

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

VOORZITTER VAN DE DERDE KAMER

ARREST

nr. RvVb/S/1516/0129 van 20 oktober 2015
in de zaak 1314/0017/SA/3/0012

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed -
Onroerend Erfgoed

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Philippe DECLERCQ
kantoor houdende te 3320 Hoegaarden, Gemeenteplein 25
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw Ann BRAL

verwerende partij

*Tussenkomen-
de partij:* de cvba **WONEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Wim DE CUYPER
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 september 2013 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 4 juli 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen-
de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate van 22 februari 2013 gedeeltelijk ingewilligd. De deputatie heeft aan de tussenkomen-
de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van de cluster van 14 woningen gelegen aan de Vrijwilligerslaan-Opgeëistenlaan en geweigerd voor de overige woningen in de wijk 'Klein Rusland'.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9060 Zelzate, Strijderslaan 6-8, Opgeëistenlaan 2, Vrijwilligerslaan 14-16-18-20-22-24-26-28-30-32-34-36, Albert Mechelincklaan 15 en Verminktenlaan 18-20 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummers 488/f2-h2-n2, 519/c3, 520/g-h-l-m-n, 523/p-s, 528/c2-d2, 530/c3 en 535/z-a2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De repliek van de tussenkomende partij betreffende de vordering tot schorsing is vervat in haar verzoekschrift tot tussenkomst.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 18 februari 2014, waar de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lucia TACQ die loco advocaat Philippe DECLERCQ verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Ann BRAL die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Roy VANDER CRUYSSSEN die loco advocaat Wim DE CUYPER verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. TUSSENKOMST

1.

De cvba WONEN verzoekt met een aangetekende brief van 24 december 2013 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 27 januari 2014 de tussenkomende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen. De tussenkomende partij werd verzocht om een afschrift van haar actueel geldende statuten en van de akte van aanstelling van de organen te bezorgen, evenals het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte te treden, en dit ten laatste op het tijdstip van de zitting waarop de vordering tot schorsing wordt behandeld.

2.

Na onderzoek van de door de tussenkomende partij ingediende stukken verklaart de Raad het verzoek onontvankelijk en wordt het verzoek tot tussenkomst niet ingewilligd. De raad van bestuur bekrachtigde immers op 30 januari 2014 de beslissing om in rechte te treden, die alleen de voorzitter, op 20 december 2013, bij hoogdringendheid nam.

Deze beslissing van de raad van bestuur van 30 januari 2014 is bijgevolg genomen na het verzoek tot tussenkomst van 24 december 2013. Ingevolge artikel 16 van de gecoördineerde statuten is de raad van bestuur bevoegd. Artikel 21 bepaalt dat in hoogdringende gevallen, bij uitzondering en op eigen verantwoordelijkheid, twee bestuurders een beslissing mogen nemen (die zij binnen de veertien dagen aan de raad van bestuur ter bekrachtiging moeten voorleggen).

Artikel 20 van de gecoördineerde statuten, dat in de mogelijkheid voorziet om bevoegdheid over te dragen aan één bestuurder, handelt enkel over de uitvoering van de door de raad van bestuur genomen besluiten.

3.

De voorzitter alleen kon dan ook op 20 december 2013 niet rechtsgeldig besluiten om in rechte te treden bij de Raad. De bijgevoegde bekrachtiging van de aanstelling van advocaat Wim DE CUYPER door het directiecomité en de raad van bestuur op 26 september 2013, betreft overigens een dagvaarding in kortgeding vanwege het Vlaams Gewest, Onroerend Erfgoed, van 13 september 2013 om te verschijnen voor de rechtbank van eerste aanleg te Gent.

Ondanks het principiële voorlopig karakter van de in het kader van de beoordeling van een vordering tot schorsing gedane vaststelling, heeft dit gebrek aan procesbevoegdheid bij het in beraad nemen van de vordering tot schorsing alleszins tot gevolg dat de tussenkomst onontvankelijk is voor wat de behandeling van de vordering tot schorsing betreft en kan derhalve geen rekening gehouden worden met de standpunten van de tussenkomende partij bij de beoordeling ervan.

IV. FEITEN

Op 28 december 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “sloopdossier Klein Rusland”. In de beschrijvende nota stelt zij dat het de bedoeling is om nadien, via een stedenbouwkundige vergunning, nieuwe sociale woningen te bouwen.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’ gelegen in woongebied. De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

De aanvraag is gelegen in het gezichtsveld van de woningen Kardinaal Mercierplein 3, 4, 15 en 16 die bij ministerieel besluit van 23 oktober 2009 beschermd zijn als monument. De te slopen woningen zijn grotendeels opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed brengt op 1 februari 2013 volgend ongunstig advies uit:

“ ...

Onderzoek

De aanvraag betreft de sloop van gebouwen die zijn opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed. De inventaris van het bouwkundig erfgoed is opgemaakt voor het hele grondgebied van Vlaanderen op basis van wetenschappelijke criteria. Deze inventaris geeft een overzicht van cultuur-historisch waardevolle sites. Daarnaast vormen de afgebroken woningen een waardevol geheel met een aantal gebouwen die als monument zijn beschermd. De erfgoedwaarden van de beschermde monumenten zijn dus bij uitbreiding ook van toepassing op een groot deel van de woningen in de tuinwijk.

De woningen zijn belangrijk omwille van de historische, sociaal-culturele en wetenschappelijke waarde. De wetenschappelijke waarde vloeit voort uit de experimentele bouwprocédés die tijdens het interbellum werden ontwikkeld, in het

bijzonder in de context van de sociale huisvesting. Zoals het grootste gedeelte van de woningen in de wijk werden de gekoppelde woningen aan het Kardinaal Mercierplein opgetrokken in 'asbeton', een mager, cementarm beton met hoogovenslakken als toevoegstof. Voor het storten van de betonwanden werd gebruik gemaakt van het toen nieuwe, revolutionaire Non Plus-systeem.

De tuinvijk heeft ook een belangrijke historische waarde als één van de vroegste sociale woonwijken in België, die tot stand kwamen op initiatief van de pas opgerichte Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen, dat na de oorlog wou verhelpen aan de nood aan goedkope arbeiderswoningen en sociale woningen; de modernistische architecten gaven daarbij de voorkeur aan het woonmodel van de tuinvijk. De sociale woonwijk 'Klein Rusland' werd opgetrokken in drie fasen van 1921 tot 1928 op gronden aangekocht door de in 1920 opgerichte plaatselijke cel van de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen, de 'Société Coopérative Locale des Habitations à Bon Marché de Selsate', die er kwam op initiatief van enkele lokale fabrieksdirecteurs en bedrijven en de gemeente Zelzate.

Daarnaast heeft de site ook een belangrijke architectuurhistorische waarde. Klein Rusland is als tuinvijk een typisch voorbeeld van een nieuw stedenbouwkundig concept uit het interbellum en van een nieuwe vorm van sociale woningbouw. De sociale woonwijk Klein Rusland is in 1921-1928 te Zelzate opgetrokken als eerste modernistische tuinvijk in ons land. De wijk wordt beschouwd als één van de vier belangrijkste modernistische ensembles in België, samen met 'La Cité Moderne' (1922-25) in Sint-Agatha-Berchem, 'Le Logis-Floréal' (1922-30) in Watermaal-Bosvoorde en de tuinvijk 'Kapelleveld' (1923-26) in Sint-Lambrechts-Woluwe. In de sociale woonwijk 'Klein Rusland' is zowel de oorspronkelijke stedenbouwkundige aanleg als de modernistische architectuur nog duidelijk herkenbaar aanwezig. De architectuur van de woningen én de algemene planaanleg, naar ontwerp van de avantgardearchitect Huib Hoste (1881-1957) in samenwerking met beroemde stedenbouwkundige Louis Van der Swaelmen (1883-1929), illustreren op een treffende wijze de modernistische beweging in België tijdens het interbellum. Het aanlegplan van Klein Rusland is illustratief voor de modernistische ideeën van de ontwerper, landschapsarchitect en stedenbouwkundige Louis Van der Swaelmen. De architecturale vormgeving van de wijk Klein Rusland is kenmerkend voor de modernistische stijl binnen het oeuvre van de internationaal bekende architect Huib Hoste en is tevens representatief voor de beweging van het modernisme in het interbellum.

De plastische, 'kubistische' vormgeving van de oorspronkelijk kleurrijke woningen wijst duidelijk op de invloed van de Nederlandse 'De Stijl' beweging, waarvan Hoste deel uitmaakte tijdens zijn ballingschap in Nederland tijdens W.O. I.

De tuinvijk heeft ook een belangrijke Sociaal-culturele waarde. Ze werd gebouwd tijdens het interbellum en is representatief voor een nieuwe type van samenleving en een nieuwe vorm van sociale woningbouw. De wijk 'Klein Rusland' getuigt van de inspanningen van de industriëlen om na de Eerste Wereldoorlog via comfortabele en goedkope huisvesting werkrachten voor hun bedrijven aan te trekken. Dimitri Peniakoff, een Russisch ingenieur en voorzitter van de Zelzaatse woningbouwmaatschappij die Klein Rusland bouwde en Alexis Veretennikoff, eveneens een Russische ingenieur en werfopzichter, spelen een belangrijke rol in de sociale geschiedenis van de gemeente en lagen mee aan de basis voor de naamgeving van de wijk.

Dankzij een stedenbouwkundige studieopdracht (2007) onder begeleiding en met betoelaging van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen is er een degelijke verankering van de stedenbouwkundige kwaliteiten van de wijk in een masterplan. Doelbewust werden nog mogelijkheden opengelaten voor wat de toekomst van de

woningen zelf betreft. Er is zowel renovatie als vervangende nieuwbouw mogelijk mits bij deze laatste een aantal richtlijnen worden gerespecteerd.

Om de haalbaarheid van renovatie en restauratie na te gaan via een proefrestauratieproject werden op 23 oktober 2009 vier woningen als monument beschermd. Op 10 november 2011 werd voor de proefrestauratie een overeenkomst afgesloten tussen Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en CVBA Wonen. Aan de hand van deze proefrestauratie wil men de economische, bouwtechnische en architecturale haalbaarheid van de restauratie in kaart brengen om zo tot een onderbouwde beheervisie voor de ca. 150 woningen te komen. Er wordt een grondige en concrete analyse gemaakt van de mogelijkheid om de gebouwen zelf te renoveren (huidige huisvestingsnormen) en te restaureren (behoud/opwaardering van de architecturale erfgoedwaarde). Het is voor de huisvestingsmaatschappij van cruciaal belang om op lange termijn zicht te krijgen op de haalbaarheid van het behoud van de woningen versus een – vanuit hun opdracht gezien – rationele vervanging door aangepaste nieuwbouw.

Afweging

De tuinwijk 'Klein Rusland' is een van de zeldzame tuinwijken in Vlaanderen waar het stedenbouwkundige weefsel en de modernistische architectuur nog steeds levendig aanwezig zijn. Tot dusver werd de globale structuur van de wijk niet aangetast. Het slopen zonder dat er een kwalitatieve, onderbouwde herontwikkeling voorgesteld wordt, staat haaks op de ambitie van het stedenbouwkundig masterplan (2007) dat een kwalitatieve opwaardering van de wijk nastreeft. Gezien er op heden geen duidelijkheid is over de toekomstige ontwikkelingen, hetzij renovatie of hetzij aangepaste nieuwbouw, dienen alle erfgoedwaardevolle gebouwen in tussentijd maximaal gevrijwaard te blijven. Tijdelijke leegstand kan geen afdoende motivatie zijn om dit uniek patrimonium te slopen. Een eventuele sloop gaat ook in tegen de concrete doelstellingen en de geest van het proefrestauratieproject. De haalbaarheid en wenselijkheid van restauratie, reconstructie of aangepaste nieuwbouw van alle waardevolle panden kan pas worden afgewogen na afronding van het proefrestauratieproject.

De sloopplannen kaderen niet in een goede ruimtelijke ordening gezien de negatieve impact op de cultuurhistorische aspecten en staan bovendien haaks op het beleidsmatig gewenste stedenbouwkundig ontwikkelingen. Door de voorliggende sloopplannen wordt de erfgoedwaarde van deze unieke site bedreigd aangezien verschillende waardevolle delen van het ensemble zouden worden afgebroken.

Los van alle cultuurhistorische aspecten is sloop in afwachting van de resultaten van het wetenschappelijk vooronderzoek onverantwoord. Het lopende onderzoek zal wetenschappelijk inzicht verschaffen in de mogelijke aanwezigheid van zware metalen in de bouwmaterialen en de eventuele risico's ervan bij manipulatie.

Besluit

Op basis van de bestaande erfgoedwaarden dient men in de huidige stand van zaken te denken in termen van behoud in plaats van afbraak. Door de sloop zou een deel van het bouwkundig erfgoed van uw gemeente onherroepelijk verloren gaan.

De sloop is niet wenselijk in het licht van de doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan ruimtelijke ordening (art. 4.3.4 VCRO); in dit geval betekent dit de integratie van onroerend erfgoed in de ruimtelijke ontwikkelingen.

Het advies op deze aanvraag tot sloop is bijgevolg **ongunstig**.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 19 februari 2013 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate weigert op 22 februari 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij en motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het College van burgemeester en schepenen sluit zich aan bij het advies van Onroerend erfgoed - 1 februari 2013 – en maakt zich de aangehaalde motivering eigen. Uit dit advies blijkt dat er momenteel geen duidelijkheid is over de toekomstige ontwikkeling van de wijk hetzij nieuwbouw, hetzij renovatie, daarom dienen alle erfgoedwaardevolle gebouwen in tussentijd maximaal gevrijwaard te blijven. Door de sloopplannen wordt de erfgoedwaarde van deze unieke site bedreigd aangezien verschillende waardevolle delen van het ensemble worden afgebroken.

...”

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 29 maart 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale dienst Erfgoed verleent op 29 april 2013 volgend ongunstig advies:

“ ...

De wijk Klein Rusland is een stedenbouwkundig en architecturaal woonconcept uit het interbellum, één van de beste realisaties uit zijn tijd. Van dit gehele concept werden slechts 4 gekoppelde woningen (Kardinaal Mercierplein nrs. 3, 4, 15 en 16) beschermd als monument, terwijl de erfgoedwaarde eigenlijk zit in het geheel van het concept: de tuinwijk met woningen, stratenaanleg, tuintjes, open plein (Kardinaal Mercierplein) enzovoort.

(...)

Met deze stelling werd min of meer rekening gehouden in die zin dat er een overeenkomst werd afgesloten tussen Onroerend Erfgoed, VMSW en cvba WONEN (15/12/2011) om bij middel van een proefrestauratie van de vier beschermde woningen, een beheersvisie te ontwikkelen voor de woningen. Dit project kaderde verder in een algemeen onderzoek van de Vlaamse overheid met als einddoel richtlijnen op te stellen over de afstemming van de doelstellingen van de sociale huisvesting, onroerend erfgoed en duurzaamheid.

De hele discussie lijkt nu te gaan over de interpretatie van deze overeenkomst en meer bepaald over de interpretatie van de zinsnede: (komen) tot een onderbouwde beheersvisie voor de woningen. Cvba WONEN interpreteert dit als zijnde dat de proefrestauratie en de beheersvisie die daaruit zou volgen, enkel geldt voor de als monument beschermde woningen. Dit is o.i. een te enge interpretatie (...): de bedoeling van de overeenkomst is om aan de hand van de proefrestauratie een visie te kunnen ontwikkelen over de wijze waarop men met de andere woningen kan/moet omgaan. De methodiek die hierbij ontwikkeld wordt en resulteert in een aantal krijtlijnen kan bij uitbreiding toegepast worden om een afstemming na te streven tussen de doelstellingen van de sociale huisvesting, onroerend erfgoed en duurzaamheid, zoals ook gesteld in de overeenkomst.

De erfgoedwaarde zelf van de site en van de te slopen woningen in concreto, wordt niet ter discussie gesteld.

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 mei 2013 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

De aanvraag betreft het slopen van 4 types woningen gelegen in de tuinwijk 'Klein Rusland'. In totaal worden 18 woningen gesloopt:

- Vrijwilligerslaan 14-16-18-20-22-24-26-28-30-32-34-36 (12 woningen);*
- Verminktenlaan 18-20 (2 woningen);*
- Strijderslaan 6-8 (2 woningen);*
- Opgeëistenlaan 2 (1 woning);*
- Albert Mechelincklaan 15 (1 woning).*

De woningen zijn gelijkend qua vormgeving en bestaan uit een kubistisch volume met plat dak en rode gevelsteen. Enkel de woning in de Opgeëistenlaan bestaat uit één bouwlaag met zadeldak.

De sloop wordt aangevraagd met het oog op het bouwen van nieuwe sociale woningen.

Op plan 05/05 staat ook de woning met adres Opgeëistenlaan 4 aangeduid als te slopen. Het is niet duidelijk of het hier om een materiële vergissing gaat (nl. dat de woning Opgeëistenlaan 2 bedoeld wordt), dan wel of het hier om een 19de woning gaat die men wenst te slopen. Zowel in de beschrijvende nota bij de aanvraag als in het beroepschrift is er sprake van 'het slopen van 18 woningen', al worden in het beroepschrift wel 19 adressen (waaronder de woning Opgeëistenlaan 4) vermeld.

(...)

2.2 De juridische aspecten

De aanvraag is niet strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

2.3 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag heeft betrekking op de sociale woonwijk 'Klein Rusland' in Zelzate, dit is een tuinwijk met bijna 200 woningen die werd opgericht in de periode 1921-1928. Het betreft een wijk met een aanzienlijke erfgoedwaarde (zie in dit verband het advies van de dienst Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen in rubriek 1.3).

Dankzij een stedenbouwkundige studieopdracht (2007) onder begeleiding en met betoelaging van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen is er een degelijke verankering van de stedenbouwkundige kwaliteiten van de wijk in een masterplan. Doelbewust werden nog mogelijkheden opengelaten voor wat de toekomst van de woningen zelf betreft. Er is zowel renovatie als vervangende nieuwbouw mogelijk mits bij deze laatste een aantal richtlijnen worden gerespecteerd.

Om de haalbaarheid van renovatie en restauratie na te gaan via een proef-restauratieproject werden op 23 oktober 2009 vier woningen als monument beschermd. Op 10 november 2011 werd voor de proefrestauratie een overeenkomst afgesloten tussen Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en CVBA Wonen. Aan de hand van deze proefrestauratie wil men de economische, bouwtechnische en architecturale haalbaarheid van de restauratie in kaart brengen om zo tot een onderbouwde beheervisie voor de woningen in de wijk te komen. Huidige aanvraag strekt ertoe 18 woningen uit deze wijk te slopen (of 19 woningen, de aanvraag is niet duidelijk, zie rubriek 1.5).

De aanvraag tot sloping werd op 1 februari 2013 ongunstig geadviseerd door de dienst Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen van de Vlaamse overheid.

In functie van huidig beroepschrift werd ook het advies ingewonnen van de provinciale

dienst Erfgoed.

*Deze dienst bracht op 29 april 2013 het volgend advies uit:
“(…)”*

Zowel de dienst Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen van de Vlaamse overheid als de provinciale dienst Erfgoed – beiden specialisten ter zake – oordeelden dat de slooping van de 18 woningen zoals thans gevraagd (zonder enige duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen) niet kan toegestaan worden. Er zijn geen redenen voorhanden om aan deze adviezen voorbij te gaan, de slooping brengt de goede plaatselijke ordening in het gedrang, temeer daar geen evaluatie kan gemaakt worden van de kwaliteit van het vervangend project dat in de plaats zal komen van deze te slopen woningen, aangezien het dossier hier geen gegevens over bevat. Een sloop zonder zicht op een nieuw project kan slechts uitzonderlijk aanvaard worden, in dit geval staat de erfgoedwaarde van dit geheel de blinde sloop in de weg.

2.4 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

De tussenkomenende partij reageert op dit verslag met een nota van 4 juni 2013.

Na de hoorzitting van 4 juni 2013 beslist de verwerende partij op 4 juli 2013 om het beroep gedeeltelijk in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor het slopen van de cluster van 14 woningen gelegen aan de Vrijwilligerslaan-Opgeëistenlaan en te weigeren voor de overige woningen in de wijk 'Klein Rusland'. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.2 De juridische aspecten

De aanvraag is niet strijdig met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

2.3 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag heeft betrekking op de sociale woonwijk 'Klein Rusland' in Zelzate, dit is een tuinvijk met bijna 200 woningen die werd opgericht in de periode 1921-1928. Het betreft een wijk met een aanzienlijke erfgoedwaarde (zie in dit verband het advies van de dienst Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen in rubriek 1.3).

Dankzij een stedenbouwkundige studieopdracht (2007) onder begeleiding en met betoelaging van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen is er een degelijke verankering van de stedenbouwkundige kwaliteiten van de wijk in een masterplan. Doelbewust werden nog mogelijkheden opengelaten voor wat de toekomst van de woningen zelf betreft. Er is zowel renovatie als vervangende nieuwbouw mogelijk mits bij deze laatste een aantal richtlijnen worden gerespecteerd.

Om de haalbaarheid van renovatie en restauratie na te gaan via een proef-restauratieproject werden op 23 oktober 2009 vier woningen als monument beschermd. Op 10 november 2011 werd voor de proefrestauratie een overeenkomst afgesloten tussen Onroerend Erfgoed, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en CVBA Wonen. Aan de hand van deze proefrestauratie wilde men de economische, bouwtechnische en architecturale haalbaarheid van de restauratie in kaart brengen om zo tot een onderbouwde beheervisie voor de woningen in de wijk te komen. Van deze proefrestauratie is er nog steeds geen concreet resultaat.

Huidige aanvraag strekt ertoe 18 woningen uit deze wijk te slopen.

Deze woningen beantwoorden niet meer aan de huidige woonnormen en vertonen onbeheersbare vochtproblemen, te wijten aan de grondstof van de bakstenen.

De cluster van 14 woningen aan de Vrijwilligerslaan - Opgeëistenlaan kan zonder de plaatselijke aanleg ingrijpend te verstoren gesloopt worden om op die manier plaats te maken voor een nieuw project, dat de dialoog kan aangaan met de resterende bebouwing, zij het op een woonkwalitatieve wijze. De resterende erfgoedwaarde die hiermee verloren gaat weegt niet op tegen de woonkwaliteitsverbetering die op die manier kan gerealiseerd worden. Daarenboven ligt deze cluster aan de rand van de wijk, zodat de aard van de wijk slechts beperkt aangetast wordt.

De sloop van de overige woningen kan alsnog niet aanvaard worden: deze liggen meer in de kern van de wijk en de sloop zonder zicht op de kwaliteiten en de inpasbaarheid van een nieuw project ervan zou de eigenheid van deze wijk wel al te zeer aantasten.

2.4 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep gedeeltelijk voor inwilliging vatbaar is. Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor de cluster van 14 woningen gelegen aan de Vrijwilligerslaan - Opgeëistenlaan, de overige woningen worden uit de vergunning gesloten.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

Luidens artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO kan de Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing enkel bevelen als de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokken en als de verzoekende partij(en) ernstige middelen aanvoert(en) die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij omschrijft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden als volgt:

“ ...

In voorliggend geval is de uitoefening van de overheidstaak, inzonderheid deze van Onroerend Erfgoed, of de bestuursopdracht waarmee die overheid belast is, verhinderd of in ernstige mate bemoeilijkt en wordt bij het ten uitvoerleggen van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang gebracht dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen doordat in de bestreden beslissing de sloop wordt vergund van een gebouw dat vermeld is op de inventaris en definitief dreigt verloren te gaan, zelfs definitief verloren gaat, ondanks de onbetwiste hoge

erfgoedwaarde van het pand.

(...)

Concreet betreft het in voorliggend geval een vergunning tot sloop, wat de meest drastische en onherroepelijke aantasting is van de erfgoedwaarde waarvan het de kernopdracht is van het bestuur om die erfgoedwaarde te bewaken voor de toekomst.

Daarenboven is het zo dat de sloop wordt vergund op basis van het feit dat het pand niet beschermd is als monument, doch slechts 'geïnventariseerd' is.

Uit de verwijzing naar de beleidsnota 2009-2014 blijkt overduidelijk dat de geïntegreerde beschermingsstrategie precies de noodzakelijke samenhang van onderzoek, inventarisatie, bescherming, beheer en ontsluiting aantoont.

Daarenboven is ook de precedentwaarde belangrijk aangezien wanneer zou worden getolereerd dat geïnventariseerde panden worden gesloopt op grond van het feit dat ze toch niet de bescherming genieten van een beschermd monument, dit de werking zelf van de diensten in het gedrang brengt nu de inventarisatie een essentieel deel uitmaakt in de uitvoering van de opdracht van de overheid om het onroerend erfgoed te beschermen.

(...)

De adviesplicht enerzijds en de aard van het vergunde, nl. sloping anderzijds, wat snel en gemakkelijk uitvoerbaar is en onherroepelijk, maakt dat de schorsing van de tenuitvoerlegging noodzakelijk is om het moeilijk te herstellen ernstig nadeel te verhinderen.

In voorliggend geval is er daarenboven nog de overeenkomst voor het uitvoeren van een proefrestauratie van 4 beschermde woningen in de tuinwijk Klein Rusland te Zelzate, hoger aangehaald, waarbij het doel van het modelproject tot proefrestauratie van de 4 beschermde woningen in de tuinwijk Klein Rusland in Zelzate 2-ledig wordt beschreven:

Eenzijds wil dit project aan de hand van de experimentele proefrestauratie van de 4 beschermde woningen de economische, bouwtechnische en de architecturale haalbaarheid van de restauratie in kaart brengen om zo tot een onderbouwde beheersvisie van de woningen te komen.

Anderzijds kadert het modelproject in een algemeen onderzoek dat als doel heeft een handleiding met richtlijnen over de afstemming van de doelstellingen van de sociale huisvesting, onroerend erfgoed en duurzaamheid op te maken. De resultaten van het algemeen onderzoek worden aan de praktijk getoetst in dit modelproject.

Daarmee is duidelijk dat bij uitvoering van de bestreden beslissing het beleid, en in het bijzonder het beleid m.b.t. de wijk Klein Rusland, doorkruist zou worden, en dit op een onherroepelijke wijze gelet op het vergunde slopen van 14 woningen.

Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel werd reeds aanvaard in een gelijkaardige zaak m.b.t. een slopingsvergunning (arrest nr. S/2013/0039 van 28 februari 2013) en vooral m.b.t. een sloping van een pand opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, na ongunstig advies van Onroerend Erfgoed (arrest S/2013/0208 van 27 augustus 2013).

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Verzoekster beweert dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zal brengen dat ze haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen doordat in de bestreden beslissing de sloop wordt

vergund van een gebouw dat vermeld is in de inventaris.

Dat het Agentschap bevoegd is voor onroerend erfgoed over het grondgebied Vlaanderen en hun beleid met betrekking tot de wijk Klein Rusland zou doorkruist worden door het vergunningenbeleid van de deputatie, blijkt onvoldoende. Het feit dat er een proefrestauratieproject is opgesteld ten aanzien van 4 beschermde monumenten in de wijk, geeft geen blijk van een duidelijk bestaande beleidsvisie ten aanzien van de rest van de wijk. Uit de stedenbouwkundige studie (2007) onder begeleiding en met betoelaging van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen bleek duidelijk dat de mogelijkheden voor deze woningen ofwel renovatie ofwel vervangende nieuwbouw zijn. De haalbaarheid van de renovatie moet zelfs nog blijken uit het project.

Zelfs als er sprake zou zijn van een duidelijk beleid, dan nog is de doorkruising van dit beleid door de beslissing van de deputatie onvoldoende om de ernst van haar nadeel aan te tonen. Het behoort immers tot de aard en de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep dat de deputatie zelf een beslissing kan nemen, na onderzoek van “de aanvraag in haar volledigheid” op grond van artikel 4.7.21 §1 in fine VCRO. Het is aan vergunningverlenende overheid zelf om een eigen afweging te maken ten aanzien van de erfgoedwaarde.

In haar advies van 1 februari 2013 heeft verzoekster gewezen op de waarde van het wijkconcept, maar uit haar advies blijkt onvoldoende wat de erfgoedwaarde is van de 14 woningen afzonderlijk en de waarde ervan binnen deze wijk gelet op de ligging aan de rand. De opname in de inventaris van bouwkundig erfgoed toont niet de aard en de omvang van de erfgoedwaarde aan. Enkel omdat het proefrestauratieproject nog niet voltooid is, stelt ze dat de woningen behouden moeten blijven, zonder de bestaande toestand van de woningen en de zogenaamde erfgoedwaarde ervan in rekening te brengen.

Verzoekster toont dan ook onvoldoende aan dat ze in de uitoefening van haar kernopdracht wordt verhinderd, aangezien de intrinsieke erfgoedwaarde van deze 14 woningen niet wordt aangetoond, en er geen sprake is van een ernstige aantasting van de erfgoedwaarde van de wijk.

De ernst van haar nadeel blijkt dan ook niet.

De vordering tot schorsing is onontvankelijk, minstens ongegrond.

...

Beoordeling door de Raad

1.

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever erop dat het begrip ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State en dat vermeld begrip, voor wat de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627). Opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing door de Raad zou kunnen bevolen worden, moet de verzoekende partij doen blijken van een ernstig nadeel dat moeilijk te herstellen en bovendien persoonlijk is.

De verzoekende partij dient aan de hand van concrete en precieze gegevens aan te duiden waaruit enerzijds de ernst van het persoonlijke nadeel bestaat dat zij ondergaat of dreigt te ondergaan, wat inhoudt dat concrete en precieze aanduidingen moeten worden verschaft over de aard en de omvang van het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten beslissing kan berokkenen, en waaruit anderzijds het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel blijkt.

Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, zoals vervat in artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO, kan dan ook niet, minstens niet zonder meer, gelijkgeschakeld worden met de in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bedoelde “rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen” die de verzoekende partij kan ondervinden ingevolge een vergunningsbeslissing en die de verzoekende partij desgevallend het rechtens vereiste belang bij de procedure verschaft. Bij de beoordeling van de ernst en het moeilijk te herstellen karakter van de ingeroepen nadelen kan de Raad bovendien alleen rekening houden met wat in dat verband in het verzoekschrift werd aangevoerd en met de bij dat verzoekschrift gevoegde stukken.

In hoofde van een bestuurlijke overheid (zoals de verzoekende partij) kan er bijkomend echter slechts sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel indien de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee die overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en indien de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Het nadeel van een bestuurlijke overheid kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen dienen aan te tonen.

2.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij voldoende concreet en precies aangeeft in welke mate de uitoefening van haar overheidstaken en bestuursopdrachten door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verhinderd, dan wel in ernstige mate wordt bemoeilijkt. De kerntaak van de verzoekende partij bestaat erin om het bestaande onroerend erfgoed te onderzoeken, inventariseren, beheren, beschermen en informatie over onroerend erfgoed te vergaren. Indien tot de sloop van de woningen zou worden overgegaan, wordt de werking van haar diensten dermate in het gedrang gebracht dat zij haar geschetste taken als overheid niet meer naar behoren kan uitoefenen.

De verzoekende partij heeft naar aanleiding van de voorliggende aanvraag op 1 februari 2013 een ongunstig advies uitgebracht. Hieruit blijkt dat de aanvraag de sloop betreft van gebouwen die opgenomen zijn in de inventaris van het Bouwkundig Erfgoed. De te slopen gebouwen vormen één geheel met de als monument beschermde woningen Kardinaal Mercierplein 3, 4, 15 en 16, een geheel dat opgetrokken is in ‘asbeton’ als typerend modernistisch kenmerk.

Naast haar architectuurhistorische waarde, heeft deze tuinwijk ook een belangrijke historische waarde als één van de eerste sociale woonwijken van het interbellum waarvan overigens de oorspronkelijke stedenbouwkundige aanleg en modernistische architectuur nog duidelijk herkenbaar aanwezig is. Tenslotte blijkt uit het advies dat de tuinwijk ook een sociaal-culturele waarde heeft: gebouwd tijdens het interbellum, is zij representatief voor een nieuw type van samenleving en een nieuwe vorm van sociale woningbouw.

3.

De (architectuur)historische waarde en de sociaal-culturele waarde van de gehele site lijkt hiermee, met het oog op de beoordeling van de ernst van het ingeroepen nadeel (het slopen van een aantal woningen en aldus de aantasting van de volledige wijk), voldoende aangetoond. Het feit dat voor de te slopen gebouwen nog geen beschermingsprocedure werd opgestart, doet hieraan geen afbreuk.

De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij, gelet op haar takenpakket ten aanzien van het onroerend erfgoed in Vlaanderen, de ernst van het ingeroepen nadeel voldoende concreet en

precies heeft aangetoond. Het aangevoerde nadeel dat bestaat uit het slopen van een cluster van 14 gebouwen is evident moeilijk te herstellen.

4.

Er is dan ook voldaan aan de in artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing bij wijze van voorlopige voorziening geschorst kan worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

B. Ernstige middelen die de schorsing rechtvaardigen

Standpunt van de partijen

1.1

In hun eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.4 VCRO, de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur. Zij meent dat bij gebrek aan gegevens over een vervangende nieuwbouw het slopen het concept van de wijk aantast en licht dit als volgt toe:

“ ...

1.

De sloop van deze 14 woningen zal wel degelijk de aanleg verstoren. Uit de inventaris 'bouwkundig erfgoed' en het beschermd dossier blijkt dat de wijk in haar geheel een stedenbouwkundige en architecturaal woonconcept uit het Interbellum één van de beste realisaties uit zijn tijd vormt. Het plaatselijk slopen van waardevolle woningen, zij het aan de rand of in de kern van de wijk, zal dit concept in haar geheel aantasten.

(...)

2.

De deputatie maakt een afweging tussen het verlies aan erfgoedwaarde en een woonkwaliteitsverbetering. Dergelijke afweging is echter onmogelijk in dit dossier aangezien dit dossier enkel handelt over sloop van waardevolle gebouwen en niet over nieuwbouw met betere woonkwaliteiten. Gezien de sloop losstaat van enige nieuwbouwplannen moet men spreken van een blinde sloop die enkel resulteert in de vernietiging van erfgoedwaarden.

3.

De deputatie ervaart een nieuw project dat de dialoog aangaat als positief. Aangezien de sloopaanvraag geen gegevens bevat over nieuwbouw, kan geen evaluatie gemaakt worden van de kwaliteit van de vervangende nieuwbouw. Dit wordt bovendien expliciet vermeld in het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar:

(...)

Het valt niet in te zien hoe in de gegeven concrete omstandigheden zoals die blijken uit het administratief en het feitenrelaas hierboven weergegeven, de beslissende overheid redelijkerwijze tot de beslissing is kunnen komen. Niet alleen zou geen enkele overheid redelijkerwijze deze beslissing op die gronden vermogen te nemen, maar in voorliggend geval gaat de deputatie in tegen het door haarzelf ingenomen standpunt bij de bescherming van de 4 woningen deel uitmakend van de wijk Klein Rusland, waarop nu de vergunde sloop slaat.

Daarmee worden ook het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden.

...”

1.2

In een tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §2, 1° en 2° VCRO en artikel 1.1.4 VCRO, evenals van artikel 5.1.0 en 19, laatste lid van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (het Inrichtingsbesluit), de motiveringsverplichting en de artikelen 1 en 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel, evenals het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Zij vraagt zich af hoe de verwerende partij de verhouding sloop/woonkwaliteitsverbetering heeft kunnen afmeten bij gebrek aan een nieuwbouw en licht dit als volgt toe:

“ ...

Daarbij gaat de beslissende overheid kennelijk onredelijk en onzorgvuldig over tot de vergelijking van de ene bestaande toestand waarvan wordt vastgesteld dat de erfgoedwaarde verloren gaat met een toestand die een woonkwaliteitsverbetering zou inhouden, wat echter gelet op de aard van het aangevraagde en van de vergunning niet aan de orde is.

De vergunningsaanvraag en de vergunning betreffen immers enkel de sloop zodat over de woonkwaliteitsverbetering, waar de deputatie in de beslissing naar verwijst om te stellen dat het verlies van erfgoedwaarde er niet tegen op weegt, in deze aanvraag tot vergunning een volkomen afwezig element is. Er wordt immers geen vergunning aangevraagd voor woningen waaruit enige kwaliteitsverbetering zou in acht kunnen genomen worden.

...”

1.3

In een derde en laatste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23., § 1, 1^{ste} lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij stelt daarbij aan de kaak dat de bestreden beslissing in slechts één enkele zin verwijst naar het andersluidend advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en licht dit als volgt toe:

“ ...

Het eerste onderdeel van dit middel betreft de schending van art. 4.7.23, § 1, 1ste lid VCRO, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de Deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

(...)

Art. 4.7.23., § 1, 1ste lid VCRO veronderstelt dus m.a.w. dat zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing, zodat op basis van de beslissing zelf kan nagegaan worden of de Deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen.

Verzoekende partij stelt evenwel vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing enkel verwijst naar het verslag van de provincie als stedenbouwkundige ambtenaar op volgende wijze:

“Gelet op het andersluidend advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar d.d. 23 mei 2013.”.

Aangezien in de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag van de

provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, kan niet worden nagegaan of de Deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van voormeld verslag heeft genomen en hierbij eventuele andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd, schendt de bestreden beslissing art. 4.7.23., § 1, 1ste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht.

(...)

Aangezien uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of ze daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de verwerende partij rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van voormeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte, schendt de bestreden beslissing in het tweede onderdeel het zorgvuldigheidsbeginsel.

(...)

Meer in het bijzonder heeft de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar in het hierboven aangehaalde verslag uitdrukkelijk overwogen dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is met verwijzing naar de studieopdracht in 2007, het proefrestauratieproject en de bescherming d.d. 2007, de overeenkomst d.d. 2011, evenals het advies van 29 april 2013, waarin besloten wordt dat de blinde sloop de erfgoedwaarde aantast.

Volledig in strijd met de in dit middel aangehaalde regels besluit de deputatie kennelijk onredelijk en onzorgvuldig met een afweging tussen enerzijds het verlies van erfgoedwaarde (niet betwist, integendeel) en een fictief (want niet aangevraagd) woonproject.

...

2.1

De verwerende partij antwoordt met betrekking tot het eerste middel als volgt:

“..."

De deputatie heeft vooreerst het volledig advies van Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen in haar beslissing opgenomen. Uit dit advies blijkt dat de tuinvijk 'Klein Rusland' een weergave is van een nieuw stedenbouwkundig concept uit het interbellum en van een nieuwe vorm van sociale woningbouw. De erfgoedwaarde heeft dan ook veeleer betrekking op de wijk en niet op de woningen op zich.

In de bestreden beslissing is de goede ruimtelijke ordening als volgt beoordeeld (stuk 9, p.7):

(...)

Volgens de stedenbouwkundige studieopdracht is zowel renovatie als vervangende nieuwbouw mogelijk. Er is thans weliswaar een proefrestauratieproject, maar dit diende om de haalbaarheid van renovatie en restauratie na te gaan en niet om de al dan niet wenselijkheid van nieuwbouw en de daarmee gepaard gaande sloop te achterhalen. Dit proefrestauratieproject heeft thans nog geen concreet resultaat. Dit gegeven kan echter niet leiden tot een standstill van de situatie.

De deputatie heeft dan de 18 te slopen woningen onderzocht en vooreerst vastgesteld dat deze woningen thans niet meer beantwoorden aan de huidige woonnormen en zelfs onbeheersbare vochtproblemen vertonen ten gevolge van de grondstof van de bakstenen. Verzoeker wijst op een buitenschil opgetrokken voor het historisch parament, maar toont niet in concreto aan dat er geen sprake is van onbeheersbare vochtproblemen.

Vervolgens heeft de deputatie deze woningen opgesplitst in de woningen gelegen aan de rand van de wijk en de woningen in de kern van de wijk, rekening houdend met de eigenheid van de wijk.

Omdat 14 van de 18 woningen als een cluster gelegen zijn aan de rand van de wijk, heeft de deputatie op gemotiveerde wijze geoordeeld dat de sloping, om plaats te maken van een nieuw project, de plaatselijke aanleg niet ingrijpend verstoort en dat hierdoor de aard van de wijk slechts beperkt wordt aangetast. Bovendien staat de resterende erfgoedwaarde van deze inferieure woningen naar haar oordeel niet in verhouding tot de woonkwaliteitsverbetering die kan gerealiseerd worden.

De verzoekende partij haalt aan dat een sloop enkel mogelijk is indien tevens een nieuw project wordt voorzien waartegen de erfgoedwaarde kan worden afgewogen, maar hij haalt verder geen rechtsbepaling aan waaruit zou blijken dat sloop van een woning op de inventaris van het bouwkundig erfgoed enkel maar kan worden aangevraagd wanneer er tevens in een nieuw project wordt voorzien.

Binnen de haar toegekende discretionaire bevoegdheid kon de deputatie dan ook in alle redelijkheid oordelen dat het betrokken pand kon worden gesloopt en dat deze sloop, ook zonder dat meteen een nieuw project wordt aangevraagd, verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening (RvVb nr. A/2013/0426 van 30 juli 2013). Dat er in de beslissing geen evaluatie kan worden gemaakt over de kwaliteit van de vervangende nieuwbouw, betekent niet dat deze niet kan en zal worden beoordeeld in het kader van een nieuwe stedenbouwkundige aanvraag omtrent dergelijke nieuwbouw.

Bovendien is de beoordeling van de deputatie ten aanzien van de bescherming van de 4 woningen niet tegenstrijdig met de thans gemaakte beoordeling. De deputatie heeft in haar advies van 8 januari 2009 gesteld dat de erfgoedwaarde in het geheel van het concept zit, namelijk de tuinwijk. Thans heeft de deputatie in concreto een beoordeling gemaakt ten aanzien van de sloping van een aantal woningen ten opzichte van de eigenheid van de wijk en de erfgoedwaarde van de woningen. In de bestreden beslissing heeft de deputatie dus wel degelijk rekening gehouden met de erfgoedwaarde van de wijk en heeft ze vastgesteld dat de aard van de wijk slechts beperkt wordt aangetast.

Uit niets blijkt dat de deputatie kennelijk onredelijk heeft geoordeeld. De beslissing is bovendien draagkrachtig gemotiveerd.

Het eerste middel is niet ernstig en ongegrond.

...

2.2

Met betrekking tot het tweede middel antwoordt de verwerende partij het volgende:

“ ...

Verzoekster voert aan dat de woonkwaliteitsverbetering een afwezig element betreft, omdat de vergunningsaanvraag enkel de sloop betreft, zodat de deputatie een kennelijk onredelijke beslissing heeft genomen.

Zoals hierboven onder het eerste middel werd uiteengezet, heeft de deputatie in alle redelijkheid haar beslissing genomen en is er geen sprake van enige onzorgvuldigheid.

De deputatie heeft duidelijk gemotiveerd waarom de sloop verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Thans vertonen de woningen onbeheersbare vochtproblemen. Door de sloping van 14 woningen, waardoor de aard van de wijk nauwelijks wordt aangetast, komt er plaats vrij voor een nieuw project, die ten opzichte van de thans bestaande inferieure toestand de mogelijkheid biedt tot woonkwaliteitsverbetering, waar dit thans niet mogelijk is.

Het tweede middel is niet ernstig en ongegrond.

...”

2.3

Met betrekking tot het derde middel antwoordt de verwerende partij het volgende:

“ ...

Geen enkele bepaling uit het VCRO legt op dat de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de PSA overgenomen moeten worden in het besluit. Integendeel, de vroeger geldende bepaling dat minstens het eerste deel van het verslag (de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften) overgenomen moest worden in de motivering van het besluit, werd in de huidige context geschrapt.

Ook de wet van 29 juli 1991 of de materiële motiveringsplicht legt zulks niet op.

(...)

Ook al zijn de determinerende overwegingen niet volledig overgenomen in het bestreden besluit, wat niet verplicht is, dan nog kan nagegaan worden of het besluit op het verslag van de PSA gestoeld is. Het verslag maakt immers deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit van de deputatie was. Vooreerst staat in de bestreden beslissing onder de gronden (stuk 9, p. 1) waarop de beslissing gesteund is, het andersluidend verslag van de PSA vermeldt. Ten tweede blijkt dat het verslag quasi letterlijk is overgenomen in het bestreden besluit. Enkel op het einde, voor wat de toetsing aan de ruimtelijke ordening betreft, wijkt het besluit van de deputatie af, daar waar zij een andere mening toegedaan is dan de PSA. Terwijl de PSA vond dat de sloping niet kon worden toegestaan zonder enige duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen, vond de deputatie dit niet onoverkomelijk.

Tot slot dient gesteld te worden dat de woorden "op grond van" uit het VCRO niet gelijk gesteld kan worden met het louter overnemen van het verslag.

Het is immers de exclusieve bevoegdheid van de deputatie om een beslissing te nemen en dit inderdaad op grond van het verslag van de PSA. Dit ligt volledig in de normale werking van een democratisch verkozen orgaan: de administratie bereidt de beslissingen voor. Inzake ruimtelijke ordening wordt dit door het VCRO geformaliseerd door het stedenbouwkundig verslag. Het verkozen orgaan beslist op grond van de verschillende overwegingen opgenomen in het verslag en de administratie voert uit.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij heeft overeenkomstig artikel 4.7.16, §1 VCRO een verplicht in te winnen ongunstig advies uitgebracht over de aanvraag en heeft hierbij gewezen op de (architectuur)historische waarde en de sociaal-culturele waarde van de gehele site. De tuinwijk 'Klein Rusland' is een van de zeldzame tuinwijken in Vlaanderen waar het stedenbouwkundige weefsel en de modernistische architectuur nog steeds levendig aanwezig zijn.

De verzoekende partij wijst er in dit advies op dat de te slopen gebouwen duidelijk één geheel vormen met de als monument beschermde woningen Kardinaal Mercierplein 3, 4, 15 en 16. Tot dusver, nog volgens het advies, werd de globale structuur van de wijk niet aangetast.

Het slopen zonder voorstel van een kwalitatieve, onderbouwde herontwikkeling, staat volgens haar dan ook haaks op de kwalitatieve opwaardering van de wijk: het slopen van verschillende waardevolle delen van het ensemble bedreigt de erfgoedwaarde van deze unieke site. Het maximaal vrijwaren van alle erfgoedwaardvolle gebouwen is volgens haar dan ook in tussentijd de boodschap.

2.

Met haar drie middelen reageert de verzoekende partij dan ook vanuit de vaststelling dat er geen vervangende nieuwbouw wordt voorgesteld. Zij vraagt zich af hoe de verwerende partij, gelet op deze omstandigheid, een afweging tussen het verlies aan erfgoedwaarde en een woonkwaliteitsverbetering heeft kunnen maken en hekelt het feit dat in de bestreden beslissing in slechts één enkele zin is verwezen naar het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar die het duidelijk anders zag.

3.

Vooreerst dient de Raad er op te wijzen dat de verwerende partij, in het kader van de haar opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden is op elk argument van de verzoekende partij te antwoorden. Als orgaan van actief bestuur volstaat het dat de verwerende partij op een duidelijke manier de redenen vermeldt die geleid hebben tot het nemen van haar beslissing.

Om te voldoen aan de motiveringsplicht moet een vergunningsbeslissing gedragen worden door motieven die in feite juist en in rechte pertinent zijn. Deze motieven moeten tevens duidelijk vermeld worden in de bestreden beslissing zelf en moeten op een duidelijke en afdoende wijze weergegeven waarom de bevoegde overheid tot die beslissing is gekomen.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan bij haar beoordeling over de eisen van het in stand houden van het erfgoed over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zich hierbij dan ook niet in de plaats stellen van de verwerende partij.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing en nagaan of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name, zoals eerder gesteld, of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij met betrekking tot de erfgoedwaarde en de goede ruimtelijke ordening het volgende overweegt:

“ ...

2.3 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag heeft betrekking op de sociale woonwijk 'Klein Rusland' in Zelzate, dit is een tuinvijk met bijna 200 woningen die werd opgericht in de periode 1921-1928. Het betreft een wijk met een aanzienlijke erfgoedwaarde (zie in dit verband het advies van de dienst Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen in rubriek 1.3).

(...)

Huidige aanvraag strekt ertoe 18 woningen uit deze wijk te slopen.

Deze woningen beantwoorden niet meer aan de huidige woonnormen en vertonen onbeheersbare vochtproblemen, te wijten aan de grondstof van de bakstenen.

De cluster van 14 woningen aan de Vrijwillegerslaan - Opgeëistenlaan kan zonder de plaatselijke aanleg ingrijpend te verstoren gesloopt worden om op die manier plaats te maken voor een nieuw project, dat de dialoog kan aangaan met de resterende bebouwing, zij het op een woonkwalitatieve wijze. De resterende erfgoedwaarde die hiermee verloren gaat weegt niet op tegen de woonkwaliteitsverbetering die op die manier kan gerealiseerd worden. Daarenboven ligt deze cluster aan de rand van de wijk, zodat de aard van de wijk slechts beperkt aangetast wordt.

De sloop van de overige woningen kan alsnog niet aanvaard worden: deze liggen meer in de kern van de wijk en de sloop zonder zicht op de kwaliteiten en de inpasbaarheid van een nieuw project ervan zou de eigenheid van deze wijk wel al te zeer aantasten.

... ”

5.

De Raad is van oordeel dat een dergelijke motivering in het licht van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel niet in redelijkheid kan aangemerkt worden als een afdoende en zorgvuldige beoordeling. De verwerende partij dient integendeel concreet en aan de hand van zekere en precieze gegevens na te gaan of de sloop wenselijk is en dient hierbij in het bijzonder rekening te houden met het verplicht in te winnen negatieve advies van de verzoekende partij.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij het negatieve advies van de verzoekende partij opneemt in haar bestreden beslissing en de aanzienlijke erfgoedwaarde van de sociale woonwijk extra benadrukt, maar dat zij niet afdoende motiveert waarom zij hieraan voorbijgaat. De verwerende partij kan zich niet beperken tot de overweging dat de cluster van 14 woningen, gelegen aan de rand van de wijk, kan gesloopt worden zonder de plaatselijke aanleg ingrijpend te verstoren en met slechts een beperkte aantasting van de aard van de wijk.

Hetzelfde geldt voor de overweging dat op die manier kan plaats gemaakt worden voor een nieuw project dat, op een woonkwalitatieve wijze, de dialoog kan aangaan met de resterende bebouwing. Dat de te slopen woningen niet meer beantwoorden aan de huidige woonnormen en onbeheersbare vochtproblemen vertonen, is – gelet op vermelde ‘globale context’ – in deze niet relevant. Dat de sloop van de overige, meer in de kern van de wijk gelegen woningen alsnog niet aanvaard kan worden, is dan weer een motief om de eigenheid van deze wijk plots te gaan beklemtonen.

Het loutere feit dat het advies van de verzoekende partij niet bindend is, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de verwerende partij alle relevante gegevens in acht moet nemen en op passende wijze dient te ontmoeten. De verzoekende partij heeft een omstandig en uitgebreid gemotiveerd negatief advies uitgebracht waarbij aan de hand van verschillende elementen wordt besloten dat de sociale woonwijk bijzondere erfgoedwaarden heeft. De in de bestreden beslissing gehanteerde motieven kunnen in redelijkheid niet volstaan om zonder meer voorbij te gaan aan dat advies en het erfgoedkundig karakter van de wijk.

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, die ook uitvoerig en uitdrukkelijk wees op het gegeven dat de erfgoedwaarde van het geheel van de sociale woonwijk de blinde sloop in de weg staat, zag ook geen redenen om aan het advies van de verzoekende partij voorbij te gaan. Hetzelfde zei hij ten aanzien van het advies dat de provinciale dienst Erfgoed ter gelegenheid van het administratief beroep uitbracht, ‘beiden specialisten ter zake’. Het is dan ook onaanvaardbaar dat in de bestreden beslissing met slechts één enkele zin naar het andersluidend advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar is verwezen.

6.

De (combinatie van de) drie middelen lijkt op het eerste gezicht, mede gelet op de in het onderdeel VI.A van huidig arrest gedane vaststellingen, in de aangegeven mate voldoende ernstig om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te verantwoorden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de cvba WONEN is onontvankelijk voor wat de behandeling van de vordering tot schorsing betreft.
2. De Raad beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad Oost-Vlaanderen van 4 juli 2013 waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt voor het slopen van de cluster van 14 woningen gelegen aan de Vrijwilligerslaan-Opgeëistenlaan en geweigerd voor de overige woningen in de wijk 'Klein Rusland' en dit voor de percelen gelegen te 9060 Zelzate, Strijderslaan 6-8, Opgeëistenlaan 2, Vrijwilligerslaan 14-16-18-20-22-24-26-28-30-32-34-36, Albert Mechelincklaan 15 en Verminktenlaan 18-20 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie D, nummers 488/f2-h2-n2, 519/c3, 520/g-h-l-m-n, 523/p-s, 528/c2-d2, 530/c3 en 535/z-a2.
3. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 20 oktober 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,
met bijstand van

Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Lieselotte JOPPEN

Filip VAN ACKER