



# ADVIES WONEN EN VERORDENINGEN

Advies 2018-26 / 30.11.2018



## INHOUD

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Algemene situering .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Verordeningen en wonen in de praktijk .....</b>	<b>6</b>
3.1	Uiteenlopende elementen in stedelijke verordeningen	6
3.2	Beoordeling	8
<b>4</b>	<b>Beleidsreflecties .....</b>	<b>9</b>
4.1	Woon- en ruimtelijke problematiek	10
4.2	Beperkte impact wonen	11
4.3	Samengaan van gewestelijke en lokale doelstellingen	11
4.4	Randvoorwaarden	13
4.5	Bijzondere aspecten	13



# 1 INLEIDING

Wonen is een van de belangrijkste ruimte-behoevende activiteiten, en heeft bijgevolg grote planologische en stedenbouwkundige implicaties<sup>1</sup>. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de woonfunctie maar ook de kwaliteit van de woning en de woonomgeving belangrijke elementen vormen in het ruimtelijk beleid. Tegelijkertijd legt ook het woonbeleid een band met de ruimtelijke ordening door niet enkel de 'bouwdimensie' maar ook de kwaliteit van de woonomgeving en de woning centraal te stellen<sup>2</sup>. In dit advies bekijken we de relatie tussen het woonbeleid en het ruimtelijk beleid door te focussen op het lokale niveau. In concreto stellen we de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen (of reglementen)<sup>3</sup> centraal en meer specifiek hun betekenis voor het woonbeleid.

Vooraleer in te gaan op deze relatie geven we een korte algemene beschrijving van verordeningen. Wat verordeningen kunnen betekenen voor het lokale woonbeleid komt aan bod in deel 3. Dit is hoofdzakelijk gebaseerd op overleg met enkele steden (Antwerpen, Gent, Oostende, Mechelen)<sup>4</sup>. Deel 4 sluit af met enkele beleidsreflecties en mogelijke suggesties.

# 2 ALGEMENE SITUERING

Sinds 1 mei 2000 kunnen verordeningen op drie overheidsniveaus opgemaakt worden (gemeente, provincie en Vlaams). Een verordening van een hoger niveau, zoals bijvoorbeeld een gewestelijke verordening, heeft voorrang op planvoorschriften van een lager niveau (cf. de klassieke hiërarchie van de normen)<sup>5</sup>. De gemeentelijke verordenende voorschriften betreffen dan ook een aanvulling of een verfijning van de provinciale of gewestelijke voorschriften en bieden de gemeenten de mogelijkheid om in te spelen op hun eigen specifieke lokale context. Algemeen wordt erkend dat de lokale overheid medebewind kan uitoefenen. In dit verband kan de lokale overheid regelend optreden op voorwaarde dat dit aanvullend is en niet indruist tegen wat de hogere overheid heeft bepaald.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> De Smedt P. (2002). De Vlaamse Wooncode: waar huisvesting en stedenbouw elkaar ontmoeten. T.R.O.S., 173-174.

<sup>3</sup> Voor de volledigheid stippen we nog aan dat naast deze verordeningen er nog andere lokale instrumenten met een regelgevend karakter zijn, met name politieverordeningen en verordeningen over de toegankelijkheid van parken, over sluitingsuren.

<sup>4</sup> We wensen tevens prof. dr. Pascal De Decker (KU Leuven), Xavier Buijs (VVSG), meester Reiner Tijs te danken voor de inspirerende gesprekken tijdens de opmaak van onderliggend advies.

<sup>5</sup> Vandevyvere W. (2010). Ruimtelijke ordening als bevoegdheid voor de drie Vlaamse bestuursniveaus, in: Hubeau B., e.a. (eds). Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw. Brugge, Die Keure, p. 85-98. Gewestelijke verordeningen zijn er onder meer omtrent toegankelijkheid en hemelwaterputten.

Ook binnen eenzelfde bestuursniveau vinden we een hiërarchie terug. Het geldende principe is dat de voorschriften van een plan (bv. RUP's) voorrang hebben op die van een stedenbouwkundige verordening, tenminste als ze beiden eenzelfde onderwerp regelen (*lex specialis derogat legi generali*). Als er geen strijdigheid is, bijvoorbeeld omdat een RUP niets over een onderwerp regelt dat in een stedenbouwkundige verordening aan bod komt, dan geldt de verordening binnen het toepassingsgebied van het RUP.

Met de stedenbouwkundige verordeningen kunnen overheden regels vastleggen die algemeen de vrijwaring van de gezondheid (zoals de waterhuishouding en de woonbaarheid van woningen) en van de veiligheid (brand en overstroming) van de inwoners beogen. Daarnaast kunnen ze ook gaan over de algemene onder- en bovengrondse inrichting (parkeren, leidingen). Het toepassingsgebied is decretaal bepaald in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening<sup>6</sup> en is doorheen de tijd danig verbreed (zoals bijvoorbeeld de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen). Hoewel verordeningen over verschillende thematieken kunnen handelen en diverse beleidsvelden kunnen aanbelangen (wonen, RO, mobiliteit), regelen ze hoofdzakelijk de ruimtelijke aspecten ervan en dit voor het volledige grondgebied van de gemeente. In tegenstelling tot de RUP's<sup>7</sup> regelen verordeningen in principe geen bestemmingen (zoals het bepalen van welke activiteiten - wonen, bedrijvigheid, recreatie..., - er kunnen uitgevoerd worden) en bestaat een verordening doorgaans alleen uit een tekstgedeelte (en niet uit een kaart). Zowel de verordening als het RUP hebben normerende rechtskracht.

Doorheen de tijd zien we een toename van het aantal gemeentelijke verordeningen<sup>8</sup>. Er zijn 13 gemeentelijke verordeningen die dateren van voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 1962. Tussen de inwerkingtreding van de stedenbouwwet en 1 mei 2000 zijn er 338 gemeentelijke bouw- of verkavelingsverordeningen goedgekeurd. 405 stedenbouwkundige verordeningen werden op gemeentelijk niveau goedgekeurd na deze datum. Verder toont de analyse van het departement Omgeving aan dat van de 756 verordeningen de meeste verordeningen (25%) handelen over de 'aanleg van groenvoorzieningen' en het 'kappen van bomen'. Andere thema's die frequent voorkomen zijn 'hemelwater en afvalwater' of 'overwelden van baangrachten' (20%). Bijna 10% van de gemeentelijke verordeningen gaat in op 'parkeren'. Een andere relevante bevinding van de analyse vinden we terug in onderstaande figuur, die de evolutie in de tijd en de frequentie van de gemeentelijke verordeningen weergeeft.

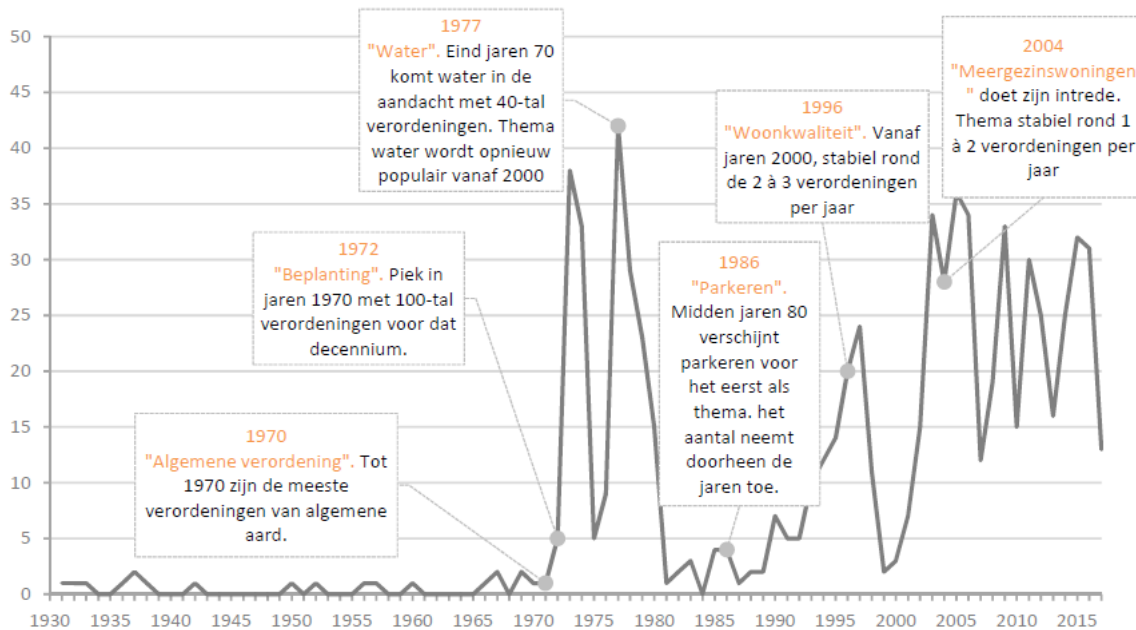
---

<sup>6</sup> De onderwerpen die geregeld kunnen worden met een verordeningen vinden we terug in artikel 2.3.1. van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (<https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1018245.html#H1046253>).

<sup>7</sup> De ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) werken het beleid uit de structuurplannen voor een bepaald deel van het grondgebied verder uit. Dit gebeurt door op een kaart de bodembestemming aan te geven en het grafisch plan te voorzien van een tekst met stedenbouwkundige voorschriften, die altijd moeten worden ondergebracht in een bepaalde categorie van gebiedsaanduiding. Zie ook: Debersaques G. & Defoort P.-J. (2010). Ruimtelijke uitvoeringsplannen, in: Hubeau B., e.a. (eds). Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw. Brugge, Die Keure, p. 259-384.

<sup>8</sup> Voor dit overzicht baseren we ons op een analyse gemaakt door het departement Omgeving, voor meer informatie zie: <https://www.ruimtevlaanderen.be/VCROincijfers/verordeningen>

Figuur 1: Weergave van enkele veelvoorkomende gemeentelijke verordeningen, volgens het jaar dat ze voor het eerst aan bod komen.



Bron: Departement Omgeving (sd)<sup>9</sup>.

De figuur toont onder meer aan dat vanaf 1996 er voor de eerste keer sprake is van verordeningen over de woonkwaliteit. Vanaf dan worden er twee à drie verordeningen met betrekking tot de woonkwaliteit per jaar goedgekeurd, en blijft dit aantal relatief stabiel doorheen de tijd. Op moment van de analyse door het departement Omgeving hebben 32 gemeenten een dergelijke verordening (waarbij West-Vlaanderen het grootste aantal optekent, namelijk 14). Deze verordeningen kunnen een breed spectrum aan normerende bepalingen bevatten, zoals minimale oppervlakte woonruimtes, inval daglicht, voorzieningen buitenruimte of parkeerplaats edm. Met het oog op de kwaliteit van de woonsituatie worden er vanaf 2004 ook verordeningen opgesteld die specifiek handelen over de oprichting van nieuwe meergezinswoningen en over het opdelen van bestaande woningen. Ook hier blijft het aantal goedgekeurde verordeningen per jaar relatief stabiel; en in totaliteit stelden 22 gemeenten zo een verordening op.

Bovenstaande geschetste evolutie geeft aan dat hoewel 'ruimtelijke ordening' aan de basis ligt van het opstellen van verordeningen er gaandeweg ook 'wonen' wordt bij betrokken. Hoewel hierbij eerder ruimtelijke bekommernissen een rol spelen (zoals het vastleggen van minimale oppervlaktes) spelen ze in op facetten die ook binnen het woonbeleid zelf de nodige aandacht behoeven. Het bestaan van verordeningen die het wonen

<sup>9</sup> Bron: [https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/201711\\_Verordeningen\\_feitenfiche.pdf](https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/201711_Verordeningen_feitenfiche.pdf)

aanbelangen, zegt weinig over de achterliggende woonvisie of de relatie met het (lokale) woonbeleid (of welke effecten op de woonmarkt ze beogen). In wat volgt, gaan we, steunend op gesprekken met stedelijke ambtenaren uit diverse steden<sup>10</sup> en andere experts, dieper in op de betekenis van verordeningen voor het woonbeleid.

### 3 VERORDENINGEN EN WONEN IN DE PRAKTIJK

Welke verordeningen er bestaan, is grotendeels bepaald door de specifieke lokale context, zo blijkt uit de interviews. Naast de algemene stedenbouwkundige verordeningen, bestaan er ook verordeningen die inspelen op specifieke aspecten, zoals de opdeling van eengezinswoningen, hospita-wonen en/of kamerwonen. Welke elementen verordeningen kunnen bevatten en wat ze beogen, beschrijven we in 3.1. De effecten die ze volgens de stedelijke ambtenaren teweegbrengen komt aan bod in 3.2

#### 3.1 UITEENLOPENDE ELEMENTEN IN STEDELIJKE VERORDENINGEN

Bij de gecontacteerde steden blijkt dat de **thematiek van het opdelen van bestaande woningen** frequent voorkomt. De totstandkoming van een verordening met deze thematiek kent evenwel verschillende gronden zoals blijkt uit de gevoerde gesprekken. Er wordt onder meer verwezen naar het relatieve tekort aan (betaalbare) gezinswoningen in de stad, het kwaliteitsaspect en de druk op de publieke ruimte en op de woningmarkt.

(1) De steden stellen dat ze nog steeds geconfronteerd worden met het wegtrekken van gezinnen (de 'stadsvlucht'). Hoewel dit een complex fenomeen is, is een van de oorzaken de relatieve afwezigheid van een (betaalbaar) aanbod aan gezinswoningen. Dergelijk aanbod wordt niet gecreëerd door nieuwbouw daar deze veelal appartementen realiseert. Het tegengaan van opdelingen kan ervoor zorgen dat ingespeeld kan worden op de typologie van woningen zodoende de vraag van bijvoorbeeld (jonge) gezinnen en het aanbod meer op elkaar af te stemmen. (2) Vanuit de vaststelling dat sommige woningen zich er gewoonweg niet toe lenen om op te delen is de maatregel eveneens ingegeven door het kwaliteitsaspect. Volgens de stedelijke ambtenaren zou een opdeling een kwaliteitsontwaarding (op termijn) betekenen door het creëren van te kleine oppervlaktes en het intensiever gebruik van het gebouw. (3) Verder wordt de druk op de publieke ruimte (en het aantal parkeergelegenheden) aangehaald als bijkomend motief. (4) Tenslotte kan het ontmoedigen van de opdeling van woningen tevens ingegeven zijn door het toenemend aantal studenten die een druk zet op de reguliere woonmarkt.

---

<sup>10</sup> Volgende steden werden gecontacteerd: Antwerpen, Gent, Mechelen, Oostende.

Een andere manier waarop ingespeeld kan worden op **de diversiteit van het aanbod** is het onderwerpen van een verkaveling aan diverse bepalingen of voorschriften. In een aantal steden werd geopteerd om een voorbehouden deel aan sociale huurwoningen op te nemen (onder een aantal voorwaarden zoals de grootte van het project). Bijvoorbeeld werd door de stad Gent initieel een sociale last opgelegd maar door de vernietiging van de sociale last in het grond- en pandendecreet<sup>11</sup> werd deze opnieuw ingetrokken. Andere steden of gemeenten, zoals de stad Antwerpen, gaan dan weer na hoe alternatieven kunnen worden uitgewerkt onder de vorm van een last met gemeenschappelijk nut (o.a. voorzieningen zoals crèches of andere publieke voorzieningen). Verder kan de ruimtelijke zonering van specifieke woontypologieën worden vermeld. In Antwerpen wordt locatie-gebonden aandacht verleend aan bepaalde types van woningen, bijvoorbeeld gericht op het aantrekken van huishoudens met kinderen.

Een weliswaar niet-verordenend instrument dat inspeelt op de diversiteit van het aanbod is de Gentse Woningtypetoets, dat een kader biedt waarbinnen (duidelijk) gedefinieerd wordt waar meergezinswoningen toegelaten zijn, waar eengezinswoningen verplicht zijn, en waar andere woningtypes tot de mogelijkheden behoren<sup>12</sup>. In principe moeten alle aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning of (kleinere) verkavelingsvergunningen waarbij een woonfunctie wordt gevraagd, de woningtypetoets doorlopen. Daarbij gaat het zowel om nieuwbouwprojecten als om verbouwingen en herbouw. Er zijn weliswaar uitzonderingen waarvoor de toetsing niet toegepast moet worden (zoals bijvoorbeeld voor panden die volgens het Algemeen Bouwreglement te beschermen eengezinswoningen zijn, voor grotere terreinen waarvoor via ontwerpelijk onderzoek bepaald wordt welke woningtypes geschikt zijn, voor panden gelegen in straten waar het residentieel karakter volledig weg is).

Een ander mogelijk onderwerp van stedelijke verordeningen is het **tegengaan van de onderbenutting van de woningen**, dit vanuit de vaststelling dat enerzijds er een enorme druk is op de woonmarkt en anderzijds dat het woonpatrimonium niet altijd optimaal gebruikt wordt. Onder meer de stad Gent heeft hiertoe een specifieke verordening ontworpen, namelijk deze omtrent **hospitakamers**. Via dit instrument wenst het beleid het ter beschikking stellen van een kamer in een bestaande 'onderbenutte' eengezinswoning aan te moedigen. Het betreft op zich geen (stedenbouwkundige) opdeling van woningen maar het tijdelijk aanbieden van een kamer, en dit wordt wel onderworpen aan de vergunningsplicht. De beperking in de tijd en de beperking tot één of twee kamers per eengezinswoning maakt dat het statuut van eengezinswoning overeind blijft: juridisch wordt de regeling inzake kamerwoningen niet van toepassing geacht op de ter beschikking gestelde kamer (en blijft de kamer een onderdeel van de eengezinswoning). Echter, op de aangeboden kamer kan de bewoner wel worden gedomicilieerd. De steden die dergelijke verordening invoerden, hanteren een verschillende vooropgestelde doelgroep. Terwijl in Antwerpen het beperkt blijft tot studenten die dergelijke kamer kunnen betrekken, kan iedereen die dit wenst op een hospitakamer gaan wonen in Gent.

---

<sup>11</sup> Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid van 27 maart 2009, B.S. 15 mei 2009.

<sup>12</sup> De woningtypetoets heeft evenwel geen verordenend karakter.

Een andere verordening vinden we in Oostende terug, namelijk het **stedelijk kamerreglement**. Kamers komen frequent voor in Oostende, en het betreft een gegeven dat historisch gegroeid is. De druk op het segment van de kamerwoningmarkt werd aangewakkerd door strengere stedenbouwkundige voorschriften in omliggende steden en gemeenten waardoor heel wat bewoners van kamers aangewezen waren op de kamerwoningmarkt in Oostende. De kamerwoningmarkt was destijds evenwel een precair segment zowel naar woonkwaliteit als naar brandveiligheid. Het was de betrachting van de stad Oostende om een sanering door te voeren en tegelijk de kwaliteit van het segment duurzaam te verbeteren. Na het in kaart brengen van de situatie werd een actieplan opgesteld. De opmaak van een verordening, waarin het aanbieden van kamers aan een voorafgaande vergunning werd onderworpen, is hier een van de essentiële elementen van.

