

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1301 van 28 juni 2016
in de zaak 1112/0869/A/9/0778

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Griet VERSCHINGEL
kantoor houdende te 9000 Gent, Overzet 4
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:


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

vertegenwoordigd door:



verwerende partij

*Tussenkomen-
de partij:*

het college van burgemeester en schepenen van de stad 



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sylvie KEMPINAIRE
kantoor houdende te 9051 Gent, Putkapelstraat 105
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 10 augustus 2012, geregulariseerd met een aangetekende brief van 20 augustus 2012, de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 21 juni 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing van de tussenkomen- de partij, ter kennis gebracht op 24 februari 2012, niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het oprichten van een studentenhome met 44 kamers en 42 studio's.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te  en met als kadastrale omschrijving .

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen de partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 12 maart 2013, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Met een beschikking van 1 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep aan de negende kamer toegewezen.

Met het tussenarrest van 3 februari 2016 met nummer RvVb/A/1516/0549 heeft de voorzitter van de negende kamer de heropening van de debatten bevolen en de partijen voor de openbare zitting van 23 februari 2016 opgeroepen.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet VERSCHINGEL en de heer ■■■ die voor de verzoekende partij, verschijnen, mevrouw ■■■ die voor de verwerende partij verschijnt en advocaat Sylvie KEMPINAIRE die voor de tussenkomen de partij verschijnt, zijn gehoord.

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.

III. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING

1.

In overeenstemming met artikel 4.8.16, §4 VCRO kan een verzoekende partij aan het verzoekschrift de overtuigingsstukken toevoegen die zij nodig acht. De overtuigingsstukken worden gebundeld en op een inventaris ingeschreven.

Artikel 4.8.20 VCRO luidt als volgt:

“ ...

§ 1. De verweerder dient een antwoordnota, een geïnventariseerd administratief dossier en eventuele bijkomende en geïnventariseerde overtuigingsstukken in, binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening, vermeld in artikel 4.8.17, § 1, tweede lid.

§ 2. Een afschrift van de antwoordnota wordt aan de verzoeker overgemaakt door de griffier, die de verzoeker tevens van de neerlegging van het administratief dossier in kennis stelt.

De verzoeker kan een wederantwoordnota indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening, vermeld in het eerste lid. De verzoeker kan aan de wederantwoordnota de geïnventariseerde overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht.

Indien de verweerder verzuimd heeft om een tijdige antwoordnota in te dienen, wordt de verzoeker hiervan door de griffier in kennis gesteld, en mag hij de wederantwoordnota vervangen door een toelichtende nota.

...”

Uit die bepalingen volgt dat een verzoekende partij haar middelen in het verzoekschrift tot vernietiging, al dan niet na regularisatie op grond van artikel 4.8.17, §2 VCRO, moet uiteenzetten

en aan het verzoekschrift de nodige overtuigingsstukken kan toevoegen. De uiteenzetting van de middelen, met de overtuigingsstukken die daarmee gepaard gaan, maakt een essentieel onderdeel uit van het verzoekschrift omdat het de andere partijen toelaat om zich te verdedigen en de Raad toelaat om de gegrondheid van de aangevoerde middelen te onderzoeken. De overtuigingsstukken die de uiteenzetting van de middelen ondersteunen, moeten bij het verzoekschrift worden gevoegd. Zo niet wordt het tegensprekelijk karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de andere in het geding betrokken partijen geschonden.

Artikel 4.8.20, §2, tweede lid VCRO, dat bepaalt dat de verzoekende partij aan de wederantwoordnota de overtuigingsstukken kan toevoegen die zij nodig acht, kan dan ook geen betrekking hebben op overtuigingsstukken die een verzoekende partij al aan het verzoekschrift kon toevoegen.

2.

Het verzoekschrift bevat een inventaris van de stukken en vermeldt veertien overtuigingsstukken. De inventaris wordt in de wederantwoordnota met stuk vijftien (een door de tussenkomende partij op 23 december 2010 afgegeven stedenbouwkundige vergunning) aangevuld.

Het blijkt niet dat de verzoekende partij niet beschikte of kon beschikken over dat stuk bij het indienen van het verzoekschrift.

Stuk vijftien wordt uit de debatten geweerd.

IV. TUSSENKOMST

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 27 september 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft de tussenkomende partij met een beschikking van 15 oktober 2012 toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

V. FEITEN

Op 18 augustus 2011 weigert de tussenkomende partij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de oprichting van een studentenhome met tachtig kamers/studio's na het slopen van zes gebouwen.

Op 19 oktober 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij de tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "de nieuwbouw van een studentenhome met 44 kamers en 42 studio's".

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld bij koninklijk besluit van 14 september 1977, in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde gelegen.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 14 november 2011 tot 14 december 2011 gehouden wordt, wordt er een bezwaarschrift ingediend.

De brandweer van de stad ■■■■■ brengt op 14 november 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed brengt op 16 november 2011 een gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 12 januari 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De tussenkomen partij verleent op 19 januari 2012 een stedenbouwkundige vergunning, onder voorwaarden aan de verzoekende partij. Die beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“ ...

2. Toetsing aan wettelijke en reglementaire voorschriften

De aanvraag is in overeenstemming met de bestemming en de voorschriften van het geldend gewestplan (...).

De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van het algemene bouwreglement. Het ontwerp is in overeenstemming met de voorschriften van dit algemene bouwreglement.

Alle units voldoen aan de minimum vereiste vloeroppervlakten. De gemiddelde grootte van de units bedraagt 18,9m², dit is groter dan het vereiste minimum van 15m².

Het project voorziet voldoende grote gemeenschappelijke leefruimtes (184,5 m² voorzien, terwijl er 173 m² vereist is), die gespreid zitten in het gebouw, waardoor alle units op voldoende korte afstand zitten van deze leefruimten.

Er worden ook voldoende gemeenschappelijke wc's voorzien binnen korte loopafstand van de units zonder eigen wc.

De gemeenschappelijke fietsenberging beantwoordt ook aan de vereiste minimum-oppervlakte en is vlot bereikbaar vanaf de openbare weg, alsook vanaf de verschillende woonunits.

Ook het afvallokaal is voldoende vlot ontsloten naar de openbare weg.

Het ontwerp voorziet dat 51 % van de units kamers zijn, de gemiddelde oppervlakte van de kamers bedraagt 15,7 m². De overige 49 % van de units zijn studio's, waarbij de gemiddelde oppervlakte van deze studio's 22,2 m² bedraagt.

Binnen elke categorie wordt ook enige variatie voorzien naar grootte toe.

De menging qua types voorziet ongeveer een evenwicht tussen de kamers en de studio's.

Gelet op de grote vraag naar betaalbare studentenkamers valt het vrij grote aandeel studio's echter te betreuren. Het voorstel kan echter wel aanvaard worden.

(...)

3. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Sloop

De af te breken gebouwen hebben geen bijzondere erfgoed- en architecturale waarde. Bovendien bevinden deze panden zich in een verkommerde toestand, zijn zij gekend als kraakpanden en vormen dus een kankervlek in deze buurt.

De betreffende panden komen in aanmerking voor slopen.

Nieuwe functie

Het oprichten van een project voor collectieve studentenhuisvesting in deze buurt is zeker aanvaardbaar. Door de aanwezigheid van diverse onderwijsinstellingen in deze omgeving is de druk voor studentenhuisvesting sowieso zeer groot en heeft dit zelfs een negatieve impact op het bestaande woningenbestand. Reeds vele jaren zijn tal van woningen in deze wijk opgedeeld om er studentenkamers in te richten, waardoor deze gebouwen verloren gaan voor de gezinnen en meer permanente bewoning.

