



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 zonevrije 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°, 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°, 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°, 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°, 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 zorgenheid 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 loyaliteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet), de begrenzing van elke bevoegdheidsuitoefening.

De inachtneming van de federale loyaliteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyaliteit betreft meer dan de louter uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyaliteit, 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 beleidsoptie 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 ongeschikte 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