

ingediend op **2140** (2023-2024) – Nr. 1
19 april 2024 (2023-2024)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem, Jean-Jacques De Gucht,
Bart Somers, Steven Coenegrachts en Willem-Frederik Schiltz

over het aanpassen
van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening,
wat het faciliteren van woningdelen betreft

Situering

Wonen is een van de activiteiten met het grootste ruimtebeslag en het heeft bijgevolg grote planologische en stedenbouwkundige implicaties.¹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat niet alleen de problematiek van gemeenschappelijke woonvormen, maar ook de kwaliteit van de woning en de woonomgeving een belangrijke band hebben met het ruimtelijk beleid. In het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024² 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 gezinsverdunding. 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."³

In het licht van die ambities van de Vlaamse Regering stellen de indieners van deze conceptnota voor om de mogelijkheden voor woningdelen te implementeren. Dat vergt een aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

Probleemstelling en omgevingsanalyse

In artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staat: "Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen (...) huisvesting (...)."

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bevat de volgende bepaling: "Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet of het decreet (...), rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid: (...) het recht op een behoorlijke huisvesting."

In artikel 3 van Vlaamse Wooncode, tot slot, staat: "Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd."

Ongeveer dertig jaar geleden werd het recht op wonen ingeschreven in de Belgische Grondwet. Dat was vanzelfsprekend een historische mijlpaal. Kort nadien volgde de explicitering van het recht in de Vlaamse Wooncode. Liberalen koppelen dat fundamentele basisrecht aan het zelfbeschikkingsrecht, met andere woorden aan de keuze dat alle burgers hun woningwens kunnen realiseren zoals ze dat zelf beogen. Leeftijd of het hebben van een of meer beperkingen mogen geen grond zijn om mensen te betuttelen of in de richting van één welbepaald woon- en zorgmodel te sturen. Het zelfbeschikkingsrecht gaat wat dat betreft hand in hand met het recht op een behoorlijke huisvesting. Om dat te realiseren moet de overheid dus een

¹ De Smedt P. (2010). 'Wonen en ruimtelijke ordening', in: Hubeau B. e.a. (eds). 'Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw'. Brugge, Die Keure, p. 1307-1344.

² Vlaams regeerakkoord 2019-2024, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1.

³ 'Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen'. (2018), p. 45.

aantal hulpmiddelen beschikbaar stellen, zodat mensen maximaal een vrije keuze kunnen maken in hun leven én samenleven. Een van de belangrijkste aspecten daarvan is de manier van wonen, en de vrije keuze van de personen met wie het dak boven het hoofd gedeeld wordt en van wie er bijstand wordt ingeroepen om zorg te verlenen.

Hoewel Belgen, zeker in vergelijking met inwoners van andere Europese landen, bovengemiddeld vaker eigenaar van een eigen woning zijn, valt het op dat er vandaag hoe langer hoe meer vragen komen naar aangepaste en nieuwe vormen van wonen. Bij het begrip wonen gaan te veel beleidsmakers nog altijd uit van een huisje met tuin op maat van een traditioneel gezin. Dat traditionele gezin is echter allang niet meer de standaard en het is dan ook allang niet meer wat voor iedereen wenselijk en/of haalbaar is.⁴ Huishoudens doen zich immers in steeds meer verschillende vormen voor en kunnen bovendien veranderen in de tijd. In tegenstelling tot een aantal decennia geleden is het leven van een gemiddelde burger veel minder standvastig, uniform en voorbestemd dan vroeger. Bestaande relaties eindigen, nieuwe relaties worden gestart, gezinnen verdunnen, nieuw samengestelde gezinnen worden gevormd en het aantal singles neemt jaar na jaar toe.⁵ Het Planbureau voorspelt bijvoorbeeld dat tegen 2060 40% van de gezinnen uit één persoon zal bestaan. Onze bevolking ontgroent en vergrijst, en onze huishoudens diversifiëren.

Daarnaast valt het op dat de bevolking steeds meer zelf graag de keuzes maakt, en dat vaak ook tot op latere leeftijd doet en wil doen. Veel individuele keuzes wijken dan ook hoe langer hoe meer af van het wettelijk voorgeprogrammeerde model, dat nog steeds te veel geënt is op het klassieke gezinsmodel en, wat de zorg betreft, op de verzuiling en collectieve voorzieningen. Met de introductie van het persoonsvolgend budget werd inmiddels een eerste, beslissende stap gezet naar individuele keuze en responsabilisering om zorg op maat te verkrijgen. Op het vlak van wonen is die ontwikkeling nog niet verder gekomen dan een voorzichtige experimentele fase.

Ook het coronavirus heeft zich laten voelen in die discussie. Bewoners van woonzorgcentra werden immers heel zwaar getroffen door COVID-19, veel senioren komen psychisch of fysiek gehavend uit de epidemie, of zijn in het slechtste geval gestorven. Dankzij de vooruitgang in die instellingen leeft de huidige generatie ouderen in betere omstandigheden dan de vorige. En ook veel woonzorgcentra proberen om huiselijkheid en zelfvervulling in hun programma te integreren. De corona-epidemie heeft er alleen op gewezen dat het ook anders kan, dat andere woonvormen voor senioren ook mogelijkheden te bieden hebben. Die woonvormen laten vooral toe dat mensen ook op latere leeftijd hun eigen keuzes kunnen maken. Helaas botsen dergelijke initiatieven, zoals Villa De Proost in Rillaar, op de grenzen van het wettelijke instrumentarium.

Experimentele woonvormen

Gezien de geschetste context en de vele uitdagingen die te verwachten zijn, zijn nieuwe wooninitiatieven waarbij verschillende huishoudens in één gebouw wonen, broodnodig om mee een antwoord te bieden. Het woonbeleid moet voldoende soepelheid hanteren en inspelen op de wijzigende vragen en behoeften. Het beleid kan daarbij faciliterend optreden, ontluikende initiatieven ondersteunen of een passend regelgevend kader uitwerken. Het is duidelijk dat de nieuwe vormen van gemeenschappelijk wonen (jammer genoeg soms verschillende decennia) voorlopen op de regelgeving. Experimentele projecten ondervinden daarom vaak moeilijkheden om

⁴ In 2018 telde Vlaanderen 72 procent eigenaars-bewoners, 19 procent private huurders en 7 procent sociale huurders. Die aandelen zijn niet statistisch significant gewijzigd tegenover 2013. Resultaten Wonen in Vlaanderen anno 2018, Steunpunt Wonen.

⁵ Het aantal ongehuwden is in Vlaanderen de voorbije tien jaar gestegen van 2,7 miljoen tot ruim 3 miljoen burgers, wat een stijging betekent van 10 procent.

binnen het bestaande wettelijke kader op te starten. Daarom heeft Open Vld de problematiek al op de kaart gezet dankzij een voorstel van resolutie van Gwenny De Vroe, Jelle Engelbosch, An Christiaens, Björn Anseeuw, Valerie Taeldeman en Piet De Bruyn over het faciliteren van nieuwe woonvormen.⁶ Daarin werd de Vlaamse Regering verzocht alle kansen te geven aan alternatieve en innoverende woonconcepten, rekening houdend met de hedendaagse en toekomstige samenleving. Concreet werd gevraagd om het concept cohousing, samenhuizen en andere vormen van gemeenschappelijk wonen te definiëren, problemen in kaart te brengen en regelgevingen af te stemmen om van cohousing en andere moderne woonvormen een volwaardig woonconcept te maken. Ter uitvoering van de genoemde resolutie besloot de vorige Vlaamse Regering een experiment met cohousing op te zetten voor de looptijd van acht jaar.⁷ In de tussentijd zou de regelgeving dan gemoderniseerd worden. Op de ministerraad van de Vlaamse Regering van 12 januari 2018 werd de lijst met geselecteerde projecten goedgekeurd.⁸

In de commissie Wonen van 25 maart 2021 beantwoordde Vlaams minister van Wonen Matthias Diependaele een vraag om uitleg van Gwenny De Vroe over het proefproject experimentele woonvormen (*Vragen om uitleg* Vl.Parl. 2020-21, nr. 2447 aan minister Matthias Diependaele). Daarin gaf hij aan dat het agentschap Wonen-Vlaanderen momenteel werkt aan een inventarisatie van bestaande knelpunten die zich voordoen bij nieuwe woonvormen die binnen de regelgeving van het beleidsdomein Wonen vallen. Die oefening is gebaseerd op eigen onderzoek van de indieners van deze conceptnota, de beschikbare resultaten van de eerste tussentijdse evaluatie van de projecten in de proefomgeving experimentele woonvormen die ze op 11 februari 2022 hebben ontvangen en wetenschappelijk onderzoek. De oefening wordt de komende jaren gefaseerd uitgevoerd.

