

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 28 maart 2017 met nummer RvVb/A/1617/0728
in de zaak met rolnummer 1415/0200/A/9/0201

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad BRUGGE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8000 Brugge, Burg 12
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
Tussenkommende partij	de bvba LESOS ENGINEERING (voorheen de bvba IMMO4YOU) vertegenwoordigd door advocaten Ilse CUYPERS en Sarah JACOBS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 101

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 december 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 25 september 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 10 juni 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het herinrichten van een in aanbouw zijnde bebouwing van winkelruimte, gemeenschappelijke ruimte en studentenkamers tot winkelruimte en studentenkamers op het perceel gelegen te 8000 Brugge, Ezelstraat 151 met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 0012L.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 4 maart 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de tweede kamer laat de tussenkommende partij met een beschikking van 4 mei 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 11 oktober 2016.

Pieter DEWULF die voor de verzoekende partij verschijnt en advocaat Sarah JACOBS die voor de tussenkomende partij verschijnt, zijn gehoord.

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

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 5 maart 2014 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de herinrichting van een in aanbouw zijnde bebouwing van winkelruimte, gemeenschappelijke ruimte en studentenkamers tot winkelruimte en studentenkamers op een perceel gelegen te 8000 Brugge, Ezelstraat 151.

De beschrijvende nota licht toe dat de aanvraag een aantal wijzigingen wil aanbrengen ten opzichte van de stedenbouwkundige vergunning die het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge op 14 augustus 2013 aan de tussenkomende partij afgegeven heeft voor het herinrichten van een in aanbouw zijnde bebouwing van commerciële ruimten en een appartement tot winkelruimte en negen studentenkamers met gemeenschappelijke ruimte. De aanvraag beoogt onder meer de vervanging van de gemeenschappelijke ruimte door een bijkomende studentenkamer.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Brugge-Oostkust', vastgesteld met een koninklijk besluit van 7 april 1977, in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

De brandweer brengt op 11 maart 2014 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De Mobiliteitscel van de stad Brugge brengt op 17 maart 2014 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De dienst Leefmilieu van de stad Brugge brengt op 25 maart 2014 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 30 mei 2014 een ongunstig advies uit.

De verzoekende partij weigert op 10 juni 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. De motivering luidt:

“ ...

Door omvorming van de vergunde gemeenschappelijke ruimte tot een bijkomende studentenkamer gaat de leefbaarheid van de studentenhuisvesting in belangrijke mate achteruit.

Een gemeenschappelijke ruimte is o.i. essentieel voor de sociale cohesie van de studenten. De ruimte kan gebruikt worden als vergaderruimte, ontmoetingsruimte,

ontspanningsruimte, etc.

Tot augustus 2013 werd een gemeenschappelijke ruimte steeds geëist cfr. de vereisten van het decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers. Dit decreet werd echter sindsdien opgeheven waardoor enkel op basis van de goede ruimtelijke ordening nog dergelijke ruimte kan geëist worden. De dienst ruimtelijke ordening heeft de uitdrukkelijke wens om het voorzien van de gemeenschappelijke ruimte op te nemen in de herziening van de politieverordening op de inrichtingen die bestemd zijn voor de verhuring van kamers, (verplicht) voorzien voor eind 2014.

Het college van burgemeester en schepenen blijft in deze tussenperiode consequent het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte eisen. Deze ruimte is essentieel voor het goed functioneren van de studentenhuisvesting in die mate dat de leefbaarheid van de studentenhuisvesting in het gedrang komt wanneer dergelijke ruimte zou ontbreken.

Een slecht functionerende studentenhuisvesting kan de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengen.

...

Tegen die beslissing tekent de tussenkomende partij op 16 juli 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 25 september 2014 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het **gewestplan**. De aanvraag is verenigbaar met de woonbestemming volgens het gewestplan op voorwaarde dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en past in de plaatselijke aanleg.*

*De aanvraag moet voldoen aan de **gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen**.*

Inzake het voorzien van parkeerplaatsen en fietsenstalplaatsen moeten 11 fietsenstalplaatsen voorzien worden en 3 parkeerplaatsen. Op het gelijkvloers worden 10 fietsenstalplaatsen voorzien. In de kelder worden nog eens 6 fietsenstalplaatsen voorzien waarvan 1 voor het personeel van de handelszaak. In de ondergrondse parking van het globale project worden 2 parkeerplaatsen voorzien voor de studentenkamers. Voor de handelszaak is geen parkeerplaats voorzien. Gezien de ligging in de Brugse binnenstad voorziet art. 12 van de verordening in een afwijkingsmogelijkheid. Deze afwijking werd ook toegestaan in de vorige verleende vergunning.

Art. 26 bepaalt dat de minimale effectieve verblijfsoppervlakte van een woongegelegenheid 33 m² bedraagt. Gezien de studentenkamers een oppervlakte hebben die kleiner is dan 33 m² kunnen deze in het kader van de gemeentelijke verordening niet beschouwd worden als woongegelegenheid en mogen er geen domicilies gevestigd worden.

De oppervlakte aan licht- en luchttoetreding voor studentenkamer 10 moest volgens art. 28 van de verordening minimum 1/10 van de effectieve verblijfsoppervlakte bedragen of 2,9 m². Volgens Stad Brugge zou de raamoppervlakte te klein zijn. De effectieve verblijfsoppervlakte is echter minder dan 29,4 m² aangezien in het totaal van 29,4 m² ook de badcel meegerekend wordt die een oppervlakte heeft van 3,5 m² en de 29,4 m² een

bruto berekening betreft en geen netto-berekening (netto 27,45 m²). De oppervlakte van raam (2,58 m²) blijkt dus toch wel conform de gemeentelijke verordening. De aanvraag is conform de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van Brugge of er wordt op een geldige wijze van afgeweken.

*De aanvraag is conform de **politieverordening op de inrichtingen bestemd voor verhuring van kamers** voor wat betreft de daar gevraagde oppervlaktes, volumes, verluchtungs- en verlichtingsvoorzieningen en afval en vuilnisvoorzieningen.*

Met de aanvrager moet vastgesteld worden dat de politieverordening voor kamers niet expliciet een gemeenschappelijke leefruimte oplegt. Wel zijn er normen naar omvang van de kookgelegenheid (hetzij individueel hetzij gemeenschappelijk) of aantal sanitaire voorzieningen. Enkel voor begeleid wonen wordt een gemeenschappelijke woonruimte expliciet opgelegd in de politieverordening.

*Het decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers legde als bijkomende eis (bovenop de politieverordening hierover) nog het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte op, ook indien de kamers over een eigen kookgelegenheid beschikten. Dit decreet is echter niet meer in werking ingevolge het decreet houdende wijziging van diverse decreten wat de woonkwaliteitsbewaking betreft (dd. 29 maart 2013). Er werd een nieuw **besluit van de Vlaamse Regering** opgesteld **houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen** (dd. 12 juli 2013). Ook de normen voor kamers zijn in dit besluit opgenomen. Op basis van dit nieuwe besluit is geen gemeenschappelijke ruimte nodig omdat de in dit project voorgestelde kamers als zelfstandige woongelegenheden worden aanzien omdat ze groter zijn dan 18 m² en zowel een eigen kookvoorziening als een volledig uitgeruste sanitaire cel omvatten.*

In het decreet houdende wijzigingen van diverse decreten inzake kwaliteitsbewaking is opgelegd dat strengere gemeentelijke reglementen/verordeningen over deze materie maar geldig blijven tot 31 december 2014 en dat gemeenten die de strengere normen voor kamers willen behouden voor die datum een nieuwe verordening moeten voorleggen. De Woondienst van Stad Brugge is momenteel bezig aan de opmaak van een vernieuwde politieverordening. Er zou een voorstel zijn om 1,5 m² te voorzien per bewoner. Gezien de grootte van de studentenkamers zijn de meeste geschikt voor 2 personen (vanaf 18 m² oppervlakte) en zou dan in totaal een gemeenschappelijke ruimte van minimaal 15 m² (10 studenten) en maximaal 27 m² (18 studenten) moeten voorzien worden. Het is onduidelijk hoever de opmaak van de verordening gevorderd is.

(...)

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Met de aanvrager kan vastgesteld worden dat het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte bij studentenkamers in geen enkele wetgeving of verordening voorgeschreven wordt op dit ogenblik.

Uit de beslissing van Stad Brugge blijkt echter duidelijk dat het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte een bewuste beleidskeuze is van Stad Brugge. Deze keuze wil de stad ook weer verankeren in een nieuwe verordening.

Deze aanvraag voorziet in studio's met eigen kook- en wasgelegenheid. In principe is een gemeenschappelijke ruimte ifv sanitair of koken dan ook niet strikt noodzakelijk. Dit is ook wat de aanvrager probeert aan te tonen in het beroepschrift.

Stad Brugge vindt een gemeenschappelijke ruimte echter noodzakelijk voor de sociale cohesie van de studenten. Zo wordt de gemeenschappelijke ruimte aanzien als een

ruimte waar vergaderd kan worden, die gebruikt kan worden in het kader van groepswerk wanneer de eigen kamer onvoldoende groot is, die dienst doet als ontmoetings- en ontspanningsruimte, die gebruikt kan worden om vrienden te ontvangen.

De aanvrager meent dat groepswerk maken en vrienden ontvangen op de eigen kamer (studio) kan en dat het ontspannen buitenshuis gebeurt op café, in sportaccommodatie, in een jeugdhuis, Ook meent de aanvrager dat een gemeenschappelijke ruimte anoniem en onpersoonlijk is en daarom nooit gebruikt zal worden.

Toch heeft het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte wel degelijk voordelen. De verschillende studenten kunnen er samenkomen en de medebewoners leren kennen die verschillende studierichtingen zullen volgen en/of aan verschillende instituten zullen studeren. Door het voorzien van enkel studio's zullen de studenten anoniem naast elkaar leven en kunnen er veel sneller wrijvingen ontstaan wat de leefkwaliteit niet ten goede komt. Gezien de capaciteit van de kamers berekend wordt op maximum 18 personen is geen van de studio's groot genoeg om met alle studenten samen te komen. Door het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte wordt de mogelijkheid geboden aan de bewoners om er samen te komen en er een gezellige ontmoetingsruimte van te maken of op andere tijdstippen een werkruimte of een vergaderruimte.

De situering van de gemeenschappelijke ruimte op het gelijkvloers is bovendien ideaal. Op de verdiepingen zijn de studentenkamers gelegen en als enkel in de studentenkamers kan samengekomen worden, kan dit veel meer hinder opleveren voor de naastgelegen studentenkamers.

Er kan dan ook niet akkoord gegaan worden met de visie van de aanvrager dat Stad Brugge zijn beslissing gebaseerd heeft op een wereldvreemd denken. Een gemeenschappelijke ruimte zal om de redenen hierboven uiteengezet wel degelijk een belangrijke meerwaarde bieden op het vlak van de leefbaarheid van de studentenvoorziening.

...

Na de hoorzitting van 30 september 2014 beslist de verwerende partij op 25 september 2014 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert:

“ ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. De aanvraag is verenigbaar met de woonbestemming volgens het gewestplan op voorwaarde dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en past in de plaatselijke aanleg.

De aanvraag moet voldoen aan de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen.

Inzake het voorzien van parkeerplaatsen en fietsenstalplaatsen moeten 11 fietsenstalplaatsen voorzien worden en 3 parkeerplaatsen. Op het gelijkvloers worden 10 fietsenstalplaatsen voorzien. In de kelder worden nog eens 6 fietsenstalplaatsen voorzien waarvan 1 voor het personeel van de handelszaak. In de ondergrondse parking van het globale project worden 2 parkeerplaatsen voorzien voor de studentenkamers. Voor de handelszaak is geen parkeerplaats voorzien. Gezien de ligging in de Brugse binnenstad voorziet art. 12 van de verordening in een afwijkingsmogelijkheid. Deze afwijking werd ook toegestaan in de vorige verleende vergunning.

Art. 26 bepaalt dat de minimale effectieve verblijfsoppervlakte van een woongelegenhed 33 m² bedraagt. Gezien de studentenkamers een oppervlakte hebben die kleiner is dan 33 m² kunnen deze in het kader van de gemeentelijke verordening niet beschouwd worden als woongelegenhed en mogen er geen domicilies gevestigd worden.

De oppervlakte aan licht- en luchttoetreding voor studentenkamer 10 moest volgens art. 28 van de verordening minimum 1/10 van de effectieve verblijfsoppervlakte bedragen of 2,9 m². Volgens Stad Brugge zou de raamoppervlakte te klein zijn. De effectieve verblijfsoppervlakte is echter minder dan 29,4 m² aangezien in het totaal van 29,4 m² ook de badcel meegerekend wordt die een oppervlakte heeft van 3,5 m² en de 29,4 m² een bruto berekening betreft en geen netto-berekening (netto 27,45 m²). De oppervlakte van raam (2,58 m²) blijkt dus toch wel conform de gemeentelijke verordening. De aanvraag is conform de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van Brugge of er wordt op een geldige wijze van afgeweken.

De aanvraag is conform de politieverordening op de inrichtingen bestemd voor verhuring van kamers voor wat betreft de daar gevraagde oppervlaktes, volumes, verluchtungs- en verlichtingsvoorzieningen en afval en vuilnisvoorzieningen.

Met de aanvrager moet vastgesteld worden dat de politieverordening voor kamers niet expliciet een gemeenschappelijke leefruimte oplegt. Wel zijn er normen naar omvang van de kookgelegenheid (hetzij individueel hetzij gemeenschappelijk) of aantal sanitaire voorzieningen. Enkel voor begeleid wonen wordt een gemeenschappelijke woonruimte expliciet opgelegd in de politieverordening.

Het decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers legde als bijkomende eis (bovenop de politieverordening hierover) nog het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte op, ook indien de kamers over een eigen kookgelegenheid beschikten. Dit decreet is echter niet meer in werking ingevolge het decreet houdende wijziging van diverse decreten wat de woonkwaliteitsbewaking betreft (dd. 29 maart 2013). Er werd een nieuw besluit van de Vlaamse Regering opgesteld houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen (dd. 12 juli 2013). Ook de normen voor kamers zijn in dit besluit opgenomen. Op basis van dit nieuwe besluit is geen gemeenschappelijke ruimte nodig omdat de in dit project voorgestelde kamers als zelfstandige woongelegenheden worden aanzien omdat ze groter zijn dan 18 m² en zowel een eigen kookvoorziening als een volledig uitgeruste sanitaire cel omvatten.

In het decreet houdende wijzigingen van diverse decreten inzake kwaliteitsbewaking is opgelegd dat strengere gemeentelijke reglementen/verordeningen over deze materie maar geldig blijven tot 31 december 2014 en dat gemeenten die de strengere normen voor kamers willen behouden voor die datum een nieuwe verordening moeten voorleggen.

De Woondienst van Stad Brugge is momenteel bezig aan de opmaak van een vernieuwde politieverordening. Er zou een voorstel zijn om 1,5 m² te voorzien per bewoner. Gezien de grootte van de studentenkamers zijn de meeste geschikt voor 2 personen (vanaf 18 m² oppervlakte) en zou dan in totaal een gemeenschappelijke ruimte van minimaal 15 m² (10 studenten) en maximaal 27 m² (18 studenten) moeten voorzien worden. Tijdens de hoorzitting verklaart de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar van Brugge dat de politieverordening wel degelijk herwerkt wordt, maar dat de ontwerptekst nog in ontwikkeling is.

(...)

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Met de aanvrager kan vastgesteld worden dat het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte bij studentenkamers in geen enkele wetgeving of verordening voorgeschreven wordt op dit ogenblik.

Uit de beslissing van Stad Brugge blijkt echter duidelijk dat het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte een bewuste beleidskeuze is van Stad Brugge. Deze keuze wil de stad ook weer verankeren in een nieuwe verordening. De ontwerptekst hieromtrent is echter nog in ontwikkeling.

Deze aanvraag voorziet in studio's met eigen kook- en wasgelegenheid. In principe is een gemeenschappelijke ruimte ifv sanitair of koken dan ook niet strikt noodzakelijk. Dit is ook wat de aanvrager aantoont in het beroepschrift.

Stad Brugge vindt een gemeenschappelijke ruimte echter noodzakelijk voor de sociale cohesie van de studenten. Zo wordt de gemeenschappelijke ruimte aanzien als een ruimte waar vergaderd kan worden, die gebruikt kan worden in het kader van groepswork wanneer de eigen kamer onvoldoende groot is, die dienst doet als ontmoetings- en ontspanningsruimte, die gebruikt kan worden om vrienden te ontvangen.

De aanvrager meent dat groepswork maken en vrienden ontvangen op de eigen kamer (studio) kan en dat het ontspannen buitenshuis gebeurt op café, in sportaccommodatie, in een jeugdhuis, Ook meent de aanvrager dat een gemeenschappelijke ruimte anoniem en onpersoonlijk is en daarom nooit gebruikt zal worden.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar schaaft zich achter het standpunt van stad Brugge dat het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte een belangrijke meerwaarde kan bieden op het vlak van de leefbaarheid van de studentenvoorziening en zal zorgen voor een sociale cohesie.

Tijdens de hoorzitting verwijst de raadvrouw van de aanvrager naar artikel 4.3.1 VCRO waarin ondermeer staat beschreven wat dient verstaan onder 'goede ruimtelijke ordening'. Zij benadrukt ten stelligste dat 'sociale cohesie' daar helemaal niet onder valt, dit is een element dat hoogstens in een stedenbouwkundige verordening kan opgenomen worden. Op vandaag is in geen enkele wettelijke bepaling de verplichting tot het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte opgenomen, ook niet in de op vandaag geldende verordening.

Artikel 4.3.1 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening dient beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen: functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. De raadvrouw van de aanvrager dient bijgetreden dat 'sociale cohesie' daar niet onder valt.

Vervolgens maakt het genoemde artikel echter ook melding dat het mogelijk is om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening te brengen. Stad Brugge geeft aan dat zij duidelijk de intentie hebben om de verplichting tot het voorzien van een gemeenschappelijke ruimte op te nemen in hun politieverordening. Aangezien echter op vandaag nog steeds geen ontwerptekst kan voorgelegd worden (deze is nog in ontwikkeling), moet vastgesteld worden dat er geen enkele reden of argument voorhanden is om te oordelen dat de aanvraag zou strijdig zijn met de goede ruimtelijke ordening.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig ingesteld is. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Artikel 29, §1 van het Procedurebesluit bepaalt dat de tussenkomende partij over een vervaltermijn van dertig dagen beschikt om een schriftelijke uiteenzetting in te dienen. Die termijn gaat in de dag na de dag van de betekening van de uitspraak over de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst.

De beschikking van 4 mei 2015 waarbij het verzoek tot tussenkomst ontvankelijk verklaard werd, werd op 13 mei 2015 betekend aan het adres van de advocaat waar de tussenkomende partij toen woonplaats gekozen heeft. De uiterste datum voor het indienen van een schriftelijke uiteenzetting was dus 12 juni 2015. De schriftelijke uiteenzetting werd op 11 september 2015 en dus te laat ingediend.

2.1.

Het is een algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht of onoverkomelijke dwaling gemilderd wordt. De bewijslast rust bij de partij die overmacht of onoverkomelijke dwaling inroept.

2.2.

Als overmacht doet de tussenkomende partij gelden dat de vorige advocaat geen schriftelijke uiteenzetting tijdens de vervaltermijn ingediend heeft. Die toestand zou voor de huidige advocaten van de tussenkomende partij, die op 11 augustus 2015 met de zaak belast werden en nog niet over het dossier beschikten, en voor de tussenkomende partij zelf een “duidelijke overmachtssituatie” uitmaken.

2.3.

Een advocaat treedt op als lasthebber van zijn cliënt. Wat een advocaat doet, of niet doet, is aan zijn cliënt toerekenbaar. Laat een advocaat de vervaltermijn voor het indienen van een schriftelijke uiteenzetting verstrijken zonder enige rechtvaardiging, dan kan de advocaat die hem opvolgt dat niet als excuus gebruiken, niet voor zichzelf en niet voor zijn cliënt in wiens naam hij handelt. Dat als een geval van overmacht presenteren om alsnog een schriftelijke uiteenzetting in te dienen, en vervolgens nog te verstaan geven dat een wering van de uiteenzetting overdreven formalistisch zou zijn, mist iedere ernst en is ontoelaatbaar, ook in de spraakgebruikelijke betekenis van dat woord.

De schriftelijke uiteenzetting wordt uit de debatten geweerd.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

Een enig middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO, en van de motiveringsplicht.

De verzoekende partij stelt het volgende:

“ ...

Het CBS weigerde de vergunning omdat de aanvraag niet voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Meer bepaald verdwijnt een gemeenschappelijke ruimte voor de studenten in de betrokken studentenhuisvesting : de ruimte wordt opgeofferd voor een extra kamer. Dat vindt het college ruimtelijk geenszins aangewezen.

Een gemeenschappelijke ruimte kan onder meer gebruikt worden als vergader-, ontmoetings- en ontspanningsruimte en is bijgevolg essentieel voor het goed functioneren van de studentenhuisvesting in die mate dat de leefbaarheid van de studentenhuisvesting in het gedrang komt wanneer dergelijke ruimte zou ontbreken. Een slecht functionerende studentenhuisvesting kan de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengen.

Het opofferen van de gemeenschappelijke ruimte is ook in strijd met een consequent aangehouden beleidslijn en in strijd met de (ten tijde van de bestreden beslissing nog in opmaak zijnde maar intussen op 24 november 2014 door de gemeenteraad vastgestelde) herziene politieverordening op de inrichtingen die bestemd zijn voor de verhuring van kamers, en waarvan de goedkeuring voorzien is vóór eind 2014 door de bevoegde minister (...).

Het bestreden besluit stelt dat "sociale cohesie" niet onder de beginselen valt van artikel 4.3.1 VCRO aan de hand waarvan de goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld. Vervolgens stelt het bestreden besluit dat artikel 4.3.1 VCRO echter ook de mogelijkheid voorziet om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening te brengen. Verwerende partij concludeert als volgt:

(...)

Het CBS kan zich geenszins vinden in deze beoordeling. Zoals ook duidelijk uit het verslag van de PSA blijkt (...) gaat het geenszins om een nieuwe beleidslijn, maar om een consequent toegepaste visie die nu in een nieuwe politieverordening opgenomen wordt als gevolg van gewijzigde wetgeving. De PSA legt de historiek daarvan haarfijn uit in haar verslag:

(...)

Een gemeenschappelijke ruimte in een studentenhuisvesting is een verplichting die het CBS sinds jaar en dag eist en die tot voor kort ook verplicht werd door het intussen niet meer in werking zijnde Decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers. Daarop werden nimmer uitzonderingen gemaakt.

Noodzakelijkerwijze had ook de studenthuisvesting uit voorliggende aanvraag zo'n gemeenschappelijke ruimte, dewelke werd herbestemd tot extra kamer middels voorliggende door het CBS geweigerde en door het bestreden besluit vergunde aanvraag.

De bestreden beslissing miskent dan ook de artikel 4.3.1 §2 2° VCRO dat toelaat dat een aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Dat geen ontwerptekst kan voorgelegd worden kan in het licht van de hierboven geschetste (en door de PSA in haar verslag opgenomen en verwerende partij dus bekende) historiek dan ook onmogelijk tot de conclusie leiden dat "moet vastgesteld worden dat er geen enkele reden of argument voorhanden is om te oordelen dat de aanvraag zou strijdig zijn met de goede ruimtelijke ordening"(sic). De beleidsmatig gewenste ontwikkeling bestaat sinds jaar en dag, was tot voor kort decretaal verplicht en wordt nu enkel opgenomen in een herziene politieverordening omwille van wijzigingen in de Vlaamse wetgeving. Wetgeving die een gemeentebestuur trouwens uitdrukkelijk toelaat aanpassingen te voorzien bij wijze van reglement/verordening.

Deze herziene politieverordening werd goedgekeurd in de gemeenteraad van 24 november 2014, nadat het CBS deze al goedgekeurd op 10 november. Een ontwerp-verordening kon moeilijk voorgelegd worden aan de deputatie als het college deze nog niet had goedgekeurd. Artikel 13 van de herziene politieverordening luidt als volgt:

Artikel 13 — Gemeenschappelijke ruimte

Iedere inrichting voor kamerhuisvesting, ongeacht het aantal kamers, moet beschikken over een gemeenschappelijke ruimte. Bij studentenkamerhuisvesting geïntegreerd in de eengezinswoning, wordt de leefruimte van de verhuurder, tevens bewoner, beschouwd als tegelijk dienend als gemeenschappelijke ruimte voor de huurders.

De gemeenschappelijke ruimte moet een oppervlakte hebben van minstens 6m² voor een eerste groep tot vier personen, bij meer dan vier personen komt er minimum 1,5m² per persoon bij en de verlichting en de verluchting moeten in overeenstemming zijn met artikel 8.

Indien in een kamer zelf geen kookmogelijkheid aanwezig is, mag de gemeenschappelijke ruimte aanwezig zijn in de gemeenschappelijke kookruimte. In dat geval moeten de samen getelde minimumoppervlakenormen voor de kookruimte en gemeenschappelijke ruimte worden gerespecteerd.

(...)

Het weze onderstreept dat de verplichting om een gemeenschappelijke ruimte te voorzien in een studentenhuisvesting geenszins een verplichting is die uit de lucht komt vallen of "from scratch" wordt geïntroduceerd in de herziene verordening, zoals hierboven uiteengezet. Artikel 13 herneemt enkel wat tot voor kort verplicht werd in het Decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers. Deze verplichting is ook altijd de vaste beleidslijn van het CBS geweest.

Maar er is meer. Verwerende partij gaat ook kort door de bocht waar zij stelt dat "sociale cohesie" niet onder de beginselen van artikel 4.3.1 VCRO valt aan de hand waarvan de goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld. Zij baseert zich daarvoor op een stelling van de aanvrager.

Verwerende partij citeert artikel 4.3.1 §2 1° VCRO onvolledig.

Het bestreden besluit stelt:

(...)

Terwijl artikel 4.3.1 §2 1° in zijn volledigheid luidt als volgt:

(...)

*Artikel 1.1.4 VCRO is een **scharnierartikel** uit het decreet: het ruimtelijk beleid moet er immers op gestoeld zijn.*

Artikel 1.1.4 VCRO luidt als volgt:

(...)

Het is net deze afweging activiteiten die het CBS deed besluiten tot een weigering van de vergunning. Het CBS hield rekening met de sociale gevolgen, dit alles in een streven naar ruimtelijke kwaliteit, zoals de decreetgever ook vooropstelt in artikel 1.1.4 VCRO.

Het college weigerde de vergunning immers om volgende reden:

(...)

In zijn overwegingen overwoog het CBS ook het volgende:

(...)

Verwerende partij gaat aan dit alles voorbij.

Zij verengt de motivering van het college tot "sociale cohesie", om vervolgens te stellen dat dit begrip niet valt onder de beginselen van artikel 4.3.1 VCRO aan de hand waarvan de goede ruimtelijke ordening dient beoordeeld.

Zij kan dit niet doen zonder artikel 4.3.1 §2 1° VCRO te miskennen, dat zoals hoger aangetoond, verwijst naar het scharnierartikel 1.1.4 VCRO dat eist dat ruimtelijk beleid rekening houdt met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

De PSA volgde het CBS in zijn visie en maakte een gelijkaardige ruimtelijke beoordeling: (...)

Door de uitgebreide motivatie van de PSA te herleiden tot "sociale cohesie" om vervolgens te besluiten dat deze term niet valt onder de beginselen van artikel 4.3.1 VCRO blijft een afdoende ruimtelijke beoordeling uit.

..."

2.

De verwerende partij antwoordt:

"...

Kernpunt is het gebrek aan een gemeenschappelijke ruimte ten behoeve van de studenten. Middels de aanvraag die aanleiding geeft tot de bestreden beslissing wordt de initieel voorziene gemeenschappelijke ruimte omgevormd tot één bijkomende studentenkamer waardoor het totaal aantal kamers toeneemt tot 10.

Verzoekende partij acht de aanwezigheid van een gemeenschappelijke ruimte noodzakelijk voor de sociale cohesie tussen de bewoners waarbij "een slecht functionerende studentenhuysvestiging de goede ruimtelijke ordening in het gedrang kan brengen". In dit verband wordt gewezen op artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO waarbij in referentie met artikel 1.1.4 VCRO de sociale gevolgen van de aanvraag in rekening moeten worden gebracht bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening.

Verwerende partij stelt echter vast dat de loutere afwezigheid van een gemeenschappelijke ruimte redelijkerwijze niet volstaat om tot de totale afwezigheid van een sociale cohesie te besluiten, zelfs in die mate dat hierdoor ipso facto sprake zou zijn van een “slecht functionerende studentenhuusvestiging” die de goede ruimtelijke ordening in het gedrang zou kunnen brengen. Sociale cohesie staat of valt in de eerste plaats met de persoonlijkheden van de diverse bewoners en wordt om die reden ook niet opgenomen bij de aandachtspunten inzake goede ruimtelijke ordening. Verzoekende partij wenst idealiter in te grijpen op factoren waar zij de hand niet in heeft. Er zijn dan ook geen garanties dat de aanwezigheid van een gemeenschappelijke ruimte aanleiding geeft tot betere interpersoonlijke relaties tussen de studenten. Meer zelfs, er is geen enkele garantie dat een dergelijke gemeenschappelijk ruimte ook daadwerkelijk in die zin zal worden aangewend. Evenmin kan verzoekende partij dit controleren, desgevallend sanctioneren.

Daarenboven dient vastgesteld dat elke kamer over een eigen kook- en wasgelegenheid en zelfs zithoek beschikt, een gemeenschappelijke ruimte ifv. sanitair of koken is dan ook niet noodzakelijk. Er is in tegenstelling tot wat verzoekende partij aanneemt dan ook geen enkele “incentive” voor de studenten om de gemeenschappelijke ruimte als volwaardige gezamenlijke ruimte te gebruiken. Dit geldt des te meer nu de kamers ook voldoende ruim zijn om bezoekers te ontvangen.

Daar waar verzoekende partij stelt dat de aanwezigheid van een gemeenschappelijk ruimte ons inziens noodzakelijk is voor een goede sociale cohesie, slaat zij de nagel op de kop. Het betreft hier immers een opportuiniteitsoordeel. De Raad dient zich in dit verband te beperken tot haar marginale toetsingsbevoegdheid. Verwerende partij heeft, in navolging van de aanvrager, vastgesteld dat de aanwezigheid van een gemeenschappelijk ruimte geen garanties biedt inzake het bewerkstelligen van de gewenste sociale cohesie.

Voorts verwijst verzoekende partij naar haar algemene beleidslijn inzake het verplicht voorzien van een gemeenschappelijk ruimte. Er kan evenwel bezwaarlijk sprake zijn van een vaste beleidslijn indien het inrichten van een gemeenschappelijke ruimte door een hogere norm wordt verplicht. Een beleidslijn impliceert minstens een keuzemogelijkheid, een beleidsvrijheid waarover verzoekende partij onder de geldingsduur van het oude decreet niet over beschikte.

...

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij:

“ ...

In haar antwoord fietst verwerende partij om de essentie van het probleem.

(...)

Door de uitgebreide motivatie van de PSA te herleiden tot “sociale cohesie” om vervolgens te besluiten dat deze term niet valt onder de beginselen van artikel 4.3.1 VCRO blijft een afdoende ruimtelijke beoordeling uit.

(...)

*Maar er is meer. Intussen blijkt dat de **aanvraag bedrieglijk en misleidend** was en dat de voorstelling als zou het gaan om een project voor studentenvestiging onjuist was: vandaag staan de studentenkamers te koop als “state-of-the-art nieuwbouw studio’s” (zie stuk 16). In het zoekertje mag dan wel gesteld worden dat de ligging ideaal is voor*

studenten, uit navraag blijkt dat er “geen enkel probleem” is om de kamer als niet-student te betrekken.

Bewoning door niet-studenten is juridisch echter niet toegestaan door de Gemeentelijke verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 25 januari 2011 (...). In artikel 26 wordt de minimale effectieve verblijfsoppervlakte immers op 33 m2 gelegd. 7 op de 10 aangeboden studio's voldoen niet aan deze norm.

*Bovendien legt artikel 26 een **verhouding** op van het soort woongelegenheden: (...)*

De bouw van 10 studio's die geen studentenkamers zijn had dus nooit vergund kunnen worden. De vergunningverlenende overheid werd dan ook misleid. Een vergunning die steunt op onjuiste of onvolledige gegevens is onwettig (...).

Bovendien is wat vandaag aangeboden wordt strijdig met de parkeernorm uit dezelfde verordening: artikel 10 voorziet een parkeernorm van 1,33 parkeerplaatsen en 1,33 fietsenstallingen per woongelegenheden voor meergezinswoningen (§1), daar waar voor studentenkamers slechts één parkeerplaats per 5 kamers en één fietsenstalling per kamer wordt vereist (§9).

Had verwerende partij de ware toedracht van de zaak gekend, had zij nooit de vergunning wettig kunnen afleveren: deze zou immers strijden met verschillende normen van voormelde gemeentelijke verordening.

*Verzoekende partij meent dan ook dat een vernietiging van de bestreden beslissing noodzakelijk is: niet alleen schendt het bestreden besluit artikel 4.3.1 §1 en §2 VCRO en is het besluit niet afdoende gemotiveerd, bovendien werd de vergunning verkregen door misleiding en had zij nooit wettig kunnen verkregen worden mocht het project zijn aangevraagd zoals het vandaag te koop wordt aangeboden.
...”*

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt aan de hand van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bepaalt:

“ ...

§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

(...)

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

...”

Uit de geciteerde bepaling volgt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de aanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, maar dat ook “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria in rekening gebracht kunnen worden. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereidingen, moet er daarbij “rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, (...), die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt” (Memorie van toelichting, Parl. St. VI. P., 2008-09, nr. 2011/1, 125). De in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde aandachtspunten en criteria zijn “de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en (...) hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4”.

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

2.1.

De verzoekende partij voert aan dat zij al jaar en dag aan vergunningen voor studentenhuysvesting een gemeenschappelijke ruimte verbindt, dat tot de opheffing van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers een gemeenschappelijke ruimte ook wettelijk verplicht gesteld werd en dat het om een beleidsmatig gewenste ontwikkeling gaat. Het wordt de verwerende partij ook verweten dat zij de ruimtelijke beoordeling in de weigeringsbeslissing in eerste administratieve aanleg en het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar tot “sociale cohesie” verenigt.

2.2.

Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling houdt in dat het bestuur wettelijk over een appreciatiemarge beschikt en dat het bestuur van die beoordelingsvrijheid gebruik maakt om in zijn vergunningsbeslissingen consequent een gewenste lijn te volgen, zonder dat de wet het bestuur tot een bepaalde beslissing verplicht. De toepassing van een rechtsregel die verplicht om een welbepaalde beslissing te nemen, kan moeilijk als een vaste beleidslijn of een beleidsmatig gewenste ontwikkeling worden voorgesteld. Uit het betoog van de verzoekende partij blijkt dat de jarenlange “vaste beleidslijn” in essentie berust op een decretale regeling die haar verplichtte om een gemeenschappelijke ruimte voor studentenhuysvesting op te leggen. Met reden repliceert de verwerende partij dat een beleidslijn per definitie een keuzemogelijkheid inhoudt en dat bij de verplichte toepassing van een hogere norm die beleidsvrijheid ontbreekt.

2.3.

Uit de motivering in haar weigeringsbeslissing in eerste aanleg blijkt dat de verzoekende partij de inrichting van een gemeenschappelijke ruimte uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening aangewezen vindt omdat die essentieel wordt geacht voor de sociale cohesie, de leefbaarheid en het goed functioneren van de studentenhuysvesting. Die wenselijkheid blijkt ook uit de toen lopende herziening van de gemeentelijke politieverordening op de inrichtingen bestemd voor de verhuring van kamers om het inrichten van een gemeenschappelijke ruimte terug verplicht te stellen.

De verzoekende partij vertolkt daarmee een opportuniteitsopvatting. In de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid die haar als gevolg van de devolutieve werking van het administratief beroep toekomt, kan de verwerende partij tot een afwijkende beoordeling komen. Op het tijdstip van de bestreden beslissing bestond er nog geen regel die de inrichting van een gemeenschappelijke ruimte terug verplicht stelde.

Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij, andersluidend met het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, de in graad van administratief beroep door de tussenkomende partij aangevoerde argumentatie bijtreedt dat een gemeenschappelijke ruimte niet nodig is omdat de kamers een eigen kook- en wasgelegenheid hebben, dat groepswerk en ontmoeting in de kamers kunnen plaatsvinden, en dat ontspanning buitenshuis gebeurt. Die beoordeling komt niet kennelijk onredelijk over.

3.

De verzoekende partij wordt niet gevolgd waar zij in haar wederantwoordnota op grond van *a posteriori* vastgestelde gegevens aanvoert dat de bestreden vergunning vernietigd moet worden omdat de tussenkomende partij aan de kamers een andere bestemming gegeven zou hebben, de aanvraag om die reden bedrieglijk en misleidend zou zijn, en de handelwijze van de tussenkomende partij de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen zou schenden. Als de tussenkomende partij zich niet aan de vergunning zou houden en daarbij ook voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening zou schenden, is dat een zaak van uitvoering en van handhaving. Dat staat los van de wettigheid van de bestreden vergunning.

4.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de bvba LESOS ENGINEERING is ontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 28 maart 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF