

FUNCTIEWIJZIGING VAN EEN INVENTARISPAND NAAR WONEN: MAXIMUM ÉÉN WOONGELEGENHEID OF ZIJN OOK MEERDERE WOONGELEGENHEDEN VERGUNBAAR?



Pieter-Jan Defoort, advocaat LDR en master in de Ruimtelijke Planning

ZONEVREEMDE FUNCTIEWIJZIGING – INVENTARIS ONROEREND ERFGOED – ARTIKEL 10 BESLUIT ZONEVREEMDE FUNCTIEWIJZIGINGEN – ARTIKEL 4.2.1, 7° VCRO – WIJZIGEN VAN HET AANTAL WOONGELEGENHEDEN

Deze rechtsleerbijdrage is een commentaar bij een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 23 januari 2025 met nummer RvVb-A-2425-0418. De tekst van het arrest is verder in dit nummer opgenomen (zie p. 180-189). In het arrest komt de RvVb tot het besluit dat bij een functiewijziging naar wonen van een onroerend goed dat is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, slechts één woongelegenheid kan worden vergund. De auteur is het niet eens met dit standpunt. Hij onderbouwt zijn standpunt door verschillende juridische interpretatietechnieken toe te passen op de voor het onderwerp relevante regelgeving.

I. STANDPUNT VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1 Het besproken arrest gaat over de vraag of het mogelijk is om een hoeve-complex dat is opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed,¹ om te vormen tot een complex met meerdere woongelegenheden.

De aanvraag voorzag het omvormen van een historische hoevesite tot *cohousing* met twaalf woonentiteiten. Een deel van de bebouwing en verhardingen zouden worden gesloopt. In het boerenhuis zouden drie woonentiteiten komen en in het L-vormig schuurvolume negen woonentiteiten. Het boerenhuis en het historisch schuurvolume zijn de onderdelen van de hoeve met bouwkundige erfgoedwaarde.

Volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen is het gevraagde niet mogelijk. Een functiewijziging naar wonen kan vol-

gens de Raad wel, maar dit moet beperkt blijven tot één woongelegenheid. De redenering van de Raad is als volgt.

2 In eerste instantie is de Raad van oordeel dat artikel 4.4.23 VCRO *juncto* artikel 10 van het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen in principe wel toelaat om de *functie* van een gebouw of een gebouwcomplex dat is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundige erfgoed, “vrij in te vullen”. Die vrije invulling houdt volgens het arrest evenwel niet in dat, naast de wijziging van landbouw-functie naar woonfunctie, ook het *aantal* woongelegenheden “vrij” te wijzigen is. De “vrije invulling” betekent volgens de Raad enkel dat de bestaande landbouw-functie kan worden gewijzigd naar een vrij te kiezen andere functie (zoals een woonfunctie, een restaurant, verblijfsrecreatie of dergelijke). De redenering dat een woonfunctie zowel een eengezinswoning als een meergezinswoning kan inhouden, heeft volgens de Raad niet tot gevolg dat een functiewijziging van landbouw naar wonen ook tegelijk een wijzi-

¹ Het gaat dus niet over beschermd erfgoed waarvoor art. 4.4.6 VCRO een specifieke afwijkingmogelijkheid voorziet.

ging van het aantal woongelegenheden toelaatbaar maakt. De Raad komt tot dat oordeel door te argumenteren dat voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden een afzonderlijke vergunningsplicht geldt (art. 4.2.1, 7° VCRO) die niet gelijk te stellen is met de vergunningsplicht voor functiewijzigingen (art. 4.2.1, 6° VCRO).²

Het besproken arrest stelt daarnaast vast dat de functiewijziging gepaard gaat met noodzakelijke verbouwingswerken om de opdeling van de voormalige hoeve in twaalf woongelegenheden mogelijk te maken. De verbouwing omvat niet alleen aanpassingen aan de dakstructuren en aanpassingen in functie van de hedendaagse comfort- en energievereisten, maar tevens fysieke ingrepen waardoor afzonderlijke woonentiteiten ontstaan, bijvoorbeeld de plaatsing van een inkomdeur voor elke woongelegheden en het dichtmaken van bestaande binnenverbindingen. Na de functiewijziging van landbouw naar wonen wordt dus een verbouwing aangevraagd om twaalf woongelegenheden in de gebouwen in te richten. Volgens de Raad verhindert artikel 4.4.12 VCRO dit, omdat deze bepaling de voorwaarde bevat dat bij het verbouwen van een bestaande zonevrije woning het aantal woongelegenheden beperkt moet

blijven tot het bestaande aantal. Volgens de Raad is dat evident niet het geval wanneer een gebouw opgedeeld wordt in meerdere woongelegenheden en besluit dat de bestreden beslissing in dat opzicht artikel 4.4.12 VCRO schendt.

Tot slot is de Raad in het besproken arrest van mening dat de verbouwingen aan de schuur te verregaand zijn om verenigbaar te zijn met het criterium van de bouwfysische geschiktheid, zoals bedoeld in artikel 2 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

E Opmerkelijk is dat de verzoekende partij de schending van artikel 4.2.1, 7° VCRO niet had opgeworpen. De Raad heeft artikel 4.2.1, 7° VCRO uit eigen beweging in de procedure betrokken. De verzoekende partij had enkel een schending opgeworpen van de artikelen 4.3.1, § 1, 1° a) (goede ruimtelijke ordening), 4.4.23 VCRO (rechtgrond voor zonevrije functiewijzigingen), 4.4.12 VCRO (zonevrije basisrechten voor verbouwen) en de artikelen 2 en 10 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (functiewijzigingen voor inventarisgebouwen en de voorwaarde

van de bouwfysische geschiktheid van de bestaande gebouwen).

Eveneens opmerkelijk is dat het Agentschap Landbouw en Zeevisserij (Departement Landbouw en Visserij) een voorwaardelijk gunstig advies had uitgebracht.

II. KRITISCHE BEDENKINGEN BIJ HET ARREST

A. Gehanteerde methodologie

4 Er kunnen vragen worden gesteld bij de redenering van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het besproken arrest.

Aan de hand van verschillende gangbare interpretatiemethoden zal worden aangetoond dat er weinig argumenten zijn die het standpunt van het besproken arrest ondersteunen. De rechtsgronden die de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanhaalt, worden, voor zover relevant, onderzocht aan de hand van de grammaticale interpretatie, de systematische interpretatie, de historische interpretatie en de teleologische interpretatie.

De *grammaticale interpretatie* kent een betekenis toe aan een norm op basis van de woorden van de tekst, zonder met enige context rekening te houden. Taal (*in casu* rechtstaal) is evenwel zelden eenduidig, zodat die interpretatiemethode meestal moet worden gecombineerd met andere methoden.³ Hoewel wetteksten die op zich voldoende duidelijk zijn, in principe geen interpretatie behoeven, is gezaghebbende rechtsleer het erover eens dat niet te snel mag worden geconcludeerd dat een wettekst niet voor interpretatie vatbaar is.⁴ Met toepassing van de methode van de letterlijke, taalkundige interpretatie slaagt de rechter er vaak niet in de 'enige juiste' betekenis van een wet vast te stellen. Het feit dat een letterlijke

² RvVb 23 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0418, Leidend Ambtenaar van het Departement Omgeving. De tekst van het arrest is verder in dit nummer opgenomen, zie p. 180-189.

³ GOEDERTIER, G., VANDE LANOTTE, J., DE PELSMAEKER, T., GOOSSENS, J. en HAECK, Y., *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 158-159, nr. 279; KESTEMONT, L., *Naar een rechtswetenschappelijke methodeleer. Onderzoeksdoelstellingen en hun methodologische kenmerken in traditioneel rechtswetenschappelijk onderzoek: een typologie*, die Keure, 2017, 31-32.

⁴ De Raad van State bevestigde in twee recente arresten het principe dat, wanneer de tekst van een rechtsregel onduidelijk is, of voor verschillende interpretaties vatbaar, moet de bedoeling van de auteur worden nagegaan om de juiste betekenis en draagwijdte ervan te bepalen (RvS 10 oktober 2024, nr. 260.978, vzw Gantoise en nr. 260.979, de Leidend Ambtenaar van het Departement Omgeving). Dit arrest bevestigt weliswaar dat interpretatie enkel nodig is als een tekst onduidelijk is of voor verschillende interpretaties vatbaar, maar zoals de rechtsleer zowat unaniem stelt, is een rechtsregel zelden niet voor interpretatie vatbaar.

en een teleologische lezing van dezelfde wettekst elkaar radicaal tegenspreken, zou integendeel een indicatie moeten zijn van het feit dat de te interpreteren norm toch niet zo duidelijk is, wat vanuit het oogpunt van de rechtszoekende rampzalig is.⁵ Reeds 30 jaar geleden stelde VAN GERVEN al het volgende: *“Ik denk niet dat er nog juristen zijn, heden ten dage, die uitsluitend zweren bij de exegetisch-grammaticale interpretatie. Elke jurist erkent sedert lang de noodzaak van de tweede en ook van de derde methode.”* Met de tweede en de derde methode heeft VAN GERVEN het over respectievelijk de historisch-systematische interpretatiemethode en de sociologisch-teleologische methode.⁶ In dit artikel wordt volledigheidshalve ook de grammaticale methode toegepast, maar wordt die methode ook (en vooral) samen bekeken met de teleologische, de historische en de systematische interpretatiemethode.

De *systematische interpretatie* interpreteert een rechtsregel op basis van zijn plaats in de structuur van de regelgeving. Hierbij wordt rekening gehouden met andere rechtsregels, vooral die van eenzelfde niveau. Het uitgangspunt hierbij is dat normen die samen worden uitgevaardigd,

moeten worden beschouwd als een coherent geheel.⁷

De *historische interpretatiemethode* tracht de betekenis van een norm te achterhalen door de norm te plaatsen in de context van factoren die de norm historisch voorafgingen en die er verband mee houden.⁸

De *teleologische interpretatie* is de interpretatie van een norm aan de hand van het doel van de norm. Die methode gaat ervan uit dat elke norm een middel is om een bepaald doel te bereiken. De bedoeling van de wetgever kan o.a. worden afgeleid uit voorbereidende werken of toelichtingen bij de norm.⁹

B. De mogelijkheid voor een gecombineerde aanvraag voor een functiewijziging en een verbouwing van een inventarisband

5 De regels voor een functiewijziging van een inventarisband zijn voorzien in een samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en de artikelen 2, § 3 en 10 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

De regels voor het verbouwen of het herbouwen van zonevrije constructies

zijn voorzien in de artikelen 4.4.10 t.e.m. 4.4.22 VCRO. Dit zijn volgens het opschrift van Afdeling 2 uit het Hoofdstuk IV van Titel IV van de VCRO de ‘Basisrechten voor zonevrije constructies’.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardt principieel de mogelijkheid om in één gecombineerde aanvraag een vergunning te vragen voor een functiewijziging en een toepassing van de zonevrije basisrechten op de nieuwe functie.¹⁰ Beide aspecten kunnen in één aanvraag worden opgenomen en resulteren in één eindbeslissing. Voorwaarde hiervoor is dat chronologisch eerst de functiewijziging wordt beoordeeld, om vervolgens op basis van die (deel)beslissing de verbouwing van de zonevrije constructie te kunnen beoordelen in het licht van de basisrechten. (zie verder randnr. 30 en 31).

De regels voor een zonevrije functiewijziging en die voor de zonevrije basisrechten betreffen twee van elkaar onderscheiden sets aan regels. Pas nadat de functie is gewijzigd, kunnen de zonevrije basisrechten worden toegepast.¹¹ De constructies zijn immers pas zonevrij nadat de functiewijziging is vergund.

6 Wat betreft de toepassing van artikel 4.4.12 VCRO voor de zonevrije basisrechten voor het verbouwen van een bestaande woning, houdt de redenering van het besproken arrest geen rekening met die juridische logica.

Cruciaal om te weten of de vereiste uit artikel 4.4.12 VCRO, dat bij een zonevrije verbouwing het aantal woongelegenheden beperkt moet blijven tot het bestaande aantal, is het antwoord op de vraag op welk ogenblik het aantal woningen wordt vastgelegd in het geval van

5 VERRIJDT, W., ‘De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid’, *TBP* 2007, 266-267, nr. 12.

6 VAN GERVEN, W., ‘Creatieve rechtspraak?’, *RW* 1997-1998, 212. Zie ook VAN GERVEN, W. en LIERMAN, S., *Algemeen Deel. Veertig jaar later*, Kluwer, 2010, 227, waar wordt vastgesteld dat in de rechtspraak een algemene verschuiving is waar te nemen van interpretaties waarbij slechts de taalkundige betekenis van een wettekst wordt gekeken, naar methoden waarbij minder gewicht wordt gegeven aan tekstargumenten en meer aan argumenten die betrekking hebben op de strekking van de wet en de onderliggende beginselen.

7 GOEDERTIER, G., e.a., *o.c.*, 159, nr. 280; KESTEMONT, L., *o.c.*, 33-35.

8 GOEDERTIER, G., e.a., *o.c.*, 160, nr. 282; KESTEMONT, L., *o.c.*, 35-36.

9 GOEDERTIER, G., e.a., *o.c.*, 160, nr. 283; KESTEMONT, L., *o.c.*, 36-37.

10 Zie naast het besproken arrest RvVb 23 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0418, Leidend Ambtenaar van het Departement Omgeving ook nog naar RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1176 en RvVb 23 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0883. Dit was voorheen ook het uitgangspunt in de rechtsleer, zie BOUCKAERT, J., FRANCOIS, S. en SCHELSTRAETE, B., *Buiten de lijnen*, die Keure, 2017, 222, nr. 619.

11 Besproken arrest RvVb 23 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0418, Leidend Ambtenaar van het Departement Omgeving, overw. 3.1, 12-13.

een gecombineerde aanvraag voor een functiewijziging naar wonen en voor het vergunnen van verbouwingswerken voor de nieuwe woonfunctie. Het arrest houdt geen rekening met de mogelijkheid dat het aantal woningen wordt vastgelegd bij het beoordelen van de aanvraag voor de functiewijziging.

Geen enkele wettekst of reglementaire tekst doet over dit punt een uitspraak, net zomin als de parlementaire stukken bij de verschillende decreten die de zonevrije regels hebben ingevoerd of gewijzigd, noch de verslagen aan de regering bij de uitvoeringsbesluiten over zonevrije functiewijzigingen. De grammaticale en de teleologische interpretatiemethoden zijn hierbij dus niet dienstig. Enkel de systematische en de wetshistorische interpretatiemethoden kunnen helpen (zie verder in deze bijdrage).

7 Het meest logische ogenblik om het aantal woongelegenheden te beoordelen en te vergunnen is bij de beoordeling van de aanvraag voor de functiewijziging, nu het aantal woningen bepalend is voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening op het vlak van onder andere de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de bouwdichtheid, het gebruiksgemak enz.¹²

Als het aantal woningen al op twaalf eenheden wordt vastgelegd bij de functiewijziging – zoals het geval was in het besproken arrest – is er geen schending van artikel 4.4.12 VCRO voor het verbouwen van twaalf woongelegenheden. In dit geval blijft bij de verbouwing het aantal

woningen beperkt tot het vergunde aantal, namelijk twaalf.

Het kan intuïtief misschien eigenaardig overkomen dat bij de beoordeling van artikel 4.4.12 VCRO niet wordt uitgegaan van de fysieke bestaande toestand, maar van ‘virtuele’ woningen. Vanuit juridisch oogpunt is dat evenwel perfect logisch.

Bij een zonevrije functiewijziging naar wonen is er immers per definitie nooit een bestaande woning voorhanden. Neem bijvoorbeeld een oud bedrijfsgebouw dat op de inventaris van het bouwkundig erfgoed staat, waarvan de functie wordt gewijzigd naar wonen met de bedoeling om er één grote loft van te maken. Ook hier heb je op het moment van de beoordeling van de aanvraag voor het verbouwen van het bedrijfsgebouw op grond van artikel 4.4.12 VCRO nog geen fysiek bestaande woning, maar alleen een juridisch vergunde woonfunctie. De verbouwing dient om het bedrijfsgebouw om te vormen naar een woning. In de redenering van het besproken arrest zou ook hier het besluit moeten zijn dat de verbouwingsaanvraag moet worden geweigerd, omdat het bestaande gebouw geen enkele woongelegenheden bevat en omdat bij het verbouwen het aantal woongelegenheden wordt vermeerderd van nul naar één. Er kan in die redenering nooit worden voldaan aan de vereiste dat het aantal woongelegenheden beperkt moet blijven tot het bestaande aantal, want dan zou een verbouwing met het oog op het creëren van een fysieke woongelegenheden steeds een verhoging van het aantal woningen voor gevolg hebben.

8 Merk op dat artikel 4.4.12 VCRO niet bepaalt dat een zonevrije verbouwing beperkt moet blijven tot één woongelegenheden. Artikel 4.4.12 VCRO zegt enkel dat er geen bijkomende woningen moeten worden gecreëerd, wat de mogelijkheid inhoudt voor het verbouwen van meerdere woongelegenheden, op voorwaarde dat ze al bestaan.

Dat ‘bestaan’ moet noodzakelijk worden begrepen in de juridische zin van het woord – het aantal vergunde woongelegenheden –, niet in de fysieke zin van het woord. Anders is een gecombineerde aanvraag voor een zonevrije functiewijziging naar wonen en het verbouwen van die gecreëerde woonfunctie nooit mogelijk. In dergelijke gevallen is er immers per definitie nooit een bestaande residentiële woning in de juridische zin van het woord – een vergunde woonfunctie –, en vaak ook niet in de fysieke zin van het woord.

Bij zonevrije inventarisgebouwen die omgevormd worden tot wonen, is er vaak nog geen enkele woonfunctie aanwezig was, zoals bijvoorbeeld een bedrijfsgebouw, een school, een kerk enz.

In bepaalde gevallen is er wel al een gebouw dat dienstdoet als woning, maar dat is nooit een residentiële woning in de juridische zin van het woord. Te denken valt aan een landbouwbedrijfswooning of een bedrijfswooning bij een ambachtelijk bedrijf. Een (landbouw)bedrijfswooning valt niet onder de functiecategorie ‘wonen’, maar onder de functiecategorie van het (landbouw)bedrijf waarbij de woning hoort. Dat blijkt uit het Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 2017 ‘tot wijziging van artikel 2, § 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’.¹³ Daarin legt

¹² Art. 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO.

¹³ Zie het Verslag VL.Reg. bij het wijzigingsbesluit van 17 juli 2017:

“1° wonen

Met wonen wordt residentieel wonen bedoeld. Gebouwen bedoeld voor tijdelijk verblijf (vakantiehuisjes) vallen hier niet onder. Zij behoren tot de functiecategorie ‘verblijfsrecreatie’.

de Vlaamse Regering uit dat enkel zuiver residentieel wonen onder de functiecategorie 'wonen' valt, maar dat elke vorm van bedrijfswoningen onder de functiecategorie valt van de activiteit waaraan de exploitatiewoning is verbonden. Een landbouwbedrijfswoning valt dus niet onder de functiecategorie 'wonen', maar onder de functiecategorie 'landbouw', een bedrijfswoning bij een ambachtelijk bedrijf valt onder de functiecategorie 'industrie en bedrijvigheid'. Hetzelfde geldt voor elke andere vorm van conciërgewoningen, die altijd vallen onder de functiecategorie van de activiteit waarbij de conciërgewoning behoort.

Dat een (landbouw)bedrijfswoning niet onder de functiecategorie wonen valt, is precies de reden waarom na de beëindiging van de actieve landbouw- of bedrijfsfunctie een vergunning voor functiewijziging naar 'wonen' moet worden gevraagd na enige overdracht van een zakelijk recht.¹⁴

C. Het juridische kader voor een zonevremde functiewijziging van inventarisgebouwen

9 Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt dat de vergunningverlenende overheid kan afwijken van de bestemmingsvoorschriften voor het verlenen van een vergunning voor een functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, mits is voldaan aan de onderstaande drie voorwaarden.

1° Het moet gaan om bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde gebouwen, die niet zijn gelegen in ruimtelijk kwetsbare gebieden (behoudens parkgebied en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde) of in recreatiegebied.

2° De functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

3° De functiewijziging mag de normale bedrijfsvoering van vergunde of vergund geachte bedrijven in de omgeving niet in het gedrang brengen.

De punten 1° en 3° zijn niet relevant voor het hier besproken onderwerp.

Het besproken arrest bevestigt op blz. 10 dat de decreetgever bij artikel 4.4.23 VCRO de nadruk heeft gelegd op de valorisatie van de bestaande gebouwen.¹⁵

Belangrijk is dat in artikel 4.4.23 VCRO niets staat over het aantal toegelaten eenheden waarvoor een functie kan worden gewijzigd. Er staat enkel dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om "nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik" te bepalen. Zoals hierna zal blijken, heeft de Vlaamse Regering van die delegatie gebruikgemaakt om voor bepaalde functiewijzigingen uitdrukkelijk aantallen te bepalen. Voor functiewijzigingen op grond van artikel 10 voorziet het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen evenwel geen aantal.

10 Artikel 10 van het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen voorziet een bepaling met ruime – quasi onbeperkte – mogelijkheden voor het wijzigen van de functie van een inventaris pand.

Artikel 10. Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, [voor zover] aan al de volgende voorwaarden voldaan is: 1° het gebouw of [het] gebouwencomplex is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundige erfgoed, vermeld in artikel 4.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013; 2° de voortzetting van de vroegere functie blijkt niet haalbaar of garandeert de duurzame leefbaarheid van het gebouw of het gebouwencomplex niet; 3° de nieuwe functie laat de erfgoedwaarde ongeschonden of verhoogt ze.

Artikel 10 laat om het even welke functie toe binnen een inventaris pand, op voorwaarde dat de vroegere functie geen realistische toekomstmogelijkheden meer heeft en dat de nieuwe functie de erfgoedwaarden ten goede komt.

In het Verslag aan de Vlaamse Regering staat hierover het volgende: "Art. 10. Voor gebouwen die voorkomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed is het soms onmogelijk om een functie te vinden die overeenstemt met de bestemming van het terrein en tegelijkertijd economisch haalbaar is. Dit leidde soms tot het verdwij-

Ook landbouwbedrijfswoningen vallen hier niet onder. Zij behoren tot de functiecategorie 'land- en tuinbouw in de ruime zin'. De conciërgewoning bij een industrieel bedrijf valt niet onder de categorie 'wonen' maar onder 'industrie en bedrijvigheid'. Dezelfde redenering gaat op voor alle conciërgewoningen.

Wanneer woningen boven gebouwen met een andere functie zijn opgetrokken en functioneel niets te maken hebben met deze functie, dan hebben ze wel de functie 'wonen'. Het gebouw in kwestie heeft dan twee hoofdfuncties."

14 Art. 2, § 2 B.Vl.Reg. 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

15 MvT bij ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, Vl.Parl., 2008-2009, 17 december 2011, nr. 2011/1, 164.

nen van dergelijke gebouwen. Dit moet betreurd worden, ook al zijn het geen beschermde gebouwen. Daarom wordt hier de nieuwe functie vrij gelaten, maar worden wel een aantal grendels ingebouwd, waaronder een gunstig advies van monumenten en landschappen.”¹⁶

Hierbij wordt opgemerkt dat de oorspronkelijke versie van het Besluit Zonevrije functiewijzigingen in artikel 10, naast de drie huidige toepassingsvoorwaarden, een bijkomende vierde voorwaarde voorziet, met name dat het Agentschap Onroerend Erfgoed een gunstig advies moest uitbrengen over de drie toepassingsvoorwaarden. De vereiste van dit gunstige advies werd opgeheven voor artikel 30 van het Wijzigingsbesluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2016.¹⁷

11 Naast de specifieke voorwaarden uit artikel 10 van het Besluit Zonevrije functiewijzigingen gelden voor functiewijzigingen van een inventarispaand ook de algemene voorwaarden van artikel 2 van hetzelfde besluit. Voor deze bijdrage is enkel de paragraaf 3 van dit artikel relevant, dat de voorwaarde bepaalt dat het gebouw bouwfysisch geschikt moet zijn voor de zonevrije functiewijziging.

“Artikel 2, § 3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10 en artikel 11/1 en 11/2, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of [het] gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of [een] gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of

[het] gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen.”

Het Verslag aan de Vlaamse Regering wordt in het besproken arrest geciteerd en bevat daarover volgende toelichting (zoals gewijzigd naar aanleiding van de wijziging van het Besluit Zonevrije functiewijzigingen op 29 juni 2007):

““bouwfysisch geschikt voor het nieuwe gebruik”. Normalerweise dient de bestemming die vastgelegd is in de plannen van aanleg gevolgd te worden. Hierop afwijkingen toestaan is niet vanzelfsprekend. Dit is enkel verantwoord omdat bestaande gebouwen afbreken en elders (in de goede zone) nieuwe gebouwen oprichten, kosten met zich meebrengt (financiële, maar ook milieukosten). Dit besluit is dan ook gericht op een valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium in Vlaanderen. Gebouwen komen daarom enkel in aanmerking wanneer ze bouwfysisch nog in goede staat zijn en zonder al te grote investeringen of ingrijpende verbouwingen geschikt zijn voor de nieuwe functie. De financiële grootte van de investering wordt afgewogen tegen de waarde van het onroerend goed. Bij de beoordeling van het ingrijpend karakter van de werken wordt gekeken naar de mogelijkheid

om de functie te realiseren voor zover de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw kan aangepast worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen. Hiermee wordt gewezen op de mogelijkheid dat hoewel het gebouw constructief in orde is, men toch verbouwingen wil uitvoeren die onrechtstreeks maken hebben met de stabiliteit, doch die de realisatie van de nieuwe functie moeten mogelijk maken binnen de bestaande structuur van het gebouw, zoals een bijkomende verdieping, een nieuwe vloer. Een bijkomend element hierbij is dat deze werken in functie van huidige comfort-, energie- en gebruikseisen kunnen staan.

Voorbeelden van minder ingrijpende verbouwingen zijn: het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden. Een voorbeeld hiervan is ook een schuur bij een zonevrije woning, waarin men logies wil voorzien in toepassing van artikel 4 van het besluit. Het is vanzelfsprekend dat indien men dergelijke schuur wil omvormen er een verdieping wordt bij gecreëerd: de werken hiervoor zijn wel onrechtstreeks stabiliteitswerken, doch met deze werken raakt men niet aan de stabiliteit of de bestaande structuur van het gebouw zelf.”

De valorisatie van bestaande gebouwen staat ook hier voorop, net als bij de hogere rechtsnorm van artikel 4.4.23 VCRO. De belangrijkste voorwaarde is dat de nieuwe functie inpasbaar moet zijn binnen de bestaande structuur van het gebouw. Er kunnen volgens de tekst van artikel 2, § 3 wel verbouwingswerken worden uitgevoerd, voor zover die vanuit financieel of bouwtechnisch oogpunt niet ingrijpend zijn, en de structuur kan steeds worden aangepast aan de hedendaagse comfort-,

¹⁶ <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1012054.html>.

¹⁷ B.Vl.Reg. 16 december 2016 houdende wijziging van het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014 en van diverse besluiten van de Vlaamse Regering met het oog op het uitvoeren van het kerntakenplan van het Agentschap Onroerend Erfgoed en andere financiële en technische aanpassingen (BS 23 december 2016).

energie- of milieueisen. Een nieuwe vloer of een bijkomende verdieping behoren volgens de toelichting tot de mogelijkheden, net zoals het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uitgangsborden. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat, zolang niet aan de stabiliteit of de bestaande structuur van het gebouw zelf wordt geraakt, wel verregaande aanpassingswerken mogelijk zijn.

De hoegrootheid van de werken vanuit financieel oogpunt is volgens de toelichting relatief en hangt af van de waarde van het onroerend goed.

D. Interpretatie van de toepasselijke rechtsregels voor een gecombineerde functiewijziging van een inventarisand naar wonen met verbouwingen

1. De vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden

12 Volgens het besproken arrest laat het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 10 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen niet toe om in een inventarisand meer dan één woongelegenheden te vergunnen. Zoals gezegd, komt de Raad tot die conclusie vanuit de vaststelling dat het wijzigen van het *aantal* woongelegenheden een afzonderlijke vergunningsplichtige handeling is (art. 4.2.1, 7° VCRO), die te onderscheiden is van de vergunningsplicht voor een functiewijziging (art. 4.2.1, 6°). Volgens het besproken arrest biedt artikel 4.4.23 VCRO enkel een rechtsgrond voor het afwijken van de bestemmingsvoorschriften voor een vergunningsplichtige functiewijziging (art. 4.2.1, 6° VCRO), maar niet voor een vergunningsplichtige wijziging van het

aantal woongelegenheden (art. 4.2.1, 7° VCRO).

Het klopt dat dit twee onderscheiden vergunningsplichtige handelingen zijn, maar deze vaststelling doet niet ter zake voor een zonevrije functiewijziging van een inventarisand. Dit blijkt uit een analyse van artikel 4.2.1, 7° VCRO volgens de grammaticale en de wettelijke interpretatiemethode.

a. De grammaticale interpretatie van artikel 4.2.1, 7° VCRO: onderscheid tussen het wijzigen van het aantal woongelegenheden en het creëren van nieuwe woongelegenheden

13 De vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden uit artikel 4.2.1, 7° VCRO luidt als volgt: “7° een *woning* opsplitsen of in een gebouw het *aantal woongelegenheden* die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande *wijzigen*, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.”

De regel voorziet twee situaties: 1) het opsplitsen van een ‘woning’ en 2) het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw. In beide gevallen gaat het over een gebouw dat al een woonfunctie heeft, en dat ofwel fysiek wordt opgesplitst, of waarin meerdere woongelegenheden worden gecreëerd zonder dat dit gepaard gaat met een fysieke opsplitsing van het gebouw. In de praktijk gaan beide elementen meestal samen.

Bij het ‘opsplitsen’ spreekt artikel 4.2.1, 7° VCRO over een ‘woning’, en dus onte-

gensprekelijk over een gebouw met al een vergunde woonfunctie.

In de tweede situatie spreekt de bepaling over het “wijzigen” van het aantal woongelegenheden.¹⁸ Volgens Van Dale betekent het werkwoord ‘wijzigen’: “*verandering brengen in ...*”. Het begrip ‘wijzigen’ heeft dus altijd betrekking op iets wat al bestaat. In het geval van artikel 4.2.1, 7° VCRO is dat een reeds bestaande residentiële woongelegenheden of meerdere reeds bestaande residentiële woongelegenheden. Er geldt een vergunningsplicht als van die bestaande woongelegenheden of woongelegenheden het aantal wordt gewijzigd, zelfs als dit niet gepaard gaat met een (fysieke) opsplitsing van het gebouw.

14 De Raad voor Vergunningsbetwistingen maakt een denkfout in de volgende overweging op blz. 13 van het besproken arrest: “Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, zit de *opdeling van een gebouw* in meerdere woongelegenheden niet in de aangevraagde zonevrije functiewijziging vervat.”

Artikel 4.2.1, 7° VCRO handelt niet zo maar over “het opdelen van *een* gebouw”, maar handelt zoals gezegd over “het opsplitsen van een *woning*” en/of over “het *aantal woongelegenheden wijzigen*”.

Artikel 4.2.1, 7° VCRO viseert niet zo maar het opsplitsen van “een gebouw”, ongeacht de functie ervan. Artikel 4.2.1, 7° VCRO viseert enkel de situatie waarbij in het gebouw al een bestaande woonfunctie aanwezig is, en waarbij dit woongebouw wordt opgesplitst of waarbij het aantal aanwezige woongelegenheden wordt gewijzigd. Een voormalige stal of schuur die wordt omgevormd kan onmogelijk onder het begrip ‘woning’ vallen, maar hetzelfde geldt voor de landbouwbedrijfswoning (zie hoger randnr. 8).

18 Merk op dat alle opgesomde woningtypes betrekking hebben op zuiver residentiële woonvormen (een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer), en niet om (landbouw)bedrijfswoningen of conciërgewoningen (zie hoger randnr. 8).

15 De situatie die in het besproken arrest wordt beoordeeld, gaat niet over het *wijzigen* van het aantal woongelegenheden in een gebouw met een bestaande woonfunctie, maar over een volledig nieuwe woonfunctie in een gebouw waar voorheen geen woonfunctie aanwezig was. Het arrest handelt over een vergunningsaanvraag die erop is gericht om gebouwen met een landbouwfunctie om te vormen naar een woonfunctie. Het gaat dus om het *creëren* van een voorheen onbestaande woonfunctie. Een dergelijke aanvraag valt volgens een grammaticale lezing van artikel 4.2.1, 7° VCRO niet onder het toepassingsgebied van de bepaling. Dit betreft enkel een aanvraag voor een functiewijziging in de zin van artikel 4.2.1, 6° VCRO.¹⁹

Op het ogenblik dat de vergunningverlenende overheid moet oordelen over de

vraag tot functiewijziging, is er nog geen ‘woning’ die wordt opgesplitst, noch is er sprake van de wijziging van het aantal woongelegenheden, nu er nog geen enkele woongelegheden aanwezig is, maar enkel een landbouwfunctie. Men kan niet wijzigen wat er nog niet is.

b. De historische interpretatie van artikel 4.2.1, 7° VCRO: wetshistorisch onderscheid tussen een functiewijziging en die voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden

16 Zoals gezegd, is rechtstaal zelden eenduidig zodat de grammaticale interpretatiemethode best wordt gecombineerd met andere methoden (zie hoger randnr. 4).

Uit de historiek van het huidige artikel 4.2.1 VCRO over de vergunningsplichtige handelingen blijkt dat de wetgever altijd

al een onderscheid heeft gemaakt tussen de vergunningsplicht voor handelingen die zijn gericht op het introduceren van een woonfunctie in een gebouw dat voorheen een andere functie had, en de vergunningsplicht voor handelingen gericht op het wijzigen van het aantal woongelegenheden. De eerste categorie valt onder de vergunningsplicht voor het wijzigen van de hoofdfunctie van het gebouw, de tweede categorie valt onder de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden van een gebouw waarin al een bestaande woonfunctie aanwezig is.

17 De uitdrukkelijke vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden werd voor het eerst ingevoerd door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO). De reden van de invoering van een uitdrukkelijke vergunningsplicht door het DRO van 18 mei 1999 was om het de vergunningverlenende overheid mogelijk te maken een impact uit te oefenen op de wildgroei van kamerwoningen.²⁰

Voor het omvormen van een gebouw met een andere functie dan wonen naar een gebouw met kamerwoningen bestond al een vergunningsplicht die het de overheid mogelijk maakt om impact uit te oefenen, namelijk de vergunningsplicht voor functiewijzigingen zoals ingevoerd door het zogenaamde Minidecreet van 28 juni 1984. Dit decreet voorzag voor het Vlaamse Gewest een aanvulling van artikel 44, § 1 van de Stedenbouwwet over de vergunningsplichtige handelingen met een punt 7°. ²¹ Er werd een vergunningsplicht ingevoerd voor het wijzigen van het gebruik van vergunde gebouwen, voor zover deze wijziging werd opgesomd in een door de Vlaamse Executieve vast te leggen lijst.²²

19 Zoals hoger gezegd, is een landbouwbedrijfswoning juridisch gesproken geen woning maar behoort dit tot de functiecategorie landbouw (zie randnr. 8). Op grond van de systematische interpretatiemethode moet een rechtsregel worden geïnterpreteerd op basis van zijn plaats in de structuur van de regelgeving. Het uitgangspunt is dat normen die samen worden uitgevaardigd, moeten worden beschouwd als een coherent geheel. Er mag dus worden van uitgegaan dat de vergunningsplichten van art. 4.2.1, 6° VCRO (functiewijziging) en art. 4.2.1, 7° VCRO (wijzigen van het aantal woongelegenheden) een coherent geheel vormen, en dat de begrippen uit het B.Vl.Reg. 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen in uitvoering van art. 4.2.1, 6° VCRO eveneens een coherent geheel daarmee vormen. Een woning, zoals bedoeld in art. 4.2.1, 7° VCRO, moet in die optiek worden geïnterpreteerd als een woning met een residentiële woonfunctie in de zin van art. 4.2.1, 6° VCRO *juncto* art. 2, § 1, 1° Functiewijzigingenbesluit 14 april 2004.

20 MvT bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, Vl.Parl., 1998-1999, 26 februari 1999, nr. 1332/1, 54.

21 Art. 78 Stedenbouwwet, onder Titel V ‘Aanvullende bepalingen voor het Vlaamse Gewest’, ingevoegd door art. 2 decreet 28 juni 1984 houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, BS 30 augustus 1984.

22 In uitvoering hiervan vaardigde de Vlaamse Regering het Besluit uit van 17 juli 1984 ‘houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen’, BS 30 augustus 1980. Dit besluit is decretaal bekrachtigd door een decreet van 21 november 2003 en vormt het huidig art. 7.5.1 VCRO. Over de invoering van de vergunningsplicht voor functiewijzigingen, zie BOUCKAERT, B. en DE WAELE, T., *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Vanden Broele, 2004, 199-200, nr. 192; DEFOORT, P.-J., ‘Woning, tweede verblijf of vakantiewoning: wanneer is er sprake van een vergunningsplichtige functiewijziging?’, *T.Not.* 2023, (665-682), 677-681; LUST, S., ‘Vergunningen’ in HUBEAU, B. en VANDEVYVERE, W., *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, die Keure, 2004, 539, nr. 40; VEKEMAN, R., *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Kluwer, 2004, 316, nr. 347.

De invoering in 1999 van de uitdrukkelijke vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden vanaf 1 mei 2000 ging dus over situaties die geen betrekking hadden op functiewijzigingen, nu daarvoor al een vergunningsplicht bestond.

18 De problematiek van de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden moet worden gekaderd in de onduidelijkheid over de vergunningsplicht voor binnenverbouwingen.²³

Volgens artikel 44, § 1, eerste lid, 1° van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 was onder andere het “verbouwen van

een woning” vergunningsplichtig. Enkel instandhoudings- of onderhoudswerken waren uitgezonderd van de vergunningsplicht. Dit betekent dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden al vergunningsplichtig was vanaf 23 april 1962, datum van inwerkingtreding van de Stedenbouwwet, voor zover die wijziging gepaard ging met verbouwingswerken die niet konden worden gekwalificeerd als instandhoudings- of onderhoudswerken.²⁴ De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat inrichtingswerken die verder gaan dan het bewaren van de woning in goede staat van onderhoud, zoals bijvoorbeeld het plaatsen van een keuken en een badkamer, niet te beschouwen zijn als loutere instandhoudings- of onder-

houdswerken, maar dat dit verbouwingswerken zijn. Deze werken hebben volgens de Raad betrekking op het wijzigen van de woning door deze anders van bouw te maken zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd.²⁵

Verbouwingswerken aan een bestaande woning met het oog op het wijzigen van het aantal woongelegenheden zijn dus altijd al vergunningsplichtig geweest. Een eigenaar kon zich niet beroepen op een vergunningsvrijstelling voor de zogenaamde ‘kleine werken’.²⁶ Volgens artikel 3 van het KB van 16 december 1971 waren sommige interne verbouwingswerken weliswaar vrijgesteld van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, maar niet van de vergunningsplicht.²⁷

19 De vergunningsplicht voor interne verbouwingen met het oog op het wijzigen van het aantal woongelegenheden werd in 1996 voor het eerst expliciet uitgedrukt in de wetgeving. Met het wijzigingsbesluit van 16 juli 1996²⁸ wordt in artikel 2, 2° verder de volgende vrijstelling ingevoerd: “*de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings- of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw, voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of – wanneer het een woongebouw betreft – de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengt.* (...)”²⁹

Welbepaalde interne verbouwingen waren niet vrijgesteld als ze een functiewijziging beoogden of als ze de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrachten. De eerste categorie (functiewijzigingen) gold voor alle gebouwen, de tweede categorie (wijzigen van het aantal woongelegenheden) gold enkel voor bestaande woongebouwen.

23 LUST, S., ‘Vergunningen’ in HUBEAU, B. en VANDEVYVERE, W., *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, die Keure, 2004, 544, nr. 48.

24 Zie o.a. RvVb 10 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0384, cbs stad Oostende; RvVb 14 maart 2017, nr. RvVb-A-1617-0664, CBS van de stad Mechelen; RvVb 29 mei 2018, nr. RvVb-A-1718-0914, bvba De Cassanova; DEWEIRDT, M., ‘De kotmadam van vandaag kan kamers verhuren zonder vergunning’, *TOO* 2016, 603-604; SEGBREGHTS, F. en WILDEMEERSCH, V., ‘Vergunningsplicht voor wijziging aantal woongelegenheden: 1 mei 2000 als *due date*’, *TOO* 2018, 145-150; VANDENHENDE, L., ‘Over de draagwijdte van het vermoeden van vergunning en de historische vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden’ (noot onder RvS 5 december 2019, nr. RvVb-A-1819-0571, Vandeput), *TROS* 2020, 120-126.

25 RvVb 3 september 2019, nr. RvVb-A-1920-0022, Van den Bossche. Het betrof een geval waarbij op elke verdieping van een woongebouw een badcel en een keuken werd geplaatst en waarbij op die manier het aantal woongelegenheden werd gewijzigd. Zie in dezelfde zin RvS 26 mei 1999, 193.509, Kerkhofs, i.v.m. het herinrichten van een eengezinswoning naar een studentenhuus.

26 Voor bevestiging in de rechtspraak, zie o.a. RvVb 17 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0448, Verschueren; RvVb 14 maart 2017, nr. RvVb-A-1617-0664, cbs van de stad Mechelen. Voor een analoge redenering over de vergunningsplicht voor het uitvoeren van verbouwingen met het oog op een functiewijziging, zie DEFOORT, P.-J., ‘Woning, tweede verblijf of vakantiewoning: wanneer is er sprake van een vergunningsplichtige functiewijziging?’, *T.Not.* 2023, (665-682), 677-681.

27 Het Kleine Werkenbesluit stelde enkel kleine serres, bepaalde afsluitingen, werfinrichtingen en bepaalde reclame-inrichtingen vrij van vergunning (art. 2 KB 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, *BS* 19 januari 1972).

28 *BS* 1 augustus 1996.

29 Voor toepassingen in de rechtspraak, zie o.a. RvVb 17 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0448, Verschueren (i.v.m. het opdelen van een woning in zeven studentekamers door het plaatsen van een lavabo in elke kamer, wat door de Raad wordt beschouwd als vergunningsplichtige verbouwingswerken); RvVb 14 maart 2017, nr. RvVb/A/1617/0664, CBS van de stad Mechelen.

Dit onderscheid werd behouden in artikel 2.2, 3° van het huidige Vrijstellingsbesluit,³⁰ dat het KB van 16 december 1971 heeft vervangen. Volgens die bepaling gelden de vrijstellingen voor handelingen aan een *woning* enkel als door de handelingen het aantal woongelegenheden van een *woning* ongewijzigd blijft. Artikel 2.2, 2° van het Vrijstellingsbesluit voorziet de voorwaarde dat de vrijstellingen slechts gelden voor zover de handelingen niet zijn gericht op het doorvoeren van een functiewijziging van een *woning*.³¹ De vrijgestelde handelingen aan *andere gebouwen dan woningen* gelden volgens artikel 3.2, 2° van het Vrijstellingsbesluit ook slechts voor zover er geen vergunningsplichtige functiewijziging wordt doorgevoerd. De voorwaarde over het ongewijzigd blijven van het aantal woongelegenheden is evenwel niet voorzien voor de vrijstellingen van handelingen aan *andere gebouwen dan woningen*.

Ook in het huidige Vrijstellingsbesluit blijft het onderscheid dus behouden tussen gebouwen met of zonder woonfunctie, wat betreft binnenwerkzaamheden met het oog op het uitvoeren van een functiewijziging, dan wel voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden. Dat tweede is enkel relevant voor bestaande woningen, niet voor gebouwen met een andere functie.

20 De wetgever heeft dus al minstens sinds 1996 onafgebroken een duidelijk onderscheid gemaakt tussen (binnen) verbouwingswerken met het oog op een functiewijziging, en (binnen)verbouwingswerken met het oog op het wijzigen van het aantal woongelegenheden. Die

laatste soort heeft uitdrukkelijk enkel betrekking op woongebouwen.

Hoewel (binnen)verbouwingswerken al sinds de Stedenbouwwet vergunningsplichtig waren als ze een functiewijziging of een wijziging van het aantal woongelegenheden beoogden, waren een functiewijziging zonder verbouwingswerken en het opdelen van een woning in meerdere woongelegenheden zonder verbouwingswerken aanvankelijk niet vergunningsplichtig. Die handelingen zijn respectievelijk vergunningsplichtig geworden vanaf het Minidecreet van 28 juni 1984 en vanaf het DRO van 18 mei 1999.

21 De wetshistoriek bevestigt de grammaticale interpretatie (zie randnr. 13-15), waaruit bleek dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden enkel geldt voor een bestaande '*woning*', met andere woorden voor een gebouw *dat al een woonfunctie heeft*. Voor gebouwen waarin nog geen woonfunctie aanwezig is, en waarin via een aanvraag voor een functiewijziging meteen meerdere woningen worden voorzien, is er geen sprake van het 'wijzigen van het aantal woongelegenheden', maar (enkel) van het 'wijzigen van de functie' van het gebouw.

De redenering van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het besproken arrest die zegt dat artikel 4.4.23 VCRO enkel een rechtsgrond biedt voor een vergunningsplichtige functiewijziging uit artikel 4.2.1, 6° VCRO, is op zich correct. Alleen maakt de Raad m.i. een denkfout door artikel 4.2.1, 7° VCRO van toepassing te verklaren op een aanvraag voor een

(al dan niet zonevreemde) woonfunctie in een gebouw dat voorheen een andere functie had dan wonen.

2. Het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen

a. Systematische interpretatie van artikel 10: geen kwantitatieve beperking van gebruik

22 Volgens artikel 4.2.1, 6° VCRO is het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed vergunningsplichtig, als de Vlaamse Regering deze functiewijziging als vergunningsplichtig heeft aangemerkt.

De verschillende hoofdfuncties worden opgesomd in artikel 2 van het Besluit van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen. Artikel 2 voorziet enkel een opsomming van hoofdfuncties, zonder enige regel of beperking over het *aantal* eenheden van elke hoofdfunctie. Zo voorziet artikel 2, 1° van het Besluit de functie 'wonen', zonder daar een aantal woongelegenheden aan te verbinden. Zowel een eengezinswoning als een meergezinswoning zijn naar functie 'wonen'. Om van een eengezinswoning een meergezinswoning te maken is dus geen *functiewijziging* nodig (art. 4.2.1, 6° VCRO), want het is en blijft een woning. Voor die wijziging is enkel een vergunning nodig voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden (art. 4.2.1, 7° VCRO), maar dan moet het wel gaan om een reeds bestaande eengezinswoning.

Een functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex naar de functie 'wonen' kan gaan over één woongelegheden, maar evengoed over meerdere woongelegenheden. Er is immers nog geen woonfunctie aanwezig, zodat de vergunningsplicht voor het wijzigen van

30 B.Vl.Reg. 16 juli 2010 tot bepaling van de stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is.

31 Art. 2.2, 3° Vrijstellingsbesluit, dat te onderscheiden is van art. 2.2, 2° dat stelt dat vrijstellingen niet gelden als ze gebeuren met het oog op een functiewijziging. Hetzelfde geldt voor andere gebouwen dan woningen (art. 3.2, 2° Vrijstellingsbesluit).

het bestaande aantal wooneenheden niet speelt. Niets belet om op de plannen van de functiewijziging verschillende wooneenheden aan te duiden. Voor een *zonevreemde* functiewijziging is wel vereist dat elke wooneenheid inpasbaar moet zijn in de oorspronkelijke structuur van de gebouwen, gelet op het criterium van de bouwfysische geschiktheid van artikel 2, § 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen (zie hoger randnr. 11 en verder randnrs. 32-34).

Uit artikel 4.2.6° VCRO of uit artikel 2 van het Besluit Vergunningsplichtige Functiewijzigingen kan geen beperking worden afgeleid voor het aantal eenheden van een nieuw te vergunnen functie. Dit geldt voor geen enkele nieuwe functie uit het Besluit Vergunningsplichtige Functiewijzigingen, niet voor wonen, maar ook niet voor bijvoorbeeld bedrijvigheid of detailhandel.

Beperkingen aan het aantal eenheden worden wel opgelegd in een aantal bepalingen van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, maar niet in artikel 10 van dit Besluit zoals hierna zal blijken.

23 Het aantal eenheden voor een bepaalde functie of een beperking in oppervlakte ervan is zoals gezegd vastgelegd in sommige bepalingen van het Besluit Zonevreemde functiewijzigingen zelf. Hiermee geeft de Vlaamse Regering uitvoering aan de delegatie van de decreetgever in artikel 4.4.23, eerste lid, 2° VCRO om in de vast te stellen lijst van de toegelaten

zonevreemde functiewijzigingen ook nadere regelen en bijkomende voorwaarden te bepalen voor de betrokken wijzigingen van gebruik.³²

- Artikel 3 voorziet de mogelijkheid voor een gedeeltelijke functiewijziging van een woning of een gebouwencomplex bij een woning met een maximum van 100 m² vloeroppervlakte en op voorwaarde dat de oppervlakte van de woonfunctie groter blijft dan die van de kantoorfunctie.
- Artikel 4 voorziet de mogelijkheid voor een functiewijziging voor een complementaire functie als een toeristisch logies bij een woning, voor maximum acht tijdelijke verblijfsgelegenheden.
- Artikel 5 voorziet onder welbepaalde voorwaarden de mogelijkheid voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of een gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de land- en tuinbouw in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex.
- Artikel 11 voorziet onder welbepaalde voorwaarden de mogelijkheid voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een eventueel leegstaand landbouwbedrijf, met als nieuw gebruik uitsluitend wonen. Hierbij is bepaald dat het nieuwe gebruik van de bedrijfs-woning 'wonen' moet zijn, met de uitdrukkelijke uitsluiting van meergezinswoningen.

In tegenstelling tot de voormelde bepalingen bevat artikel 10, dat handelt over inventarispannen, geen beperking wat betreft het aantal eenheden van de nieuwe functie. Integendeel, de mogelijkheid voor een functiewijziging is als volgt heel ruim geformuleerd: *“het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of een gebouwencomplex”*. Deze formulering bevat geen enkele beperking wat de nieuwe functie betreft, noch wat het aantal eenheden van de nieuwe functie betreft. Het “gebruik” mag worden gewijzigd naar om het even welke functie of zelfs meerdere functies, zonder enige beperking qua oppervlakte of aantal eenheden.

Het kan niet de bedoeling zijn dat meerdere functies toegelaten zijn binnen één gebouw of één gebouwencomplex, maar dat enkel wat de functie wonen betreft, slechts één *unit* is toegelaten, terwijl voor alle andere functies geen beperking staat op het aantal *units*.

24 Het besproken arrest haalt in een van de overwegingen in punt 2.1 op blz. 10 de standaardoverweging aan waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zoals steeds bij de beoordeling van afwijkingen, herhaalt dat moet rekening worden gehouden met het feit dat de bepalingen inzake zonevreemde functiewijzigingen uitzonderingsbepalingen zijn, wat inhoudt dat deze restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

De restrictieve interpretatiemethode gaat ervan uit dat de normgever elke uitzondering beschouwt als een beperkte uitzondering op een algemene regel. Dit geldt evenwel slechts niet als die uitzonderingsregels het anders bepalen.³³

De restrictieve interpretatiemethode kan bovendien nooit zover gaan dat het aan de rechtsregel een andere betekenis toe-

32 Zoals hoger gezegd, is het bepalen van aantallen bij een functiewijziging niet strijdig met art. 4.4.12 VCRO. Die laatste bepaling beperkt de mogelijkheid voor het verbouwen van een zonevreemde woning niet tot slechts één wooneenheid, maar zegt enkel dat het aantal te verbouwen wooneenheden beperkt moet blijven tot het bestaande aantal. Zoals gezegd, kan het aantal wooneenheden worden vastgelegd bij de beoordeling en de vergunning van de functiewijziging naar wonen (zie randnrs. 5-8).

33 GOEDERTIER, G., VANDE LANOTTE, J., DE PELSMAEKER, T., GOOSSENS J. en HAECK, Y., *Belgisch Publiekrecht*, die Keure, 2015, 259, nr. 281.

kent, dan de betekenis die in de wettekst staat en de betekenis die de normgever bedoeld heeft. De tekst van artikel 10 bevat geen beperkingen, maar is integendeel heel ruim geformuleerd. Het besproken arrest bevestigt dat het artikel de invulling van de nieuwe functies volledig vrijlaat (blz. 13 en 14). Het arrest bevestigt ook dat de doelstelling van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen de valorisatie van het bestaande gebouwenpatrimonium is (blz. 9). Het arrest stelt vast dat ook voor artikel 4.4.23 VCRO de decreetgever de nadruk legt op de valorisatie van de bestaande gebouwen (blz. 10).

Uit zowel de wettekst als uit de bedoeling van de regelgever blijkt dus dat de regels voor zonevrije functiewijzigingen ruim te interpreteren zijn, eerder dan restrictief, ook al zijn het afwijkings- of uitzonderingsregels. Dat geldt zeker voor zonevrije functiewijzigingen van inventarispannen.

b. Teleologische interpretatie van artikel 10: een economisch haalbare functie

25 De rechtsleer gaat er eensgezind van uit dat de Vlaamse Regering de keuze voor de nieuwe functie in een inventarispan vrij heeft gelaten, voor zover de nieuwe

functie de erfgoedwaarde ongeschonden laat of ze verhoogt. De rechtsleer koppelt die vrijheid aan de doelstelling van de regeling, die beoogt een oplossing te vinden voor de moeilijkheid om een economisch haalbare invulling te vinden voor een inventarispan, die verenigbaar is met de stedenbouwkundige bestemming van het gebied waarin het inventarispan is gelegen.³⁴ Hierdoor stonden steeds meer erfgoedgebouwen te verkrotten. Een actieve bestemming is een goede stimulans voor het behoud en het goed beheer van onroerend erfgoed, wat verklaart waarom er geen beperkingen worden voorzien aan de invulling van de nieuwe functie, behoudens het beschermen van de erfgoedwaarde.³⁵

Ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen erkent dat het criterium van de economische leefbaarheid van de functie voor het behoud van het erfgoed doorslaggevend is voor de regeling van artikel 10 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. De Raad leidt uit het Verslag aan de Vlaamse Regering bij artikel 10 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen af dat de nadruk wordt gelegd op het vinden van een functie die economisch haalbaar is en dat de invulling van de nieuwe functie vrij wordt gelaten, mits

– toen nog gunstig – advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.³⁶ De omkadering van deze regeling en meer bepaald de ‘grendel’ die wordt ingebouwd door het vereiste advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, doet volgens de Raad besluiten dat de afwijkingsregeling in artikel 10 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen volledig gericht is op het valoriseren van gebouwen en gebouwencomplexen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en het behoud van hun erfgoedwaarden.³⁷ In toepassing daarvan aanvaardt de Raad de redenering dat een vergunning voor een functiewijziging van een kasteel van wonen naar dagrecreatie, door de creatie van ruimtes voor polyvalente (feest) zalen aanvaardbaar was omdat de functie van een eengezinswoning in een dergelijk grootschalig gebouw economisch niet haalbaar is en de duurzame leefbaarheid van het gebouw niet kan garanderen.³⁸

Hoewel de vereiste van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed intussen werd geschrapt, zijn de inhoudelijke voorwaarden van de regeling niet gewijzigd. De beoordeling van het behoud of de verbetering van de erfgoedwaarden komt nu toe aan het vergunningverlenende bestuur.

26 Het besproken arrest handelt over de omvorming van een eveneens grootschalig gebouwencomplex met een landbouwwoning en schuur, naar een *cohousing*-project voor 12 woningen. Ook hier kan worden geadviseerd dat een functiewijziging naar wonen voor één gezin economisch niet haalbaar is, en bijgevolg niet kan resulteren in een valorisatie van de gebouwen en het behoud van de erfgoedwaarden. Gelet op de opname van de gebouwen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed, is leegstand en verkrotting of de sloop van de gebouwen niet wenselijk.³⁹ Als geen nieuwe economisch

34 AERTS, S., DEJONGHE, M. en VANDENDAEL, P., ‘Zonevrije basisrechten: gefundeerde rechtspraak’ in PALMANS, R. en JANSEN, R. (eds.), *Niet-vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, CROW, Intersentia, 2020, 245-246, nr. 93; BOUCKAERT, J., FRANCOIS, S. en SCHELSTRAETE, B., *Buiten de lijnen*, die Keure, 2017, 217-218.

35 VANDENHENDE, L., ‘Onroerend erfgoed en VCRO. Over hun verhouding en de afwijkingsmogelijkheden ten voordele van onroerend erfgoed’ in VERHELST, G. (ed.), *Actualia Omgevingsrecht*, Intersentia, 2021, 264-265, nr. 10.

36 De vereiste van dit gunstige advies werd opgeheven voor art. 30 Wijzigingsbesluit VI.Reg. 16 december 2016 (zie hoger randnr. 10).

37 RvVb 14 maart 2017, nr. RvVb-A-1617-0663, Gysbrechts.

38 RvVb 14 november 2024, nr. RvVb-A-2425-0188, Ceulemans e.a.

39 Zie art. 4.1.10 Onroerenderfgoeddecreet 12 juli 2013 dat de vergunningverlenende overheid oplegt om in haar beslissing over de sloop van een inventarispan aan te geven hoe ze rekening heeft gehouden met de impact van de aangevraagde handelingen op de erfgoedwaarden en -kenmerken van de onroerende goederen die in de inventaris zijn opgenomen.

haalbare invulling kan worden gegeven aan een leegstaand erfgoedgebouw, dreigt een sloop het lot van het gebouw te worden, al dan niet onder druk van een leegstands- of verwaarlozingsheffing.

De redenering van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het besproken arrest is dus niet enkel juridisch betwistbaar, maar de redenering leidt ook tot ongewenste gevolgen vanuit algemeen belang. Precies om die ongewenste gevolgen te vermijden aanvaardde de Raad in een eerder arrest wel een zonevrije functiewijziging van een inventaris pand naar een meergezinswoning. Het betrof een voormalig veevoederbedrijf dat reeds geruime tijd was stopgezet en waarvan de site reeds jarenlang leeg stond. Er waren geen aanwijzingen dat er enige interesse zou zijn om een nieuw veevoederbedrijf op de site op te starten. De vergunning had betrekking op het verbouwen van het historische silocomplex naar 20 wooneenheden met een handelsruimte van 600 m² op het gelijkvloers en werd niet vernietigd.⁴⁰ De Raad heeft in het verleden dus wel al, in tegenstelling tot het besproken arrest, een functiewijziging van

een inventaris pand naar een meergezinswoning aanvaard.⁴¹

27 Inventarisgebouwen zijn vaak gebouwen of gebouwencomplexen die veel te groot zijn om één gezin te huisvesten, zoals kastelen, kloosters, scholen, oude fabriekspanden enz.⁴² Ook voormalige hoevecomplexen kunnen, net zoals in het besproken arrest, grootschalige gebouwen omvatten, zoals oude schuren of een grootschalige bedrijfswoning van een herenboer.

De omvorming van een grootschalig geïnventariseerd hoevecomplex met erfgoedwaarden naar een complex met meerdere woningen kan, in vergelijking met een functiewijziging voor slechts één wooneenheid, de economische haalbaarheid vergroten en het behoud van de erfgoedwaarden van het complex duurzaam garanderen. Dit was de bedoeling van de Vlaamse Regering met artikel 10 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Het besproken arrest druist in tegen die duidelijke bedoeling van de wetgever. Het betreft nochtans een doelstelling van algemeen belang, met name

het behoud van erfgoedgebouwen via een financiering met private middelen.

28 Mogelijk heeft de Raad zich in het besproken arrest enigszins miskeken op het feit dat de aanvraag een leegstaand hoevecomplex betrof en heeft de Raad intuïtief geredeneerd alsof het een aanvraag betrof voor een functiewijziging van landbouw naar wonen op grond van artikel 11 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. In die bepaling staat wel een uitdrukkelijke uitsluiting voor meergezinswoningen. De Raad heeft er mogelijk niet bij stilgestaan dat zijn redenering over de uitsluiting van meergezinswoningen op grond van artikel 10 niet enkel geldt voor hoevecomplexen (waarvoor art. 11 een alternatieve rechtsgrond biedt), maar dat dit ook geldt voor alle andere types van inventarisgebouwen zoals scholen, bedrijfsgebouwen, kerken, voormalige overheidsgebouwen enz. waarvoor geen alternatieve rechtsgrond bestaat voor een functiewijziging.

Als meergezinswoningen voor al die gebouwen uitgesloten zijn als nieuwe functie, blijven er niet veel mogelijkheden over om dergelijke gebouwen een nieuwe functie te geven. Andere mogelijke functies zoals kantoren, dagrecreatie, gemeenschapsvoorziening, hotel, restaurant of café zijn niet overal mogelijk of wenselijk (bijv. omwille van mobiliteit of een niet-commerciële ligging). Hiertegen kan worden ingebracht dat een woonfunctie ook niet overal wenselijk is, maar het is wel zo dat wonen in de praktijk meestal de minst belastende functie is op het vlak van mobiliteit en andere milieu-impact. Een woonfunctie is bovendien economisch niet afhankelijk van cliënteel of van werknemers, wat maakt dat de vereiste van een centrale of goed ontsloten ligging minder essentieel is.

40 RvVb 20 november 2018, nr. RvVb-A-1819-0307, nv De Fauw & Zonen.

41 Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat in de middelen niet uitdrukkelijk was opgeworpen dat slechts één wooneenheid kon worden vergund. De middelen handelden over het criterium van de onmogelijkheid van de voorzetting van de vroegere functie en over de impact op de goede ruimtelijke ordening van 20 woningen en een handelsruimte.

42 In dit verband kan de bedenking worden gemaakt dat voor inventarisgebouwen die wel al een woonfunctie herbergen, zoals een kasteel of een klooster, geen wettelijke mogelijkheid bestaat om meerdere zonevrije wooneenheden te voorzien. Zusters die duurzaam samenleven in een klooster, vormen juridisch gesproken één gezin, wat betekent dat alle kamers in een klooster in principe slechts één gezamenlijke wooneenheid vormen (zie in die zin RvVb 5 december 2024, nr. RvVb-A-2425-0272, CBS Boom). In dit geval kan geen beroep worden gedaan op de mogelijkheid om meerdere woningen te voorzien via een zonevrije functiewijziging. Tegelijk speelt in dit geval wel een vergunningsplicht op grond van art. 4.2.1, 7° VCRO voor het wijzigen van het aantal wooneenheden. Die vergunning zal niet kunnen worden verleend wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften, en wegens het ontbreken van een afwijkingsregeling. Deze lacune verdient een tussenkomst van de regelgever, nu kastelen en kloosters met het type gebouwen bij uitstek zijn om meerdere woningen in te voorzien, en nu het onderhoud van dit soort gebouwen moeilijk te dragen is door één gezin.

Anderzijds wordt vaak uit het oog verloren dat zonevrijheid niet per definitie gelijkstaat met een afgelegen ligging in het buitengebied. Heel veel zonevrijde gebouwen staan aan de rand van steden of kernen, of liggen er middenin, bijvoorbeeld in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen of in parkgebied. In die gevallen gaat het vaak om heel geschikte woonlocaties.

Kortom, het standpunt van de Raad in het besproken arrest holt de mogelijkheden van artikel 10 van het Besluit Zonevrijde Functiewijzigingen voor een groot stuk uit, wat strijdt met de brede invulling die de Vlaamse Regering aan de bepaling wou geven met het oog op de valorisatie van zonevrijde erfgoedgebouwen.

c. Grammaticale interpretatie van artikel 10: te bekijken gebouw per gebouw

29 Volledigheidshalve kan nog worden opgemerkt dat, zelfs als de (foutieve) logica van het besproken arrest wordt gevolgd, een belangrijke nuance niet uit het oog mag worden verloren.

Uit het arrest kan worden afgeleid dat de functiewijziging voor twaalf woongelegenheden en de daaraan verbonden verbouwingswerken betrekking hebben op meerdere gebouwen, met name de voormalige boerenwoning en de schuur.

Volgens artikel 10 van het Besluit Zonevrijde Functiewijzigingen kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van “een gebouw” of “een gebouwencomplex”. Een functiewijziging kan dus worden gevraagd voor “een gebouw”, wat betekent dat voor elk onderscheiden

gebouw van een geïnventariseerd gebouwencomplex een aparte woonfunctie kan worden gevraagd.

Zelfs al zou de vergunningsplicht uit artikel 4.2.1, 7° VCRO voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden een functiewijziging voor meerdere woongelegenheden binnen één gebouw in de weg staan,⁴³ het artikel is niet van toepassing voor een aanvraag voor een functiewijziging van een gebouwencomplex waarbij slechts één woning per afzonderlijk gebouw wordt voorzien. Artikel 4.2.1, 7° VCRO spreekt immers over “een woning” opsplitsen of in “een gebouw” het aantal woongelegenheden wijzigen. Zolang per “gebouw” slechts één woning wordt voorzien, is artikel 4.2.1, 7° VCRO dus sowieso niet van toepassing.

Een inventarissite met meerdere gebouwen kan dus, zelfs in de logica van het besproken arrest, worden omgevormd tot een site met meerdere woongelegenheden, als per gebouw slechts één woongelegheden wordt voorzien.

d. Systematische en teleologische interpretatie van de vereiste van de bouwfysische geschiktheid: verregaande werken zijn mogelijk

30 Zoals hoger gezegd, moet krachtens artikel 2, § 3 van het Besluit Zonevrijde Functiewijzigingen het aantal woongelegenheden worden vergund binnen de bestaande structuur van de gebouwen. Uit het Verslag aan de Vlaamse Regering blijkt dat die bepaling niet belet om verregaande inrichtingswerkzaamheden te vergunnen met het oog op de realisatie van de nieuwe woonfunctie. Een nieuwe vloer of een bijkomende verdieping be-

horen volgens de toelichting tot de mogelijkheden, net zoals het bijmaken van raam- en deuropeningen, het aanbrengen van uithangborden. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat, zolang niet aan de stabiliteit of de bestaande structuur van het gebouw zelf wordt geraakt, aanpassingswerken mogelijk zijn. De hoegrootheid van de werken vanuit financieel oogpunt is volgens de toelichting relatief en hangt af van de waarde van het onroerend goed (zie hoger randnr. 11).

31 Belangrijk is dat artikel 2, § 3 moet worden geïnterpreteerd in de ruimere juridische context, namelijk de plaats van het wetsartikel in de algemene structuur van het Besluit Zonevrijde Functiewijzigingen en in het licht van de hogere rechtsnorm van artikel 4.4.23 VCRO. De hiërarchie der rechtsnormen is hierbij van belang: de hogere rechtsnorm bepaalt de betekenis van de lagere rechtsnorm en niet omgekeerd.⁴⁴

Het besproken arrest bevestigt op blz. 10 dat de decreetgever bij artikel 4.4.23 VCRO en bij het Besluit Zonevrijde Functiewijzigingen de nadruk heeft gelegd op de valorisatie van de bestaande gebouwen (zie ook hoger randnrs. 9-11 en 25-28).

Artikel 2, § 3 van het Besluit Zonevrijde Functiewijzigingen kan niet dermate strikt worden geïnterpreteerd dat het de doelstellingen van de decreetgever uitholt. Er zijn dus wel degelijk relatief grote werken mogelijk om een zonevrijde functie te realiseren, voor zover dit gebeurt met het behoud van de bestaande dragende structurele elementen van de gebouwen. Met ‘ingrijpende’ werken wordt bedoeld op ingrepen in de dragende structuren van het gebouw.

32 In welke mate aan die vereisten is voldaan in het dossier dat heeft geleid tot het

⁴³ Wat niet het geval is, zie hoger randnrs. 12-21.

⁴⁴ KESTEMONT, L., *Naar een rechtswetenschappelijke methodeleer. Onderzoeksdoelstellingen en hun methodologische kenmerken in traditioneel rechtswetenschappelijk onderzoek: een typologie*, die Keure, 2017, 34.

besproken arrest, valt moeilijk af te leiden uit het arrest. Dit vereist een beoordeling van de vergunde bouwplannen.

In het licht van het voorgaande kunnen vragen worden gesteld bij de overwegingen uit het arrest die besluiten dat er een strijdigheid is met artikel 2, § 3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen omwille van het feit dat een deel van een gebouw wordt afgebroken en gereconstrueerd. Vaststaat dat de werken niet de vorm mogen aannemen van een herbouw, waarbij meer dan 40 % van de buitenmuren worden afgebroken. Maar een *gedeeltelijke reconstructie* van de oorspronkelijke structuur, binnen de definitie van het begrip ‘verbouwen’, kan er net op wijzen dat de oorspronkelijke structuur van het gebouw wordt behouden en dat het gebouw moet worden aangepast aan de hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen om de nieuwe functie te kunnen voorzien.

De overweging op blz. 14 van het arrest, dat het problematisch is dat fysieke ingrepen worden voorzien waardoor afzonderlijke woonentiteiten ontstaan, bijvoorbeeld de plaatsing van een inkomdeur voor elke woongelegenheden en het dichtmaken van bestaande binnenverbindingen, is alvast strijdig met het Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, dat het bijmaken van raam- en deuropeningen uitdrukkelijk als voorbeeld geeft van toegelaten verbouwingswerken en zelfs het voorzien van een bijkomende verdieping (zie hoger randnr. 11).

E. De zonevrije basisrechten voor de verbouwingswerken na een functiewijziging: artikel 4.4.12 VCRO speelt pas na de beoordeling van de functiewijziging

33 Zoals gezegd, bevestigt het besproken arrest eerdere rechtspraak⁴⁵ die stelt dat een aanvraag voor een zonevrije functiewijziging overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO kan worden gecombineerd met een aanvraag voor de verbouwing van een zonevrije constructie overeenkomstig de bepalingen voor de zonevrije basisrechten. Beide aspecten kunnen in één aanvraag worden opgenomen en resulteren in één eindbeslissing. Voorwaarde hiervoor is dat chronologisch eerst de functiewijziging wordt beoordeeld, om vervolgens op basis van die (deel)beslissing de verbouwing van de zonevrije constructie te kunnen beoordelen in het licht van de basisrechten. Zonder vooreerst de functiewijziging door te voeren, dient/kan er immers geen toepassing worden gemaakt van de zonevrije basisrechten aangezien de bestaande hoeveel zone-eigen is.⁴⁶

34 Volgens artikel 4.4.12 VCRO kan in afwijking van de bestemmingsvoorschriften een vergunning worden verleend voor het verbouwen van een bestaande zonevrije woning, *op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal*. Volgens het besproken arrest staat die bepaling eraan in de weg om meerdere woongelegenheden te vergunnen via een functiewijziging.

Die redenering strookt niet met de juridische logica die de Raad voor Vergunningsbetwistingen zelf bevestigt, namelijk dat de functiewijziging eerst moet

worden beoordeeld en dat vervolgens de zonevrije basisrechten kunnen worden toegepast op de gunstig beoordeelde (en dus vergunde) functiewijziging. Dit betekent dat, als in de fase van de functiewijziging naar ‘wonen’ al meerdere woongelegenheden waren gevraagd en gunstig beoordeeld, bij de toepassing van de zonevrije basisrechten er geen beletsel meer is om verbouwingswerken uit te voeren in functie van het vergunde aantal woongelegenheden. In dit geval blijft bij de verbouwing het aantal woongelegenheden immers beperkt tot het aantal dat werd vergund bij de beoordeling van de functiewijziging (zie randnrs. 5-8).

III. BESLUIT

35 De regeling voor zonevrije functiewijzigingen beoogt de valorisatie van bestaande gebouwen. Die doelstelling geldt des te meer voor gebouwen die zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Het is de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever om de mogelijkheden voor het gebruik van zonevrij geïncorporiseerd erfgoed vrij te laten, zodat het aantrekkelijk is voor privékapitaal om de erfgoedwaarden van die gebouwen te bewaren en bij voorkeur te verbeteren.

Volgens het besproken arrest biedt artikel 4.4.23 VCRO evenwel enkel de mogelijkheid om via een zonevrije functiewijziging één woongelegenheden te vergunnen in een inventarisgebouw. De Raad voor Vergunningsbetwistingen meent dat artikel 4.4.23 VCRO enkel een rechtsgrond biedt voor het wijzigen van de functie van een gebouw zoals bedoeld in artikel 4.2.1, 6° VCRO, maar niet voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden zoals bedoeld in artikel 4.2.1, 7° VCRO.

Daarnaast meent de Raad dat ook artikel 4.4.12 VCRO het creëren van meerdere

⁴⁵ Het arrest verwijst naar RvVb 2 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1176, de Leidend Ambtenaar van het Departement Omgeving. Zie in dezelfde zin ook nog RvVb 23 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0883, Anon.

⁴⁶ Besproken arrest, overw. 3.1, 12 en 13.

woongelegenheden in de weg staat, nu volgens die bepaling bij het uitvoeren van zonevreemde verbouwingen het aantal woningen moet beperkt worden tot het bestaande aantal.

Beide argumenten houden geen stand als de opgeworpen rechtsgronden worden toegepast volgens de gangbare interpretatieregels voor wetteksten.

Uit een grammaticale en wetshistorische analyse van artikel 4.2.1, 7° VCRO blijkt dat de bepaling over het wijzigen van het aantal woongelegenheden enkel geldt voor handelingen aan gebouwen die al een woonfunctie hebben. De bepaling geldt niet voor het creëren van een nieuwe woonfunctie in een gebouw dat voorheen een andere functie had. Hiervoor geldt enkel de vergunningsplicht van artikel 4.2.1, 6° VCRO.

Ook artikel 4.4.12 VCRO vormt geen beletsel om via een functiewijziging meerdere woongelegenheden te voorzien. Geen enkele bepaling belet immers om bij de beoordeling van een vraag voor een functiewijziging meerdere woongelegenheden te vergunnen. De toepassing van artikel 4.4.12 VCRO speelt volgens de eigen rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen pas nadat de functiewijziging werd goedgekeurd. Als in die functiewijziging meerdere woongelegenheden zijn vergund, blijft bij de verbouwingen in toepassing van artikel 4.4.12 VCRO, het aantal woningen beperkt tot het vergunde aantal.

De vereiste van de bouwfysische geschiktheid verhindert evenmin principieel het creëren van meerdere woongelegenheden in een gebouw, nu uit de tekst en uit het Verslag aan de Vlaamse Regering bij artikel 2, § 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen blijkt dat verregaande

verbouwingen mogelijk zijn, op voorwaarde dat de nieuwe functie inpasbaar is binnen de basisstructuur van de gebouwen. Het voorzien van nieuwe deuren en zelfs een nieuwe verdieping zijn bijvoorbeeld mogelijk volgens het Verslag aan de Vlaamse Regering.

Naast een strijdigheid met deze tekstuele interpretaties, is het besproken arrest ook moeilijk verenigbaar met de achterliggende bedoelingen van de wetgever. Die stelt de valorisatie van bestaande gebouwen voorop. Dit geldt des te meer voor inventarispanen omwille van hun erfgoedwaarde. Als het voorzien van meerdere woongelegenheden binnen inventarisgebouwen niet mogelijk zou zijn, blijven er vaak weinig alternatieven over voor een zinvolle en economisch haalbare invulling van grootschalige erfgoedpanen. Als er geen alternatief is, dreigt leegstand en verkrotting en daar is niemand bij gebaat.⁴⁷

⁴⁷ Tekst afgesloten op 18 april 2025.