

Het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een pand

(welke handelingen die gepaard gaan met het opdelen van panden zijn vergunningsplichtig en vanaf wanneer?)

	1962	1970	1984	1996	1996	2000	2009
Inwerkingtreding:	22/04/1962			1/08/1996		1/05/2000	1/09/2009
Wettelijke basis	Stedenbouwwet 29/03/1962	Stedenbouwwet 29/03/1962	Stedenbouwwet 29/03/1962	Stedenbouwwet 29/03/1962	Coördinatie-decreet 22/10/1996 ¹	Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening 18/05/1999	Vlaamse Codex RO 15/05/2009
Het uitvoeren van werken	Vergunningsplicht (art. 44) ²	Vergunningsplicht (art. 44, §1) + K.B. 16/12/71 ³	Vergunningsplicht (art. 44, §1) + K.B. 16/12/71	Vergunningsplicht (art. 44, §1) + K.B. 16/12/71 (gewijzigd) ⁴	Vergunningsplicht (art. 42, § 1, 1°) + K.B. 16/12/71	Vergunningsplicht (art. 99, § 1, 1°) ⁵ + B.V.R. 14/04/2000	Vergunningsplicht (artikel 4.2.1, 1°) + B.V.R. 16/07/2010
Het wijzigen van het aantal woongelegenheden						Vergunningsplicht (art. 99, § 1, 7°) ⁶	Vergunningsplicht (art. 4.2.1, 7°)
Het wijzigen van de hoofdfunctie van een gebouw			Vergunningsplicht (artikel 44, § 1, 7°) ⁷ + B.V.R. 17/07/1984 ⁸	Vergunningsplicht (artikel 44, § 1, 7°) + B.V.R. 17/04/1984	Vergunningsplicht (art. 42, § 1, 7°) + B.V.R. 17/04/1984	Vergunningsplicht (art. 99, § 1, 6°) ⁹ + B.V.R. 14/04/2000 ¹⁰	Vergunningsplicht (4.2.1, 6°) + B.V.R. 14/04/2000

1. Het coördinatiedecreet van 22/10/1996 coördineert de bestaande Stedenbouwwet van 1962, die door alle wijzigingen en de regionalisering van de bevoegdheid ruimtelijke ordening erg onoverzichtelijk geworden was. Artikel 44 van de Stedenbouwwet wordt artikel 42 in het coördinatiedecreet.
2. Het bouwen, afbreken, herbouwen of verbouwen wordt vergunningsplichtig gesteld. Er wordt enkel een uitzondering gemaakt voor instandhoudings- of onderhoudswerken. Daarmee is quasi alles gevat door de vergunningsplicht. Het onderverdelen van een woning in meerdere woonentiteiten moet duidelijk als een vergunningsplichtige verbouwing worden gezien (tenzij letterlijk geen enkel werk werd uitgevoerd), aangezien het niet als een instandhoudings- of onderhoudswerk kan worden gekwalificeerd. Instandhoudings- of onderhoudswerken zijn werken die erop gericht zijn een constructie in goede staat van onderhoud te bewaren (R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw*, 1983, Antwerpen, Kluwer, 115). Het omvormen van het aantal woonegelegenheden in een pand is meer dan enkel het pand in goede staat van onderhoud bewaren.
3. Bij K.B. van 16/12/1971 stelt men een aantal kleine werken vrij van vergunningsplicht. Het omvormen van een eengezinswoning naar meergezinswoning vraagt een minimum aan werken, die vergunningsplichtig blijven. Bovendien bepaalt artikel 3 van het K.B. van 16/12/1971 uitdrukkelijk:
*“De volgende werken en handelingen zijn vrijgesteld van het eensluitend advies van de gemachtigde ambtenaar, maar blijven onderworpen aan de door artikel 44 van de wet voorgeschreven vergunning:
1° de verbouwingswerken binnen in het gebouw of de werken voor de geschiktmaking van de lokalen – met inbegrip van de overeenkomstige uitrusting met sanitaire, elektrische, verwarmings- en verluchttingsinstallaties – voor zover ze noch de oplossing van een eigenlijk constructievraagstuk, noch de wijziging van het volume, noch het architectonisch karakter van het gebouw vergt;”*
4. Het K.B. van 16/12/1971 wordt gewijzigd met ingang van 1/08/1996. De lijst van niet-vergunningsplichtige werken wordt uitgebreid (bv. het plaatsen van een badkamer), maar indien deze werken het wijzigen van het aantal woonegelegenheden met zich brengt, of een wijziging in het gebruik of de bestemming (van loods naar woning), blijft de vergunningsplicht gelden!
5. In het DRO worden enkel instandhoudings- of onderhoudswerken die geen betrekking hebben op de stabiliteit, vrijgesteld.
6. Vergunningsplichtig is: “in een gebouw het aantal woonegelegenheden wijzigen die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer”.
Met ingang van 1/05/2000 wordt het wijzigen van het aantal woonegelegenheden (zelfs zonder enige vorm van verbouwing of aanpassing) afzonderlijk vergunningsplichtig gesteld.

7. De vergunningsplicht voor gebruikswijzigingen (artikel 44, § 1, 7°) werd in de stedenbouwwet ingevoerd bij het zogenaamde Minidecreet van 28 juni 1984. De afzonderlijke vergunningsplicht voor gebruikswijzigingen geldt dus vanaf 1984. Voor 1984 is de gebruikswijziging op zich niet vergunningsplichtig (op voorwaarde dat geen verbouwing of aanpassing werd gedaan).
8. Een gebruikswijziging is enkel vergunningsplichtig indien deze is opgenomen op een door de Vlaamse Regering vastgelegde lijst (Besluit van de Vlaamse Regering van 17/07/1984). Vergunningsplichtig is o.m. de wijziging van de hoofdfunctie van een gebouw in een agrarisch gebied (of gelijkaardig) in een niet-agrarische functie (artikel 3), de wijziging van de hoofdfunctie van een gebouw in een bufferzone, een groenpark- of bosgebied (of gelijkaardig) in een ander gebruik dan het oorspronkelijke (artikel 4) en de wijziging van de hoofdfunctie van een gebouw in een recreatiegebied (of gelijkaardig) in gebruik dat bestaat uit permanent wonen (artikel 5).
9. Vergunningsplichtig is: “het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een onroerend bebouwd goed met het oog op een nieuwe functie, voorzover deze functiewijziging voorkomt op een door de Vlaamse regering op te stellen lijst van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.”
10. De lijst van vergunningsplichtige functiewijzigingen werd vastgelegd bij besluit van de Vlaamse Regering van 14/04/2000. Artikel 2, § 1 bepaalt: “Een stedenbouwkundige vergunning is nodig als een van de hierna vermelde hoofdfuncties van een onroerend bebouwd goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. Worden als hoofdfunctie beschouwd: 1° wonen; 2° verblijfsrecreatie; 3° dagrecreatie; 4° landbouw in de ruime zin; 5° handel, horeca, kantoorfunctie en diensten; 6° industrie en ambacht.” Het omvormen van een niet-woonfunctie (bv. landbouw of ambacht/industrie) naar een woonfunctie is dus vergunningsplichtig.

Verdere uitwerking

Periode 1962 – 1996:

Artikel 44 van de Stedenbouwwet stelde het bouwen, afbreken, herbouwen of verbouwen afhankelijk van een voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen, instandhoudings- en onderhoudswerken uitgezonderd.

Aangezien de begrippen in artikel 44 van de Stedenbouwwet nergens gedefinieerd werden, dienen zij in hun gewone betekenis begrepen te worden (dagelijks taalgebruik), meer bepaald *‘met inachtneming van de grammaticale betekenis van het woord en het gewone gebruik ervan’*¹. Het Van Dale woordenboek definieert ‘verbouwen’ als: “anders van bouw maken, anders bouwen”.

Het begrip ‘bouwen’ en ‘verbouwen’ werd in de rechtspraak verder ingevuld.

Onder het woord ‘bouwen’ in de zin van artikel 44 van de Stedenbouwwet wordt bedoeld de handeling die erin bestaat een bouwwerk op te richten bestemd om ter plaatse te blijven en waarvan de steun op de grond zorgt voor de stabiliteit, afgezien van elk permanent karakter en van de theoretische mogelijkheid het te verplaatsen².

Over het woord ‘constructie’ werd verder gesteld dat *‘het woord zich uitstrekt tot alle samenvoeging van materialen om eender welk bouwwerk met de grond verbonden of er aan gehecht, tot stand te brengen’*³.

‘Verbouwing’ kan binnen in een gebouw plaats hebben of kan bestaan in aanbouw. De wet/het decreet maakt geen onderscheid tussen inwendige en uitwendige verbouwingswerken zodat beide handelingen aan een bouwvergunning zijn onderworpen⁴. Verbouwingswerken zijn ook vergunningsplichtig wanneer het volume van het gebouw niet gewijzigd wordt⁵. Verbouwen wordt in de Franstalige rechtsleer omschreven als *“apporter des transformations à un bâtiment existant”*⁶.

Dat enkel constructieve werken vergunningsplichtig zouden zijn, vindt nergens steun in de tekst van de wet.

Er zou kunnen worden betoogd dat de stelling dat het uitvoeren van verbeteringen/verbouwingen in een woning niet begrepen is in de begripomschrijving van artikel 42 Stedenbouwwet, wordt bevestigd door de bedoeling van de wetgever, die niet het doel zou gehad hebben deze soort van werken te vatten door een vergunningsplicht. Dit argument gaat niet op: bij de uitlegging van een wet dient in de eerste plaats te

¹ Cass. 17 januari 1955, *T.B.P.* 1955, 316.

² Cass. 3 maart 1969, *Arr. Cass.* 1969, 619.

³ Cass. 17 januari 1955, *T.B.P.* 1955, 316.

⁴ D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Heule, UGA, 1997, p. 62, nr. 29.

⁵ Brussel, 27 juni 1969, *Pas.* 1969, II, 234.

⁶ F. HAUMONT, *L’urbanisme dans la Région wallone*, Brussel, Larcier, 1996, p. 515, nr. 480.

worden uitgegaan van de tekst van de wet zelf. *Interpretatio cessat in claris*⁷. Als derhalve een wettekst ondubbelzinnig is, dan kunnen de tijdens de parlementaire voorbereiding tot uitdrukking gebrachte opvattingen niet opwegen tegen de zin van dit tekst⁸. Inzonderheid kunnen ze geen beperktere draagwijdte toekennen aan een wetsbepaling⁹.

Voorts geldt ook nog het argument dat vele verbouwingswerken eveneens voldoen aan de definitie van ‘bouwen’, m.n. het samenvoegen van materialen om een bouwwerk dat met de grond is verbonden, tot stand te brengen.

Voorbeeld: bij het plaatsen van een badkamer worden verschillende materialen samengevoegd. Hetzelfde geldt voor andere inrichtingswerken¹⁰. Ook om deze reden zijn zij vergunningsplichtig.

In 1971 bevestigde de overheid deze visie door in het K.B. van 16/12/1971 (artikel 3, 1^o) te stellen dat verbouwingswerken binnen in het gebouw of de werken voor de geschiktmaking van de lokalen vergunningsplichtig blijven.

Instandhoudings- of onderhoudswerken zijn vrijgesteld van voorafgaande stedenbouwkundige vergunning.

Instandhoudings- of onderhoudswerken zijn werken die er op gericht zijn om een constructie in goede staat van onderhoud te bewaren¹¹. De vraag of het gaat om onderhouds- of instandhoudingswerken moet door de feitenrechter worden getoetst aan de aard en de omvang van de uitgevoerde werken¹².

Het hof van beroep te Luik oordeelde: “*attendu que les travaux de conservation consistent en l’action de maintenir une chose intacte ou dans le même état ; que l’entretien concerne les soins, les réparations qu’exige le maintien de certaines choses en bon état*”¹³. Het hof van beroep te Brussel oordeelde dat het uitbreken van een muur aldus toegang gevend tot een achtergebouw dat daardoor eveneens een verkoopsruimte wordt, geen gewoon werk is, en bijgevolg een bouwvergunning vereiste¹⁴.

Door F. WASTIELS wordt het begrip ‘instandhoudings- of onderhoudswerken’ als volgt omschreven: ‘*Wil men de inhoud van de begrippen onderhoud en instandhouding kennen, dan volstaat het na te gaan wat een eigenaar, handelend als een goed huisvader, zal doen om een gebouw*

⁷ Een duidelijke wettekst behoeft geen interpretatie.

⁸ Cass., 22 december 1995, A.J.T. 1995-96, 369 met noot T. HENS (De parlementaire voorbereiding van een wet kan niet worden aangevoerd tegen de klare en duidelijke tekst ervan.)

⁹ Voor een vergelijkende redenering op het vlak van reclamepanelen: G. DEBERSAQUES, “De sanctionering van stedenbouwsmisdrijven: overzicht van enkele recente evoluties en knelpunten 1993-1997” in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE, *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, Die Keure, 1997, p. 24, nr.7 met verwijzing naar rechtspraak Raad van State.

¹⁰ Opnieuw kan de gelijkenis getrokken worden met het regime van reclamepanelen:

¹¹ R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw*, 1983, Antwerpen, Kluwer, 115.

¹² Cass. 4 oktober 1994, A.J.T. 1994-95, 606 en RW 1997-98, 675.

¹³ Luik, 12 december 1972, J.T. 1973, 142

¹⁴ Brussel, 3 juni 1983, *Res et Jura Imm.* 1983, 23.

*in goede staat te houden: vallen pannen van het dak ingevolge een rukwind, dan zal hij ze vervangen; is een vensterraam vermolmd, dan doet hij een nieuw plaatsen; is de mortel uit de voegen geraakt, dan kan hij daarin nieuwe specie aanbrengen; wordt een afsluitingsmuur bouwvallig, dan doet hij enkele bakstenen vernieuwen of saust hij de muur met cementbrij'*¹⁵.

De stelling dat wanneer een constructie als gevolg van de uitgevoerde werken naar vorm, volume of bestemming, niet werd gewijzigd, de werken als onderhouds- of instandhoudingswerken moeten worden gekwalificeerd, werd door het Hof van Cassatie verworpen¹⁶.

Gevolg: elk werk dat geen instandhoudings- of onderhoudswerk is, is vergunningsplichtig.

Ofwel is het een vergunningsplichtig verbouwingswerk, ofwel is het een vrijgesteld instandhoudings- of onderhoudswerk.

Er anders over oordelen zou betekenen dat een nieuwe categorie van handelingen of werken in het decreet wordt ingevoerd, m.n. verbouwingswerken die niet vergunningsplichtig zijn, naast de verbouwingswerken die onder het begrip 'verbouwen' vallen – en waar dus een stedenbouwkundige vergunning voor vereist is – en de instandhoudings- of onderhoudswerken die uitdrukkelijk vrijgesteld zijn van voorafgaande vergunning¹⁷.

Dit is manifest in strijd met de tekst van artikel 44 van de Stedenbouwwet.

Periode 1996 – 2000:

Bij besluit van 16 juli 1996 werd het KB van 16 december 1971 aangepast en uitgebreid.

Deze wijziging en uitbreiding moet gezien worden in het licht van het Vlaamse regeerakkoord van 1995 waarbij als strategische lijn werd vooropgesteld dat de uitvoering van het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt toegewezen aan het laagst mogelijk bestuursniveau. Daartoe moeten procedures vereenvoudigd worden en de doorlooptijden verkort worden.

Om het werk voor de gemeenten te verlichten, werd er o.m. gestreefd een groter aantal werken vrij te stellen van de vergunningsplicht¹⁸. Het betrof een vrijstelling van werken die voorheen vergunningsplichtig waren.

Zo worden o.m. inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen van vergunning vrijgesteld, voorzover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch de wijziging van het gebruik of het aantal woonegelegenheden doorvoeren (artikel 2, 3° KB).

¹⁵ F. WASTIELS, "Het rechtsbegrip 'onderhouds- en instandhoudingswerk' in de wetgeving op de bouwpolitie", *De Gemeente* 1958, 361-362.

¹⁶ Cass. 4 oktober 1994, *A.J.T.* 1994-95, 606 met noot D. D'HOOGHE en J. BOECKAERT en *RW* 1997-98, 675

¹⁷ Deze visie wordt nog bevestigd door het feit dat het anders nutteloos zou zijn om instandhoudings- en onderhoudswerken uitdrukkelijk vrij te stellen van vergunningsplicht, aangezien deze sowieso onder de 'kleine' verbouwingswerken hadden gevallen.

¹⁸ G. BRAECKMAN, "Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 1996", *TROS* 1997, bijzonder nummer, p. 28.

Als voorbeeld wordt aangehaald: het pleisteren van muren, het vervangen van de ene soort vloerafwerking door een andere, het plaatsen van wanden in gipskarton, het volledig vervangen van een badkamer,...¹⁹

Andere binnenverbouwingen, zoals een muurdoorbraak voor het maken van een nieuwe deuropening, blijven vergunningsplichtig.

Periode 2000 - ...:

Voor deze periode kan er geen twijfel meer over bestaan welke werken vergunningsplichtig zijn en welke niet.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, vervangt het koninklijk besluit van 16 december 1971. Wat niet expliciet werd vrijgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering is vergunningsplichtig.

In het DRO werd bovendien de term ‘instandhoudings- en onderhoudswerken’ uitdrukkelijk gedefinieerd: “*werken die het gebruik van het gebouw voor de toekomst ongewijzigd veilig stellen door het bijwerken, herstellen of vervangen van geërodeerde of versleten materialen of onderdelen*” (artikel 99, § 1, derde lid, DRO).

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat hiermee een wijziging van de invulling van het begrip werd beoogd. Er wordt nu uitdrukkelijk bevestigd dat instandhoudings- en onderhoudswerken tot doel hebben het gebruik van het gebouw ongewijzigd verder te zetten. Instandhoudings- en onderhoudswerken laten dus geen wijzigingen toe aan een gebouw; enkel de vervanging van bestaande, maar door ouderdom versleten onderdelen van het gebouw.

Tegelijk werd ook een definitie van ‘bouwen en plaatsen van vaste inrichtingen’ opgenomen. Deze bevat o.m. de zin “*Dit behelst ook het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een vaste inrichting of constructie ontstaat, en het aanbrengen van verhardingen.*” Hiermee wordt eveneens teruggegrepen naar de bestaande rechtspraak (zie hoger).

De Vlaamse Codex RO brengt op dit vlak geen wijzigingen aan.

¹⁹ G. BRAECKMAN, “Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 1996”, *TROS* 1997, bijzonder nummer, p. 30.