Gemeenschappelijk wonen is de laatste jaren wel degelijk in opmars. Hoewel de proefprojecten absoluut een noodzakelijke stap zijn voor het faciliteren van nieuwe woonvormen en ze nuttige informatie kunnen opleveren, willen de indieners van deze conceptnota een stap verder gaan. Met hun voorstel richten ze zich op een problematiek die onvoldoende meegenomen wordt in de proefomgeving. De conceptnota spitst zich daarom specifiek toe op woningdelen. Op dit moment is de regelgeving daarover een complex en verwarrend verhaal met veel onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor zowel eigenaars als mede-eigenaars of huurders.

Woningdelen

Woningdelen is een vorm van samenhuizen, waarbij de bewoners vaak maar één eigen kamer hebben (dikwijls alleen een slaapkamer of een kleine privéwoonkamer): een niet-zelfstandige wooneenheid. Voor de rest delen ze veel ruimten, zoals de keuken, woonkamer en badkamer. Die woningen blijven eengezinswoningen en zijn dus niet opgesplitst in kamers, studio's of appartementen. Woningdelen wordt soms ook omschreven als 'Friendswonen', naar de gelijknamige serie. Het is een vorm die meestal voorkomt in eengezinswoningen met maar één adres en dus één huisnummer. Daardoor beschouwen gemeenten en uitkeringsinstanties die woningdelers vaak als samenwonenden. Er wordt van uitgegaan dat woningdelers niet gehuwd zijn, noch wettelijk samenwonen. Een dergelijke rechtsbetrekking maakt het bestaan van onderscheiden huishoudens onwaarschijnlijk. Niets verhindert evenwel dat een gehuwd koppel samenwoont met een derde persoon (woningdelen). Dat is heel anders bij cohousing en cowonen, omdat die woonvormen zich toespitsen op projecten met zelfstandige wooneenheden. De problematiek van alleenstaanden die als gezin gezien worden, doet zich bij die woonvormen bijgevolg niet voor, omdat

⁶ Parl.St. Vl.Parl. 2014-15, nr. 391/1-4.

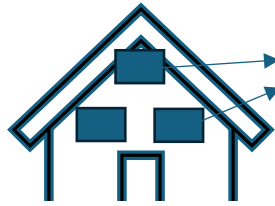
⁷ Decreet van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving.

⁸ De lijst van geselecteerde projecten is te vinden op <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/5207e382-dec1-11e9-aa72-0242c0a80002>.

bij cohousing en cowonen ieder zijn eigen huisnummer en zelfstandige wooneenheid heeft. Daardoor lopen ze niet het risico om als gezin beschouwd te worden.



I Cohousing: zelfstandige wooneenheden met gemeenschappelijke leefruimten



Ondergeschikte niet-zelfstandige wooneenheid

II Woningdelen: niet-zelfstandige wooneenheid of wooneenheden binnen bestaande hoofdwooneenheid met gemeenschappelijke leefruimtes

Woningdelen is een model dat zowel aantrekkelijk is voor jongeren die pas uit hun studentenkot komen, voor mensen die pas een relatiebreuk achter de rug hebben, als voor senioren die graag zelfstandig blijven en kunnen blijven wonen, maar die geconfronteerd worden met een te grote woning waarin veel ruimte ongebruikt leegstaat. Mensen maken dus zowat in alle fasen van hun volwassen leven keuzes rond wonen en samenleven, soms gewild maar soms ook uit noodzaak. Volgens de indieners van deze conceptnota is het de taak van de overheid om die woonvraag zo veel mogelijk te faciliteren en te kijken welke meerwaarde het tijdelijk toestaan van woningdelen hier kan hebben. Studenten laten zich niet meer automatisch leiden naar een klassiek studentenkot, maar kiezen vaak doelbewust voor samenlevingsvormen met studiegenoten in een gezamenlijk gehuurde gezinswoning of appartement. Als ze na hun studie aan de slag gaan op de arbeidsmarkt en financieel nog niet voldoende reserves hebben opgebouwd, keren ze niet automatisch terug naar de ouderlijke woning, maar geven ze eventueel de voorkeur aan het delen van een woning met anderen. Daarnaast leren de demografische statistieken ons helaas dat steeds meer huwelijken stranden, waardoor gezinswoningen verkocht moeten worden en partners – vaak in afwachting van een nieuwe relatie – vanaf nu als alleenstaande op zoek moeten naar een (tijdelijke) kleinere woning. Reken daar nog bij dat eventuele kinderen deeltijds bij een van de partners moeten kunnen verblijven en dat er zich in geval van een nieuwe relatie vaak grote, nieuw samengestelde gezinnen vormen. Gezinssituaties veranderen dus snel, net als de woonsituatie. Een flexibele woonmarkt is dus noodzakelijk om op die tijdelijke situaties telkens een goed en betaalbaar antwoord te kunnen bieden.

Woningdelen kan inspelen op heel wat van die maatschappelijke trends. Denk maar aan de kangoeroewoning waar kinderen hun ouder wordende ouders – die momenteel nog niet in een zorgsituatie verkeren – dichterbij zich hebben. Ze bieden alle een antwoord op de vereenzaming en vergrijzing, kinderopvang en mantelzorg, de gezinsverduunning, de vraag naar betaalbaar of solidair wonen. Een dergelijke flexibilisering vormt een uitstekende oplossing voor Vlaanderen, omdat de ruimte er vandaag al schaars is en de politieke consensus erin bestaat ernaar te streven om de schaarse open ruimte zo veel mogelijk intact te houden. Het is niet voor niets dat het verhogen van het ruimtelijk rendement als nieuwe stedenbouwkundige strategie naar voren geschoven wordt. Daarnaast worden gedeeld gebruik en inclusief samenleven als gewenste en na te streven kernkwaliteiten beschouwd in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.⁹

Het faciliteren van woningdelen en het stimuleren ervan zal niet alle problemen van de betaalbaarheid van wonen oplossen. Maar als het statuut van de woningdeler verbeterd wordt, zal een grote groep mensen meer bestaanszekerheid hebben

⁹ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>

en beter voor zichzelf kunnen zorgen. Het zal er ook voor zorgen dat de koud-watervrees voor nieuwe systemen die nu bestaat als gevolg van de bestaande problemen, kan worden weggenomen. Hun 'bijkomende' koopkracht zorgt meteen voor een extra input in de economie en er zal meteen ook minder maatschappelijke steun nodig zijn. De indieners van deze conceptnota zijn van oordeel dat die filosofie de lijn doortrekt van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. In de rubriek 'Woningbestand aanpassen aan de veranderende demografische samenstelling' staat het volgende: "De samenstelling van de bevolking verandert als gevolg van migratie, vergrijzing en gezinsverdunding. 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-generatiewonen, gemeenschappelijk wonen, zorgwonen of flexibele levensloopbestendige woongelegenheden, vereisen aandacht binnen een kwalitatieve gebiedsontwikkeling, maar ook op perceelsniveau."¹⁰

Op basis van dat vertrekpunt werd recent in het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet goedgekeurd dat de mogelijkheden voor zorgwonen verder uitbreidt. Dat vergde een aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De indieners van deze conceptnota willen in het zog van de regeling van zorgwonen kijken welke stappen al kunnen worden gezet om woningdelen te faciliteren in Vlaanderen.

Hoorzitting

Op dinsdag 29 maart 2022 hield de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie een hoorzitting over de conceptnota voor nieuwe regelgeving over het aanpassen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met het oog op het faciliteren van woningdelen¹¹. De verschillende sprekers erkennen de uitdagingen op het vlak van betaalbaar wonen, ruimtegebruik en de obstakels waarmee woningdelers geconfronteerd worden. Unisono klinkt het dat woningdelen gefaciliteerd moet worden om de woningmarkt aan te passen aan de hedendaagse en toekomstige noden. Een robuust regelgevend kader zou dat in de hand werken.

Verschillende sprekers onderschrijven de vraag om een robuuste definitie van woningdelen in de VCRO op te nemen. Belangrijk daarbij is dat er een robuuste definitie komt die door iedereen kan worden toegepast. De Vlaamse bouwmeester wijst erop dat daarbij beleidsdomeinoverschrijdend gewerkt moet worden. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) vraagt aan de decreetgever om na te gaan wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de bestaande begrippen.

Samenhuizen vzw wijst erop dat bij woningdelen de bestemming van de woning niet wordt gewijzigd. De organisatie is van mening dat een melding in plaats van een vergunning volstaat. Woningdelen is namelijk niet hetzelfde als het opdelen van woningen. Volgens Samenhuizen vzw moet absoluut vermeden worden dat daar een vergunning aan gekoppeld wordt, want dat hangt samen met de bestemming, terwijl de bestemming van een woning bij woningdelen niet wijzigt. De VVSG geeft aan dat dit nu al het geval is voor een aantal uitzonderingen zoals het zorgwonen, de opvang van asielzoekers en vluchtelingen, of in situaties waarbij een woning na onvoorziene omstandigheden onbewoonbaar is geworden.

Verschillende sprekers menen dat juridische obstakels in verband met de verantwoordelijkheden van samenwonenden moeten worden weggewerkt. Zo hamert de provincie Vlaams-Brabant op het belang van een apart statuut voor woningdelers.

¹⁰ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>

¹¹ *Parl.St.* Vl. Parl. 2020-21, nr. 931/1.

Er bestaat een grote overeenkomst om naast eengezins- en meergezinswoningen een apart statuut voor woningdelen vast te stellen. Daarbij wijzen de sprekers op het belang van afstemming met het federale beleidsniveau over fiscaliteit, sociale zekerheid enzovoort.

Een laatste onderwerp dat uitvoerig aan bod kwam tijdens de hoorzitting, is het garanderen van de woningkwaliteit bij woningdelen en het aanpakken van huisjesmelkerij. Samenhuizen vzw meent dat huisjesmelkerij kan worden tegengegaan door te verplichten dat bij woningdelen een medehuurpact wordt gesloten, zoals dat bijvoorbeeld ook in Brussel het geval is. De sprekers zijn het erover eens dat een voldoende kwaliteitstoets moet worden ingebouwd om de woningkwaliteit te verzekeren.

Regeling van zorgwonen als leidraad

In 2009 werd de definitie van zorgwonen 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 dit zowel de zorgbehoevende als de zorgverlener kan zijn. Ook werd opgenomen dat zorgwonen is toegestaan in afwijking van verkavelingsvoorschriften of stedenbouwkundige voorschriften, waardoor het ook mogelijk werd in zonevreemde woningen, bijzondere plannen van aanleg (BPA's), ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) en verkavelingen die eengezinswoningen voorschrijven.

De specifieke regeling voor de realisatie van een zorgwoning was beperkt tot de hierboven omschreven voorwaarden en had dus geen betrekking op een aantal andere zorgsituaties, zoals de creatie van een ondergeschikte wooneenheid in een bestaand bijgebouw of in een mobiele zorgunit (wooncontainer). De rechtsonderhorige kon wel een omgevingsvergunning aanvragen voor het realiseren van dergelijke constructies, maar dat werd als een te grote administratieve last beschouwd.¹² Er werd met andere woorden geopteerd voor een regelluwe regelgeving. Daarom werd de regeling voor zorgwonen uitgebreid door het decreet van 18 juni 2021 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat betreft zorgwonen (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 754/1-5, Belgisch Staatsblad, 2 juli 2021).¹³ De voorwaarden om een zorgcontainer te kunnen plaatsen of een deel van de woning in te richten als zorgwoning werden zo beperkt en eenvoudig mogelijk gehouden om het concept te faciliteren.

Voorstel tot wijziging van de regelgeving

Zoals hierboven al werd vastgesteld, belet het regelgevende kader vandaag de mogelijkheden om woningdelen op een rechtszekere manier te implementeren. Aangezien de definitie van woningdelen niet in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is opgenomen, hebben lokale besturen geen handvatten om daarmee om te gaan. Tegelijk is er een stijgende vraag naar een eenvoudig kader en een eenvoudige procedure om projecten van woningdelen mogelijk te maken. Het Grote Woononderzoek van 2013¹⁴ heeft ook al vastgesteld dat ongeveer 40 procent van de Vlaamse woningen een te klein huishouden huisvest. Hier liggen dus nog heel wat mogelijkheden voor het rapen om het gedeelde ruimtegebruik en inclusief

¹² Vandromme, T., 'De uitbreiding van het zorgwonen in de Vlaamse Codex RO', R.W., 2021-2022/1, p. 2.

¹³ Vandromme, T., 'De uitbreiding van het zorgwonen in de Vlaamse Codex RO', R.W., 2021-2022/1, p. 2.

¹⁴ Winters S. e.a. (2015). 'Wonen in Vlaanderen anno 2013', Leuven.

samenleven¹⁵ in de realiteit te brengen en mee een oplossing te vinden voor de vraag naar een (betaalbare) woning. De indieners merken op dat de behoefte aan een flexibeler en rechtszeker kader rond woningdelen geen vrijgeleide kan worden voor misbruiken. Zeker in grote steden bestaat bij beleidsmakers de vrees voor huisjesmelkerij. Het kan in geen geval de bedoeling zijn om mensen op een 'legale' manier onder te brengen in onrealistisch kleine ruimten en daarvoor overdreven huurprijzen te vragen. Om dergelijke wantoestanden te voorkomen, pleiten de indieners net voor een duidelijk omlijnd kader. Daarbij valt overigens op te merken dat de wooninfrastructuur in grotere steden sterk kan verschillen van die van plattelandsgemeenten, waar nog vaak grote alleenstaande woningen met een ruime tuin sterk onderbenut worden en dus ruimte bieden voor woningdelen.

De toevoeging van de definitie van woningdelen en de vaststelling van de uitzonderlijke omstandigheden waarbinnen woningdelen zou kunnen plaatsvinden in de VCRO, zou een eerste belangrijke stap zijn. De volgende definitie zou daarvoor in aanmerking kunnen komen:

"woningdelen: vorm van gemeenschappelijk wonen waar in een hoofdzakelijk vergunde woning die wonen als hoofdfunctie heeft, minstens één ondergeschikte, niet-zelfstandige wooneenheid wordt gecreëerd en waarbij minstens twee huishoudens op vrijwillige basis de gemeenschappelijke leefruimten delen".

Uit de lezing van artikel 4.2.1, eerste lid, 1, 7°, van de VCRO volgt dat er een vergunningsplicht geldt voor het opsplitsen van woningen of het wijzigen in een gebouw van het aantal woongelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin. Bijgevolg is woningdelen in principe vergunningsplichtig, gelet op het feit dat daarbij het aantal woongelegenheden wordt gewijzigd. Het tijdelijk woningdelen door verschillende personen wijzigt de woning niet, splitst ze niet op en wijzigt evenmin het aantal woongelegenheden in de zin van artikel 4.2.1, eerste lid, 7°, van de VCRO.

Aangezien de toegevoegde waarde voor de maatschappij, voor de woningdeler zelf, en voor de steden en gemeenten navenant zijn, wordt voorgesteld om het toepassingsgebied voor woningdelen op basis van een meldingsplicht te introduceren. Bovendien is de vraag naar woningdelen vaak acuut. Het is de bedoeling om een antwoord te bieden op die acute en vaak tijdelijke vraag door middel van een snelle en eenvoudige procedure via een melding. In de VCRO kan dan, vergelijkbaar met de regeling voor zorgwonen, opgenomen worden dat een melding volstaat als die voldoende rekening houdt met enkele randvoorwaarden, die als volgt kunnen worden geformuleerd:

"In elk van de volgende gevallen is de verwezenlijking van ten minste één ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van woningdelen meldingsplichtig:

- a) één of meer ondergeschikte hoofdeenheden worden in een bestaande woning verwezenlijkt, waarbij de woningkwaliteit van elke wooneenheid gegarandeerd wordt;
- b) de ondergeschikte wooneenheid of wooneenheden vormen één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid;
- c) de ondergeschikte wooneenheid wordt verwezenlijkt binnen het bestaande bouwvolume van de woning;
- d) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op de hoofdwooneenheid en de ondergeschikte wooneenheden berust bij dezelfde titularis of titularissen."

¹⁵ Zowel gedeeld ruimtegebruik als inclusief samenleven maakt deel uit van de tien na te streven kernkwaliteiten in het toekomstig ruimtelijk beleid. Meer informatie is te vinden in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. (2018), p. 47 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>).

Gezien het tijdelijke karakter van dergelijke situaties is het vanzelfsprekend dat zodra het contract voor het woningdelen beëindigd wordt, dat ook via een melding bekendgemaakt wordt.

De beperking in de tijd en de controle op het garanderen van de woningkwaliteit maakt dat het statuut van een gezinswoning overeind kan blijven: juridisch wordt de regeling voor kamerwoningen niet van toepassing geacht op de ter beschikking gestelde kamer (en blijft de kamer een onderdeel van de gezinswoning). Maar de bewoner kan op het adres van de aangeboden kamer wel worden gedomicilieerd. Die regeling is vergelijkbaar met de specifieke verordening van onder meer de stad Gent over hospitakamers.

Gevolgen voor de bewoners

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

Wat de opname in het bevolkingsregister betreft, refereren de indieners van deze conceptnota aan de regeling voor zorgwonen: in de onderrichtingen over het bijhouden van de bevolkingsregisters wordt daarin verwezen naar de definitie van zorgwonen in de VCRO. Dat impliceert dat enerzijds de bewoners van een zorgwoning die aan alle voorwaarden van artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO voldoen, en anderzijds de bewoners van de hoofdeenheid, als aparte gezinnen beschouwd worden, hoewel ze toch op één adres ingeschreven zijn. Het feit dat ze als twee gezinnen worden beschouwd, brengt met zich mee dat beide gezinnen afzonderlijk worden belast. Het feit dat iemand in een zorgwoning woont heeft daardoor geen nadelig effect op sociale uitkeringen of sociale voordelen zoals studietoelagen of een werkloosheidsuitkering. Als de zorgwoning niet aan alle voorwaarden van artikel 4.1.1, 18°, van de VCRO voldoet, dan kunnen de bewoners niet als aparte gezinnen beschouwd worden. Een soortgelijk effect kan worden verwacht als de definitie van woningdelen, gekoppeld aan alle voorwaarden, ingeschreven wordt in de VCRO.

Daarbij wordt duidelijk gesteld dat het aan de overheden die bevoegd zijn voor de sociale en fiscale wetgeving, toekomt om te beslissen of ze al dan niet op die gewijzigde regelgeving inspelen. De indieners van deze conceptnota stellen alleen vast dat bij de regeling van zorgwonen andere sectoren hun wagonnetje eraan hebben vastgemaakt en erop hebben afgestemd. Zo heeft de federale overheid de mogelijkheid gecreëerd om in de bevolkingsregisters de code 'z' voor zorgwonen op te nemen. Op die manier zijn de bewoners van de zorgseenheid apart van de zorgverstrekken bewoners ingeschreven. Dat heeft gevolgen voor hun uitkeringen, zowel federale (werkloosheidsuitkering, invaliditeitsverzekering, inkomensgarantie)¹⁶ als Vlaamse (ondersteuning voor personen met een handicap). Ruimtelijke ordening in Vlaanderen heeft daarover geen zeggenschap, maar er is geen reden waarom de federale overheid gemeentes geen instructies kan geven om specifiek voor woningdelen de z-code toe te kennen aan hun inwoners. Omdat het om een uitzonderingsregeling gaat, is het wel van belang dat in de VCRO een voldoende robuuste definitie wordt opgenomen, zodat duidelijk is wat woningdelen nu precies wel en niet inhoudt.

Daarnaast bestaat er in het kader van woningdelen een risico op boedilvermenging van de roerende goederen van de woningdelers. Boedilvermenging is een feitelijke toestand, waarbij (vooral lichamelijke) goederen van twee of meer personen door elkaar raken. In de rechtspraak en rechtsleer wordt het bezit van personen tussen wie boedilvermenging opgetreden is of kan zijn, vaak (maar niet noodzakelijk)

¹⁶ Van de Voorde, J. (2023). Knelpunten voor gemeenschappelijk wonen in het federale recht. Steunpunt Wonen, p. 29.

als dubbelzinnig aangemerkt. De dubbelzinnigheid is een bezitsgebrek, wat impliceert dat de bezitter geen beroep kan doen op de (meeste) rechtsgevolgen van het bezit. Er wordt echter meestal wel aanvaard dat tussen de boedervermengers een zogenaamd medebezit bestaat (dat is het equivalent van mede-eigendom, maar dan bij bezit), aangezien ze toch duidelijk gezamenlijk de feitelijke macht uitoefenen over de goederen in kwestie. De boedervermenging heeft dus tot gevolg dat de vermengde goederen worden vermoed in onverdeeldheid toe te behoren aan de boedervermengers (artikel 3.23 van het Burgerlijk Wetboek).¹⁷ Dat heeft tot gevolg dat een schuldeiser beslag kan laten leggen op (lichamelijke) goederen die zich in de gemeenschappelijke ruimten bevinden, hoewel die goederen niet in het bezit zijn van de schuldenaar, maar van de woningdeler (niet-schuldenaar). Bovendien is in het kader van woningdelen niet altijd helemaal duidelijk of de in beslag genomen goederen zich in de gemeenschappelijke ruimte dan wel in de privékamer bevinden.

Dat kan eventueel worden opgelost door, net zoals bij de huur, een uitgebreide (foto)boedelbeschrijving te maken waarin wordt aangeduid welke goederen aanwezig waren voor de start van het woningdelen. Op die manier kan er minstens over de toen aanwezige goederen geen discussie meer bestaan.

Conclusie

Iedereen heeft een dak boven het hoofd nodig. In de zoektocht naar een betaalbare en kwaliteitsvolle woning ontdekt de burger steeds vaker nieuwe woonvormen. Niet alleen de bevolkingstoename en de beperkte ruimte, maar ook de veranderende gezinssamenstellingen, de stijgende prijzen van huur- en koopwoningen, en het sociale aspect zetten alsmaar meer personen ertoe aan om nieuwe, gemeenschappelijke woonvormen te overwegen, vaak wel met de uitdrukkelijke wens om ook over de nodige privacy en eigen ruimte te beschikken.

De indieners van deze conceptnota willen een kader uitwerken waarop initiatieven voor woningdelen zich vervolgens kunnen ontwikkelen. Momenteel botst de ontwikkeling van die woonvormen op reglementaire belemmeringen en obstakels. De opname van de definitie van woningdelen in de VCRO, alsook de mogelijkheid van een eenvoudige administratieve procedure zoals de meldingsplicht, zou een enorme impact hebben op het terrein en ervoor zorgen dat woningdelen op korte tijd als het ware uit het verdomhoekje kan worden gehaald (het gebeurt vandaag ongetwijfeld al zonder kader, soms met verregaande gevolgen voor betrokkenen). De voordelen voor de maatschappij spreken uiteraard voor zich. Het zou ook een signaal zijn dat Vlaanderen zich als hedendaagse regio aanpast aan demografische en maatschappelijke ontwikkelingen.

De indieners van deze conceptnota benadrukken dat het tijdelijke karakter van het woningdelen geldt als absolute randvoorwaarde om toepassing te kunnen maken van de meldingsplicht. Ook het beëindigen van het woningdelen, waardoor de woning wordt teruggebracht tot één wooneenheid, is meldingsplichtig. Belangrijk om aan te stippen is nog dat de ondergeschikte wooneenheid voor de toepassing van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 altijd wordt beschouwd als woning en dus moet voldoen aan de minimale kwaliteitsvereisten.

Gwenny DE VROE
Mercedes VAN VOLCEM
Jean-Jacques DE GUCHT
Bart SOMERS
Steven COENEGRACHTS
Willem-Frederik SCHILTZ

¹⁷ Van de Voorde, J. (2023). 'Knelpunten voor gemeenschappelijk wonen in het federale recht'. Steunpunt Wonen, p. 51-53.