

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 12 februari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0618  
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0497-A

Verzoekende partij                      de heer **Philip TAILLIEU**

vertegenwoordigd door advocaat Louis LEYSEN, met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen,  
Broederminstraat 9

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 maart 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 19 januari 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 9 september 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een bestaande studentenhuysvesting met zeven zelfstandige studentenwoningen op het perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Rodestraat 13, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 1362 D3.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient geen toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 26 juni 2018.

Advocaat Lieselotte VRINTS, die *loco* advocaat Louis LEYSEN voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 28 juni 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een bestaande studentenhuisvesting met zeven zelfstandige studentenwoningen op het perceel gelegen aan de Rodestraat 13.

Het perceel ligt binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Binnenstad', definitief vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van de stad Antwerpen van 5 maart 2012 en goedgekeurd door de verwerende partij op 26 april 2012.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 8 september 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen verleent op 9 september 2016 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de verzoekende partij. Het college legt als voorwaarde de samenvoeging van de wooneenheden 4 en 5 op de eerste verdieping, en de wooneenheden 6 en 7 op de tweede verdieping tot telkens een appartement op.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 18 oktober 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 12 januari 2017 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 17 januari 2017 beslist de verwerende partij op 19 januari 2017 om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

*" ...*

*De aanvraag betreft het regulariseren van een bestaande studentenhuisvesting met 7 zelfstandige studentenwoningen.*

*De laatst uitgevoerde vergunning uit 1958 bevat een handelshuis in gesloten bebouwing van 3 bouwlagen onder een zadeldak. Op het gelijkvloers werd een kapsalon vergund met een woning op de bovenverdiepingen.*

*De afbraak van de gelijkvloerse achterbouw en de realisatie van een tuinzone dienen te worden geregulariseerd.*

*Momenteel bevat het gebouw 8 woonunits.*

*In de te vergunnen toestand werd 1 woonunit (gelijkvloers, vooraan) omgevormd tot een gemeenschappelijke ruimte en een fietsenberging.*

*(...)*

*Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en ook niet met de goede ruimtelijke ordening.*

#### **Beoordeling legaliteit**

***De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldende ruimtelijk uitvoeringsplan 'Binnenstad' d.d. 26 april 2012.***

- **Artikel 1: zone voor wonen (wo1)**

*Volgens het RUP 'Binnenstad' situeert de aanvraag zich in de 'zone voor wonen (wo1)'. In deze zone is de functie "wonen" toegelaten. De aanvraag voorziet de regularisatie van een bestaande studentenhuisvesting met 7 zelfstandige studentenwoningen, wat in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften.*

- **Artikel 2.11: algemene bouwvoorschriften - culturele, historische en/of esthetische waarde**

*Dit artikel bepaalt dat het hele plangebied van het RUP 'Binnenstad' een gebied is met culturele, historische en/of esthetische waarde. In dit gebied wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan de wenselijkheid van het behoud.*

*Dit geldt zowel voor het exterieur en het interieur van gebouwen, als voor de bijhorende buitenruimten. De culturele, historische en/of esthetische waarde van alle aanwezige elementen moet voldoende beschreven worden in de beschrijvende nota van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. De toepassing van de andere voorschriften van dit RUP kan geen aanleiding of motief zijn om de elementen met culturele, historische en/of esthetische waarde niet te behouden.*

*Het pand van de aanvraag betreft geen beschermd monument en is niet opgenomen op de Inventaris Onroerend Erfgoed.*

*In de Rodestraat bevinden zich wel enkele panden opgenomen in de Inventaris Onroerend Erfgoed. Ook de Rodestraat is als geheel opgenomen in deze inventaris.*

*De aanvraag voorziet geen wijzigingen aan de gevel, behoudens 2 veluxen in het zadeldak.*

*In functie van de herinrichting tot zelfstandige studentenwoningen werd de oorspronkelijke indeling beperkt gewijzigd.*

*Uit het relevante advies van de dienst Stadsontwikkeling (Onroerend Erfgoed - monumentenzorg) blijkt dat de aanvraag de cultuurhistorische waarde van het gebouw en de omgeving niet in het gedrang brengt.*

*Verder bepaalt artikel 2.2.5 'Onbebouwde ruimte en tuinen' dat de onbebouwde ruimte en de beplanting van de aanwezige binnenplaatsen en tuinen zorgvuldig moeten bewaard blijven.*

*De onbebouwde ruimte wordt vergroot t.o.v. de laatst vergunde toestand in 1958. Huidige aanvraag bevat een buitenruimte van circa 25m<sup>2</sup>.*

***Er werd geen bewijs bijgebracht dat de opdeling van de woning met handelsgelijkvloers naar 8 studentenwoningen als vergund geacht kunnen worden beschouwd.***

*Het wijzigen van het aantal woonegelegenheden is vergunningsplichtig sinds 1 mei 2000 cfr. het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening 18.05.1999:*

*(...)*

*Om aan te tonen wanneer de functiewijziging van woning naar 8 studentenwoningen precies heeft plaatsgevonden, kan verwezen worden naar de bewijsmiddelen die volgens*

de VCRO toegestaan zijn om aan te tonen wanneer een bepaalde constructie werd opgericht.

Er werden door de aanvrager geen stukken bijgebracht, die bewijzen dat de 8 studentenwoningen reeds aanwezig waren in het pand voor dat het opsplitsen van een woning vergunningsplichtig werd.

**De aanvraag is niet in overeenstemming met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'Bouwcode', d.d. 25 oktober 2014.**

- **De aanvraag, dat de omvorming van een woning met handelsgeljkvloers naar 7 zelfstandige studentenwoningen omvat, valt onder het toepassingsgebied van de bouwcode.**

De laatste stedenbouwkundige vergunningstoestand (1958, zie historiek) betreft een gebouw met op het gelijkvloers een winkelplaats/herensalon/damessalon/bureel/massage kamer en op de verdiepingen 2 •woongelegenheden. Voorliggende regularisatieaanvraag voorziet daarentegen 7 zelfstandige woongelegenheden, waarin alle voorzieningen aanwezig zijn. Op de gelijkvloerse verdieping wordt een gemeenschappelijke ruimte ingericht en een fietsenberging.

De bouwcode (artikel 4: definities) maakt een duidelijk onderscheid tussen enerzijds een 'kamer' en anderzijds een 'zelfstandige woongelegenheid' of een 'zelfstandige woning':

- kamer: "woning waarin één of meerdere voorzieningen ontbreken, zoals een wc., bad/douche of kookgelegenheid. De bewoners zijn voor deze voorzieningen afhankelijk van de gemeenschappelijke ruimten in of aansluitend bij het gebouw waarvan de woning deel uitmaakt."
- zelfstandige woongelegenheid: "studio 's, appartementen, serviceflats en huizen waar studenten verblijven. Voldoet de woning niet aan de definitie van kamer, dan wordt zij als zelfstandig beschouwd."
- Zelfstandige woning: "woning waarin alle volgende voorzieningen aanwezig zijn, namelijk: wc, bad of douche, kookgelegenheden, woongelegenheid en slaapgelegenheid."

In voorliggend geval zijn 7 zelfstandige woongelegenheden aanwezig.

**De aanvraag werd getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwcode en wijkt af van artikel 21, 22 en 28.**

- **Artikel 21 (minimale hoogte van ruimten) bepaalt het volgende:**

§1 Bij nieuwbouw, herbouw, functiewijziging of voor elke nieuwe ruimte bij volume-uitbreiding, dienen ruimten een minimale vrije hoogte te hebben zoals aangeduid in volgende tabel:

Verblijfs- horeca- of handelsruimte	2.60m
Overige ruimte	2.20m

§2 Onder schuine daken dient de helft van de netto-oppervlakte van de verblijfs-, horeca of handelsruimte, te meten vanaf 1.80m, een hoogte te hebben van minstens 2.60m.

- De hoogte van de verblijfsruimte van woning 2 meet 2.40m. Volgens de bouwcode dient deze ruimte een hoogte van 2.60m te hebben.
- De hoogte van de keuken van woning 8 meet 2.10m. Volgens de bouwcode dient deze ruimte een hoogte van 2.60m te hebben.
- De mezzanine onder het schuine dak, behorende tot woning 8, beschikt niet over ten minste de helft van de netto-vloeroppervlakte over een hoogte van minstens 2.60m.

- **Artikel 22 (minimale oppervlakte van een zelfstandige woning) bepaalt het volgende:**

§1 Een zelfstandige woning dient een netto-vloeroppervlakte te hebben van minimaal 35 vierkante meter.

§2 De netto-vloeroppervlakte wordt gemeten in de zone met een plafondhoogte van minstens 2,60 meter of conform de bepalingen van Artikel 21 "Minimale hoogte van ruimten" Bijkomend wordt bij hellende plafonds de nettovloeroppervlakte meegerekend met een vrije hoogte groter dan 1,80 meter.

Geen van de 7 zelfstandige woningen in voorliggende aanvraag heeft de vereiste minimale oppervlakte.

Woongelegenheid 2 heeft een oppervlakte van 25m<sup>2</sup>.

Woongelegenheid 3 heeft een oppervlakte van 21m<sup>2</sup>.

Woongelegenheid 4 heeft een oppervlakte van 21m<sup>2</sup>.

Woongelegenheid 5 heeft een oppervlakte van 30m<sup>2</sup>.

Woongelegenheid 6 heeft een oppervlakte van 21m<sup>2</sup>.

Woongelegenheid 7 heeft een oppervlakte van 29m<sup>2</sup>.

Woongelegenheid 8 heeft een oppervlakte van 30m<sup>2</sup>.

- **Artikel 28 (Minimale oppervlakte buitenruimte) bepaalt het volgende:**

De aanvraag voorziet een toename van het aantal woongelegenheden, waardoor artikel 28 van toepassing is. Enkel woning 2 bevat een buitenruimte. **De rest van de studentenwoningen bevatten geen buitenruimte en hebben ook geen rechtstreekse toegang tot de buitenruimte op het gelijkvloers.**

§1 Bij nieuwbouw, herbouw, vermeerdering van het aantal woongelegenheden of functiewijziging naar wonen dient elke zelfstandige woning over een buitenruimte te beschikken. De minimale netto-vloeroppervlakte van deze buitenruimte is 4m<sup>2</sup>, vermeerderd met 2m<sup>2</sup> per slaapkamer, te rekenen vanaf de 2de slaapkamer.

§2 De buitenruimte per woning kan privé zijn, maar de buitenruimten kunnen ook gekoppeld worden tot een collectieve buitenruimte. Een collectieve buitenruimte dient ofwel direct toegankelijk te zijn vanuit de woningen die er op aangewezen zijn, ofwel toegankelijk te zijn via een gemeenschappelijke ruimte.

**De aanvraag kan niet op een geldige manier afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften.**

De aanvraag wijkt af van de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwcode met betrekking tot de minimale hoogte van ruimten, afmetingen (oppervlakte) van zelfstandige woongelegenheden en de minimale oppervlakte van buitenruimten.

Overeenkomstig artikel 4.4.1 VCRO kunnen in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Er kan echter geen toepassing worden gemaakt van deze afwijkmogelijkheid:

- er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd in functie van de afwijking;
- het gaat niet om een beperkte afwijking (zie beoordeling goede ruimtelijke ordening).

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen bevat een verwijzing naar een afwijkingsbesluit d.d. 5 juli 2013 (jaarnummer 2013\_CBS\_06964) waarin het college voorwaarden vaststelt waarbinnen in het kader van studentenhuisvesting afwijkingen op de bouwcode kunnen worden toegestaan.

De inhoud van dit afwijkingsbesluit werd echter niet opgenomen/verwerkt in de bouwcode, waardoor de afwijkingsbepalingen van de goedgekeurde stedenbouwkundige verordening 'bouwcode' integraal van toepassing zijn. Hierin werden geen afwijkmogelijkheden opgenomen m.b.t. studentenhuisvesting.

- **Artikel 27 (open ruimte): Het perceel bevat een buitenruimte met een oppervlakte van circa 26m<sup>2</sup>, 20% van de totale perceelsoppervlakte. De aanvraag voldoet aldus aan dit artikel.**

(...)

**De aanvraag doorstaat de watertoets.**

(...)

**Er hoeft geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.**

(...)

**De brandweer bracht een voorwaardelijk gunstig advies uit.**

(...)

**De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.**

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

### **Omgeving:**

Het betrokken pand is gelegen aan de Rodestraat, een goed uitgeruste gemeenteweg en een zijstraat van de Paardenmarkt, gelegen te midden van de studentenbuurt van de stad Antwerpen.

De nabije omgeving wordt gekenmerkt door gesloten bebouwing, 3 à 4 bouwlagen, met platte daken en zadeldaken. Studentenhuisvesting komt meermaals voor in de omgeving.

De Rodestraat maakt deel uit van het historische centrum en situeert zich ten oosten van de Universiteit Van Antwerpen. De straat werd als geheel opgenomen in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed, die de straat als volgt omschrijft:

*Van Paardenmarkt naar Ossenmarkt. Circa 1520 geopend op de gronden van twee raamhoven en een hofstede. Eertijds waren hier, behalve het begijnhof (nummer 39), twee godshuizen: het godshuis Sint-Blasius (nummer 26) in 1545 overgebracht van uit het Klapdorp en het godshuis der zeven Bloedstoringen (nummer 16) in 1546 overgebracht van uit de Mutsaertstraat, beide werden gesloopt circa 1965.*

*De straatnaam gaat terug op de stadspoort (Rodepoort) van de vierde stadsvergroting (1410) gelegen op de Paardenmarkt ter hoogte van de Rodestraat.*

*Brede rechte straat met overwegend enkelhuizen van twee, drie of vier traveeën en twee tot vier bouwlagen uit 19de en 20ste eeuw die een homogeen straatbeeld (nummers 3, 9, 15, 37, 10, 24-26-28, 30 en 34) of bakstenen (nummers 18, 20, 22, 32 en 36) lijstgevels met doorgaans rechthoekige muuropeningen. Aan oostzijde neotraditioneel schoolgebouw (nummers 31-33) en tegen de Ossenmarkt aan de blinde afsluitingsmuur van het begijnhof. Westzijde met opvallende baksteenbouw (nummer 10) en moderne universiteitsgebouwen uit 1974 naar ontwerp van J. Waterkeyn.*

***De aanvraag is functioneel inpasbaar.***

*Er wordt voorzien in een zelfstandige (studenten)woningen in een omgeving welke hoofdzakelijk wonen als hoofdbestemming heeft.*

***De zelfstandige woongelegenheden garanderen onvoldoende woon- en verblijfskwaliteit. Geen van de 7 te regulariseren, zelfstandige woongelegenheden voldoet aan de minimumoppervlakte van de bouwcode. Alle woongelegenheden blijven ruim onder de minimale oppervlakte van 35m<sup>2</sup>.***

*De bouwcode bevat stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de minimale oppervlakte van een zelfstandige woning, de minimale hoogtes van verblijfsruimten en de nodige buitenruimtes per woning. Deze voorschriften zijn essentieel om te garanderen dat er op een gezonde en kwalitatieve manier gewoond kan worden.*

*De bouwcode hanteert daarom voor een zelfstandige woning een minimumoppervlakte van 35m<sup>2</sup>. Dit is de minimummaat (geen streefwaarde) voor de kleinste woongelegenheden, bijvoorbeeld een studio of een klein appartement.*

*Behoudens woning 2 bevatten de overige 6 woongelegenheden geen buitenruimte.*

*De woongelegenheden garanderen niet dat er op een gezonde en kwalitatieve manier gewoond kan worden.*

*...*

Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig ingediend is. Er worden geen excepties opgeworpen.

## V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partij ontleent twee middelen aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (vervolgens: Motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, van art 1.1.2,13°,c en artikel 2.3.1 VCRO, van artikel 3 van de “Stedenbouwkundige verordening van Antwerpen” (vervolgens: de Bouwcode), van artikel 57, §1 van het Gemeentedecreet, en van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 5 juli 2013 ‘Studentenhuisvesting. Afwijking normen Bouwcode-Voorwaarden wijziging aantal woongelegenheden’.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

**Eerste middel: schending motiveringsplicht.**

*Het belangrijkste argument in de beslissing a quo luidt (...)*

**“De aanvraag kan niet op een geldige manier afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften.**

*De aanvraag wijkt af van de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwcode met betrekking tot de minimale hoogte van ruimten, afmetingen (oppervlakte) van zelfstandige woongelegenheden en de minimale oppervlakte van buitenruimten.*

*Overeenkomstig artikel 4.4.1. VCRO kunnen in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.*

*Er kan echter geen toepassing worden gemaakt van deze afwijkmogelijkheid:*

- *Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd in functie van de afwijking;*
- *Het gaat niet om een beperkte afwijking (zie beoordeling goede ruimtelijke ordening)*

*De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen bevat een verwijzing naar een afwijkingsbesluit dd 5 juli 2013 (jaarnummer 2013-CBS-0694) waarin het college voorwaarden vaststelt waarbinnen in het kader van studentenhuisvesting afwijkingen op de bouwcode kunnen worden toegestaan.*

*De inhoud van dit afwijkingsbesluit werd echter niet opgenomen/verwerkt in de bouwcode, waardoor de afwijkingbepalingen van de goedgekeurde stedenbouwkundige verordening “bouwcode” integraal van toepassing zijn. Hierin werden geen afwijkmogelijkheden opgenomen m.b.t. studentenhuisvesting.”*

*Hieruit kan worden afgeleid dat door de deputatie aanvaard wordt dat in de bouwcode wel afwijkmogelijkheden kunnen worden opgenomen **maar dat die***



***afwijkingsmogelijkheden slechts kunnen voor zover deze per ‘categorie’ zelf in de bouwcode worden opgenomen/verwerkt.***

*Deze redenering wordt niet gemotiveerd maar is gewoon een stelling en is een interpretatieve uitbreiding van de inhoud van het begrip ‘gemeentelijke verordening’ zoals deze wordt weergegeven in van artikel 1.1.2.13° en artikel 1.1.3. van het VCRO.*

*De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringen van bestuurshandelingen bepaalt in art 2 en 3 dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtgevolgen te hebben voor een bestuurde uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd en dat de juridische overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn.*

*De overweging in het besluit a quo:*

*“De inhoud van dit afwijkingsbesluit werd echter niet opgenomen/verwerkt in de bouwcode, waardoor de afwijkingsbepalingen van de goedgekeurde stedenbouwkundige verordening “bouwcode” integraal van toepassing zijn. Hierin werden geen afwijkingsmogelijkheden opgenomen m.b.t. studentenhuisvesting”*

*is geen afdoende motivering waarom afwijkingen die in een concreet besluit van een college van burgemeester en schepenen zijn opgenomen slechts zouden kunnen worden toegepast voor zover die concrete afwijking reeds is opgenomen/verwerkt in een verordening waarvan men wil afwijken daar waar die verordening zelf uitdrukkelijk voorziet dat afwijkingen mogelijk zijn.”*

***Tweede middel: schending van art 57§1 van het Gemeentedecreet.***

*De ruimtelijke ordening van het Vlaams Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen.*

*Die verordeningen zijn algemene voorwaarden die in een code worden opgenomen en worden verder uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten zoals een besluit van het college van burgemeester en schepenen.*

*Art. 57§1 van het Gemeentedecreet bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen de besluiten van de gemeenteraad uitvoert.*

*De bouwcode is een besluit van de gemeenteraad van Antwerpen. Het college van burgemeester en schepenen moet dit besluit uitvoeren. Haar uitvoeringsbesluit van 5 juli 2013 inzake studentenhuisvesting is een uitvoering van de bouwcode die in haar art 3 uitdrukkelijk voorziet dat van de bouwcode zelf kan afgeweken worden.*

*Niets staat er in de weg dat in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening afwijkingen kunnen worden toegestaan zoals in art. 3 van de bouwcode van Antwerpen is opgenomen.*

*Art. 3 van de Antwerpse bouwcode (...) voorziet immers dat een afwijking op de bouwcode mogelijk is om verschillende redenen zoals het oplossen van conflicterende en onoplosbare*

voorwaarden. In de commentaar wordt bijkomend gesteld dat de afwijking nuttig kan zijn om voor specifieke programma's andere voorwaarden te hanteren.

Een van de programma's van de stad Antwerpen is het behoud van de bestaande studentenhuysvesting die niet voldoet aan de strikte voorwaarden van de bouwcode zodat een afwijking op de bouwcode moet georganiseerd worden om het programma te kunnen uitvoeren. De stad raamt dat jaarlijks voor circa 200 panden met studentenhuysvesting een aanvraag voor afwijking op de bouwcode zal ingediend worden.

Door te stellen dat de afwijkingen die het college van burgemeester en schepenen in uitvoering van de gemeentelijke verordening heeft beslist niet kunnen toegepast worden omdat die concrete afwijking niet in de verordening is opgenomen schendt men artikel 57§1 van het Gemeentedecreet die aan het College van burgemeester en schepenen uitdrukkelijk de opdracht geeft gemeenteraadsbesluiten uit te voeren. Uitvoeringsbesluiten dienen door het College te worden genomen niet door de gemeenteraad.

Volledigheidshalve:

Art.3 van de Bouwcode voorziet uitdrukkelijk dat afwijkingen mogelijke zijn, onder andere om conflicterende voorwaarden vanuit andere regelgeving op te lossen. In de commentaar op dit artikel wordt gesteld dat de afwijking op de bouwcode nuttig kan zijn om voor specifieke programma's andere normen te hanteren.(...)

In de overweging die geleid heeft tot het besluit van 5 juli 2013 inzake de afwijkende normen voor studentenhuysvesting (...) blijkt dat het doel is te voorkomen dat deze vorm van studentenhuysvesting van de markt verdwijnt (dit is duidelijk een programma van de Antwerpen) en dat om dit doel te bereiken bij de regularisatie van deze woonvorm normen moeten gehanteerd worden die afwijken van deze van de bouwcode.

De normen opgenomen in de artikel 21 (minimale hoogte), 22 (minimale oppervlakte) en 24 (minimale lichtinval en luchttoevoer) van de bouwcode van Antwerpen zijn strenger dan de normen opgenomen in het Kamerdecreet en de Vlaamse wooncode. De normen van het Kamerdecreet en de Vlaamse wooncode zijn minder streng. In het besluit van 5 juli 2013 van het College van burgemeester en schepenen (stuk 8) wordt als voorwaarde in art. 2b gesteld:

*“Bij de beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag voor de regularisatie van de indeling van het pand met studentenhuysvesting gebruikt het college maximaal artikel 95 (thans art 3) (gelijkwaardigheidsprincipe) uit de Antwerpse Bouwcode en worden de normen van de Vlaamse Wooncode en het Kamerdecreet als ondergrens gehanteerd.”*

De in casu gevraagde regularisatie voldoet aan de aldus gestelde normen.

Het is dan ook duidelijk dat de afwijkingen die daarvoor voorzien zijn in het besluit van 5 juli 2013 wel kunnen toegepast worden. Overeenkomstig dit besluit moet, om van de afwijkingen gebruik te kunnen maken, bewezen worden dat in casu het pand reeds voor 1 januari 2009 ingedeeld werd in 8 studentenwoningen.

Het bewijs hiervan mag door alle middelen van recht verstrekt worden. In artikel 2 van het besluit van 5 juli 2013 wordt aangegeven dat het bewijs kan geleverd worden door :

*notarisakte, huurcontracten, e.a. Als een voorbeeld van bewijs wordt aangegeven een notarisakte of een huurcontract maar ook andere bewijzen zijn niet uitgesloten*

*Verzoekster heeft duidelijk aangetoond dat de indeling van het pand in 8 studentenwoningen dateert van voor de aankoop van het pand op 31 maart 2005:*

*Bewijs 1: verklaring op bases van art 961 Ger.wb.*

*Verzoeker brengt een schriftelijke verklaring voor die voldoet aan de specifieke voorwaarden van artikel 961 van het Gerechtelijk wetboek (ingevoegd bij wet van 16 juli 2012). Een dergelijke schriftelijke verklaring heeft een bijzondere bewijswaarde omdat er in moet vermeld worden dat ze dienstig is om te worden overgelegd aan een rechtscollège en dat de opsteller er van weet heeft van het feit dat hij zich door een valse verklaring aan straffen blootstelt.*

*Verzoeker brengt de verklaring voor van 25 augustus 2016 van de heer Michel Van Haeren (stuk 11) waarin hij verklaart in hoedanigheid van Verantwoordelijke polisbeheer dat het pand gelegen te Antwerpen, Rodestraat 13 vanaf 1 april 2005 tot heden door de maatschappij AG Insurance is verzekerd als gebouw bestaande uit 8 studentenkamers en dit na een voorafgaande inspectie door de zaakvoerder van het verzekeringskantoor.*

*Bewijs 2: 7 geregistreerde huurcontracten (stuk 12):*

*Er worden 7 geregistreerde huurcontracten voorgelegd waarvan:*

- de huur inging voorafgaand 2009 en*
- meestal ingaand op 1 oktober 2008 bij aanvang van het academiejaar en eindigend op 30 september het volgend jaar, en*
- waaruit blijkt welke kamer werd gehuurd.*
- daarbij dient opgemerkt dat de huurovereenkomst meermaals werd afgesloten met de ouders van de student omdat zij nu eenmaal de huur betaalden en wat aan de verhuurder meer zekerheid verschaft dat de huur zal betaald worden:*

*Bewijs 3: vermoeden van bestaan:*

*Enkel voor de units 4 op de eerste verdieping en 7 op de tweede verdieping werd geen huurcontract voorafgaand 2009 teruggevonden.*

*Indien evenwel de voorgelegde huurovereenkomsten van eerste en tweede verdieping spreken van 'vooraan' en 'achteraan' van een verdieping wil dit uiteraard wel zeggen dat op die verdieping er een kamer 'vooraan' is en een kamer 'achteraan', dus 2 kamers op de eerste verdieping en 2 kamers op de tweede verdieping.*

*Besluit:*

*Uit wat voorafgaat is bewezen dat het pand te Antwerpen, Rodestraat 13 reeds voor aanvang 2009 verdeeld was in 8 studentekamers zodat de afwijkende normen van het Collegebesluit van 5 juli 2013 van toepassing zijn en de regularisatie moet worden toegekend.*

*...*

## *Beoordeling door de Raad*

1.

Met de bestreden beslissing wordt de aanvraag van de verzoekende partij tot regularisatie van een studentenhuisvesting in een pand met zeven zelfstandige studentenwoningen niet vergund.

Waar zij de legaliteit van de aangevraagde regularisatievergunning onderzoekt, stelt de verwerende partij vast dat drie woningen niet voldoen aan artikel 21 van de Bouwcode betreffende de minimale hoogten, dat geen enkele woning de door artikel 22 van de Bouwcode vereiste minimale oppervlakte van 35 m<sup>2</sup> heeft, en dat in strijd met artikel 28 van de Bouwcode geen enkele studentenwoning, met uitzondering van woning 2, een buitenruimte heeft en evenmin rechtstreekse toegang tot de buitenruimte op het gelijkvloers. De verwerende partij motiveert dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.1, §1 VCRO niet vervuld zijn omdat de aanvraag niet aan een openbaar onderzoek onderworpen werd en het niet om 'beperkte' afwijkingen gaat. Ook de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid in het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 5 juli 2013 wijst de verwerende partij af, aangezien die regeling niet in de Bouwcode zelf opgenomen is. De Bouwcode bevat volgens de verwerende partij geen afwijkingsmogelijkheden ten behoeve van studentenhuisvesting.

Daarnaast wordt de aanvraag ook uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening ongunstig beoordeeld. De verwerende partij motiveert dat de voorschriften van de Bouwcode minima zijn en dat de zelfstandige wooneenheden, door niet aan die minima te voldoen, onvoldoende woon- en verblijfskwaliteit garanderen.

2.

De verzoekende partij beroept zich niet op de afwijkingsregeling van artikel 4.4.1, §1 VCRO. Wel maakt zij aanspraak op de in artikel 3 van de Bouwcode geregelde mogelijkheid om afwijkingen op de voorschriften van deel 2 en 3 toe te staan, en op het collegebesluit van 5 juli 2013 'Studentenhuisvesting. Afwijking normen Bouwcode – Voorwaarden wijziging aantal wooneenheden'. Artikel 2 van het collegebesluit bepaalt specifieke "afwijkingsnormen" die eigenaars toelaten om in afwijking van de Bouwcode, met de normen van de Vlaamse Wooncode en het Kamerdecreet als ondergrens, de niet-vergunde indeling van hun pand voor studentenhuisvesting te regulariseren, voor zover zij kunnen bewijzen dat het stedenbouwmisdrijf dateert van vóór 1 januari 2009. De verzoekende partij heeft bewijsmateriaal in de vorm van getuigenverklaringen en huurcontracten neergelegd om aan te tonen dat het pand al vóór die datum in acht studentenwoningen opgedeeld was. Door te oordelen dat de Bouwcode geen afwijkingsmogelijkheden voor studentenhuisvesting bevat en de toepassing van het collegebesluit van 5 juli 2013 te weigeren, miskent de verwerende partij volgens de verzoekende partij artikel 3 van de Bouwcode en artikel 57, §1 van het Gemeentedecreet dat de uitvoering van de besluiten van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en schepenen opdraagt.

3.1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO blijkt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De onverenigbaarheid met de vereisten van de goede ruimtelijke ordening is een zelfstandige weigeringsgrond.

De verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld. Het gebruiksgenot of de woonkwaliteit van de aangevraagde wooneenheden behoort tot de aandachtspunten aan de hand waarvan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening beoordeeld moet worden.

Waar het de toets van een aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, beschikt het vergunningverlenend bestuur over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van het bevoegde bestuur stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuur de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren uitgeoefend heeft, met name of het van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

Op grond van artikel 2 en 3 van de Motiveringswet moet de bestreden beslissing afdoende de redenen te kennen geven waarom de aanvraag de toets aan de vereisten van de goede ruimtelijke ordening niet doorstaat.

### 3.2.

De regularisatieaanvraag wordt uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening ongunstig beoordeeld omdat de zelfstandige woongelegenheden “onvoldoende woon- en verblijfskwaliteit” garanderen. De voorschriften van de Bouwcode betreffende de oppervlakte, de minimale hoogtes van verblijfsruimtes en de buitenruimtes worden als essentieel bestempeld “om te garanderen dat er op een gezonde en kwalitatieve manier gewoond kan worden”. De verwerende partij motiveert dat alle woongelegenheden ruim onder de door de Bouwcode vereiste minimale oppervlakte van 35 m<sup>2</sup> blijven. Die minimale oppervlakte is de minimummaat en geen streefcijfer voor de kleinste woongelegheden. Voorts wijst de verwerende partij erop dat zes van de zeven woongelegenheden geen buitenruimte hebben. De verwerende partij besluit dat een gezonde en kwalitatieve bewoning niet gegarandeerd is.

De vraag of de woon- en verblijfskwaliteit van de woongelegenheden kwalitatief voldoende is, betreft een feitenappreciatie. Dat behoort tot de door de rechter te eerbiedigen discretionaire beoordelingsbevoegdheid van het vergunningverlenend bestuur. Het daarop uit te oefenen rechterlijk toezicht moet marginaal blijven.

Het behoort tot de discretionaire appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij om te beoordelen wat een minimale woonkwaliteit inhoudt. Het valt niet in te zien, en de verzoekende partij maakt nergens plausibel, waarom het van kennelijk onredelijke gestrengheid zou getuigen dat de verwerende partij in de uitoefening van die bevoegdheid de normen in de Bouwcode als minima opvat die in ieder geval gehaald moeten worden en om die reden niet voor een versoepeling in aanmerking komen. Dat de normen van de Vlaamse Wooncode en het Kamerdecreet minder streng zijn en gehaald zouden worden, volstaat alleszins niet om te besluiten dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid overschreden zou hebben.

De devolutieve werking van het administratief beroep houdt in dat het onderzoek van de aanvraag overgedaan wordt, zowel uit het oogpunt van de rechtmatigheid als van de opportuniteit. Dat het college van burgemeester en schepenen in zijn besluit van 5 juli 2013 aangekondigd of voor zichzelf bepaald heeft dat het bij de beoordeling van regularisatieaanvragen “maximaal” het gelijkwaardigheidsprincipe van artikel 3 – het vroegere artikel 95 – van de Bouwcode zal gebruiken, met de Vlaamse Wooncode en het Kamerdecreet als ondergrens, laat de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij onverlet.

### 3.3.

Het aan de goede ruimtelijke ordening ontleende weigeringsmotief dat het ter wille van een gezonde en kwalitatieve bewoning niet verantwoord is om minder streng te zijn dan de minima van de Bouwcode, wordt niet weerlegd.

Dat motief volstaat om de bestreden beslissing te verantwoorden.

De motivering dat de Bouwcode geen afwijkingsmogelijkheden voor studentenhuisvesting bevat en dat het collegebesluit van 5 juli 2013 niet kan toegepast worden omdat de inhoud ervan niet in de Bouwcode opgenomen is, is overtoollig. De eventuele onregelmatigheid daarvan kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden. De vraag vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt of het collegebesluit niet meer is dan een louter uitvoeringsbesluit en geen regels aan de Bouwcode toevoegt, mag in het midden worden gelaten.

4.

Het middel wordt verworpen.

#### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 februari 2019 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF