

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 201.800 van 10 maart 2010  
in de zaak A. 173.606/X-12.872.**

In zake:       Habdoum NASSIRI  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaten Rudy Feremans en Dominique Vanhaelewyn  
                  kantoor houdend te 2800 MECHELEN  
                  Antwerpsesteenweg 16-18  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

                  het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
                  regering  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Claude Marionwer  
                  kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN  
                  Consciencestraat 7  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 2 juni 2006, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 maart 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen en houdende vernietiging van het besluit van 28 juli 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het namens de verzoekster ingestelde beroep tegen het besluit van 15 december 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen tot weigering van de vergunning voor het regulariseren van de gebruikswijziging van een woning tot 1 appartement en 5 kamers te Mechelen, Arsenaalstraat 10, kadastraal bekend sectie D, nr. 89/w2, ingewilligd wordt.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.               De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 februari 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Johan Geerts, die loco advocaten Rudy Feremans en Dominique Vanhaelewyn verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kelly Bosmans, die loco advocaat Claude Marinower verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock, daartoe gemachtigd bij beslissing van 1 september 2009 van de adjunct-auditeur-generaal, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Op 2 juli 2004 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekster een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor “de regularisatie van een pand” gelegen aan de Arsenaalstraat 10 te Mechelen, op een perceel kadastraal bekend sectie D, nr. 89/w2.

Uit de verklarende nota bij de aanvraag blijkt dat in het pand 5 kamers en 1 appartement worden ondergebracht.

3.2. Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen gelegen in woongebied.

Het is niet gelegen binnen de grenzen van een bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

3.3. In functie van de behandeling van de vergunningsaanvraag, worden door het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen een aantal interne adviezen ingewonnen, waaronder van de brandweer en de Dienst Wonen en “Wonen op kamers”.

Op 9 augustus 2004 brengt de brandweer een voorwaardelijk gunstig advies uit. In het advies merkt de brandweer op dat de kamers niet mogen gelegen zijn op de zolderverdiepingen aangezien evacuatie via een velux raam niet mogelijk is en dat er bovenaan de trap een verluchttingsopening aanwezig dient te zijn, bedienbaar vanop het evacuatie-niveau indien meer dan vier bouwlagen worden benut.

In het advies van 13 september 2004 formuleert de Dienst Wonen de volgende opmerkingen:

“De volgende opmerkingen worden geformuleerd:

- de sanitaire cel van het appartement heeft geen sas naar de keuken toe. Een wc mag niet rechtsreeks uitgeven in een woonvertrek;
- de woon- en slaapkamers moeten rechtstreeks daglicht ontvangen langs glasvlakken in verticale wanden met de volgende minimumoppervlakte:
  - voor daglokalen: min. 1/8 van de vloeroppervlakte
  - voor nachtkamers: min. 1/12 van de vloeroppervlakteHet is niet duidelijk wat de functie is van elke ruimte. Er wordt van uitgegaan dat de ruimte vooraan als slaapkamer gebruikt wordt en achteraan als woonkamer. Het is niet toelaatbaar dat de slaapruijtte vooraan opgedeeld wordt in 2 ruimtes want dan ontvangt de 2<sup>e</sup> slaapkamer geen daglicht.
- bij de raampartijen van de woonlokalen (leefruimtes en slaapkamers) moeten opengaande vlakken voorzien worden voor de verluchting van het achterliggend lokaal;
- een goed verluchtingssysteem voorzien in de kookruimte;
- de sanitaire cellen moeten voldoende verlucht kunnen worden (opengaand glasvlak of verluchtingsrooster)”.

De Dienst “Wonen op kamers” stelt onder meer het volgende:

“Op de plannen zoals ze werden voorgelegd bestaat kamer 5 uit 2 lokalen. Deze samenhangende lokalen worden gescheiden door de gemeenschappelijke traphal. Deze toestand wordt niet aanvaard. Dit kan opgelost worden door een deuropening aan te brengen in de scheidingsmuur tussen beide lokalen of door het plaatsen van een scheidingsmuur in de hal”.

3.4. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen weigert de stedenbouwkundige vergunning op 15 december 2004 op grond van de volgende motieven:

“Planologische bestemming: De aanvraag situeert zich binnen het gewestplan in woongebied. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf, voor zover deze activiteiten niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. De aanvraag heeft betrekking op het opdelen van een pand in een appartement en 5 studentenkamers, wat in overeenstemming is met de planologische bestemming.

- Wettelijke en reglementaire voorschriften:

+ Aangezien de aanvraag gedeeltelijk een opdeling van een woning in kamers betreft is het decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers van 4 februari 1997 van toepassing. De kamer op de zolderverdieping (kamer 5) voldoet niet aan de bepalingen van het decreet omdat deze kamer uit 2 lokalen bestaat die door een gemeenschappelijke traphal van elkaar gescheiden worden (cfr advies ‘wonen op kamers’). Ook door de stedelijke brandweer worden bedenkingen geformuleerd bij deze kamer op de zolderverdieping, omdat deze enkel veluxramen heeft. Volgens het stedelijk politiereglement van Mechelen afdeling 37 i.v.m. veiligheid en hygiëne in studentenkamers en gelijkgestelde inrichtingen mogen kamers namelijk niet gelegen zijn op een zolderverdieping omdat evacuatie via een veluxraam niet mogelijk is.

+ De aanvraag betreft het opdelen van een woning in meerdere wooneenheden, en wordt bijgevolg getoetst aan de recent door het college goedgekeurde uitgangspunten inzake het opdelen van woningen en het versterken van de woonkwaliteit. Het pand betreft een woning met een tuin en een bewoonbare binnenruimte van circa 215m<sup>2</sup>. Het gaat bijgevolg om een woning die gevrijwaard zou moeten worden als eengezinswoning. Overeenkomstig de nieuwe regelgeving is er naast een volwaardige wooneenheid voor een gezin nog één bijkomende wooneenheid mogelijk. Omdat deze bijkomende wooneenheid ongeschikt zou blijven aan de ‘hoofdwoning’ is de oppervlakte beperkt tot 1/3 van de oppervlakte van de bewoonbare binnenruimte (of circa 70m<sup>2</sup>). Aangezien gevraagd wordt om het pand op te delen in 1 appartement en 5 kamers, is er geen overeenstemming met de recente regelgeving.

Bovendien roept de woonkwaliteit en het -comfort van een aantal van de wooneenheden bijkomende vragen op. Zo beperkt de lichtinval in kamer 2 op de eerste verdieping - slechts 12,8m<sup>2</sup> groot - zich tot een raam in een smalle lichtschacht. Bij het appartement op de gelijkvloers wordt achteraan over de helft van de achtergevel een badkamer voorzien, waardoor de lichttoetreding in de lange smalle ruimte nog meer beperkt wordt en de keukenruimte nagenoeg geen rechtstreeks daglicht ontvangt.

- Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening: De opdeling van de woning in 6 wooneenheden resulteert in een eerder bedenkelijke woonkwaliteit, -comfort en ook veiligheid van een aantal van deze wooneenheden (cfr supra). Bovendien betreft het een pand waarvan het gewenst is het als gezinswoning te vrijwaren, zoals hierboven reeds beargumenteerd. Wanneer steeds meer woningen opgedeeld worden, wordt het voor gezinnen namelijk (nog) moeilijker om een geschikte en betaalbare woning te vinden. Ook kan een te hoog percentage aan opgedeelde woningen het sociaal weefsel van een buurt

wat ontwrichten en kan de draagkracht van een buurt zo overschreden worden (door de toename aan autoverkeer b.v).

De aanvraag is bijgevolg ook niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

Algemene conclusie: De aanvraag tot opdeling van het pand met tuin in 5 kamers en 1 appartement is niet in overeenstemming met het stedelijk beleid inzake het opsplitsen van eengezinswoningen. Bovendien is de woonkwaliteit, het wooncomfort en ook de veiligheid van de wooneenheden niet altijd naar behoren.

Naast een volwaardige gezinswoning kan er in het pand 1 bijkomende woongelegenheid -waarvan de oppervlakte beperkt blijft tot 1/3 van de oppervlakte van totale bewoonbare binnenruimte - ondergebracht worden.

en besluit:

- De aanvraag tot opdeling van de woning met tuin in 5 kamers en 1 appartement is niet in overeenstemming met het stedelijk beleid inzake het opsplitsen van eengezinswoningen. Naast een volwaardige gezinswoning kan er in het pand slechts 1 bijkomende woongelegenheid ondergebracht worden, waarvan de oppervlakte beperkt blijft tot 1/3 van de oppervlakte van totale bewoonbare binnenruimte.
- Bovendien is de woonkwaliteit, het wooncomfort en de veiligheid van de wooneenheden niet altijd naar behoren”.

3.5. Tegen de voormelde weigeringsbeslissing wordt door de verzoekster administratief beroep ingesteld. In het besluit van de argumentatienota die bij het beroepschrift is gevoegd, wordt onder meer het volgende gesteld:

“De zolderkamer die zowel qua grootte als mogelijke evacuatie niet goedgekeurd is wensen we niet langer te gebruiken als ‘Kamer’. Deze ruimtes blijven zolderruimte en zal onder geen enkele omstandigheid personen herbergen. Het pand bestaat dus uit 1 appartement en 4 kamers.

Het appartement zal worden aangepast. Een sas tussen de badkamer en woonvertrek wordt geplaatst”.

3.6. Bij besluit van 28 juli 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen wordt het beroep van de verzoekster ingewilligd en wordt de gevraagde vergunning verleend “mits naleving van de voorwaarden gesteld in het advies van de brandweer dd. 14 oktober 2004”.

3.7. Tegen het voormelde besluit stelt het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen administratief beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.8. Bij het bestreden besluit van 30 maart 2006 willicht de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het beroep van het college van burgemeester en schepenen in en wordt het besluit van 28 juli 2005 van de bestendige deputatie vernietigd.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Enig middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4.1. De verzoekster leidt een enig middel af uit de “schending van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals herhaaldelijk gewijzigd, uit de schending van artikel 19 van het KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen minstens verkeerde toepassing van art. 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het fair play beginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht, minstens uit de dwaling in de motivering en uit machtsoverschrijding”. De verzoekster doet gelden dat de bestreden beslissing “als enige motivering” aanreikt dat de aanvraag de goede ruimtelijke ordening in het gedrang zou brengen omwille van het niet voldoen aan het ontwerp van gemeentelijke verordening, dat de bestreden beslissing aldus verwijst naar een algemene en abstracte beleidsoptie in hoofde van de stad Mechelen en dat deze beleidsoptie de bestreden beslissing niet rechtsgeldig kan dragen en derhalve geen deugdelijk motief kan uitmaken. Ze werpt op dat de beleidslijn haar volledig onbekend is, aangezien deze haar niet werd meegedeeld, betekend, in de beslissing verduidelijkt, noch een afschrift daarvan bij de bestreden beslissing werd gevoegd, terwijl het formele rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat een beleidsregel of verordening, wil zij naar de burger enige rechtskracht bezitten, op een behoorlijke wijze bekend dient te worden gemaakt. Ze stelt dat de beleidslijn bovendien “zonder enig nazicht in concreto, gerelateerd aan de plaatselijke ruimtelijke ordening” wordt toegepast en dat “de overige vermelding van feitelijkeheden, gecombineerd met de slotsom ‘zeer gebrekkige woonkwaliteit voor het geheel’ (...) niets toe(voegen) aan de blinde toepassing van de beleidslijn”. Ze benadrukt dat de bestreden beslissing bevestigt dat de plannen voldoen aan het decreet van 7 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor (studenten)kamers. Voorts voert ze aan dat “het hanteren van beleidsopties als basis voor het weigeren van een bouwvergunning (...) nergens steun (vindt) in de toepasselijke stedenbouwkundige rechtsregels” en dat er “nergens een wettelijke grondslag terug te vinden (is) die ‘het College’ de mogelijkheid geeft abstracte beleidsopties te formuleren die dienstig zouden kunnen zijn voor de uiteindelijke

beoordeling van een vergunningsaanvraag in concreto”. Tevens stelt de verzoekster dat in de bestreden beslissing onterecht wordt beweerd dat op de eerste verdieping geen sanitair aanwezig zou zijn, aangezien “na consultatie van de plannen reeds duidelijk is dat daadwerkelijk lavabo’s worden voorzien op deze verdieping”. Ze voert aan dat er “geen dienstige in concreto motivering” aanwezig is en dat de in de bestreden beslissing aangehaalde motivering “niets anders is dan een opeenstapeling van holle beweringen, die geenszins van aard zijn, gelet op de concrete gewestplanvoorschriften, de bestreden beslissing in rechte en in feite te dragen”.

### *Beoordeling*

4.2.1. De verzoekster geeft niet aan in welk opzicht het bestreden besluit de algemene doelstellingen van de ruimtelijke ordening zoals bepaald in het toentertijd geldende artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) in het gedrang zou brengen. Evenmin zet zij uiteen waarin de door haar aangehaalde schending van het redelijkheidsbeginsel en het “fair play” beginsel is gelegen.

Voor zover de verzoekster de schending aanvoert van deze voormelde bepaling en beginselen, is het middel dan ook onontvankelijk.

4.2.2. Uit de bepalingen van artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, volgt dat het de taak is van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of een bouwaanvraag beantwoordt aan de eisen van de goede plaatselijke ordening.

De ingeroepen schending van de motiveringsplicht moet geacht worden te zijn afgeleid uit het toentertijd geldende artikel 53, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet). Volgens deze bepaling worden de beslissing van de bestendige deputatie en van de Vlaamse regering “met redenen omkleed”.

Wat betreft de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede plaatselijke ordening, volgt uit de voornoemde bepaling dat de beslissing duidelijk de met de plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening verband houdende redenen moet opgeven waarop ze is gesteund.

Het komt aan de Raad van State niet toe zijn beoordeling van een goede plaatselijke aanleg in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad van State enkel bevoegd na te gaan of de bevoegde

overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het besluit is kunnen komen dat de aangevraagde vergunning onverenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg.

4.2.3. Het bestreden besluit bevat de volgende ter zake relevante motivering:

“Overwegende dat ook al is de aanvraag planologisch conform, de vergunning enkel maar kan gegeven worden voor zover een goede plaatselijke ordening gevrijwaard blijft;

Overwegende dat in dit aspect van de zaak wordt vastgesteld dat de verdoorgedreven opdeling van de bescheiden woning een werkelijke ruimtelijke weerslag op de omgeving legt; dat met name een intensief woongebruik wordt ingesteld met zeer kleine afzonderlijke ruimten tot gevolg; dat ook al worden volgens het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor (studenten)kamers de minimale normen inzake oppervlakte, beluchting en uitrusting gehaald, de vergunningverlenende overheid de aanvraag nog steeds moet afwegen tegen de vereisten van een goede plaatselijke aanleg; dat de stad op dit punt verwijst naar haar ontwerp van gemeentelijke verordening terzake en stelt dat zij de leefbaarheid van de stad ook op grotere schaal binnen de betrokken omgeving blijvend wil garanderen; dat deze laatste zwaar wordt belast met het steeds verder opdelen in afzonderlijke wooneenheden met alle sociale en ruimtelijke gevolgen van dien, onder andere verdere prijsstijgingen, toename van autoverkeer, ontwrichting van het sociale weefsel;

Overwegende dat de stedelijke beleidslijn, reeds vastgelegd in de collegebeslissing van 1 december 2004, nog niet heeft geleid tot een goedgekeurde, tegenstelbare verordening;

Overwegende dat in de nu voorliggende aanvraag van het plan wordt afgelezen dat de kamers 2 en 4 zeer klein zijn (12,8 m<sup>2</sup>), en dat enkel op de eerste verdieping sanitair aanwezig is dat rechtstreeks uitgaat in de gemeenschappelijke keuken; dat kamer 2 nauwelijks enige natuurlijke beluchting en bezonning geniet, waar het raam uitkijkt op een 90 cm diepe koker; dat geen enkele auto- of fietsberging is voorzien; dat nagenoeg geen enkele bergruimte wordt aangeduid;

Overwegende dat dit alles wijst op een zeer gebrekkige woonkwaliteit voor het geheel; dat dit gegeven, door het feit van veel intensiever woongebruik, evengoed een element van ruimtelijke ordening vormt; dat door de gebrekkige woonkwaliteit, inherent aan de beperkte mogelijkheden van een smalle en diepe rijwoning, het ontwerp niet voor vergunning in aanmerking komt, waarbij het duidelijk is dat het gebouw zich enkel leent tot een opsplitsing in twee of hooguit drie eenheden”.

4.2.4. Uit de hierboven geciteerde motivering blijkt dat de stelling van de verzoekster dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening enkel gesteund is op de stedelijke beleidslijn, zonder enige toetsing in concreto, niet kan worden aangenomen.

De bestreden beslissing overweegt onder meer dat “de ver doorgedreven opdeling van de bescheiden woning een werkelijke ruimtelijke weerslag op de omgeving legt”. In tegenstelling tot wat de verzoekster voorhoudt, is deze overweging niet gesteund op een stedelijke beleidslijn, maar op een eigen beoordeling van de bevoegde minister. De minister wijst er trouwens zelf op dat “de stedelijke beleidslijn, reeds vastgelegd in de collegebeslissing van 1 december 2004, nog niet heeft geleid tot een goedgekeurde, tegenstelbare verordening”. Waar de verzoekster in haar laatste memorie aanvoert dat enkele criteria die de minister bij zijn beoordeling hanteert, ook aan bod komen in een, op het moment van de bestreden beslissing nog goed te keuren gemeentelijke verordening, dient te worden vastgesteld dat deze omstandigheid niet verhindert dat de minister op basis van die criteria rechtsgeldig tot een eigen beoordeling kan komen. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de verzoekster deze motivering inhoudelijk niet betwist.

Voorts wordt in het bestreden besluit vastgesteld dat “de kamers 2 en 4 zeer klein zijn”, dat “kamer 2 nauwelijks enige natuurlijke beluchting en bezonning geniet” en dat “nagenoeg geen enkele bergruimte wordt aangeduid”. Ook deze in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermelde feitelijke vaststellingen, evenals het daaruit afgeleide oordeel dat “dit alles wijst op een zeer gebrekkige woonkwaliteit voor het geheel”, hetgeen “evengoed een element van ruimtelijke ordening vormt”, worden door de verzoekster niet betwist. De stelling van de verzoekster dat in de bestreden beslissing wordt beweerd dat op de eerste verdieping geen sanitair aanwezig zou zijn, mist feitelijke grondslag, nu het bestreden besluit dienaangaande stelt dat “enkel op de eerste verdieping sanitair aanwezig is dat rechtstreeks uitgeeft in de gemeenschappelijke keuken”.

4.2.5. Uit het voorgaande volgt dat de verzoekster geen gegevens aanbrengt die aantonen dat de bevoegde minister is uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens, of dat hij deze kennelijk onredelijk heeft beoordeeld.

Het enig middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2010,  
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Roger Stevens,    | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Astrid Truyens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Astrid Truyens**

**Roger Stevens**