Daarom is het beter om resoluut te kiezen voor grotere studentenhuisvestingsprojecten waarin de nodige voorzieningen en infrastructuur worden voorzien en met een specifiek

beheer gericht op de studentenbewoning. De geschiktheid van deze locatie voor collectieve studentenhuysvesting wordt nog versterkt door de goede openbare vervoersontsluiting en de iets mindere woonkwaliteit voor permanente bewoning langsheen de ■■■ die een drukke invalsweg is naar het stadscentrum toe.

Er worden gemeenschappelijke voorzieningen zoals leefkeukens en gemeenschappelijke wc's aangeboden, gericht op kleinere groepen bewoners, zodat het geheel beheersbaar blijft. Verder worden ook voldoende gemeenschappelijke voorzieningen in het gebouw ingericht zoals een fietsenberging, afvalberging, waarmee mogelijke hinder naar de buurt toe beperkt wordt.

Volume

De nieuwbouw houdt voldoende rekening met de omliggende bebouwing: de bouwdiepte van het hoofdgebouw kant ■■■ sluit aan op de bouwdiepte van het linkeraanpalende hoofdgebouw. De bestaande hoge scheidingsmuur erachter, tussen een bouwdiepte van 9,4m en 16,5m, wordt opmerkelijk verlaagd door de sloop van een bijgebouw. Hierdoor krijgt de aanpalende woning meer licht, lucht en bezonning.

De bouwdiepte van het nieuwbouwwolume kant ■■■ heeft op de aansluiting met de rechteraanpalende (die zijn voorgevel heeft aan de zijde van de ■■■) een bouwdiepte van 8,6m. Dit is iets verder dan de bestaande bouwdiepte van de te slopen woning, maar deze bouwdiepte valt zeker binnen gangbare afmetingen en de extra bouwdiepte is dermate beperkt dat er geen onaanvaardbare hinder ontstaat voor de rechteraanpalenden. In het binnengebied blijft de hoogte van de bestaande tuinmuren overal behouden zodat er geen direct impact ontstaat voor de aanpalende bewoners.

Ook werden de afstanden tussen de nieuwe bebouwing tot de omliggende perceelsgrenzen voldoende groot gehouden om inkijk naar de bureu toe zo veel mogelijk te beperken.

De vluchtrap/gang langsheen de achterperceelsgrens van de aanpalenden uit de ■■■ maakt zichten bij de betreffende aanpalenden mogelijk. Voor zover deze vluchtweg uitsluitend gebruikt wordt bij noodgevallen, levert dit geen onaanvaardbare hinder op voor de bureu. Daarom dienen de noodzakelijke voorzieningen genomen te worden opdat deze vluchtweg niet voor andere doeleinden zal worden gebruikt (vb. alarm bij open van nooddeur naar vluchtweg, vluchtdeuren enkel van binnen naar buiten te openen,...).

Bouwprogramma

Het project voorziet een mix met kamers en studio's, waarbij een klein overwicht aan kamers aanwezig is. Binnen elke categorie wordt ook enige variatie voorzien naar grootte toe.

Gelet op de grote vraag naar betaalbare studentenkamers (dit komt overeen met kleinere en minder uitgeruste units) valt het vrij grote aandeel studio's echter te betreuren.

Ten opzichte van de vorige, geweigerde bouwaanvraag (2011/319) werd dit evenwicht al noemenswaardige bijgestuurd. Het voorstel kan echter wel aanvaard worden.

Architectuur

Voor de architecturale uitwerking is een nieuwe typologie gekozen met een open gevelstructuur. Deze typologie typeert een levendig studentenverblijf.

Mobiliteit

Er werden binnen het project geen autobergplaatsen voorzien. De stad ■■■ tracht autobegebruik bij kotstudenten sterk te ontmoedigen.

In de betreffende buurt geldt betalend parkeren. Door aan de studenten in gebouwen voor collectieve studentenhuysvesting een domiciliëring te weigeren, hebben deze studenten geen recht op een bewonersparkeerkaart en dienen zij te betalen voor parkeren op het openbaar domein. Hiermee worden de studenten sterk ontmoedigd om met een wagen naar hun kot te komen. Gezien de ligging in de nabijheid van de onderwijsinstellingen kunnen studenten zich tijdens de week voldoende vlot per fiets, te voet of met het openbaar vervoer verplaatsen naar de onderwijsinstellingen.

De voorziene fietsenstalling is voldoende vlot bereikbaar vanaf de openbare weg en de helling ernaartoe valt binnen aanvaardbare afmetingen zodat een daadwerkelijk gebruik van deze ruimte voldoende gewaarborgd is.

Het voorzien van een fietsenbeging met een oppervlakte van 87,5 m² voor 86 fietsen, wat overeenkomt met ± 1 m² per fiets, blijkt uit ervaren erg krap te zijn. Er dient te worden gezocht naar een opbergsysteem of inrichting waarbij er minimum 86 vlot bruikbare fietsenstalplaatsen ingericht kunnen worden.

Buitenruimte

Om geluidsoverlast naar de omwonenden te beperken dient de koer/patio op een dergelijke wijze te worden ingericht dat deze niet als een collectieve verblijfs/ontspanningsruimte zal worden gebruikt. Dit kan door deze buitenruimte voldoende te beplanten, waarbij er enkel de noodzakelijke verhardingspaden aangelegd worden en deze ruimte niet meer geschikt is als verblijfsruimte voor een groep mensen. Ook de verhoogde tuin mag niet als een buitenruimte voor studenten worden gebruikt. Dit zou naar alle waarschijnlijkheid leiden tot onaanvaardbare geluidshinder voor de buurt. Daarom dient deze tuin ontoegankelijk te worden gemaakt voor de studenten. De toegang tot de tuin mag enkel mogelijk zijn in functie van onderhoud. Er wordt gesuggereerd om na te gaan of er geen nuttiger gebruik van deze tuin mogelijk is, hierbij wordt in de eerste plaats gedacht aan tuinuitbreidingen bij de omliggende woningen.

...

Op 23 februari 2012 beslist de tussenkomende partij om haar beslissing van 19 januari 2012 in te trekken. Zij motiveert de intrekkingbeslissing als volgt:

...

Er wordt voorgesteld aan het college om de vergunning van 19 januari 2012 voor het oprichten van een studentenhome met 44 kamers en 42 studio's na sloping bestaande toestand in te trekken wegens onderstaande onregelmatigheid.

De uiterste beslissingstermijn van het dossier liep tot 21 februari 2012. Er is bijgevolg geen mogelijkheid meer een nieuwe beslissing omtrent het dossier te nemen. Door het intrekken van de beslissing van 19 januari 2012 is er geen beslissing genomen binnen de vervaltermijn en wordt volgens artikel 4.7.18 §2 de aanvraag geacht afgewezen te zijn. Het dossier wordt bijgevolg stilzwijgend geweigerd. De aanvrager heeft de mogelijkheid tegen deze stilzwijgende weigering in beroep te gaan binnen een termijn van 30 dagen die ingaat vanaf de kennisgeving van de stilzwijgende weigering.

(...)

Het project werd in de aanvraag expliciet omschreven als "studentenhome met 44 kamers en 42 studio's". Om in aanmerking te komen voor vergunningverlening werd het project door de aanvrager en het college van burgemeester en schepenen aanzien als een "grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen", terwijl nu blijkt dat het project in feite bedoeld was als een woonproject. De vergunningverlenende overheid is door de aanvrager misleid over zijn bedoeling om dit gebouw op te richten als een meergezinswoning, en over zijn bedoeling om de afzonderlijke woonentiteiten te verkopen aan individuele eigenaars.

Toelichting:

Het Algemeen Bouwreglement maakt een duidelijk onderscheid tussen projecten voor studentenhuysvesting en woongebouwen. In artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement wordt dit als volgt bepaald:

"Worden niet beschouwd als woonentiteiten: (...) c) grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de

erkende onderwijsinstellingen, bestaande uit minstens 30 entiteiten die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs, zonder de mogelijkheid zich aldaar te domiciliëren. Deze initiatieven zijn te aanzien als gemeenschapsvoorzieningen en ze moeten voldoen aan de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 én artikel 51 van dit reglement”.

Uit de website van vastgoedmakelaar Realis blijkt dat de studentenkamers binnen dit project per stuk te koop worden aangeboden. Dit blijkt duidelijk uit een tabel op de website waarin per unit op elke verdieping is aangegeven of die unit verkocht is of niet. De units worden benoemd als appartementen met aanduiding van de verkoopprijs en het aantal slaapkamers.

Door de studentenkamers per stuk te koop aan te bieden aan verschillende eigenaars voldoet het project niet aan het begrip “grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen”.

Kamers en studio's die niet vallen onder dit begrip, moeten aanzien worden als woonentiteiten, waarbij de regelgeving inzake woongebouwen volledig moet nageleefd worden.

Door de “studentenkamers” afzonderlijk per stuk te verkopen aan verschillende eigenaars verdwijnt het collectieve karakter van dergelijke gemeenschapsvoorziening, wat nochtans een essentieel onderdeel is van het begrip “grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen”. De verkoop van individuele kamers is bovendien in strijd met de begripsomschrijving die enkel toelaat dat individuele kamers/studio's – als onderdeel van één geheel – rechtstreeks door de eigenaar van het geheel verhuurd worden aan studenten. De verkoop van individuele kamers/studio's aan studenten is niet toegelaten volgens de definitie. Bij gevolg is de verkoop van individuele kamers/studio's aan niet-studenten zeker niet toegelaten, ook niet indien bedongen zou worden dat de koper de individuele kamer/studio moet verhuren aan een student.

De aanvrager heeft steeds voorgehouden dat het de bedoeling was om het project te aanzien als “grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen”.

In de motivatienota bij de aanvraag (...) wordt gesteld dat ‘het evident is te verhuren aan studenten’ alsook volgende bepalingen:

- Er worden enkel contracten gebruikt vallende onder gemeen recht
- In onze contracten is een clause voorzien dat alle verhuur dient aanzien te worden als verhuur van 2^e verblijfplaatsen
- Een verbreking is voorzien indien er een bestemmingswijziging zou zijn

Deze elementen in de motivatienota waarop de beoordeling van de vergunning is gebaseerd, zijn fundamenteel tegenstrijdig met de manier waarop het project nu op de markt wordt gebracht.

Rekening houdend met het feit dat bovendien geen nieuwe motivatienota in het dossier werd toegevoegd, wordt vastgesteld dat het college al dan niet bewust is misleid omtrent het beheer en de aard van dit project.

Conclusie: De aanvrager heeft het college foutief geïnformeerd. Uit de verkoop van de individuele kamers blijkt dat het niet de bedoeling was van de aanvrager om een “grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen” aan te vragen, maar wel een woongebouw. De aanvraag diende derhalve door de vergunningverlenende overheid

getoetst te worden aan de regelgeving inzake woongebouwen. Dit is niet gebeurd, zodat de vergunning op een onregelmatige (onwettige) wijze is tot stand gekomen.

...

Op 24 februari 2012 wordt de kennisgeving van de stilzwijgende weigeringsbeslissing aan de verzoekende partij betekend.

De verzoekende partij tekent tegen de intrekingsbeslissing en de stilzwijgende weigeringsbeslissing op 19 maart 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De hoorzitting vindt op 15 mei 2012 plaats.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 juni 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Op 21 juni 2012 beslist de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

B. Toetsing aan de voorschriften van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent, goedgekeurd op 16 september 2004, en wijzigingen

De aanvraag strekt voornamelijk tot het oprichten van een 'grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen', een dergelijke voorziening werd in het reglement opgenomen bij de derde wijziging ervan, goedgekeurd bij besluit van de deputatie van 19 augustus 2010.

Volgens artikel 1 (definities) is er sprake van een 'grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen' indien de accommodatie uit minstens 30 entiteiten bestaat die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs, zonder de mogelijkheid om zich aldaar te domiciliëren.

Deze initiatieven zijn te aanzien als gemeenschapsvoorzieningen en ze moeten voldoen aan de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 én artikel 51 van dit reglement.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 van het reglement, dat betrekking heeft op het minimum aantal units (in casu 50 units bij een nieuwbouwproject), het verbod op menging met wonen en het vervangen van te beschermen eengezinswoningen, de afmetingen en vermenging van types van de entiteiten, de minimum vereiste voorzieningen,...

Artikel 51 heeft betrekking op de dossiersamenstelling van aanvragen, en vermeldt welke bijkomende documenten en gegevens moeten worden overgemaakt die niet opgenomen zijn in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004, en wijzigingen, betreffende de dossiersamenstelling van aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning.

Bij ene aanvraag voor een 'grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen', zijn dit de volgende stukken: "een motivatienota waarin de conformiteit wordt aangetoond met de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 van deze verordening. Eventuele afwijkingsverzoeken op die bepalingen, conform de erin voorziene mogelijkheden, worden hier ook opgenomen. In die nota moet de manier waarop de aanvrager de nodige garanties inbouwt dat uitsluitend aan studenten zal worden verhuurd, expliciet en gedetailleerd worden omschreven en aangevuld met stavingsstukken. Daarnaast moet de aanvrager aangeven op welke wijze wordt voorzien in een intensief beheer van de

verblijfsaccommodatie (m.b.t. afvalbeheersing, stalling van fietsen, voorkomen van burenhinder, klachtenbehandeling e.d.)”.

De vraag stelt zich in onderhavig dossier of, bij individuele verkoop van de entiteiten, het geheel nog als een ‘gemeenschapsvoorziening’ kan worden beschouwd, en de collectiviteit nog gewaarborgd is;

Het college van burgemeester en schepenen heeft hieromtrent het volgende standpunt ingenomen in dit dossier:

(...)

Dit standpunt blijkt een vaste beleidslijn te zijn die daarenboven geconcretiseerd werd in een stedenbouwkundige verordening, en wordt bijgetreden.

Het garanderen van het behoud van het collectieve karakter van de geplande functie is essentieel in de beoordeling van de geplande functie. Het collectief karakter vormt immers de essentie van de voorgenomen bestemming. Het algemeen bouwreglement beschouwt ‘grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten’ immers uitdrukkelijk niet als woonentiteit maar als gemeenschapsvoorziening. Het ‘collectief karakter’ van de instelling is hierbij essentieel om van een gemeenschapsvoorziening te kunnen spreken. Bij individuele verkoop verliest de instelling zijn collectief karakter en treedt in se een woonbestemming in voege, waardoor het geheel niet meer als ‘collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten’ wordt beschouwd maar wel als ‘woongebouw’. In toepassing van art. 4.2.1 6° van de Vlaamse codex houdt deze wijziging een vergunningsplicht in. Het individueel verkopen van units impliceert dus een vergunningsplichtige functiewijziging en maakt dat de voorgestelde accommodatie niet meer in overeenstemming is met de voorgestelde definitie van ‘grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten’ en bijhorende voorschriften uit hoofdstuk 4 van het algemeen bouwreglement.

Het college benadrukt stevast de ‘collectiviteitsvereiste’. Dit wordt bijgetreden: het individueel verkopen van de studentenkamers doet zonder twijfel afbreuk aan de collectiviteit.

Het standpunt van het college –opsteller van de verordening, die werd goedgekeurd door de deputatie- wordt bijgetreden, zodat de vergunning dient te worden geweigerd om reden dat de entiteiten uit de collectiviteit genomen worden om individueel verkocht te worden. De aanvraag is dus m.a.w. strijdig met de (bestemmings)voorschriften van het Algemeen Bouwreglement.

Hierdoor komt de aanvraag ook niet in aanmerking voor toepassing van de afwijkingsmogelijkheid zoals vermeld in artikel 4.4.1, § 1 van de codex, luidende:
...”

Dat is de bestreden beslissing.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VII. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

Een enig middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 1 en artikel 51 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] artikel 4.2.22, §1 VCRO, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het legaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij argumenteert het volgende:

“ ...

doordat de deputatie het beroep van de verzoekende partij niet inwilligt en derhalve de stedenbouwkundige vergunning weigert voor de bouw van een studentenhome met 44 kamers en 42 studio's om reden dat de individuele verkoop van de units de collectiviteit zou aantasten;

terwijl in voorliggende aanvraag stipt werd voldaan van toepassing zijnde regels, in het bijzonder aan de bepalingen (en – meer nog – de ratio legis) van het algemeen bouwreglement van de [REDACTED]; dat er trouwens geen enkele bepaling uit het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] zich verzet tegen de individuele verkoop van de studentenunits;

en terwijl 'grootschalige collectieve verblijfsaccomodatatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen' niet wordt beschouwd als een woonentiteit, maar wel als een gemeenschapsvoorziening, overeenkomstig artikel 1 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED];

en terwijl het collectief karakter van de grootschalige verblijfsaccomodatatie voor studenten zou worden ondermijnd door de individuele verkoop van de studentenunits;

en terwijl de verzoekende partij nochtans voldoende garanties inbouwt die het collectief karakter van het studentencomplex moeten waarborgen, zoals gevraagd in artikel 51 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED]

en terwijl de verwerende partij – gelet op de duidelijke tekst van artikel 4.2.22. § 1 VCRO, waarin bepaald wordt dat vergunningen een zakelijk karakter hebben en dat zij worden verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten – niet het recht heeft zich uit te spreken over het eigendomsstatuut van het betrokken onroerend goed;

en terwijl de verwerende partij derhalve onwettige voorwaarden toevoegt aan de duidelijke bepalingen van het algemeen bouwreglement van de [REDACTED], wat neerkomt op een schending van het legaliteitsbeginsel, maar ook van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, waaruit volgt dat de burger erop kan vertrouwen dat, in de mate dat voldaan wordt aan de van toepassing zijnde regelgeving, hetgeen in casu het geval is, de afgifte van de vergunning volgt of minstens niet wordt geweigerd op basis van redenen, die geen wettelijke basis hebben;

en terwijl er niet met goed gevolg kan worden aangevoerd dat het zou gaan om een 'vaste beleidslijn', aangezien dat zou moeten blijken uit een bepaalde (reglementaire) tekst of een opeenvolging van dezelfde beoordelingen van vergunningsbeslissingen;

zodat het hier bestreden besluit de in het middel aangehaalde bepalingen schendt.

Toelichting bij het eerste en enige middel

Artikel 1 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] bevat de definities, onder meer wat onder een 'woonentiteit' moet worden begrepen voor de toepassing van dit bouwreglement. Meer specifiek wordt als '**woonentiteit**' beschouwd:

(...)

Grootschalige collectieve verblijfsaccomodatie voor studenten is dus een gemeenschapsvoorziening, waarvoor in bijzondere voorschriften wordt voorzien.

Deel 3, hoofdstuk 4 van het algemeen bouwreglement bevat bepalingen in verband met het minimum aantal studentenunits, de minimale oppervlakte en de minimale vrije hoogte van de units, het verbod om een vermenging door te voeren met een woonfunctie (m.u.v. de conciërgewoning), voorschriften in verband met de (uitrusting van de) gemeenschappelijke ruimtes in het studentencomplex, edm.

Artikel 51 van het bouwreglement legt op dat een motivatienota moet worden toegevoegd aan een bouwaanvraagdossier voor grootschalige collectieve verblijfsaccomodatie voor studenten waarin de conformiteit van de voorschriften van het algemeen bouwreglement wordt aangetoond.

Deze bepalingen werden pas in 2010 in het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] ingeschreven om tegemoet te komen aan de vraag om studentenhuisvestigingsprojecten ook voor private initiatiefnemers mogelijk te maken zonder dat aan de normen in verband met meergezinswoningen moest worden voldaan.

De verantwoording luidde destijds als volgt (**stuk 9**):

(...)

Bij de verantwoording van het verbod op de vermenging met de woonfunctie wordt bijkomend verduidelijkt waarom grootschalige collectieve verblijfsaccomodatie voor studenten te beschouwen is als een gemeenschapsvoorziening (zie p. 6 collegebesluit van 5 mei 2010 – **stuk 9**):

(...)

Voorliggend bouwproject voldoet zonder enige twijfel aan de door het algemeen bouwreglement opgelegde vereisten. Sterker nog, uit de hoger aangehaalde verantwoording blijkt zeer duidelijk dat integraal werd tegemoet gekomen aan de ratio legis van de wijziging van het algemeen bouwreglement van de [REDACTED].

Dat kan met geen enkel redelijk argument worden betwist.

Zoals hoger uiteengezet, volgt huidig bouwaanvraagdossier immers op een eerder weigeringsbesluit van 18 augustus 2011 (**stuk 4**), waarbij de bouwplannen werden bijgestuurd en aangepast, (informeel) voorbesproken met de stadsdiensten en opnieuw ingediend half oktober 2011.

In het kader van de huidige bouwaanvraag werd de verenigbaarheid met de (bestemmings)voorschriften van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] allerminst in vraag gesteld.

Getuige daarvan het oorspronkelijk (thans ingetrokken) vergunningsbesluit van 19 januari 2012 (**stuk 5**). Hierin werd met geen woord gerept over een eventuele onvolkomenheid of tekortkoming.

De bouwaanvraag voldeed – zoals aangetoond – aan de van toepassing zijnde regels en is bovendien volledig in overeenstemming met de ratio legis ervan.

Het is pas nadat het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] kennis kreeg van de individuele verkoop van de studentenunits (via de website van Realis) dat het schepencollege voorhiel misleid te zijn geweest omtrent de precieze bedoelingen van de bouwheer en zij overging tot de intrekking van voormeld vergunningsbesluit (**stuk 6**).

Dat is niet alleen zeer ongebruikelijk. Dat is zeer problematisch in het licht van het legaliteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

In de loop van het voortraject werd er nooit benadrukt dat het blijvend verenigen van de eigendom in 1 hand een conditio sine qua non was voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning. Dat kon ook niet (zie verder).

Nadat het schepencollege van de stad [REDACTED] op 23 februari 2012 – zeer ongebruikelijk (!) – besliste tot intrekking van het vergunningsbesluit van 19 januari 2012 vernam de verzoekende partij voor het eerst dat er geen individuele verkoop van de studentenunits mocht plaatsvinden.

Dat standpunt wekt verwondering, aangezien het helemaal niet staat te lezen in de uitdrukkelijke tekst van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] én er in het [REDACTED] soortgelijke bouwprojecten wel werden vergund waar deze ‘vaste beleidslijn’ klaarblijkelijk werd veronachtzaamd (...).

Vooreerst moet worden opgemerkt dat deze handelswijze verwerpelijk is, aangezien er – op grond van de gevoerde voorbesprekingen – een wederzijds vertrouwen was ontstaan tussen de verzoekende partij en de vergunningverlenende overheid – op grond waarvan de verzoekende partij erop kon vertrouwen dat het huidige (bijgestuurde) bouwaanvraagdossier principieel voor vergunningverlening in aanmerking kwam – en er, op grond van dit gewekte vertrouwen, ook al voorbereidende stappen werden genomen om de stedenbouwkundige vergunning uit te voeren.

Daarenboven kan de verzoekende partij het ingenomen standpunt maar niet begrijpen: een duidelijke tekst van een voorschrift behoeft geen interpretatie.

*Dat het schepencollege van de stad [REDACTED] zeer goed wist dat de door haar voorgehouden interpretatie niet kan worden volgehouden, blijkt ook uit het feit dat door de raadsman van het schepencollege in de loop van de administratieve beroepsprocedure een nota (**stuk 10**) werd neergelegd waarin het volgende staat te lezen:*
(...)

Het schepencollege van de [REDACTED] was derhalve niet overtuigd van haar gelijk. Immers, mocht zij van oordeel zijn dat haar zienswijze niet voor interpretatie vatbaar was, zou zij (ondergeschikt) nooit hebben voorgesteld een vergunningsvoorwaarde op te nemen.

Niettemin wordt dit standpunt, dat – wat moet benadrukt worden – niet voortvloeit uit de letterlijke tekst van (artikel 1 van) het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] gedeeld door de verwerende partij.

Dat kan absoluut niet worden begrepen.

De verwerende partij voegt – tegen alle logica – in voorwaarden toe aan de duidelijke tekst van het algemeen bouwreglement.

Dit is volledig in strijd met artikel 4.2.22. § 1 VCRO. Meer specifiek bepaalt dit artikel:
(...)

In voorliggend geval grijpt de verwerende partij in op het eigendomsstatuut. De verwerende partij overschrijdt daarmee ernstig de haar toegekende bevoegdheden.

Concreet:

*De aangehaalde definitie stipuleert louter en alleen dat er **enkel verhuurd** mag worden aan studenten, die er hun domicilie niet mogen nemen. Dat is in casu het geval en wordt ook gegarandeerd door de verzoekende partij.*

*Zo voorziet de verzoekende partij in een langlopende beheersovereenkomst [REDACTED] voor het beheer van het studentencomplex (**stuk 11**).*

*In de basisakte van het studentencomplex is ook expliciet voorzien dat de kavels enkel bestemd zijn als studentenkamers, waar geen domicilie kan worden genomen (zie artikel 5, p. 23 van de basisakte – **stuk 12**). Dit vormde niet alleen een essentiële voorwaarde voor het bekomen van de bouwvergunning, maar tevens voor de koop-verkoop die werd gesloten.*

Al deze maatregelen werden door de verzoekende partij genomen juist om tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de vergunningverlenende overheden, en in het bijzonder het schepencollege van de stad [REDACTED]

De collectiviteit wordt derhalve absoluut niet aangetast, wel integendeel.

De verwerende partij kan trouwens niet met goed gevolg opwerpen dat dit een vaste beleidslijn zou zijn van de stad [REDACTED], die geconcretiseerd werd in een stedenbouwkundige verordening (i.e. het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED]). Over de individuele verkoop van de studentenunits wordt namelijk met geen woord gerept.

Het is voor de verzoekende partij dan ook zeer onduidelijk waarin die vaste beleidslijn dan precies zou bestaan.

*Het schepencollege aanvaardde immers in eerste instantie dat de motivatienota volstond voor vergunningverlening (cf. besluit van 19 januari 2012 – **stuk 5**).*

*Nog geen maand later, zonder dat er ook maar iets veranderde aan de samenstelling van het bouwaanvraagdossier, trok het schepencollege van de stad Gent het vergunningsbesluit in (**stuk 6**), waarbij zij motiveerde dat zij zou misleid zijn en de (verplicht bij te voegen) motivatienota niet voldoende informatie bevatte om accuraat te kunnen oordelen (maar dat men had teruggegrepen naar de motivatienota die bij het eerdere dossier dat resulteerde in het weigeringsbesluit van 18 augustus 2011 – **stuk 3**).*

Dat slaat natuurlijk nergens op.

Een vergunningverlenende overheid dient de voor haar gebrachte aanvraag te beoordelen. In de mate dat die aanvraag aangetast is door onduidelijkheden, kan zij bijkomende toelichting/verduidelijking vragen of – voor zover de bijkomende toelichting/verduidelijking niet volstaat of een onvoldoende antwoord biedt op de gerezen vragen – dient zij de aanvraag te weigeren.

Dat gebeurde niet; t.t.z. dat gebeurde pas nadat het schepencollege kennis kreeg van de individuele verkoop van de studentenunits (via de website van Realis) en dan nog door de zeer ongebruikelijke en in het licht van de rechtszekerheid en op grond van het gewekte vertrouwen allerminste 'keurige' techniek van de intrekking.

Het is dan ook verwonderlijk dat de verwerende partij de aanname van het schepencollege van de stad [REDACTED] in beroep zonder meer volgt en wel om volgende redenen:

- *de verwerende partij kon, gelet op de devolutieve werking van het beroep, de aanvraag integraal opnieuw beoordelen, rekening houdend met alle elementen van het dossier.*
- *de verwerende partij kon, zelfs indien zij zou oordelen dat de motivatienota overeenkomstig artikel 51 van het bouwreglement van de stad [REDACTED] niet zou volstaan – quod non – , niet beweren onwetend te zijn van alle waarborgen en garanties die de verzoekende partij inbouwde om het collectief karakter van het studentencomplex te garanderen, omdat deze overtuigingsstukken aan het*

beroepschrift werden toegevoegd en zich in het administratief dossier bevinden.

- het komt de verzoekende partij bovendien gepast voor te wijzen op de toelichting die werd gegeven bij de invoering van artikel 51 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED]

(...)

Uit deze verantwoording blijkt overduidelijk dat er op het ogenblik van de invoering van de verplichting tot het bijvoegen van een motivatienota nog grote onduidelijkheid bestond over wat er nu precies kon/mocht/moest worden toegevoegd.

De verzoekende partij heeft deze bepaling evenwel geenszins veronachtzaamd, wel integendeel. Uit de bij het dossier gevoegde stukken blijkt overduidelijk dat er voldoende maatregelen werden genomen om de collectiviteit te garanderen (en de ratio legis van deze bepaling te respecteren).

Uit niets in de verantwoording van het bestreden besluit kan trouwens worden afgeleid waaruit de precieze 'vaste beleidslijn' is waarmee wordt geschermd en op welke rechtsgrond die zou gesteund zijn.

De verzoekende partij merkt daarbij op dat de wijziging van het algemeen bouwreglement waarop de verwerende partij zich meent te kunnen beroepen pas op 19 augustus 2010 werd goedgekeurd en in het BS van 21 september 2010 werd gepubliceerd. De wijzigingsbepalingen kregen dus pas uitwerking sinds 1 oktober 2010. De verzoekende partij vraagt zich andermaal af of er op zo'n korte tijd wel al kan gesproken worden van een 'vaste beleidslijn' (te weten dat 1) het eerste weigeringsbesluit dateert van 18 augustus 2011 2) het een relatief 'nieuwe' sector is met slechts een beperkt aantal spelers en 3) er andere bouwprojecten wel reeds vergund werden, die naderhand individueel werden verkocht).

- voor zoveel als nodig wijst de verzoekende partij trouwens op het recente persbericht van 13 juli 2012, waaruit blijkt dat er pas sinds kort een modelovereenkomst wordt ter beschikking gesteld (**stuk 13**).

Gelet op het voorgaande valt dan ook niet in te zien hoe de verwerende partij gewag kon maken van een 'vaste beleidslijn' van het schepencollege van de stad Gent die zij in het bestreden besluit volgt.

(...)

De verwerende partij verliest daarbij trouwens uit het oog dat de collectiviteit niet wordt aangetast door de individuele verkoop van de studentenunits: de collectiviteit wordt gegarandeerd door het feit dat

- 1) er een langlopende beheersovereenkomst is met [REDACTED] (die haar inkomsten slechts kan halen door een nauwgezette uitvoering van de overeenkomst en er dus alle belang bij heeft dat correct te doen) (**stuk 11**);
- 2) de verschillende eigenaars verenigd zijn in de vereniging van mede-eigenaars (hierna: VME), die zich moeten gedragen naar de bepalingen van de statuten (**stuk 12**), die uiteenvallen in de basisakte en het reglement van mede-eigendom, waarbij in het reglement van mede-eigendom de rechten en plichten van de mede-eigenaars worden geregeld, bv. ten aanzien van afvalverzameling en -ophaling, onderhoud van de gemeenschappelijke delen van het gebouw, enz.

Hieruit blijkt andermaal hoegenaamd niet dat er door de private initiatiefnemer geen verkoop mag worden benaastigd. Evident moeten de voorwaarden uit de definitie (verhuur aan studenten + geen domicilie) wel worden gegarandeerd. In casu gebeurt dat,

zodat het decisieve weigeringsargument niet gefundeerd en erg arbitrair overkomt (zie hoger).

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Verzoekster stelt dat de deputatie art. 51 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] en art. 4.2.22 §1 VCRO geschonden heeft door respectievelijk aan art. 51 voorwaarden toe te voegen die er niet in begrepen zijn, en door het principe te miskennen dat een vergunning wordt toegekend onder voorbehoud van de burgerlijke rechten omdat zij de garanties van verzoekster voor het behoud van het collectief karakter van het gebouw niet aanvaardt en zich onterecht zou uitspreken over het eigendomsstatuut van het betrokken onroerend goed.

In de bestreden beslissing wordt een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering weerhouden:

(...)

Hieruit blijkt dat de deputatie de legaliteitsbelemmering gestoeld heeft op het gegeven dat het gebouw in geval van individuele verkoop van de woongelegenheden zijn collectief karakter verliest en niet meer in overeenstemming is met de bestemming van gemeenschapsvoorziening, zoals uitdrukkelijk voorzien in het algemeen bouwreglement.

Verzoekster betwist niet dat het principe van de bestemming van een collectieve studentenhome als gemeenschapsvoorziening is vooropgesteld in dit reglement.

Het feit dat verzoekster een constructie heeft opgezet waarbij zij meent voldoende garanties te kunnen geven voor exclusieve verhuur aan studenten wanneer zij overgaat tot verkoop aan individuele eigenaars doet daar niets aan af.

Zoals de deputatie terecht gemotiveerd heeft verliest de instelling op het ogenblik van individuele verkoop a priori zijn collectief karakter waardoor de bestemming wordt gewijzigd van gemeenschapsvoorziening naar wonen, ongeacht de garanties die in het kader van burgerrechtelijke overeenkomsten zijn afgesloten.

In die zin is de vergunning geweigerd met inachtneming van art. 4.2.22 §1 VCRO, in plaats van met miskening ervan.

Door duidelijk te stellen dat hiermee de bestemming zoals vooropgesteld in het bouwreglement wordt miskend schendt de deputatie geenszins de door verzoekster aangehaalde beginselen van behoorlijk bestuur.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht vermag de Raad niet zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake 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 besluit is kunnen komen.

Uit niets blijkt dat de deputatie tot een kennelijk onredelijke beoordeling is gekomen.

...”

3.

De tussenkomende partij repliceert ter weerlegging van het middel:

“ ...

Het project heeft betrekking op een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, dit is het uitgangspunt.

Er wordt geopperd dat tijdens de voorbesprekingen op geen enkele manier bezwaar is gemaakt tegen het feit dat de individuele entiteiten zouden verkocht worden aan derden, mits een sluitende basisakte en een langlopende overeenkomst met [REDACTED] waardoor de verhuur aan studenten zonder domiciliëring aldaar kon gewaarborgd worden.

Het feit dat de initiatiefnemer/oprichter voor eens en voor altijd de enige en uitsluitende eigenaar moet blijven is een nieuwe voorwaarde die nooit tijdens de voorbesprekingen werd aangehaald en die ook niet terug te vinden is in het Algemeen Bouwreglement aldus de beroepsindieners.

Tijdens de voorbesprekingen en ook in de stedenbouwkundige aanvraag is het project inderdaad steeds voorgesteld als een “grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten”, zoals omschreven in artikel 1 van het algemeen bouwreglement van de Stad [REDACTED] (...)

Deze uitsluiting uit het begrip woonentiteit heeft tot gevolg dat deze gebouwen niet moeten voldoen aan de normen voor woningbouw (zoals de verplichting van minimum 1 appartement van 80 m²).

Cruciaal is de kwalificatie als gemeenschapsvoorziening. Van zodra afgeweken wordt van het concept (bijv door verhuur aan niet studenten, maar ook door de verkoop van delen van het gebouw, waardoor de minimumdrempel van 30 kamers niet meer gehaald wordt, of bij volledige verbrokkeling van het gebouw zoals zou gebeuren bij de individuele verkoop van kamers), gaat het niet meer om een gemeenschapsvoorziening, maar belandt men bij de functie wonen, zodat een vergunningsplichtige functiewijziging plaats vindt.

Bij dergelijke gemeenschapsvoorzieningen wordt steeds uitgegaan van het grootschalige én collectieve karakter ervan. Dit collectieve karakter maakt net het verschil met gewone woongebouwen, daardoor worden dergelijke voorzieningen ook aan andere normen onderworpen.

Het afzonderlijk verkopen van de units ondermijnt dit grootschalige en collectieve karakter.

De noodzaak van het bewaken van dit grootschalige collectieve karakter en het daaraan gerelateerde verbod om de units afzonderlijk aan derden te verkopen is tijdens de voorbesprekingen niet expliciet aan bod gekomen aangezien de intentie van verkoop van individuele units door de aanvrager nergens expliciet vermeld is, noch in de voorbesprekingen, noch in de motivatienota bij de aanvraag.

*Bij elk dossieraanvraag wordt een bijkomend stuk geëist:
(...)*

De motivatienota is in casu echter zeer beknopt en er zijn ook geen stavingsstukken toegevoegd.

Het verbod op verkoop van de individuele units is inderdaad niet expliciet terug te vinden in het Algemeen Bouwreglement maar dit vloeit voort uit de definitie van het grootschalige en collectieve karakter van verblijfsvoorzieningen voor studenten en het onderscheid dat wordt gemaakt in het algemeen bouwreglement tussen deze voorzieningen en woongebouwen.

Het opdelen van het project (individuele verkoop van de units) heeft voor gevolg dat het concept ‘grootschalige collectieve, verblijfsaccommodatie voor studenten’ wegvalt en er een functiewijziging ontstaat naar wonen.

De overwegingen van het CBS waren de volgende:

(...)

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar overwoog het volgende:

(...)

De deputatie heeft zich volledig aangesloten bij de overwegingen van de Provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

Uit de overwegingen blijkt dus duidelijk dat:

- het verschil tussen woonfunctie en grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie werd onderzocht, er werd een correcte toepassing gemaakt van art. 51 Algemeen Bouwreglement;

- er geen afwijking mogelijk is overeenkomstig art. 4.4.1. § 1 VCRO;

- er sprake is van een functiewijziging overeenkomstig artikel 4.2.1.6° VCRO bij individuele verkoop.

Het is dus zeker geen aantasting van de zakelijke rechten, immers het project in zijn totaliteit (als collectieve verblijfsaccommodatie) blijft verkoopbaar, maar het is de opsplitsing welke niet kan en als functiewijziging in aanmerking moet genomen worden.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Met de door de bestreden beslissing niet-vergunde aanvraag beoogt de verzoekende partij de oprichting van een studentenhome bestaande uit 44 kamers en 42 studio's.

Uitsluitend weigeringsmotief in de bestreden beslissing is dat de aanvraag geen 'grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten' en dus geen gemeenschapsvoorziening is in de zin van artikel 1 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED]. Dat wordt afgeleid uit de vaststelling dat de studentenunits niet in handen van een en dezelfde eigenaar blijven maar individueel verkocht worden. De verwerende partij overweegt dat het collectief karakter "de essentie van de voorgenomen bestemming (vormt)" en "essentieel (is) om van een gemeenschapsvoorziening te kunnen spreken". Door individuele verkoop "verliest de instelling zijn collectief karakter en treedt in se een woonbestemming in voege", wat volgens de verwerende partij een aan de vergunningsplicht onderworpen functiewijziging uitmaakt. De verwerende partij valt daarmee de beoordeling van de tussenkomen partij bij in de intrekkingsbeslissing van 23 februari 2012 dat als gevolg van de afzonderlijke verkoop aan verschillende eigenaars de kamers of studio's uit de collectiviteit genomen worden en dat de entiteiten rechtstreeks door de eigenaar van het geheel aan studenten verhuurd moeten worden.

2.1.

Artikel 1 van het algemeen bouwreglement van de stad [REDACTED] verstaat onder 'woonentiteit' een lokaal of geheel van aansluitende lokalen, hoofdzakelijk bestemd voor de huisvesting van een persoon of een groep van samenlevende personen.

Worden onder meer niet als woonentiteit beschouwd, entiteiten die deel uitmaken van:

“ ...

grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, bestaande uit minstens 30 entiteiten die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs, zonder de mogelijkheid om zich aldaar te domiciliëren. Deze initiatieven zijn te aanzien als gemeenschapsvoorzieningen en ze moeten voldoen aan de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 én artikel 51 van dit reglement

...”

Deel 3, hoofdstuk 4 van het algemeen bouwreglement bevat de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen. De algemene bepalingen verankeren de prioriteit van de bescherming van eengezinswoningen boven studentenhuisvesting, bepalen het minimaal vereiste aantal units en verbieden, met uitzondering van een conciërgewoning, permanente bewoning. De reglementering houdt voorts voorschriften in betreffende de afmetingen, de minimale voorzieningen van de units en de gemeenschappelijke voorzieningen, zoals gemeenschappelijk sanitair, een gemeenschappelijke keuken, een gemeenschappelijke fietsenberging en een gemeenschappelijk afvallokaal.

Artikel 51 van het algemeen bouwreglement vereist dat het dossier van de aanvraag een motivatienota bevat waarin de overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften aangetoond wordt en gebeurlijk afwijkingsverzoeken opgenomen worden. De motivatienota moet, aangevuld met stukken ter staving, expliciet en gedetailleerd omschrijven hoe de aanvrager de nodige garanties inbouwt dat er uitsluitend aan studenten verhuurd wordt.

2.2.

De reglementering van grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, is het resultaat van een door de gemeenteraad van de stad Gent op 29 juni 2010 definitief vastgestelde en door de verwerende partij op 19 augustus 2010 goedgekeurde wijziging en aanvulling van het algemeen bouwreglement.

De toelichting verantwoordt de facilitering van private initiatieven voor de realisatie van studentenhuisvesting als volgt:

“ ...

In het huidige bouwreglement wordt wat betreft studentenhuisvesting enkel de collectieve studentenhuisvesting opgericht door erkende onderwijsinstellingen niét beschouwd als woonentiteit. Private initiatieven in functie van studentenhuisvesting worden beschouwd als woonentiteiten en moeten voldoen aan de normen voor meergezinswoningen. Om ook private initiatiefnemers meer mogelijkheden te bieden grootschalige collectieve studentenhuisvesting te realiseren uitsluitend gericht op de verhuur aan studenten uit het hoger onderwijs en ter aanvulling op de initiatieven die de onderwijsinstellingen hierin zelf nemen, is een wijziging van de definitie van woonentiteit nodig. Om ondanks de private initiatiefnemer, toch als gemeenschapsvoorziening te kunnen worden beschouwd moeten ze voldoende grootschalig zijn, een ondergrens van 30 entiteiten is het absolute minimum.

Aangezien de wijziging van het algemeen bouwreglement enkel tot doel heeft de private initiatiefnemers meer mogelijkheden te bieden een rol te spelen in het verhogen van het aanbod van kwalitatieve collectieve studentenhuisvesting, zonder daarom ook wijzigingen in te voeren die ook doorwerken in de initiatieven van de onderwijsinstellingen zelf, wordt in de definitie van woonentiteit en de opsomming van de collectieve verblijfsaccommodaties enkel een nieuwe categorie toegevoegd.

Verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door erkende onderwijsinstellingen, valt nog steeds buiten het ABR op deze manier. Dit is een bewuste keuze omdat de eigen initiatieven van de onderwijsinstellingen op eigen terreinen worden gestimuleerd en ondersteund. In dat geval biedt de initiatiefnemer op zich de nodige garanties, zowel wat betreft de doelgroep (uitsluitend studenten) als wat betreft de noodzakelijke kwaliteitseisen. Ook willen we bij dergelijke eigen initiatieven geen verplichte ondergrens opleggen. Als een onderwijsinstelling bijvoorbeeld een kleinschaliger eigen studentenhuisvestingsproject (vb. nieuwbouw van 25 units voor buitenlandse studenten) wil oprichten, moet dit kunnen.

De vermelding dat het hier om gemeenschapsvoorzieningen gaat, is nuttig om discussies achteraf te vermijden, en om latere “functiewijzigingen” naar meergezinswoningen af te blokken. Dergelijke functiewijzigingen zijn op zich vergunningsplichtig en op dat moment zullen ze beoordeeld worden zoals elke andere nieuwe meergezinswoning en zullen dus vrij belangrijke verbouwingswerken nodig zijn om in overeenstemming gebracht te kunnen worden met enerzijds de bepalingen vanuit het algemeen bouwreglement voor woongebouwen en anderzijds de principes van de goede ruimtelijke ordening (mix van types en groottes, parkeervoorzieningen, noodzakelijke kwaliteit voor permanent wonen, buitenruimtes, ...).

...”

Het door artikel 38 van het algemeen bouwreglement ingestelde verbod op een permanente woonfunctie wordt als volgt toegelicht:

...”

De grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten is een gemeenschapsvoorziening en wordt expliciet niet beschouwd als woonentiteit. Het wordt ook niet toegelaten dat de studenten er hun domicilie kunnen vestigen, wat impliceert dat er geen permanente bewoning wordt toegestaan. De projecten voor studentenhuisvesting worden uitsluitend voor die doelgroep opgericht. Een menging met gewoon, permanent, wonen is niet wenselijk. Dergelijke menging zou aanleiding geven tot een onduidelijkheid inzake bestemming, een verhoogd risico inhouden van permanent wonen en het doel van de wijziging van het algemeen bouwreglement voorbijschieten, met name het snel en in grote mate verhogen van het aanbod van collectieve studentenhuisvesting.

...”

Over de door artikel 51 van het algemeen bouwreglement vereiste motivatienota stelt de toelichting:

...”

Die nota dient (...) in de eerste plaats te getuigen van een duurzaam engagement van de aanvrager dat enkel aan studenten zal worden verhuurd. Dat engagement kan verschillende vormen aannemen i.f.v. de band tussen de toekomstige verblijfsaccommodatie en een (of meer) onderwijsinstelling(en). Hoe losser de relatie tussen de onderwijsinstelling(en) en de collectieve verblijfsaccommodatie, hoe meer garanties van de aanvrager gevraagd worden, aangezien een hecht verband tussen een onderwijsinstelling en de verblijfsaccommodatie op zich meer garanties biedt op de verhuur aan studenten, dan een verblijfsaccommodatie die volledig losstaat van de onderwijsinstellingen. De hieronder opgenomen mogelijkheden zijn niet-limitatief opgesomd.

De relatie tussen de onderwijsinstellingen en de aanvragers kan zich situeren op o.m. volgende niveau's:

- Zo kan de onderwijsinstelling als eigenaar van de grond optreden, en een zakelijk recht (bijv. een erfpacht) toestaan aan een private ontwikkelaar. In zo'n situaties kan het volstaan dat de onderwijsinstelling de bestemming 'studentenhuisvesting' en de verplichting tot gebruik van een modelverhuurcontract contractueel oplegt aan de aanvrager, en dat hiervan een afschrift toegevoegd wordt aan het aanvraagdossier.

- De onderwijsinstelling (als niet eigenaar van het terrein) kan - na realisatie van de verblijfsaccommodatie - optreden als huurder van de volledige accommodatie, waarbij de onderwijsinstelling vervolgens rechtstreeks aan studenten verhuurt. Bij het aanvraagdossier zal het engagement van de onderwijsinstelling (bijv. in de vorm van een overeenkomst onder opschortende voorwaarde) moeten gevoegd worden.

- Naarmate de private ontwikkelaar geen contractuele relatie inzake terrein of gebouw heeft met een onderwijsinstelling, kan een 'beheersovereenkomst' afgesloten worden tussen de ontwikkelaar (of latere uitbater) en een onderwijsinstelling, waarin afspraken gemaakt worden over de uitvoering van bepaalde opdrachten (bijv. over gebruik en onderhoud van gemeenschappelijke ruimtes, van fietsenstallingen, van het voetpad, en over wijze van afvalophaling e.d.) en het toezicht erop.

- Bij gebrek aan enige relatie met een onderwijsinstelling zal de private ontwikkelaar zowel garanties moeten bieden over de exclusieve verhuur aan studenten (door verplicht gebruik van het modelhuurcontract conform kot@gent + verplichte jaarlijkse attestering door de onderwijsinstellingen dat alle huurders regelmatig ingeschreven studenten zijn), én over de wijze waarop de verblijfsaccommodatie beheerd zal worden i.f.v. een maatschappelijk aanvaardbaar en harmonieus samenleven van studenten. Volgende aspecten kunnen hierbij van belang zijn : het gebruik en onderhoud van gemeenschappelijke ruimtes, een afvalbeheersplan, een fietsenbeheersplan, klachtenbehandeling ten behoeve van de studenten en van externen, maatregelen inzake harmonieus en niet hinderlijk samenleven.
...

3.1.

Artikel 1 van het algemeen bouwreglement heeft het over "grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten". De verwerende partij en de tussenkomenende partij lezen in dat begrip een verbod om studentenunits afzonderlijk aan derden te verkopen.

De vraag welke betekenis aan een rechtsregel gegeven moet worden, is geen kwestie van appreciatie, maar een zaak van interpretatie die de wettigheid van de bestreden beslissing raakt. Anders dan de verwerende partij in haar antwoordnota aanvoert, is het daarop uit te oefenen wettigheidstoezicht door de Raad niet marginaal. Waar appreciatie tot verschillende uitkomsten kan leiden, kan er maar een interpretatie de juiste zijn. Een onjuiste interpretatie is onwettig. Dat heeft niets met "kennelijke onredelijkheid" te maken. De verwerende partij kan op grond van de haar toekomende appreciatiebevoegdheid de betekenis van een rechtsregel niet wijzigen.

3.2.

De vereiste van grootschaligheid kan niets anders betekenen dan dat de accommodatie, zoals in artikel 1 van het algemeen bouwreglement bepaald wordt, minstens dertig entiteiten telt.

3.3.

Het is in de spraakgebruikelijke betekenis van "voor of als een geheel geldend, gemeenschappelijk, gezamenlijk", dat "collectieve" verblijfsaccommodatie voor studentenhuisvesting in de zin van artikel 1 van het algemeen bouwreglement begrepen moet worden. Het gebouw dat als verblijfsaccommodatie dient, moet in zijn geheel voor studentenhuisvesting worden bestemd. Die bestemming moet worden gerealiseerd door de verhuur van de entiteiten aan studenten, en alleen aan studenten. Domiciliëring wordt uitgesloten. Dat wordt bevestigd in artikel 38 van het algemeen bouwreglement dat, naast de bestemming voor studentenhuisvesting, geen woonfunctie duldt, een conciërgewoning daargelaten.

Zoals de tussenkomenende partij zelf stelt, bevat het algemeen bouwreglement geen expliciet verbod op de verkoop van entiteiten aan derden. Anders dan de verwerende en de tussenkomenende partij voorhouden, kan een dergelijk verbod niet worden afgeleid uit de vereiste dat het om "grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie" gaat en uit het onderscheid tussen die voorzieningen en woongebouwen. Dat blijkt evenmin uit de toelichting. Of de entiteiten in handen van dezelfde eigenaar-verhuurder blijven dan wel door verschillende eigenaars aan studenten verhuurd worden, is stedenbouwkundig irrelevant. Wel stedenbouwkundig relevant is, zoals blijkt uit de onder randnummer 2 geciteerde bepalingen en bijbehorende toelichting, dat de bestemming van het gehele gebouw voor studentenhuisvesting geëerbiedigd wordt. De afzonderlijke verkoop van de

entiteiten alleen doet niet als een automatisme die bestemming teloorgaan en een woonfunctie ontstaan.

Het is de opdracht van de verwerende partij om te onderzoeken of het aanvraagdossier wel afdoende waarborgen bevat dat de bestemming van het gebouw voor studentenhuisvesting gerealiseerd wordt en niet, zelfs niet gedeeltelijk, naar een woonfunctie verglijdt. Dat is, zoals met zoveel woorden in de toelichting gesteld wordt, de primaire doelstelling van de door artikel 51 van het algemeen bouwreglement vereiste motivatienota. Die nota moet “in de eerste plaats (...) getuigen van een duurzaam engagement van de aanvrager dat enkel aan studenten zal worden verhuurd” en moet expliciet en gedetailleerd omschrijven hoe dat gegarandeerd wordt. De mate van gestrengheid van de beoordeling van de garanties moet verschillen naargelang de band tussen de verblijfsaccommodatie en een onderwijsinstelling. De verwerende partij had dus de in de aanvraag van de verzoekende partij opgenomen garanties dat de bestemming van het gebouw gerealiseerd wordt, op hun merites moeten beoordelen. De tussenkomende partij kan dat niet *a posteriori* in de plaats van de verwerende partij doen. De kritiek dat de motivatienota zeer beknopt is en dat stukken ter staving ontbreken, wordt dus niet onderzocht.

Door *a priori* te vereisen dat de entiteiten niet afzonderlijk verkocht worden en de aanvraag op grond van die vereiste niet te vergunnen, geeft de verwerende partij een onjuiste draagwijdte aan de bestemming van een collectieve grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten. Dat het om een “vaste beleidslijn” van de tussenkomende partij zou gaan, is een niet eens bewezen maar bovenal irrelevante overweging. Een “vaste beleidslijn” kan de betekenis van een bestemmingsvoorschrift niet ombuigen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VIII. KOSTEN

De verwerende partij vraagt dat bij vernietiging de kosten van het geding ten laste van het Vlaams Gewest worden gelegd.

Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoekt tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] is ontvankelijk.
[REDACTED]
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 21 juni 2012 waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt voor het oprichten van een studentenhome met 44 kamers en 42 studio's op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 28 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, negende kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de negende kamer,

met bijstand van

Yannick DEGREEF, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF