

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/1043 van 3 mei 2016  
in de zaak 1011/0810/A/5/0763

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant

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 **VLAAMS-BRABANT**

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
de partij:*

■■■■■  
bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Koen GEELEN en Chris SCHIJNS  
kantoor houdende te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 6 mei 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 24 maart 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek van 29 november 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het gedeeltelijk inrichten van een bestaand gebouw met burelen tot woonst voor werknemers.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De behandeling van de vordering, die initieel is toegewezen aan de tweede kamer, wordt op 3 november 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

Vervolgens wordt de behandeling van de vordering op 22 februari 2016 toegewezen aan de vijfde kamer.

Met een tussenarrest van 24 februari 2016 werden de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen.

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij zit vevat in haar verzoek tot tussenkomst.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 15 maart 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tomaz THYS VAN DEN AUDENAERDE die loco advocaat Philippe DECLERCQ verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Thomas CHRISTIAENS die loco advocaten Koen GEELEN en Chris SCHIJNS verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

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

### **III. TUSSENKOMST**

■ verzoekt met een aangetekende brief van 17 juni 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 28 juni 2011 de verzoekende partij tot tussenkomst voorlopig toegelaten om in de debatten tussen te komen. De verzoekende partij tot tussenkomst werd verzocht om het bewijs te verschaffen dat de gelegeerd bestuurder gemachtigd werd om te beslissen om in rechte te treden bij de Raad.

Uit de statuten van de ■ zoals deze golden ten tijde van het indienen van het verzoek tot tussenkomst bij de Raad blijkt dat de vennootschap ten aanzien van derden in rechte zowel als eiser dan als verweerder vertegenwoordigd wordt door twee bestuurders.

De beslissing om in de procedure bij de Raad tussen te komen is evenwel enkel ondertekend door de gedelegeerd bestuurder en niet door twee bestuurders zoals vereist door de statuten. Daarenboven is een beslissing om in rechte te treden geen daad van dagelijks bestuur, zodat ook in dat opzicht de gedelegeerd bestuurder niet alleen mocht op treden. Uit niets blijkt dat de gedelegeerd bestuurder over een volmacht beschikt uitgaande van de Raad van Bestuur die hem bevoegdheid geeft tot de ondertekening van de beslissing om in rechte te treden.

Hoewel daartoe uitdrukkelijk verzocht in de beschikking van 28 juni 2011, stelt de verzoekende partij tot tussenkomst enkel dat de documenten van proceduremachtiging en de statuten reeds deel uitmaken van het verzoek tot tussenkomst.

Het verzoek tot tussenkomst is dan ook onontvankelijk.

#### IV. FEITEN

Op 16 augustus 2010 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“een bestemmingswijziging: bestaand gebouw met burelen gedeeltelijk inrichten tot woonst voor de werknemers van het bedrijf”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Leuven’, gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en K.M.O.’s.

Het perceel is 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.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 13 september 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek verleent op 19 oktober 2010 het volgende voorwaardelijk gunstig advies:

“ ...

*Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project:*

*De bouwkaavel is gelegen aan de voldoende uitgeruste [REDACTED]*

*De bebouwde omgeving bestaat uit een verscheidenheid van functies, bouwvormen en – materialen. De bouwplaats bevindt zich in het [REDACTED]. De bouwplaats maakt deel uit van een ambachtelijke zone, waarbinnen 3 bedrijven voorkomen (...).*

*Op het bouwperceel bevindt een betonverwerkingsbedrijf, omvattende enerzijds nieuwe kantoorruimtes evenwijdig ingeplant met de gewestweg, met links de oudere kantoorruimten, ingeplant en aansluitend aan een horecazaak met woonst. Achter de bedrijfsruimten bevinden zich de werkateliers en stapelruimtes van het bedrijf.*

*De aanvraag betreft het bestaand oude gebouw met burelen gedeeltelijk om te vormen en in te richten tot woning: bestemmingswijziging. Deze inrichting en omvorming gebeurt enkel in functie voor werknemers van het bedrijf, als tijdelijke logies gedurende de werkweek.*

*De bouwwerken beogen geen volumevermeerdering.*

*Overwegende dat de aanvraag als volgt wordt beoordeeld:*

...

*- functionele inpasbaarheid: De aanvraag heeft als doel het inbrengen van een woonfunctie (gerant) in de oude kantoorgebouwen van het bedrijf [REDACTED]. De omvormde ruimtes zullen bewoond worden door werknemers van het bedrijf tijdens de werkweek. Deze invulling is niet in strijd met de aanwezige functies binnen het straatbeeld, noch komt deze gewijzigde functie storend over voor de omgeving.*

*- mobiliteitsimpact: De werken hebben een vrij beperkte omvang waardoor ze slechts enkel tijdens de werf een beperkte impact hebben op de mobiliteit.*

*- schaal: Het voorgesteld project staat in verhouding tot de grootte van het perceel.*

- ruimtegebruik en bouwdichtheid: De oppervlakte is zo beperkt dat ze geen invloed heeft op het ruimtegebruik, noch de bouwdichtheid.

- Visueel vormelijke elementen: De geplande werken betreffen enkel interne werken en een wijziging van de bestemming en hebben dus geen invloed op de bestaande architectuur en de gebruikte materialen in de omliggende bebouwing.

- cultuurhistorische aspecten: Onbekend. Vermoedelijk geen bijzondere elementen.

...

Het project is verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening en ontwikkeling van het gebied: de voorgestelde bouwwerken stemmen overeen met de algemeen geldende en gangbare stedenbouwkundige regels.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 8 november 2010 het volgende ongunstig advies:

“ ...

#### **BEKNOPT BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

Op het bovenvernoemd goed voorziet het ingediende project het gedeeltelijk omvormen van een gebouw met burelen tot woonst voor werknemers van het bedrijf.

#### **STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT PLANNEN VAN AANLEG**

De aanvraag is volgens het gewestplan LEUVEN (KB 07/04/1977) gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en K.M.O.'s;

...

#### **Overeenstemming met dit plan**

Het voorgelegd ontwerp stemt niet overeen met de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan Leuven i.c. 7 van het KB van 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

**Het gedeeltelijk omvormen van een bestaand gebouw met burelen naar woonst voor de werknemers van het bedrijf is strijdig met art. 7 van het bovenvermelde bestemmingsgebied.**

**Dit artikel stelt dat enkel de huisvesting van bewakingspersoneel kan aanvaard worden indien dit noodzakelijk is voor de veiligheid en de goede werking van het bedrijf.**

**Uit het feit op een bedrijf te werken, zelf in min of meer permanent verband, kan nog niet de noodzakelijkheid worden afgeleid om op die bedrijf te wonen.**

#### **Afwijkings- en uitzonderingsbepalingen**

...

**Bijkomend is het ingediend project strijdig met art. 4.4.23 punt 2 en het BVR van 28/11/2003 (en latere wijzigingen) aangezien de voorgestelde functiewijziging niet behoort tot de mogelijkheden binnen dit besluit.**

...

#### **BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG**

De bouwplaats is gelegen langs de [REDACTED]

Door de reeds bestaande bebouwing en de reeds aanwezige infrastructuur is de ordening van het gebied gekend.

Op het betrokken goed bevinden zich een betonverwerkingsbedrijf, omvattend enerzijds nieuwe kantoorruimtes evenwijdig ingeplant met de gewestweg, met links de oudere

*kantoorruimten, ingeplant en aansluitend aan een horecazaak met woonst. Achter de bedrijfsruimten bevinden zich de werkateliers en stapelruimtes van het bedrijf. Het voorgesteld project behelst het gedeeltelijk omvormen van een bestaand gebouw met burelen naar woning voor de werknemers van het bedrijf. De inrichting en de omvorming gebeuren enkel in functie voor de werknemers van het bedrijf, als tijdelijk logies gedurende de werkweek.*

...

#### **ALGEMENE CONCLUSIE**

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met art. 7 van de omzendbrief van 08/07/1997 en met het BVR van 28/11/2003 (en latere wijzigingen) tot de vaststelling van de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen*

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek weigert op 23 november 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij met verwijzing naar het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 20 december 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 februari 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 24 maart 2011 beslist de verwerende partij op dezelfde datum om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### **5.2 Beschrijving van de aanvraag**

*De aanvraag behelst het omvormen van een paviljoen met burelen en dienstruimtes naar dienstruimtes met drie slaapkamers en een woonkamer. Deze vertrekken zouden dienen om werknemers van het bedrijf (■■■■■) in te huisvesten. Het betrokken paviljoen is opgevat als een opeenvolging van 6 modules die getrap zijn ingeplant en telkens over de volledige breedte beglaasd zijn. Het gebouw is rudimentair opgericht in snelbouw met een overkragend plat dak dat de getrapte inplanting volgt. Dit bijgebouw is opgericht tegen de linkse perceelsgrens, palend aan een bijgebouw bij de burelen, met een lengte van ca.37m op de perceelsgrens. Naast dit paviljoen zijn er op het terrein nog een toonzaal, opslagruimte, een bedrijfshal en nog bijkomende bebouwing ingeplant.*

#### **5.3 Beschrijving van de plaats**

*De aanvraag is gelegen ■■■■■. Het goed is pal tegenover de kerk gelegen. Het gehucht heeft zich hier lineair aan de steenweg ontwikkeld en wordt gekenmerkt door een heterogene bebouwing met een vermenging van functies en een groot aandeel in oudere bebouwing. De plaats wordt naast de kerk nog gedomineerd door enkele grootschalige bedrijven waaronder dat van de aanvrager, en de nabijgelegen site van een rustoord.*

#### **5.4 Historiek**

- een eerdere gelijkaardige aanvraag werd geweigerd op 15 juni 2010.

#### **5.5 Adviezen**

*de afdeling Wegen en Verkeer Vlaams-Brabant van de Administratie Wegen en Verkeer bracht op 13 september 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit met betrekking tot de inplanting langs ■■■■■;*

## 5.6 Beoordeling

a) De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. De aanvraag voorziet in een bestemmingswijziging zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag houdt dus geen vermindering in van de infiltratiecapaciteit van de bodem. Er dienen geen bijzondere maatregelen te worden vooropgesteld. In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan [REDACTED] is het goed gelegen in een KMO-zone.

...

De aanvrager voert aan dat de bestaande woning op het perceel werd afgebroken voor het oprichten van nieuwe burelen (2007). Deze woning was sinds 2003 terug in gebruik genomen voor de residentiële functie om reden van de veiligheid (inbraakbeveiliging na een inbraakgolf in 2003). Dit maakt dat de bewoning nu verplaatst werd naar de oude burelen, nog steeds om reden van de veiligheid. Aldus zou het niet om een zonevreemde functiewijziging gaan. Gezien het begrip 'veiligheid' niet nader gedefinieerd is en niet strikt gelimiteerd tot een begrip binnen het productieproces of de arbeidsomstandigheden, kan dit ook begrepen worden als beveiliging tegen diefstal. De behoefte aan een exploitantenwoning of huisvesting van bewakingspersoneel is in deze aannemelijk.

De betrokken woning is functioneel enigszins apart opgevat, waarbij de ruimtes voor de werknemers (dagfuncties als kleedkamers en keuken) verweven zijn met de verblijfsfunctie (slaapkamers). Dit neemt niet weg dat de functionele opvatting maakt dat hoogstens 3 personen ter plaatse kunnen verblijven en de impact dus hooguit vergelijkbaar kan zijn met die van een klein gezin. Gezien het slechts om één woongelegenheid gaat, is ook niet te verwachten dat dit als een permanente verblijfsplaats zal gaan dienen voor meerdere personen buiten gezinsverband. De doelstelling om vooral een continu toezicht te bewerkstelligen wordt geloofwaardig waargemaakt in dit opzet.

c) Uit ruimtelijk oogpunt zal een bestaand en vergund gebouw zonder enige verbouwing een nieuw gebruik krijgen. Dit gebouw is enigszins ongelukkig ingeplant op de perceelsgrens, maar sluit hier ook aan op een diepe achterbouw op het aanpalende perceel. Binnen de totale bedrijfsconfiguratie betreft het een ondergeschikt bijgebouw. De dynamiek van het gebruik neemt niet toe door de verblijfsfunctie die eraan wordt verbonden. De ruimtelijke weerslag op de omgeving is aldus verwaarloosbaar.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- er kan aanvaard worden dat de functiewijziging wel degelijk een exploitantenwoning tot doel heeft, waarbij een toezichtsfunctie om redenen van de veiligheid benodigd is;
- eerder was de betrokken bewoning gesitueerd in het hoofdgebouw, dat afgebroken werd. De woonfunctie is niet nieuw binnen het complex;
- uit ruimtelijk oogpunt is de impact op de omgeving verwaarloosbaar. De bewoning door maximaal 3 personen brengt geen hoge dynamiek met zich mee, terwijl aan de bebouwing niets wijzigt.

...

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna het Inrichtingsbesluit) en van de motiveringsplicht, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt in hoofdzaak dat er een wooninrichting wordt toegelaten terwijl artikel 7 van het Inrichtingsbesluit dit niet toelaat.

De verzoekende partij verwijst naar wat de omzendbrief van 8 juli 1997 stelt over de huisvesting van bewakingspersoneel en stelt dat in de bestreden beslissing niet de noodzakelijkheid van de huisvesting voor de goede werking en de veiligheid werd getoetst, maar dat er enkel is gesteld dat de behoefte aan een exploitantenwoning of een huisvesting van bewakingspersoneel aannemelijk is.

De verzoekende partij stelt verder dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de noodzaak van bewaking enerzijds en de noodzaak van huisvesting noodzakelijk voor de goede werking en veiligheid anderzijds, nu de omzendbrief stelt dat de noodzaak van huisvesting meestal niet aanwezig is. Volgens de verzoekende partij is het mogelijk om te voorzien in een bewakingssysteem dat geen huisvesting voor de bewaking noodzakelijk maakt. De verzoekende partij stelt dat, indien huisvesting noodzakelijk zou zijn, dit enkel kan voor bewakingspersoneel.

De verzoekende partij is van oordeel dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze duidelijk stelt dat het om bewakingspersoneel gaat waarvoor huisvesting noodzakelijk is en dat de aanvraag klaarblijkelijk enkel voorziet in de huisvesting van de werknemers zonder te specificeren dat het om bewakingspersoneel gaat. De verzoekende partij wijst er op dat slechts in graad van beroep de tussenkomende partij stelt dat het om werknemers gaat met een bewakingsfunctie die er tevens tijdens het weekend zullen verblijven.

Verder wijst de verzoekende partij er op dat de bestemmingswijziging klaarblijkelijk reeds is doorgevoerd, nu de tussenkomende partij verklaart dat na het bouwen van nieuwe burelen in 2007 reeds een deel van de oude burelen in gebruik is als huisvesting.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop met verwijzing naar artikel 7 van het Inrichtingsbesluit en naar de omzendbrief van 8 juli 1997 dat er geen voorwaarden worden gesteld aan het bewakingspersoneel en dat, volgens de omzendbrief, de noodzaak aan huisvesting zeer relatief is en vaak onbestaande is. Dit betekent evenwel volgens de verwerende partij niet dat er zich in de praktijk geen gevallen kunnen voordoen waarin er wel degelijk nood is aan huisvesting voor bewakingspersoneel.

De verwerende partij wijst er op dat in 2003 meermaals ingebroken werd in het bedrijf waardoor de nog bestaande woning op het perceel in gebruik werd genomen voor de huisvesting van bewakingspersoneel en dat na afbraak van deze woning in 2007 voor de bouw van nieuwe burelen een deel van de oude burelen in gebruik werd genomen voor het huisvesten van bewakingspersoneel. De verwerende partij is van oordeel dat duidelijk is dat de aanwezigheid van bewakingspersoneel afdoende is gebleken, aangezien er een einde is gekomen aan de inbraken na de ingebruikname van de woning.

De verwerende partij stelt dat zij rekening moest houden met het feit dat het om bewakingspersoneel gaat, ook al wordt dit slechts in graad van beroep vermeld. De verwerende partij is van oordeel dat zij op grond van de feitelijke omstandigheden van de zaak, zoals de inbraken en de reeds georganiseerde bewaking op het perceel, terecht tot het besluit is gekomen dat het *in casu* over bewakingspersoneel gaat.

Verder is de verwerende partij van oordeel dat de aanvraag ook voldoet aan de overige vereisten van de omzendbrief. De ruimte voor het bewakingspersoneel is gebonden aan het bedrijf zelf, nu de slaapkamers zijn ondergebracht in het gebouw met de oude burelen waar tevens de refter en het sanitair voor de werknemers zijn in ondergebracht. Wat het bewakingspersoneel zelf betreft, worden er door de omzendbrief geen voorwaarden gesteld.

De verwerende partij wijst er nog op dat het handelt om één woongelegenheden, zodat niet te verwachten is dat het betrokken gebouw zal worden gebruikt als permanente verblijfplaats.

Wat de mogelijke schending van het redelijkheidsbeginsel betreft, wijst de verwerende partij er op dat er maar een schending is van dit beginsel in zoverre zij op een onredelijke wijze heeft gebruik gemaakt van de haar toegekende beleidsvrijheid en dat de Raad ter zake enkel een marginaal toetsingsrecht heeft.

De verwerende partij stelt ter zake dat in de bestreden beslissing rekening is gehouden enerzijds met de noodzaak om het bedrijf te beveiligen en anderzijds met de goede ruimtelijke ordening. Ze wijst er op dat een bestaand en vergund gebouw zonder enig verbouwing een nieuw gebruik zal kennen en dat de woonfunctie geen andere dynamiek met zich mee zal brengen.

Wat de mogelijke schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, wijst de verwerende partij er op dat zij kennis heeft genomen van de feitelijke en juridische aspecten van het dossier en dat ze op de hoogte was van de feitelijke omstandigheden van de aanvraag waaronder de plaatselijke omgeving, de inrichting van de bouwplaats en de inbraken die er hebben plaats gehad. Er is dus met kennis van zaken geoordeeld.

Wat de mogelijke schending van de motiveringsplicht betreft, blijkt volgens de verwerende partij uit punt 5.6 van de bestreden beslissing duidelijk dat deze gesteund is op concrete en pertinente juridische en feitelijke motieven die daarenboven correct, nauwkeurig en waarachtig zijn en gesteund op de stukken uit het dossier.

3.



De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota niets wezenlijks toe aan het middel en gaat enkel in op het verweer van de tussenkommende partij.

### *Beoordeling door de Raad*

#### 1.

In dit middel stelt de verzoekende partij in essentie dat er een schending van artikel 7 van het Inrichtingsbesluit voorligt nu de verwerende partij, in weerwil van de tekst van de omzendbrief van 8 juli 1997, niet de noodzakelijkheid van de huisvesting voor de goede werking en de veiligheid heeft getoetst, doch slechts stelt dat de behoefte aan een exploitantenwoning of een huisvesting van bewakingspersoneel aannemelijk is.

In dit verband werpt de verzoekende partij dus een schending op van artikel 7 van het Inrichtingsbesluit en de invulling daarvan in de omzendbrief van 8 juli 1997 en van de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

#### 1.1

Artikel 7.2.0 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

*“Deze zijn bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.*

*Tevens worden in deze gebieden complementaire dienstverlenende bedrijven ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, namelijk: bankagentschappen, benzinestations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.”*

Dit artikel laat uitdrukkelijk de huisvesting van bewakingspersoneel toe.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij zelf geen noodzakelijkheid van huisvesting vaststelt, maar enkel overweegt dat de “behoefte” aan huisvesting van bewakingspersoneel aannemelijk is. De Raad merkt evenwel op dat een “behoefte” in de spraakgebruikelijke betekenis slaat op iets dat nodig is. Door te overwegen dat de behoefte aan huisvesting van bewakingspersoneel aannemelijk is, heeft de verwerende partij dus wel degelijk nagegaan of de huisvesting voor bewakingspersoneel in deze noodzakelijk is.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te voeren, overigens niet louter beperkt tot de overweging de behoefte aan een exploitantenwoning of huisvesting van bewakingspersoneel aannemelijk is. In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de door de aanvrager geschetste historiek waaruit volgens de verwerende partij blijkt dat een huisvesting van bewakingspersoneel in het verleden in een inmiddels gesloopte woning werd gevestigd gelet op een inbrakengolf in 2003. Dit gegeven op zich wordt niet tegengesproken door de verzoekende partij, zodat er moet worden vastgesteld dat ze niet de kennelijke onredelijkheid of de onjuistheid van dit motief aantoon.

Waar de verzoekende partij nog stelt dat er niet uitdrukkelijk wordt gesteld dat het om bewakingspersoneel gaat, is de Raad van oordeel dat dit duidelijk blijkt uit de overwegingen van het bestreden besluit waarin naar een inbrakengolf wordt verwezen. Het is niet noodzakelijk nog eens een motivering van de motivering te geven.

De verwerende partij overweegt overigens eveneens dat de doelstelling van de huisvesting, met name het bewerkstelligen van een “continue toezicht”, in dit verband geloofwaardig wordt gemaakt.

De verzoekende partij slaagt er niet om aannemelijk te maken dat de huisvesting zal worden aangewend voor andere doeleinden, en dat de aanvraag slechts een voorwendsel is om andere activiteiten toe te laten die niet thuishoren in het desbetreffende gebied.

In zoverre de verzoekende partij stelt dat het perfect mogelijk is om een bewakingssysteem te voorzien dat geen huisvesting voor de bewaking noodzakelijk maakt, merkt de Raad op dat hij zijn beoordeling ter zake niet in de plaats van deze van de verwerende partij kan stellen. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de zienswijze van de verwerende partij kennelijk onjuist of kennelijk onredelijk is.

De bewering dat de aanvrager slechts in graad van beroep verduidelijkt dat het om bewakingspersoneel gaat, kan de wettigheid van de bestreden beslissing niet aantasten, nu de verwerende partij rekening houdende met artikel 4.7.21 VCRO het dossier in haar geheel opnieuw onderzoekt en daarbij rekening mag houden met de toevoeging die de aanvrager doet in haar beroepschrift, zonder dat deze een substantiële wijziging van de aanvraag inhoudt.

Het gegeven dat de bestreden beslissing niet tegemoet komt aan de omzendbrief van 8 juli 1997 kan daarenboven geen aanleiding geven tot de vernietiging van de bestreden beslissing, nu deze omzendbrief geen verordenend karakter heeft.

#### 1.2.

Wat de opgeworpen schending van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur betreft, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet uiteenzet waarom zij meent dat de bestreden beslissing deze beginselen zou schenden.

Dit onderdeel van het eerste middel is dan ook onontvankelijk.

#### 1.3

Het eerste middel is deels onontvankelijk en voor het overige ongegrond.

### **B. Tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

##### 1.

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, § 1, 1° b), 4.3.1, § 2, 1° en 1.1.4 VCRO en van het redelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij is van oordeel uit de bestreden beslissing niet blijkt dat de goede ruimtelijke ordening werd getoetst.

Volgens de verzoekende partij, die de beschrijving van de aanvraag zoals opgenomen in de bestreden beslissing herhaalt, worden de criteria zoals opgenomen in artikel 4.3.1, §2 VCRO op geen enkele wijze door de verwerende partij bij de beoordeling betrokken, terwijl het college van

burgemeester en schepenen dit wel heeft gedaan, “zij het onterecht leidend naar een gunstig advies”.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat er wel degelijk is getoetst aan de relevante decretale beoordelingscriteria en dat er terecht is geoordeeld dat de weerslag op de plaatselijke ruimtelijke ordening verwaarloosbaar is aangezien de vergunning enkel tot doel heeft een bestaand en vergund gebouw zonder enige verbouwing een nieuwe bestemming te geven.

Ze wijst er nog op dat het een ondergeschikt bijgebouw betreft, dat de dynamiek van het gebruik niet toeneemt door de verblijfsfunctie die eraan wordt verbonden en dat zij de ongelukkige inplanting heeft onderkend doch ook heeft vastgesteld dat het gebouw aansluit op een diepe achterbouw op het aanpalende perceel.

De functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact en de hinder zijn dus als relevante criteria in overweging genomen volgens de verwerende partij.

Wat de mogelijke schending van het redelijkheidsbeginsel betreft, wijst de verwerende partij er op dat zij, zoals gesteld, wel degelijk heeft getoetst aan de relevante decretale beoordelingscriteria. Ze wijst er op dat ze daarbij ook rekening heeft gehouden met het belang dat het bedrijf van de tussenkomende partij heeft bij een verhoging van de veiligheid en dat ze dus een redelijke beslissing heeft genomen.

Wat de schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, wijst de verwerende partij er op dat de verzoekende partij niet aantoonde in welke zin de bestreden beslissing een schending van dit beginsel inhoudt.

3.

In de wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat het opmerkelijk is dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing slechts beperkt tot de overwegingen die opgenomen zijn in de ene alinea die terug te vinden is onder c) van pagina 3 van de bestreden beslissing.

De verzoekende partij meent dat dit een onwettige beperking is van de beoordelingscriteria zoals voorzien in artikel 4.3.1, § 2 VCRO.

Ze meent dat uit de beschrijving van de aanvraag, zoals opgenomen in de bestreden beslissing, moet worden afgeleid dat er des te meer zorg moest worden besteed aan de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Ze is van oordeel dat onder meer ook de schaal, het ruimtegebruik, de bouwdichtheid en de visueel vormelijke elementen ook belangrijke criteria zijn. Op die wijze is volgens de verzoekende partij ook het redelijkheidsbeginsel geschonden.

## *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij bekritiseert in het tweede middel de beoordeling in de bestreden beslissing dat de betrokken aanvraag verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. Meer bepaald hekelt ze het feit dat de verwerende partij niet alle in artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO vermelde aandachtspunten en criteria heeft betrokken in haar onderzoek naar de verenigbaarheid.

In haar wederantwoordnota stelt ze, verwijzend naar het voorwerp van de aanvraag, dat al deze feitelijke vaststellingen in ogenschouw nemende, des te meer zorg moest worden besteed aan het onderzoek van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

2.

Artikel 4.3.1 VCRO luidt onder meer als volgt:

“ ...

*§1. Een vergunning wordt geweigerd:*

*1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:*

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;*

*(...)*

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

*1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;*

*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;*

*...”*

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij het de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij zijn beoordeling moet betrekken en rekening moet houden met de in de relevante omgeving bestaande toestand.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij wel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

3.

Zoals blijkt uit de tekst van artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO is een vergunningverlenend bestuursorgaan niet verplicht om alle daarin vermelde aandachtspunten en criteria te betrekken in het onderzoek naar de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. Het is voldoende dat uit de bestreden beslissing blijkt dat er een concreet onderzoek is gevoerd naar deze verenigbaarheid daarbij gebruik makend van de vermelde aandachtspunten of criteria voor zover die nuttig zijn en zonder deze uitdrukkelijk bij naam te noemen.

De bestreden beslissing bevat vooreerst een omvangrijke omschrijving van de bestaande omgeving, het voorwerp van de aanvraag en de reden voor de omvorming.

Wat de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening betreft, bevat de bestreden beslissing de volgende passus:

*“c) Uit ruimtelijk oogpunt zal een bestaand en vergund gebouw zonder enige verbouwing een nieuw gebruik krijgen. Dit gebouw is enigszins ongelukkig ingeplant op de perceelsgrens, maar sluit hier ook aan op een diepe achterbouw op het aanpalende perceel. Binnen de totale bedrijfsconfiguratie betreft het een ondergeschikt bijgebouw. De dynamiek van het gebruik neemt niet toe door de verblijfsfunctie die eraan wordt verbonden. De ruimtelijke weerslag op de omgeving is aldus verwaarloosbaar.”*

Hoewel deze motivering zeer kort is, is de Raad niettemin van oordeel dat hieruit blijkt dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de bestaande toestand die er één is van een omvangrijk bedrijf waarin de oude burelen worden omgevormd naar dienstruimtes met drie slaapkamers en een woonkamer. Verder blijkt hier ook uit dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de ‘ongelukkige’ inplanting van het gebouw en met de mogelijke wijziging in de bestaande dynamiek door de wijziging van functie. Tevens blijkt hier ook uit dat, gelet op het feit dat het gebouw niet in volume en oppervlakte vergroot, de ruimtelijke weerslag verwaarloosbaar is.

De verzoekende partij komt niet verder dan te stellen dat alle criteria hadden moeten worden onderzocht zonder aan te tonen dat de verwerende partij zich zou gesteund hebben op onjuiste feitelijke gegevens of in alle redelijkheid op grond van deze feitelijke gegevens niet tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

Wat een mogelijke schending van het rechtzekerheidsbeginsel betreft, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij op geen enkele ogenblik uiteenzet op welke wijze ze dit beginsel geschonden acht door de bestreden beslissing. Dit onderdeel van het tweede middel is dan ook onontvankelijk.

4.

Het tweede middel is deels onontvankelijk en voor het overige ongegrond.

### **C. Derde middel**

1.

In het derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.4.23 VCRO en van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij wijst er op dat het gebouw dat dienstig was voor burelen, in de aanvraag dienstig wordt gemaakt voor bewoning, terwijl het ingediende project strijdig is met artikel 4.4.23,

2° VCRO en met het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen, aangezien het niet behoort tot de mogelijkheden vervat in dit besluit en dat dit zelfs werd vastgesteld in haar eigen ongunstig advies.

De bestreden beslissing stelt volgens de verzoekende partij volledig ten onrechte en kennelijk onredelijk dat er geen nieuwe woonfunctie is binnen het complex en er dus klaarblijkelijk geen functiewijziging is om de vergunning toe te kennen. Nochtans blijkt uit de materiële vaststellingen, het aanvraagdossier en de bestreden beslissing zelf dat er een functiewijziging wordt gevraagd.

Hoewel de functiewijziging in de bestreden beslissing niet wordt ontkend, wordt volgens de verzoekende partij ten onrechte geoordeeld enerzijds dat deze functiewijziging er één is die niet nieuw is binnen het complex en anderzijds dat deze niet zonevrij is.

Met verwijzing naar het eerste middel stelt de verzoekende partij dat het wel degelijk een zonevrije functiewijziging is, nu de artikelen 7 en 8 van het Inrichtingsbesluit de bestemming voorziet voor industriële of ambachtelijke bedrijven, zodat de bestemming voor huisvesting of woning een zonevrije bestemming is. Er is dan ook sprake van een zonevrije functiewijziging.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat uit de weerlegging van het eerste middel blijkt dat de vergunning is verleend voor de huisvesting van bewakingspersoneel dat noodzakelijk is voor de veiligheid van het bedrijf, zodat er geen sprake is van een zonevrije functiewijziging.

3.

In de wederantwoordnota handhaaft de verzoekende partij haar derde middel.

#### *Beoordeling door de Raad*

In dit middel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing strijdig is met artikel 4.4.23, 2° VCRO en met het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen aangezien de doorgevoerde functiewijziging niet behoort tot de mogelijkheden opgenomen in het vermelde besluit.

Nu evenwel uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de nieuwe bestemming als zone-eigen kan worden beschouwd, is er geen sprake van een zonevrije functiewijziging. Er is dan ook geen schending van de door de verzoekende partij in het derde middel opgeworpen rechtsregels.

Het derde middel is ongegrond

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de [REDACTED] is onontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 3 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT, voorzitter van de vijfde kamer,  
met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Thibault PARENT

Pieter Jan VERVOORT