Uit de gesprekken bleek ook dat de gecontacteerde steden bepalingen inzake **autoparkeerplaatsen** hebben opgesteld, die meestal opgenomen worden in een algemene stedenbouwkundige verordening (vaak samen met een waaier aan diverse thema's<sup>13</sup>). De parkeernormen kunnen verschillen naargelang bepaalde zones van de stad en/of per functie (woongebouw, serviceflats, sociale woningen, handel, ...). Vaak koppelt men het aantal woonentiteiten in het te realiseren wooncomplex aan het aantal parkeerplaatsen (bijvoorbeeld in Antwerpen geldt naargelang het type een verhouding van 1,2 tot 1,5 parkeerplaatsen per woonentiteit).

## 3.2 BEOORDELING

Over het algemeen achten de steden het werken met verordeningen nuttig. Ze zijn deze instrumenten genegen daar het hen in staat stelt om een bepaalde thematiek te regelen en/of hierop in te grijpen.

Een verordening die de opdeling van woningen regelt, wordt door de gecontacteerde steden algemeen als noodzakelijk ervaren. Ze menen onder meer dat een vast contingent aan eengezinswoningen nodig is om gezinnen in de stad te houden. Ondanks de diverse regelingen wordt erkend dat het opdelen van bestaande eengezinswoningen nog steeds her en der plaatsvindt. Naast winstmotieven ligt vooral de stedelijke context met (toenemende) druk op de woningmarkt hier aan de basis. De opvolging van de verordening wordt dan ook als essentiële randvoorwaarde aangehaald voor een efficiënte doorwerking op het terrein.

Naast de opvolging van de verordening is zowel de vergunningsplicht als het handhavingsluik (met o.a. sancties) cruciaal. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat in Oostende de verordening kamerwonen ertoe geleid heeft dat dit segment naar kwaliteit en omvang is gesaneerd. De opgelegde vergunning is geldig voor een periode van tien jaar. Daarnaast is een administratieve sanctie (geldboete) en/of de sluiting van de woning mogelijk wanneer de eigenaar van de kamerwoning geen vergunning kan voorleggen. Medio 2018 zijn er in Oostende zo'n 80 à 90 kamerwoningen vergund. Naast de kwaliteitsverbetering geven de stedelijke ambtenaren aan dat door de gehanteerde aanpak de kamerwoningmarkt veiliger is geworden (brandveiligheid en elektriciteitsrisico's).

---

<sup>13</sup> Welke concreet allemaal aan bod komen, is verschillende voor de geselecteerde steden. Naast allerlei zaken in verband met wonen kan het ook gaan over voorschriften inzake uiterlijke kenmerken van de gebouwen (daken, gevels), bouwtechnische elementen ed.



Volgens hen zijn de vooropgestelde doelen - met name het saneren van de kamerwoningmarkt en het blijvend onder controle houden van dit segment - bereikt. De vooropgestelde sanering kon maar worden behaald dankzij voldoende toezicht en de mogelijkheid om sancties op te leggen. Dit vergt uiteraard een nauwe samenwerking tussen de verschillende diensten (ruimtelijke ordening, wonen, politie), en wordt aangehaald als een belangrijke randvoorwaarde voor de succesvolle toepassing.

Hierbij aansluitend kan worden verwezen naar de algemene stedenbouwkundige verordening van zowel Antwerpen als van Mechelen. De opmaak van dergelijke verordening is het resultaat van een samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen. Door deze brede betrokkenheid vormt de stedenbouwkundige verordening een veruitwendiging van de visie van het beleid. Volgens de stedelijke ambtenaren in Antwerpen en Mechelen draagt dit ook bij tot het creëren van de nodige draagvlak voor de effectieve uitwerking van de verordening in de praktijk. Een geïntegreerde verordening kan dan ook op het terrein bijdragen tot een totaalaanpak en het uitklaren van de stedelijke visie over de beleidsvelden heen.

Het opnemen van normen voor autoparkeerplaatsen in een verordening zorgt voor een aanbod aan parkeerplaatsen wanneer een nieuwbouwproject eenmaal gerealiseerd is. Dit stelt dan ook volgens de stedelijke ambtenaren de stad in staat om een bepaalde nood te lenigen en potentiële parkeerdruk op te vangen.

## 4 BELEIDSREFLECTIES

In eerdere adviezen<sup>14</sup> heeft de Vlaamse Woonraad het belang van het lokale niveau als regisseur binnen het woonbeleid onderstreept. In dit advies staan we stil bij een specifiek beleidsinstrument van het lokale niveau dat hiertoe kan bijdragen, namelijk de gemeentelijke verordening. Zo kan een stad of gemeente richtlijnen uitwerken om diverse doelstellingen te realiseren op verschillende beleidsdomeinen, waaronder het woonbeleid (zoals de verruiming van een specifiek aanbod). Een stedenbouwkundige verordening vormt dan een wettelijk instrument om via bouwaanvragen en vergunningsaanvragen sturend op te treden. Het biedt het lokale niveau bovendien de mogelijkheid om in te spelen op de specifieke lokale context. Waarnemers merken op dat het tot stand komen van toekomstige verordeningen door een recent arrest van het Hof van Justitie<sup>15</sup> mogelijk bemoeilijkt kan worden. In dit arrest worden de verordeningen beschouwd als een plan, project of programma zoals vermeld in de Europese plan-MER-richtlijn (waardoor een milieu-effectenrapportage noodzakelijk wordt). Deze bijkomende vereiste vormt een juridische randvoorwaarde en mogelijks een bijkomende drempel.

---

<sup>14</sup> Zie o.a. Advies Een raamwerk voor het woonbeleid. Naar een kader voor lokaal woonbeleid, Advies 2017/15, 30 november 2017.

<sup>15</sup> Zie Arrest van het hof van Justitie (C-671/16) van 7 juni 2018.

## 4.1 WOON- EN RUIMTELIJKE PROBLEMATIEK

Of gemeentelijke verordeningen (reglementen) het (woon)beleid vorm kunnen geven werd tijdens de gesprekken genuanceerd benaderd. Hoewel bijvoorbeeld de woonkwaliteit gewaarborgd kan worden door de opdeling van eengezinswoningen te regelen, werd tegelijk gesteld dat de verordeningen doorgaans een breder opzet kennen en verder reiken dan het beleidsveld wonen. Zo moet het ontmoedigen van opdelen van woningen ertoe leiden dat gezinnen een voldoende aanbod in de stad vinden. Evenzeer is het streven naar een aanbod aan specifieke woontypes een mogelijkheid om de stad naar sociaal weefsel te versterken. De verordeningen beogen bijgevolg vaak het verenigen van **diverse doelstellingen uit verschillende beleidsvelden** (wat noodzakelijk is door het lokale opzet). Een aantal experts meent dat het resultaat hierbij doorgaans in hoofdzaak bepaald wordt vanuit ruimtelijke overwegingen (bv. bij het vooropstellen van woontypes).

Volgens de Raad kunnen enkele kanttekeningen en/of opmerkingen worden geformuleerd. Vooreerst is het van belang om voorafgaandelijk steeds de vooropgestelde **beleidsdoelstellingen uit te klaren** (zowel op vlak van ruimtelijke ordening als op vlak van wonen, mobiliteit edm). Dit vergt een afweging tussen de diverse beleidsvelden, waarbij naast ruimtelijke elementen eveneens aspecten uit andere beleidsvelden in overweging moeten genomen worden. Tevens is het aangewezen de opmaak van verordeningen te baseren op voldoende cijfermateriaal en/of studies. Het verduidelijken van de onderbouwende redenen, de achterliggende visie, dit samen met de manier waarop de doelstelling moet worden verwezenlijkt, komt tegemoet aan de transparantie en de rechtszekerheid. Zo liggen aan de grondslag van het verbod om eengezinswoningen op te delen volgens waarnemers eveneens fiscale motieven. Het aantrekken van tweeverdieners naar de stad is volgens de Raad op zich een legitiem doel, maar de doelstellingen worden niet steeds geëxpliciteerd (het is overigens onzeker of de stedelijke financiële problematiek via een ruimtelijk beleid moet/kan worden geredieerd). Daarnaast is het evenzeer van belang de beoogde **sturing/ effecten te benoemen, en de impact** van de verordening op het terrein op te volgen en te monitoren (onder meer naar aanbod).

Verder stelt de Raad vast dat de aangehaalde onderwerpen in stedelijke verordeningen vaak gelinkt kunnen worden met een **bovenlokale problematiek**. Zo is de betrachting om gezinnen naar de stad aan te trekken evenzeer een antwoord op een aantal suburbane ontwikkelingen. In eerder advies heeft de Raad aangedrongen op een bovenlokale/regionale aanpak van de problemen<sup>16</sup>. Mede omwille van het gebrek aan bovenlokale kaders en/of ondersteuning worden steden en gemeenten genoodzaakt specifieke verordeningen op te maken om in te grijpen op diverse problemen. Elke stad wordt geconfronteerd met (gelijkaardige) vragen waarbij het lokale niveau telkenmale eigenstandig naar oplossingen moet zoeken, terwijl het instrument van de verordening hiertoe niet steeds optimaal is. Het is dan ook volgens de Raad van belang om op gewestelijk niveau voldoende kaders aan te reiken om beleidsveld-overstijgende en/of bovenlokale problemen op vlak van ruimtelijke ordening, woonbeleid, mobiliteit te kunnen aanpakken<sup>17</sup>. Uiteraard moeten deze kaders voldoende ruimte laten om lokaal te kunnen differentiëren en om een eigen beleid te kunnen ontwikkelen.

<sup>16</sup> Advies naar een raamwerk voor het woonbeleid, advies 2017/15 van 30 november 2017.

<sup>17</sup> Zie ook advies naar een raamwerk voor lokaal woonbeleid, advies 2017 /15 van 30 november 2017.

## 4.2 BEPERKTE IMPACT WONEN

Verordeningen kunnen (samen met andere instrumenten zoals ruimtelijke ontwikkelingsplannen) inspelen op de realisatie van een gericht aanbod aan woontypes en/of lokaal territoriale differentiatie (cf. Mechelen en Antwerpen). Een ander voorbeeld betreft de aanpak van de ‘verappartementisering’ van de dorpskernen, wat lokaal via een specifieke verordening kan worden geregeld (waarbij de projectrealisatie wordt gekoppeld aan bepaalde voorwaarden). Volgens de Raad is het logisch dat lokale besturen wensen in te spelen op bepaalde vragen, op veronderstelde noden en de nodige diversiteit in de woningvoorraad kunnen bewaken of bewerkstelligen. Verordeningen kunnen bijgevolg in een ruime mate een impact hebben op de projectrealisaties (naar typologie, oppervlakte, aantal bouwlagen), en bepalen bijgevolg de lokale woonsituatie. Toch is de verordening als instrument voor het lokaal woonbeleid (en het remediëren van lokale woonproblemen) **naar reikwijdte en slagkracht eerder beperkt**. Zo is volgens waarnemers het voeren van een specifiek doelgroepenbeleid via een verordening moeilijk (en zelfs niet of minder opportuun). Een verordening beoogt via het opleggen van algemene regels een generieke doelstelling te realiseren, wat niet noodzakelijk samen spoort met **een doelgroepgerichte of subjectbenadering**. In die visie is in eerste instantie een gericht beleid vanuit het ‘eigen’ beleidsveld aangewezen om specifieke doelgroepen te bereiken (bv. de ondersteuning van de toewijzing van sociale huurwoningen aan een specifieke doelgroep via een toewijzingsreglement). De Raad kan dit grotendeels bijtreden: een verordening blijft in essentie een instrument die in hoofdzaak een ruimtelijke problematiek moet verhelpen. Hoewel de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening<sup>18</sup> en het vergunningsdecreet<sup>19</sup> de mogelijkheid voorzien om via stedenbouwkundige (gewestelijke) verordeningen tegemoet te komen aan de behoefte van specifieke maatschappelijke groepen, worden tegelijk duidelijke grenzen vooropgesteld, onder meer naar grootte kavels, typologie, kwaliteit, vloeroppervlakte, volume .... De Raad beschouwt de stedenbouwkundige verordeningen dan ook eerder als **ondersteunend en complementair** aan een gerichte beleidsaanpak ontwikkeld in het ‘eigen’ beleidsveld.

## 4.3 SAMENGAAN VAN GEWESTELIJKE EN LOKALE DOELSTELLINGEN

In eerdere adviezen heeft de Raad gepleit voor een afstemming tussen lokaal vooropgestelde doelstellingen en gewestelijke doelen<sup>20</sup>. In het bijzonder komt dit tot uiting in de verordeningen waar rekening moet worden gehouden met zowel de lokale context met zijn specifieke noden als met gewestelijk vooropgestelde doelen.

Zo zetten bijvoorbeeld verschillende stedenbouwkundige verordeningen van de gecontacteerde steden in op het tegengaan van de opsplitsing van eengezinswoningen (zij het al dan niet gekoppeld aan minimumoppervlaktes en/of typologie). Tegelijk worden deze steden gekenmerkt door een relatief grotere

---

<sup>18</sup> Artikel 2.3.1., eerste lid, 11° VCRO

<sup>19</sup> Artikel 75, lid 2, 2° omgevingsvergunningdecreet van 25 april 2014.

<sup>20</sup> Zie ook advies naar een raamwerk voor lokaal woonbeleid, advies 2017 /15 van 30 november 2017.

bevolkingsgroei dan de kleinere steden en gemeenten, en bijgevolg hebben ze nood aan een voldoende ruim aanbod aan woongelegenheden en kleinere woonentiteiten (dit omwille van de demografische evolutie). Daarnaast blijft een aanbod aan grotere woonentiteiten nodig om in te spelen op de toename van nieuw samengestelde gezinnen en grote gezinnen. Met het oog op het lokale aanbodbeleid is het volgens de Raad **wenselijk de verschillende vragen en noden af te wegen**. Zo dient een mogelijk verbod tot opsplitsing van woningen en/of het hanteren van ruimere oppervlakenormen in nieuwbouwprojecten vanuit diverse invalshoeken te worden beoordeeld, waarbij zowel lokale noden (o.a. de nood aan eengezinswoningen, de nood aan kleine entiteiten, de druk op de onderste lagen van de private huurmarkt) als mogelijke gewestelijke doelstellingen (o.a. inzake compacter en energiezuinig bouwen) in ogenschouw moeten worden genomen. Zo kan de realisatie van de doelstellingen rond stadsverdichting, zoals geformuleerd in het beleidsplan Ruimte Vlaanderen, een element zijn in de lokale beslissing over het aanbodbeleid. De Raad pleit voor een congruent beleid en het **maximaal samen sporen** van vooropgezette gewestelijke en lokaal geformuleerde doelen.

De nood aan het samen sporen van doelstellingen geldt evenzeer voor verordeningen met bepalingen over parkeernormen. De realisatie van extra woonentiteiten in een bepaalde wijk heeft uiteraard gevolgen voor het parkeer- en mobiliteitsbeleid en dit moet worden aangepakt. Tegelijkertijd moet volgens de Raad de kans worden gegrepen om **in te spelen op een mogelijke mentaliteitswijziging** inzake mobiliteit en de positie van de auto binnen de stadsmobiliteit. Zo kunnen bijvoorbeeld naast de klassieke normen ook normen opgenomen worden die nieuwe mobiliteitsvormen, zoals standplaatsen voor autodelen en/of ruimtes voor fietsdelen, in rekening brengen. De Raad meent dan ook dat het aangewezen is om verordeningen aan te wenden om vernieuwende ideeën te ondersteunen (en/of om gewestelijke doelstellingen te kunnen realiseren). Interessant hierbij is de vraagstelling hoe verordeningen kunnen bijdragen aan het geschetste toekomstbeeld binnen Slim Wonen en Leven.

Specifieke onderwerpen zoals **gemeenschappelijke woonvormen/cohousing** hebben volgens een aantal experts nood aan een gewestelijk uitgewerkt kader waarop lokale initiatieven zich vervolgens kunnen ontwikkelen (cf. destijds de kamerregelgeving). Momenteel botst de ontwikkeling van dergelijke woonvormen op reglementaire belemmeringen en/of obstakels (inzake domicilie, fiscaliteit en RSZ)<sup>21</sup>. Een gemeenschappelijk kader kan ervoor zorgen dat dergelijke knelpunten binnen de context van samenhuizen weggewerkt worden. In eerder advies<sup>22</sup> pleitte de Raad om voldoende kansen te bieden aan het tot stand komen van experimenten en nieuwe woonvormen. Een ander voorbeeld betreft het mogelijk maken van *'tiny houses'* in het kader van zorgwonen. Dit is nu niet mogelijk omdat het woonzorgdecreet de inplanting van de zorg in de woning vooropstelt. Een gewestelijke regeling kan een tijdelijke constructie los van de woning toelaten. Een gewestelijk kader zou verder kunnen bijdragen tot het ontlasten van de druk op de reguliere woonmarkt (bijvoorbeeld een raamwerk voor de regeling van Airbnb in (kunst)steden). Algemeen kan de Raad dergelijke vragen bijtreden, en is het nuttig om ondersteuning en/of richting te kunnen bieden.

---

<sup>21</sup> Zie onder andere Van den Houte, K., e.a. (2015). Gemeenschappelijk wonen. Leuven, Steunpunt Wonen.

<sup>22</sup> Advies over de Proefomgeving voor experimentele woonvormen en de coördinatie van de woninghuurwetgeving, Advies 2016/10, 6 september 2016.

Een belangrijke (onomkeerbare) ontwikkeling betreft het **vooropstellen van een meer duurzame samenleving** (gekoppeld aan de doelstellingen van de visie 2050 en de SDG van de VN). Een aantal steden en gemeenten zetten hierop in en wensen bijvoorbeeld op (korte) termijn klimaatneutraal te worden. Hierop kan worden ingespeeld via het verordeningsbeleid, bijvoorbeeld wat betreft het bouwtechnisch proces en de te gebruiken bouwmaterialen. Het vormt een belangrijke uitdaging om op lokaal vlak toekomstgericht te werken en de beschikbare instrumenten hiertoe aan te wenden, onder meer door het inspelen op demografische tendensen (cf. typologie) en de evolutie op vlak van kwaliteit en energetische standaarden. Dit vergt volgens de Raad een beleid uitgewerkt in samenspraak tussen de diverse overheden.

#### 4.4 RANDVOORWAARDEN

Tijdens de gevoerde gesprekken kwam duidelijk naar voor dat een succesvolle toepassing van de verordeningen enkel mogelijk is wanneer tegemoetgekomen wordt aan de volgende randvoorwaarden:

- (1) het is noodzakelijk dat de diverse **diensten nauw samenwerken en overleggen**: enkel een gedeelde aanpak tussen verschillende beleidsvelden zal een gezamenlijke problematiek kunnen remediëren. Dit is vooral aangewezen voor die problematieken die zich op het snijvlak van ruimte en andere beleidsvelden zoals wonen en mobiliteit bevinden (cf. de opdeling van eengezinswoningen in meerdere entiteiten);
- (2) dit vereist eveneens een **afstemming van de regelgeving**, bijvoorbeeld van wonen en van ruimtelijke ordening. Zo kunnen de diverse woonentiteiten in een woning conform de woonkwaliteitsnormen zijn, maar vanuit stedenbouwkundig oogpunt kan de opdeling van de woning problematisch zijn. De regelgeving in de diverse beleidsvelden moet op het terrein congruent kunnen werken;
- (3) en ook op het vlak van **toezicht, controle en sanctionering** is samenwerking tussen bijvoorbeeld de dienst Wonen, Ruimtelijke Ordening en Toezicht noodzakelijk om de verordening op het terrein te laten resulteren in wenselijk effecten.

Volgens de Raad laat de verordening toe een problematiek die zich manifesteert op diverse beleidsvelden aan te pakken (ook al ligt de kern van het probleem vaak buiten het beleidsveld wonen maar heeft het er wel een effect op). Het is bij de toepassing van de verordening evenwel noodzakelijk de samenwerking tussen verschillende diensten, de diverse beleidsdomeinen te faciliteren en aan te moedigen. Verder meent de Raad dat de verordening uitgebouwd moet worden met een opvolgings- en sanctieluik (om op het terrein voldoende effectief te kunnen zijn).

#### 4.5 BIJZONDERE ASPECTEN

##### ***Gemeenschapslasten***

Zoals hoger gesteld kan het lokale beleid voorwaarden of bijzondere realisaties opleggen aan de bouwprojecten, zoals de **realisatie van een voorziening van algemeen nut** (decretaal toegelaten door het VCRO). Een dergelijke gemeenschapslast moet redelijk en evenredig zijn. Tevens kan deze last worden gekoppeld aan mogelijke voordelen (bijvoorbeeld de toestemming om hoger te bouwen). Wanneer de voorziening van algemeen nut niet wordt of niet kan worden gerealiseerd, wordt vaak een geldelijke compensatie gehanteerd. Het is hierbij noodzakelijk dat het bedrag in verhouding staat met de vooropgestelde prestatie. Bovendien moet de geldelijke compensatie kunnen terugvloeien naar de buurt of het project (afwending zou juridisch kunnen worden beschouwd als een belasting, wat niet in een verordening geregeld kan worden). Het is volgens de Raad aangewezen een dergelijk mechanisme juridisch sluitend te maken (en in een duidelijke regeling uit te werken). Eveneens halen waarnemers aan dat het opleggen van lasten op lokaal niveau de werkbaarheid niet ten goede komt, en daarom kan geopteerd worden voor een generieke (gewestelijke) regeling. Volgens de Raad is het aangewezen dit nader te onderzoeken.

Een voorbeeld van dergelijke gewestelijke regeling is de bepaling binnen het grond- en pandendecreet dat in bepaalde gevallen een aanbod bescheiden woningen dient gerealiseerd te worden in projectontwikkelingen. Het grond- en pandendecreet biedt hiertoe de juridische grondslag en bepaalt de voorwaarden en modaliteiten (onder meer inzake projectgrootte en bouwvolume, bv. 240m<sup>3</sup> voor appartementen tot twee slaapkamers). De gemeente kan in een verordening de decretaal bepaalde voorwaarden verder beperken. Het is niet duidelijk wat op het terrein de impact is van de decretaal bepaalde bescheiden last, en hoeveel gemeenten en steden een specifieke verordening bescheiden last hebben opgemaakt. Waarnemers vermoeden een eerder geringe belangstelling (een en ander kan te maken hebben met het feit dat het gros van de bouwprojecten sowieso voldoet aan de vooropgestelde volumennorm). De Raad vraagt dan ook dat wordt nagegaan hoe en in welke mate een lokale invulling plaatsvindt en hoe een dergelijke regeling op het terrein wordt beoordeeld.

De regeling uit het decreet grond- en pandenbeleid m.b.t. **sociale normen en lasten** werd eind 2013 vernietigd door het Grondwettelijk Hof<sup>23</sup>. Niettegenstaande deze vernietiging wordt het lokaal opleggen van een sociale last via een stedelijke verordening nog toegepast. Een beperkt aantal gemeenten legt via het lokaal ruimtelijke ordeningsbeleid een percentage sociaal woonaanbod op aan welbepaalde private bouwprojecten (en dit zonder dat deze kunnen genieten van de vernietigde staatssteun). Een aantal waarnemers ervaart een dergelijke sociale last als weinig proportioneel, en aanleiding tot bijkomende kosten (wat de betaalbaarheid van het deel private woningen onder druk zet). De Raad heeft zich in eerder advies<sup>24</sup> achter het standpunt van de Europese commissie geschaard die de figuur van compenserende lasten -verbonden aan een vergunning- als publiekrechtelijk instrument aanvaardt. De Raad stelde dat een overheid welomschreven redenen kan hebben om een last op te leggen, maar dit instrument mag slechts worden ingezet om onmiskenbaar een doel van algemeen belang te bewerkstelligen (zoals het realiseren van sociale huisvesting). Ook de Raad van State heeft

---

<sup>23</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft in twee arresten van 7 november 2013 een aantal bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid vernietigd. In het arrest nr. 144/2013 werd regeling inzake sociale normen en lasten vernietigd.  
<sup>24</sup> Advies over wonen in eigen streek, advies 2017/16 van 21 december 2017.



de gemeentelijke bevoegdheid hiertoe, en dit met het oog op de realisatie van sociale huisvesting, erkend<sup>25</sup>. Indien geopteerd zou worden voor een sociale last is volgens de Raad een **generieke regeling** eerder aangewezen, omwille van de mogelijke staatsteun die private actoren hierdoor kunnen bekomen (met onder meer een verlaagde btw).

### ***Pseudowetgeving***

Experts wijzen op het gebruik en het risico van ‘pseudowetgeving’. Dit betreft de situatie waarin een verordening als normerend instrument ontbreekt en waarbij de vergunningsbeslissing wordt gebaseerd op algemene richtinggevende beleidsdocumenten of -intenties. De vergunningsbeslissing wordt weliswaar (mede) gemotiveerd vanuit deze beleidsintenties, maar zonder dat deze effectieve criteria voor de beslissing inhouden. Deze werkwijze is door de Raad van State bekrachtigd<sup>26</sup>, in het bijzonder wanneer de **beleidsmatig gewenste ontwikkelingen op voldoende wijze kenbaar gemaakt zijn of veruitwendigd** zijn (bijvoorbeeld door een niet-normerend structuurplan).

Experts menen dat de vergunningsbeslissingen in dergelijke gevallen op minder duidelijke gronden zijn gestoeld en de rechtszekerheid minder gegarandeerd is. Hoger werd het arrest van het Hof van Justitie aangehaald waarin gesteld werd dat bij de opmaak van verordeningen de MER-richtlijn gerespecteerd moet worden. Dergelijk arrest kan leiden tot een verhoogde toename van ‘pseudowetgeving’ (om de MER-richtlijn te ontlopen). De Raad meent dan ook dat de nodige waakzaamheid geboden zal zijn. Hoewel de Raad van State het gebruik van een niet-normerende element in de vergunningsbeslissing in beginsel toelaat, is de rechtszekerheid van alle partijen gebaat met de duidelijkheid van een verordende norm. In die zin moet volgens de Raad het steunen op niet-normerende elementen de **uitzondering** blijven. Verder zij het opgemerkt dat bepaalde steden ook een niet-normerende ‘beoordelingstoets’ gebruiken (woningtypetoets), om beleidsmatig aan te geven welke woontypologieën in welke zones van de stad wenselijk zijn. Een dergelijke toets kan een beleids optie ondersteunen en de beoogde sturing moet dan ook volgens de Raad minstens gepaard gaan met het kenbaar maken of veruitwendigen van de gewenste ontwikkelingen (om de werkwijze in overeenstemming te brengen met wat de Raad van State vooropstelt).

### ***Oppervlakte- en technische normen***

Hoger haalde de Raad de afstemming tussen de gewestelijke doelstellingen en kaders enerzijds en de ruimte om lokaal gedifferentieerd te kunnen werken anderzijds aan. In eerder advies<sup>27</sup> heeft de Raad gepleit voor een goede omkadering en het uitklaren van de verschillende opdrachten en verantwoordelijkheden. In dit verband is er bij enkele aangelegenheden mogelijk sprake van knelpunten en/of een spanningsveld.

---

<sup>25</sup> Recent door de Raad van State bekrachtigd in het (arrest nr. 236.658 van 2 december 2016).

<sup>26</sup> Arrest nr. 187.724 van 6 mei 2008, Raad van State 4 november 2008.

<sup>27</sup> Advies naar een raamwerk voor het lokaal woonbeleid, advies 2017/15 van 30 november 2017.

Zo vormt de **oppervlaktenormering** een extra aandachtspunt. Er is weliswaar een gewestelijke minimale regeling van de kamerwoningen maar tegelijk laat het decreet op lokaal vlak een strengere normering toe<sup>28</sup>. Deze verstrenging wordt lokaal toegepast via een verordening (waarbij dan ruimere minimumoppervlaktes voor kamers worden opgelegd). De Raad is op zich niet gekant tegen dergelijke mogelijke afwijkingen van de gewestelijke oppervlaktenormering voor kamers. Wel is het van belang om bij afwijking de beleidsdoelstellingen en de achterliggende visie te motiveren en te verduidelijken (zie ook hoger). Zo mag volgens de Raad een strengere normering niet leiden tot het stelselmatig uitsluiten van inkomenszwakke huishoudens of alleenstaanden. Verder moet (juridisch) de vraag worden gesteld of een verstrenging als ‘aanvullend’ kan worden beschouwd wanneer het Vlaams gewest reeds een minimale norm heeft ingevoerd (die op zich voldoende garanties zou moeten bieden). Daarnaast wordt vastgesteld dat een dergelijke afwijking lokaal eveneens wordt toegepast op woningen. Het is juridisch de vraag of de lokale overheid de bevoegdheid heeft strengere normen op te leggen voor woningen, nu de Vlaamse Wooncode hieromtrent niet in een afwijkingmogelijkheid voorziet. Het scheidt alvast een juridisch spanningsveld in die gemeenten waar wel een strengere normering wordt gehanteerd. Het is dan ook aangewezen dat het Vlaams gewest dit juridisch uitklaart.

Daarnaast wordt vastgesteld dat diverse steden en gemeenten in verordeningen ruime **oppervlaktenormen hanteren voor nieuw te bouwen woonentiteiten** (als reden wordt de woonkwaliteit en de leefbaarheid van de projecten vooropgesteld). Hoger werd aangehaald dat deze normen niet in overeenstemming zijn met de maatschappelijke en demografische tendensen. De gehanteerde ruimere oppervlaktenormen dragen ertoe bij dat de woonentiteiten duurder zijn en dat er minder vraag naar is (bijkomend kan op het terrein de realisatie van het project worden bemoeilijkt wanneer eveneens een verordening bescheiden wonen zou gelden). De Raad pleit voor een werkbaar evenwicht waarbij rekening wordt gehouden met bestaande vragen en noden enerzijds en de nood aan een duurzame kwaliteit en leefbaarheid van het project en de buurt anderzijds. Mogelijk kan dit lokaal worden afgewogen via een beoordeling op basis van een gerichte studie.

Tenslotte is er evenzeer de vraag naar een coherent en krachtig beleid, bijvoorbeeld op het vlak van brandveiligheid. Op dit ogenblik zijn brandnormen zowel federaal als gewestelijk en kunnen ze lokaal nog worden aangevuld. Dit kan een transparante en coherente toepassing in de weg staan. Streven naar coördinatie en een uniforme aanpak kan volgens de Raad bijdragen tot een (meer) efficiënte toepassing van de regelgeving. Ook moet worden nagegaan of ter zake het vooropstellen van duidelijke (gewestelijke) minimumnormen aangewezen is.

---

<sup>28</sup> Decretaal werd regeling van de kamerwoningen geïntegreerd in de Vlaamse Wooncode waarbij de afwijking op de minimale oppervlaktenorm werd behouden.