geen EPB-plicht. Inzake het gebrek aan garanties voor de woonkwaliteit wenst de raad nog

⁶ Memorie van toelichting, pag. 4

⁷ Memorie van toelichting, pag. 9 en pag. 11

specifiek in te gaan op het feit dat er geen EPB-plicht geldt voor alleenstaande gebouwen met een totale bruikbare oppervlakte van 50m². De energieprestatieregelgeving legt eisen op voor isolatie, installaties, ventilatie en oververhitting. Deze eisen gelden dus niet voor de ondergeschikte wooneenheid.

De regelgeving inzake energieprestatie werd recent aangepast *‘een officiële zorgwoning met melding bij de gemeente, beschouwen we voor bouwaanvragen vanaf 5 december 2020 niet meer als een aparte wooneenheid, ook als die over alle woonvoorzieningen beschikt om autonoom te functioneren. De definitie van EPB-eenheid is voor die bouwaanvragen immers aangepast.’*⁸

De Memorie van Toelichting stelt beknopt zonder verdere grondige verantwoording: *‘Een belangrijke wijziging naar aanleiding van de tweejaarlijkse evaluatie is dat een zorgwoning niet langer beschouwd zal worden als een aparte EPW-eenheid (functie wooneenheid) in het kader van de definitie van EPB-eenheid. Op die manier wordt dit ontwerp van decreet afgestemd op de Omgevingsregelgeving. Een zorgwoning wordt zo een ondergeschikte wooneenheid met het oog op een verzorgende functie en wordt dus niet langer aanzien als een extra wooneenheid. Hiermee wordt ingespeeld op een maatschappelijke vraag naar zorgwonen.’*

De raad meent evenwel dat indien de Vlaamse Regering zorgbehoevenden wenst te huisvesten in een apart of aangebouwd bijhuis of constructie, er garanties moeten zijn op een degelijke energieprestatie van deze wooneenheid.

Mobiele zorgwoningen lenen zich goed voor circulair en modulair bouwen in functie van de noden van de persoon. Er zijn momenteel duurzame mobiele wooneenheden op de markt die gebruik maken van duurzame en energie-efficiënte technieken. Het is een gemiste kans dat het ontwerpdecreet de lat hieromtrent veel te laag legt.

VII. TIJDELIJKHEID

11. Onvoldoende garanties inzake tijdelijkheid. Het ontwerpdecreet beoogt om via de meldingsprocedure in te spelen op acute zorgsituaties via het aanbieden van tijdelijke oplossingen.⁹

De raad merkt evenwel op dat het ontwerpdecreet enkel voor de realisatie van een ondergeschikte wooneenheid in een verplaatsbare inrichting een maximale termijn oplegt (van drie jaar met de mogelijkheid op een éénmalige verlenging met drie jaar).

Voor de andere twee situaties - met name de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid binnen het bestaande bouwvolume van de woning of in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw bij de woning - wordt geen maximale termijn ingevoerd. De duur van de huisvesting wordt volledig bepaald door de duur van de zorgsituatie. De zorgsituatie kan evenwel heel lang duren aangezien die bijvoorbeeld geldt voor een persoon vanaf 65 jaar, een persoon met een handicap of een persoon die behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuismilieu te kunnen handhaven. Het gaat in deze gevallen dus helemaal niet om een tijdelijke situatie. SARO kan dit geenszins ondersteunen gezien de bezorgdheden die de raad eerder formuleerde ten aanzien van het gebrek aan garanties inzake woonkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit.

Het ontwerpdecreet bepaalt dat indien men de zorgwoning - na het beëindigen van de zorgsituatie - nog langer wenst te behouden of wil omzetten naar een (permanente) woning, er

⁸ Deze aanpassing werd doorgevoerd via artikel 4, 1° van het decreet van 30 oktober 2020 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (BS 25.11.2020). Hierdoor wordt de definitie van een EPB-eenheid vanaf 5 december 2020 in artikel 1.1.3 van het gewijzigde Energiedecreet : “47/1° EPB-eenheid: elke eenheid van aangrenzende lokalen die in hetzelfde gebouw liggen, die het voorwerp zijn van werken van dezelfde aard, die ontworpen of aangepast zijn om afzonderlijk te worden gebruikt en die ten hoogste één wooneenheid bevatten, waarbij een zorgwoning niet wordt beschouwd als een aparte wooneenheid;”

⁹ Memorie van toelichting, pag. 12

een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.¹⁰ Aangezien zowel het creëren van een ‘tijdelijke’ wooneenheid als het terug omzetten van de tijdelijke woonomgeving naar de oude situatie aanzienlijke inspanningen en investeringen vraagt, zullen veel eigenaars hiervoor opteren en een omgevingsaanvraag indienen met het oog op het bekomen van een permanente vergunning.¹¹ Anderzijds bestaat het risico dat er - na het beëindigen van de zorgsituatie – in de praktijk geen omgevingsvergunning zal worden aangevraagd waarbij bijkomende illegale woonegelegenheden zullen worden gecreëerd.

12. Tijdelijkheid verplaatsbare constructies. Zoals reeds hierboven gesteld legt het ontwerpdecreet voor de realisatie van een ondergeschikte wooneenheid in een verplaatsbare inrichting een maximale termijn op. Daarnaast zijn in het ontwerpdecreet nog een aantal bijkomende voorwaarden opgenomen om de tijdelijkheid te garanderen. Zo verduidelijkt de memorie van toelichting dat deze inrichting bedoeld is als een constructie die in één beweging weggenomen moet kunnen worden, en het niet de bedoeling is om permanente funderingen of bouwwerken op te richten. Ook wordt als voorwaarde opgenomen dat de verplaatsbare constructie binnen een straal van dertig meter van de hoofdwooneenheid geplaatst moet worden. Op die manier wil men (onder andere) voorkomen dat de inrichting op termijn zou afgesplitst worden als een bijkomende wooneenheid.¹²

De raad vindt het positief dat er in het geval van een verplaatsbare inrichting een termijn van drie maanden wordt opgelegd om de constructie te verwijderen.¹³ Het lijkt zinvol om ook te voorzien in de verplichte verwijdering van de in functie van de ondergeschikte wooneenheden aangelegde verhardingen.

Niettemin wijst de raad er op dat het creëren én het verwijderen van een ‘tijdelijke’ wooneenheid aanzienlijke inspanningen en investeringen vraagt. Dit impliceert dat de lokale overheden een zeer belangrijke taak/verantwoordelijkheid hebben om de ‘tijdelijkheid’ ook te handhaven. Dit impliceert onder meer een goede opvolging van de (meldingen van de) zorgwoningen na beëindiging van de maximale duurtijd in het geval van een verplaatsbare constructie of na beëindiging van de zorgsituatie in alle gevallen. Om een daadwerkelijke tijdelijkheid aan te moedigen zou er expliciet in de regelgeving kunnen opgenomen worden dat het niet tijdig verwijderen van een verplaatsbare constructie of het verder gebruik na beëindiging van de zorgrelatie in strijd wordt geacht met de goede ruimtelijke ordening.

Voorliggend ontwerpdecreet heeft een belangrijke impact voor de lokale besturen en dit zowel wat betreft het opvolgen van de meldingen, het controleren van het respecteren van de regelgeving als nazicht op het verwijderen van alle constructies na de beëindiging van de zorgrelatie.

VIII. KOPPELING MET ANDERE REGELGEVING

13. Sectorale regelgeving. De burger heeft te maken met een veelheid aan regelgeving als zij overweegt een zorgwoning te creëren. Het betreft niet alleen de regelgeving inzake de ruimtelijke regelgeving (die nu wijzigt), maar ook andere sectorale regelgeving, zoals de regelgeving voor energie, de kwaliteitsnormen, de huisnummering en de regelgeving die te maken heeft met het vervangingsinkomen.

¹⁰ Ontwerpdecreet, artikel 3: ‘Indien de zorgwoning, na het beëindigen van de zorgsituatie, aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden, is daartoe een voorafgaande omgevingsvergunning voor het wijzigen van het aantal woonegelegenheden vereist’.

¹¹ Een tijdelijk unit moet immers aangesloten worden op alle nutsvoorzieningen wat absoluut geen evidentie is (rioleringen met gescheiden stelsel in de tuin, een conforme elektriciteitsaansluiting, hoe zal worden verwarmd?, een conforme wateraansluiting) en dat voor 3 tot 6 jaar? En achteraf worden al deze nutsvoorzieningen terug weggenomen en de beplantingen die ervoor sneuvelden terug geplaatst?

¹² Memorie van toelichting, pag. 10

¹³ VCRO, art. 4.2.4.

Het is absoluut noodzakelijk dat voor burgers en lokale overheden de wisselwerking tussen deze regelgeving duidelijk is. Zo zijn de minimale kwaliteitsvereisten voor een ‘kamer’ anders dan voor een zelfstandige woning, waardoor afhankelijk van welke voorzieningen in de ondergeschikte woning aanwezig zijn, de kwaliteitsnormen anders zullen liggen. Sommige steden of gemeenten hebben een minimumnorm voor de oppervlakte van woonentiteiten geregeld in hun verordening. Dit is in bepaalde steden/gemeenten strenger dan de Vlaamse minimumnorm. Ook de mogelijkheid om een Z-nummer te krijgen op basis van de regelgeving van de federale overheid zijn verschillend.¹⁴ Wat wanneer vereist is en welke mogelijkheden dit biedt moet vooraf goed duidelijk zijn voor burgers en de lokale overheden.

De communicatie van de Vlaamse overheid naar de burgers, of ter ondersteuning van de lokale besturen in hun communicatie met burgers, moet dus ook voldoende duidelijkheid brengen over hoe die diverse regelgeving zich tot elkaar verhoudt. In de voorliggende regelgeving kan alvast worden opgenomen dat de aktenaam van een melding niet betekent dat de andere regelgeving niet moet worden gerespecteerd.

¹⁴ Een Z-huisnummer maakt het mogelijk om hulpbehoevenden op te vangen zonder fiscale of sociale nadelen.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 26 februari 2021



Ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat betreft zorgwonen

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 4.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, wordt punt 18° vervangen door wat volgt:

“18° zorgwonen: een vorm van wonen waarbij voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- a) in of bij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd;
- b) de ondergeschikte wooneenheid, vermeld in punt a), wordt gecreëerd met het oog op:
 - 1) de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan ten minste één persoon 65 jaar of ouder is;
 - 2) de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan ten minste één persoon die zorgbehoevend is. Een zorgbehoevende persoon is een persoon met een handicap, een persoon die in aanmerking komt voor een zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood of een basisondersteuningsbudget als vermeld in artikel 4, eerste lid, 1°, 2° en 3°, van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, of een persoon die behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuishilieu te kunnen handhaven. De kinderen ten laste van de zorgbehoevende persoon worden niet meegerekend bij het bepalen van het maximum van twee personen;

- 3) de huisvesting van de zorgverlener als de personen, vermeld in punt 1) of 2), gehuisvest blijven in de hoofdwooneenheid;
- c) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op enerzijds de hoofdwooneenheid en anderzijds de ondergeschikte wooneenheid, vermeld in punt a), of de grond waarop die ondergeschikte wooneenheid tijdelijk wordt geplaatst, berust bij dezelfde titularis of titularissen.”.

Art. 3. Artikel 4.2.4 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 4.2.4. In elk van de volgende gevallen is de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen meldingsplichtig, voor de duur van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), van deze codex:

- 1° de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt binnen het bestaande bouwvolume van de hoofdzakelijk vergunde woning, waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid;
 - b) de bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid maakt ten hoogste één derde uit van de bruto vloeroppervlakte van de volledige woning. De ruimten die gedeeld worden met de hoofdwooneenheid, worden niet meegerekend bij het bepalen van de bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid;
- 2° de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw, waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de bruto vloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid bedraagt maximaal vijftig vierkante meter;
 - b) er wordt geen bijkomende verharding aangelegd, met uitzondering van een strikt noodzakelijke toegang tot de ondergeschikte wooneenheid;
 - c) de noodzakelijke nutsvoorzieningen van de ondergeschikte wooneenheid takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid;
 - d) de afvoer van het afvalwater van de ondergeschikte wooneenheid sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid;
- 3° een tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt geplaatst waarin de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt en waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt volledig geplaatst binnen een straal van dertig meter van de hoofdwooneenheid op hetzelfde perceel als de hoofdwooneenheid of op een perceel dat onmiddellijk paalt aan het perceel van de hoofdwooneenheid;
 - b) de tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt op een van de volgende plaatsen geplaatst:
 - i) in de zijtuin, al dan niet vrijstaand, tot op drie meter van de perceelsgrenzen;

- ii) in de achtertuin, al dan niet vrijstaand, tot op een meter van de perceelsgrenzen. De ondergeschikte wooneenheid kan in de achtertuin ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingsmuur opgericht wordt en als de bestaande scheidingsmuur niet gewijzigd wordt;
- c) de tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een maximale hoogte van 3,5 meter;
- d) de tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een maximale bruto vloeroppervlakte van vijftig vierkante meter;
- e) er wordt geen bijkomende verharding aangelegd, met uitzondering van de tijdelijke, verplaatsbare constructie zelf en een strikt noodzakelijke toegang tot de tijdelijke, verplaatsbare constructie;
- f) de plaatsing van de tijdelijke, verplaatsbare constructie gaat niet gepaard met een ontbossing, als vermeld in artikel 4, 15°, van het Bosdecreet van 13 juni 1990, of met het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, en gebeurt niet in een overstromingsgebied, vermeld in artikel 1.1.2, 10°, a), 10), van deze codex;
- g) de noodzakelijke nutsvoorzieningen takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid;
- h) de afvoer van het afvalwater sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid;
- i) de plaatsing is tijdelijk voor een maximale totale duur van drie jaar per hoofdwooneenheid. De duur van de plaatsing kan met een nieuwe melding één keer verlengd worden met een aanvullende periode van maximaal drie jaar;
- j) binnen een termijn van drie maanden na het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), van deze codex, worden de tijdelijke, verplaatsbare constructie en de hiervoor aangelegde strikt noodzakelijke toegang verwijderd.

Het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), is ook meldingsplichtig.

Als de zorgwoning, na het beëindigen van de zorgsituatie, aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden, is daartoe een voorafgaande omgevingsvergunning voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden vereist.”.

Art. 4. In artikel 4.4.1, §2, 2°, van dezelfde codex, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 5. In artikel 4.4.12 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4, eerste lid, 1°”.

Art. 6. In artikel 4.4.13, §1, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4, eerste lid, 1°”.

Art. 7. In artikel 4.4.14, §1, eerste lid, 1^o, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede "artikel 4.1.1, 18^o" vervangen door de zinsnede "artikel 4.2.4, eerste lid, 1^o".

Art. 8. In artikel 4.4.15, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede "artikel 4.1.1, 18^o" vervangen door de zinsnede "artikel 4.2.4, eerste lid, 1^o".

Art. 9. Aan artikel 4.4.16, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 18 december 2015, wordt de volgende zin toegevoegd: "De creatie van een zorgwoning in de zin van artikel 4.2.4, eerste lid, 2^o, is wel toegelaten."

Art. 10. In artikel 4.4.21, 4^o, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede "artikel 4.1.1, 18^o" vervangen door de zinsnede "artikel 4.2.4".

Art. 11. De Vlaamse Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.938/1
van 1 april 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse
Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat betreft
zorgwonen’

Op 1 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat betreft zorgwonen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 april 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe de mogelijkheden inzake zorgwonen zoals voorzien in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO) uit te breiden naar bestaande bijgebouwen en mobiele units.

Thans is de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen via een meldingsprocedure op basis van artikel 4.2.4 VCRO enkel mogelijk binnen het bestaande bouwvolume van de woning. De stellers van het voorontwerp wensen deze mogelijkheid uit te breiden door artikel 4.2.4 VCRO te vervangen (artikel 3 van het voorontwerp). Voortaan zal de meldingsprocedure onder bepaalde “randvoorwaarden”² mogelijk zijn binnen het bestaande bouwvolume van de hoofdzakelijk vergunde woning (bestaande mogelijkheid), in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw en in een tijdelijke, verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwoning.

2.2. Ook de definitie van “zorgwonen” zoals bepaald in artikel 4.1.1, 18°, VCRO wordt aangepast (artikel 2). De ruimtelijke “randvoorwaarden” waaraan voldaan moet zijn opdat slechts een melding nodig is, worden niet langer in deze definitie opgesomd, maar zullen worden opgenomen in artikel 4.2.4 VCRO. Luidens de memorie van toelichting wordt de definitie in artikel 4.1.1, 18°, VCRO daardoor beperkt tot “de sociale voorwaarden” (o.a. de doelgroep en de eigendomstoestand) en tot “de essentie van wat een zorgwoning moet zijn”.

2.3. Verder worden de verwijzingen naar de definitie bedoeld in artikel 4.1.1, 18°, VCRO in de bepalingen betreffende de afwijkingsmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften en de basisrechten voor zonevreemde constructies vervangen door een verwijzing naar artikel 4.2.4 VCRO of bepaalde onderdelen van dit artikel (artikelen 4 tot 10).

2.4. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet te bepalen (artikel 11).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Bij elke situatie worden een aantal “randvoorwaarden” opgelegd (bv. beperking van de grootte, afstand tot de perceelsgrenzen, voorwaarden betreffende de noodzakelijke nutsvoorzieningen,...), om zowel de goede ruimtelijke ordening, als ook de woningkwaliteit te bewaken. Luidens de memorie van toelichting is er gezocht naar een evenwicht tussen de maatschappelijke nood aan zorg enerzijds en de goede ruimtelijke ordening anderzijds. Indien niet voldaan is aan de randvoorwaarden betekent dit niet dat de creatie van een zorgwoning onmogelijk is. Wel moet er dan een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aangevraagd worden.

BEVOEGDHEID

3.1. Het voorontwerp van decreet strekt er hoofdzakelijk toe te bepalen onder welke voorwaarden de creatie van een zorgwoning in een vrijstaand bijgebouw of in een verplaatsbare constructie in de nabijheid van de hoofdwoning (naast de reeds bestaande mogelijkheid binnen het bestaande bouwvolume van een woning) meldingsplichtig is en dus niet aan een vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen is onderworpen.

Het voorontwerp kadert bijgevolg in de bevoegdheid van de gewesten inzake “ruimtelijke ordening en stedenbouw” (artikel 6, § 1, I, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

3.2. Het voorontwerp past evenwel ook de definitie van “zorgwonen” (artikel 4.1.1, 18^o, VCRO) aan, volgens de memorie van toelichting “om de sociale gevolgen los te koppelen van het al dan niet vergunningsplichtig zijn van de zorgwoning”.³

In de ontworpen definitie van zorgwonen (artikel 2) worden alle verwijzingen naar de ruimtelijke “randvoorwaarden” geschrapt. Deze worden verplaatst naar artikel 4.2.4 VCRO. In de toelichting bij artikel 2 wordt dienaangaande de volgende duiding gegeven:

“In de definitie van zorgwonen worden de randvoorwaarden opdat slechts een melding nodig is, verplaatst naar het betreffende artikel inzake de meldingsplicht. Deze hebben immers vooral betrekking op de ruimtelijke impact, en niet zo zeer op de definitie van wat zorgwonen precies is.

Zo wordt bijvoorbeeld voor wat betreft de opname in het bevolkingsregister, in de onderrichtingen betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters verwezen naar de definitie zorgwonen in de VCRO. Dit impliceert dat de bewoners van een zorgwoning die voldoet aan alle voorwaarden in artikel 4.1.1, 18^o, VCRO als aparte gezinnen beschouwd worden, terwijl ze op één adres ingeschreven worden. Het beschouwd worden als 2 gezinnen brengt met zich mee dat beide gezinnen afzonderlijk worden belast. Het wonen in een zorgwoning heeft hierdoor geen nadelig effect op sociale uitkeringen of sociale voordelen zoals bv. studietoelagen, werkloosheidsuitkering,

Om de sociale gevolgen los te koppelen van het al dan niet vergunningsplichtig zijn van de zorgwoning, wordt de definitie van zorgwonen beperkt tot de sociale voorwaarden en tot de essentie van wat een zorgwoning moet zijn. Aan de definitie van wat een zorgwoning in essentie is, zonder de ruimtelijke voorwaarden, wordt niets gewijzigd, zodat de sectorregelgeving niet moet aangepast worden”.

Aangaande de “financiële gevolgen voor bewoners” vermeldt de memorie van toelichting wat volgt:⁴

“Daarnaast is het ook zo dat wat betreft de opname in het bevolkingsregister, in de onderrichtingen betreffende het bijhouden van de bevolkingsregisters verwezen wordt naar de definitie zorgwonen in de VCRO. Dit impliceert dat de bewoners van een zorgwoning die voldoet aan alle voorwaarden in artikel 4.1.1, 18^o, VCRO en de bewoners van de hoofdwooneenheid als aparte gezinnen beschouwd worden, terwijl ze op één adres

³ Memorie van toelichting p. 9.

⁴ Memorie van toelichting, p. 3.

ingeschreven worden. Het beschouwd worden als 2 gezinnen brengt met zich mee dat beide gezinnen afzonderlijk worden belast. Het wonen in een zorgwoning heeft hierdoor geen nadelig effect op sociale uitkeringen of sociale voordelen zoals bv. studietoelagen, werkloosheidsuitkering,.... Voldoet men niet aan alle voorwaarden in artikel 4.1.1, 18°, VCRO, zal men niet als aparte gezinnen beschouwd worden.

Worden de mogelijkheden van zorgwonen uitgebreid, zal rekening gehouden moeten worden met de mogelijke effecten hiervan op sociale uitkeringen e.d.m.”

3.3. Uit het voorgaande blijkt dat de ontworpen definitie van “zorgwonen” ook gevolgen heeft voor andere “sectorregelgeving”. Zo is de definitie van zorgwonen bepalend voor de opname in het bevolkingsregister als twee aparte gezinnen. Het beschouwd worden als twee aparte gezinnen brengt met zich mee dat beide gezinnen afzonderlijk worden belast en zorgt ervoor dat er geen nadelig effect is op sociale uitkeringen of sociale voordelen zoals bijvoorbeeld studietoelagen en werkloosheidsuitkeringen.

Gevraagd in welke zin artikel 2 van het voorontwerp kan worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en voor welke “sectorregelgeving” de definitie gevolgen kan hebben, antwoordde de gemachtigde:

“De Vlaamse wetgever heeft destijds de regeling inzake zorgwonen in de VCRO ingeschreven, daarbij volledig binnen de bevoegdheid ‘ruimtelijke ordening’ blijvend. We hebben vastgesteld dat daarna, en niet op onze vraag, andere sectoren daar hun ‘wagonnetjes’ aan vastgemaakt hebben. Dus hun regelingen daarop hebben afgestemd. Zo heeft de federale overheid voor zorgwonen in de bevolkingsregisters de ‘z’ code voorzien. Aldus zijn de bewoners van de zorgeenheid apart ingeschreven van de zorgverstrekkende bewoners. Dit heeft gevolgen op uitkeringen, zowel federale (werkloosheidsuitkering bijvoorbeeld) als Vlaams (ondersteuning voor personen met een handicap bijvoorbeeld). Maar dat heeft de federale overheid gedaan, niet Vlaanderen.

Of deze wijziging gevolgen heeft voor andere sectoren zullen die sectoren ook nu zelfstandig moeten uitmaken. Zonder dat ruimtelijke ordening daar zeggenschap over heeft (wat trouwens inderdaad bevoegdheidsoverschrijding zou zijn en wij dus bewust niet doen). Zo kan de federale overheid aan de gemeenten instructies geven om de z-code ook toe te kennen aan de inwoners van units in bestaande bijgebouwen of in losstaande containers. Maar ze kan ook stellen dat die units een apart adres en/of busnummer moeten krijgen, aangezien het over aparte gebouwen gaat.

Wij spreken ons daar bewust niet over uit omdat dat onze bevoegdheid niet is.

Aangezien we wel een uitzonderingsregeling voorzien op het al dan niet vergunningsplichtig zijn van de creatie van een zorgwoning, is het wel van belang, en onze bevoegdheid, om in dat kader een definitie te voorzien voor ‘zorgwonen’.”

Hieruit blijkt dat de definitie van zorgwonen gevolgen kan hebben voor verschillende beleidsdomeinen, die niet uitsluitend tot de Vlaamse maar ook tot de federale bevoegdheid kunnen behoren. Hoewel deze o.a. sociaalrechtelijke en fiscaalrechtelijke gevolgen niet in dit voorontwerp worden geregeld, kan het niet worden uitgesloten dat dit laatste wel een impact heeft op deze beleidsdomeinen of minstens in dit opzicht bepaalde verwachtingen bij de rechtsonderhorigen doet ontstaan.⁵ Dit wordt tevens aangegeven in het advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed van 16 december 2020:

“VIII. KOPPELING MET ANDERE REGELGEVING

13. Sectorale regelgeving. De burger heeft te maken met een veelheid aan regelgeving als zij overweegt een zorgwoning te creëren. Het betreft niet alleen de regelgeving inzake de ruimtelijke regelgeving (die nu wijzigt), maar ook andere sectorale regelgeving, zoals de regelgeving voor energie, de kwaliteitsnormen, de huisnummering en de regelgeving die te maken heeft met het vervangingsinkomen.

Het is absoluut noodzakelijk dat voor burgers en lokale overheden de wisselwerking tussen deze regelgeving duidelijk is. Zo zijn de minimale kwaliteitsvereisten voor een ‘kamer’ anders dan voor een zelfstandige woning, waardoor afhankelijk van welke voorzieningen in de ondergeschikte woning aanwezig zijn, de kwaliteitsnormen anders zullen liggen. Sommige steden of gemeenten hebben een minimumnorm voor de oppervlakte van woontiteiten geregeld in hun verordening. Dit is in bepaalde steden/gemeenten strenger dan de Vlaamse minimumnorm. Ook de mogelijkheid om een Z-nummer te krijgen op basis van de regelgeving van de federale overheid zijn verschillend.⁶ Wat wanneer vereist is en welke mogelijkheden dit biedt moet vooraf goed duidelijk zijn voor burgers en de lokale overheden.

De communicatie van de Vlaamse overheid naar de burgers, of ter ondersteuning van de lokale besturen in hun communicatie met burgers, moet dus ook voldoende duidelijkheid brengen over hoe die diverse regelgeving zich tot elkaar verhoudt. In de voorliggende regelgeving kan alvast worden opgenomen dat de aktenaam van een melding niet betekent dat de andere regelgeving niet moet worden gerespecteerd.”

3.4. Bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden dienen zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. De evenredigheidstoets is eigen aan elke bevoegdheidsuitoefening en vormt een toepassing van het beginsel dat elke overheid haar bevoegdheden loyaal moet uitoefenen. In ons grondwettelijk bestel vormt het evenredigheidsbeginsel, al dan niet gelezen in samenhang met de federale loyauteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet), de begrenzing van elke bevoegdheidsuitoefening.

De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deeltentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en

⁵ Zo zouden de betrokken bewoners kunnen veronderstellen dat zij, indien zij aan de definitie van zorgwonen voldoen, een zogenaamd “z-huisnummer” zullen verwerven (<https://www.vlaanderen.be/zorgwonen>).

⁶ *Voetnoot uit het geciteerde advies van SARO*: Een Z-huisnummer maakt het mogelijk om hulpbehoevenden op te vangen zonder fiscale of sociale nadelen.

evenredigheidsbeginsel,⁷ verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.⁸

3.5. Artikel 2 van het voorontwerp, dat de definitie van zorgwonen loskoppelt van de ruimtelijke voorwaarden, kan de federale overheid nopen tot een aanpassing van de regelgeving met betrekking tot de bevolkingsregisters en de vervangingsinkomens, of in ieder geval in dit opzicht verwachtingen doen ontstaan bij de betrokken rechtsonderhorigen.

Gelet op deze mogelijke implicaties op de betrokken federale bevoegdheden, verdient het aanbeveling de federale overheid op de hoogte te brengen van de voorgestelde decreetwijziging.

3.6. Uit het antwoord van de gemachtigde lijkt te kunnen worden afgeleid dat de indieners van het voorontwerp niet willen raken aan de andere beleidsdomeinen, en de beslissingen dienaangaande aan de bevoegde overheden wensen over te laten. Dit blijkt evenwel niet duidelijk uit artikel 2 van het voorontwerp en lijkt te worden tegengesproken door de memorie van toelichting. In ieder geval verdient het vanuit deze beleids optie aanbeveling de memorie van toelichting en de tekst van de ontworpen bepaling aan te passen zodat duidelijk tot uiting wordt gebracht dat de definitie van zorgwonen in de VCRO en de aktenaam van een melding geen implicaties hebben voor de toepassing van de andere sectorregelgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Aangezien het om meldingsplichtige handelingen gaat waarvoor geen voorafgaande vergunning meer vereist is en de overheid derhalve niet meer voorafgaand de handelingen beoordeelt, is ter wille van de rechtszekerheid vereist dat de regels klaar en duidelijk zijn. De burger dient immers op basis ervan te kunnen oordelen of voor een bepaalde handeling een vergunning nodig is of niet. Vage noties of concepten die ruimte laten voor verschillende beoordelingen en daardoor na het uitvoeren van de handelingen aanleiding kunnen geven tot betwisting, zijn daarbij te vermijden.

In dit opzicht rijst de vraag of de notie “de strikt noodzakelijke toegang” tot de ondergeschikte wooneenheid en tot de tijdelijke, verplaatsbare constructie (ontworpen artikel 4.2.4, eerste lid, 2°, b), en 3°, e), VCRO) geen aanleiding zou kunnen geven tot verschillende interpretaties en beoordelingen.

⁷ Zie bijvoorbeeld GwH 25 juni 2015, nr. 98/2015, B.30.3.

⁸ Zie bijvoorbeeld GwH 23 december 2009, nr. 202/2009, B.13; GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.13; GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.11.1; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.44.2.

Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat, in de ontworpen regeling een omschrijving van voornoemde notie wordt opgenomen, of minstens in de memorie van toelichting enige indicaties en criteria worden gegeven ter afbakening van deze notie, zeker nu ter bestrijding van ongewenste verhardingen van de open ruimte, de voornoemde notie restrictief dient te worden beoordeeld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 4.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het laatst gewijzigd bij het decreet van 26 april 2019, wordt punt 18° vervangen door wat volgt:

“18° zorgwonen: een vorm van wonen waarbij voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- a) in of bij een bestaande hoofdzakelijk vergunde woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd;
- b) de ondergeschikte wooneenheid, vermeld in punt a), wordt gecreëerd met het oog op:
 - 1) de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan ten minste één persoon 65 jaar of ouder is;
 - 2) de huisvesting van ten hoogste twee personen, waarvan ten minste één persoon die zorgbehoevend is. Een zorgbehoevende persoon is een persoon met een handicap, een persoon die in aanmerking komt voor een zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, een zorgbudget voor ouderen met een zorgnood of een basisondersteuningsbudget als vermeld in artikel 4, eerste lid, 1°, 2° en 3°, van het decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming, of een persoon die behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuismilieu te kunnen handhaven. De kinderen ten laste van de zorgbehoevende persoon worden niet meegerekend bij het bepalen van het maximum van twee personen;
 - 3) de huisvesting van de zorgverlener als de personen, vermeld in punt 1) of 2), gehuisvest blijven in de hoofdwooneenheid;
- c) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op enerzijds de hoofdwooneenheid en anderzijds de ondergeschikte wooneenheid, vermeld in punt a), of de grond waarop die ondergeschikte wooneenheid tijdelijk wordt geplaatst, berust bij dezelfde titularis of titularissen.”

Art. 3. Artikel 4.2.4 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 4.2.4. In elk van de volgende gevallen is de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen meldingsplichtig, voor de duur van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), van deze codex:

- 1° de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt binnen het bestaande bouwvolume van de hoofdzakelijk vergunde woning, waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid;

- b) de brutovloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid maakt ten hoogste één derde uit van de brutovloeroppervlakte van de volledige woning. De ruimten die gedeeld worden met de hoofdwooneenheid, worden niet meegerekend bij het bepalen van de brutovloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid;
- 2° de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt in een bestaand, hoofdzakelijk vergund vrijstaand bijgebouw, waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de brutovloeroppervlakte van de ondergeschikte wooneenheid bedraagt maximaal vijftig vierkante meter;
 - b) er wordt geen bijkomende verharding aangelegd, met uitzondering van een strikt noodzakelijke toegang tot de ondergeschikte wooneenheid;
 - c) de noodzakelijke nutsvoorzieningen van de ondergeschikte wooneenheid takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid;
 - d) de afvoer van het afvalwater van de ondergeschikte wooneenheid sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid;
- 3° een tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt geplaatst waarin de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt en waarbij voldaan is aan al de volgende voorwaarden:
 - a) de tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt volledig geplaatst binnen een straal van dertig meter van de hoofdwooneenheid op hetzelfde perceel als de hoofdwooneenheid of op een perceel dat onmiddellijk paalt aan het perceel van de hoofdwooneenheid;
 - b) de tijdelijke, verplaatsbare constructie wordt op een van de volgende plaatsen geplaatst:
 - 1) in de zijtuin, al dan niet vrijstaand, tot op drie meter van de perceelsgrenzen;
 - 2) in de achtertuin, al dan niet vrijstaand, tot op een meter van de perceelsgrenzen. De ondergeschikte wooneenheid kan in de achtertuin ook op of tegen de perceelsgrens geplaatst worden als ze tegen een bestaande scheidingsmuur opgericht wordt en als de bestaande scheidingsmuur niet gewijzigd wordt;
 - c) de tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een maximale hoogte van 3,5 meter;
 - d) de tijdelijke, verplaatsbare constructie heeft een maximale brutovloeroppervlakte van vijftig vierkante meter;
 - e) er wordt geen bijkomende verharding aangelegd, met uitzondering van de tijdelijke, verplaatsbare constructie zelf en een strikt noodzakelijke toegang tot de tijdelijke, verplaatsbare constructie;
 - f) de plaatsing van de tijdelijke, verplaatsbare constructie gaat niet gepaard met een ontbossing als vermeld in artikel 4, 15°, van het Bosdecreet van 13 juni 1990 of met het aanmerkelijk wijzigen van het reliëf van de bodem, en gebeurt niet in een overstromingsgebied, vermeld in artikel 1.1.2, 10°, a), 10), van deze codex;
 - g) de noodzakelijke nutsvoorzieningen takken aan op de bestaande nutsvoorzieningen van de hoofdwooneenheid;
 - h) de afvoer van het afvalwater sluit aan op de bestaande waterafvoer van de hoofdwooneenheid;
 - i) de plaatsing is tijdelijk voor een maximale totale duur van drie jaar per hoofdwooneenheid. De duur van de plaatsing kan met een nieuwe melding één keer verlengd worden met een aanvullende periode van maximaal drie jaar;
 - j) binnen een termijn van drie maanden na het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), van deze codex, worden de tijdelijke, verplaatsbare constructie en de hiervoor aangelegde strikt noodzakelijke toegang verwijderd.

Het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, b), is ook meldingsplichtig.

Als de zorgwoning na het beëindigen van de zorgsituatie aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden is daartoe een voorafgaande omgevingsvergunning voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden vereist.”

Art. 4. In artikel 4.4.1, §2, 2°, van dezelfde codex, ingevoegd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 5. In artikel 4.4.12 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°,” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4, eerste lid, 1°,”.

Art. 6. In artikel 4.4.13, §1, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°,” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4, eerste lid, 1°,”.

Art. 7. In artikel 4.4.14, §1, eerste lid, 1°, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°,” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4, eerste lid, 1°,”.

Art. 8. In artikel 4.4.15, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°,” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4, eerste lid, 1°,”.

Art. 9. Aan artikel 4.4.16, eerste lid, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 25 april 2014 en 18 december 2015, wordt de volgende zin toegevoegd: “De creatie van een zorgwoning in de zin van artikel 4.2.4, eerste lid, 2°, is wel toegelaten.”.

Art. 10. In artikel 4.4.21, 4°, van dezelfde codex, gewijzigd bij het decreet van 8 december 2017, wordt de zinsnede “artikel 4.1.1, 18°,” vervangen door de zinsnede “artikel 4.2.4”.

Art. 11. De Vlaamse Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, 23 april 2021.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR