

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0025 van 22 september 2015
in de zaak 2010/0623/A/3/0579

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Jan STIJNS
kantoor houdende te 3001 Leuven, Ubicenter, Philipssite 5
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:



de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Dany SOCQUET
kantoor houdende te 3080 Tervuren, Merenstraat 28
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 23 juli 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 10 juni 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij, in naam van de , tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente  van 3 februari 2004 verworpen. De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van een rustoord naar 20 studio's.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 26 oktober 2011, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tina MERCKX die loco advocaat Jan STIJNS verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Dany SOCQUET die verschijnt voor de verwerende partij, 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.

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. FEITEN

1.

Op 16 maart 1973 verleent de verwerende partij een verkavelingsvergunning voor het opdelen van een perceel in twee loten bestemd voor open bebouwing.

De verwerende partij verleent op 25 februari 1988 een vergunning tot wijziging van de verkaveling waarbij de twee percelen opnieuw worden samengevoegd met het oog op de bouw van een rustoord langs de Leuvensevoetweg.

Op 24 mei 1988 wordt een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor de bouw van een rustoord.

2.

Op 27 oktober 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij, namens de ■■■■■, bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“een bestemmingswijziging voor het wijzigen van een voormalig rusthuis naar 20 studio’s waarbij het bestaande gebouw volledig intact blijft”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan ‘Tienen-Landen’, deels gelegen in woongebied met landelijk karakter en deels gelegen in agrarisch gebied. Het perceel is eveneens gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet-vervallen verkaveling van 16 maart 1973 die met het oog op de samenvoeging van de loten werd gewijzigd op 25 februari 1988. Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 november 2003 tot en met 4 december 2003, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De afdeling Land van AMINAL brengt op 4 november 2003 een gunstig advies uit.

De bevoegde brandweerdienst brengt op 6 januari 2004 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 3 februari 2004 een stedenbouwkundige vergunning aan de bvba BOSKOUTER. Het college motiveert de beslissing als volgt:

“ ...

Beknopte beschrijving van de aanvraag

Het ingediend ontwerp voorziet een bestemmingswijziging van rustoord naar 20 studio's in een goedgekeurde niet-vervallen verkaveling.

Stedenbouwkundige basisgegevens uit plannen van aanleg

Het perceel is volgens het gewestplan Tienen-Landen, vastgesteld bij KB van 24 maart 1978, gelegen in het woongebied met landelijk karakter, de tuinzone in het agrarisch gebied. Het bouwen van een “gebouw met verschillende studio's” (gebouw met grote woningdichtheid) in een woongebied met landelijk karakter stemt niet overeen met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan Tienen-Landen i.c. artikel 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

...

Historiek

Op 16/03/1973 werd door de bestendige deputatie een verkavelingsvergunning verleend voor twee loten (open bebouwing en een strook voor uitbreiding van de weg).

Op 25 februari 1988 werd er een verkavelingswijziging goedgekeurd door de bestendige deputatie voor het bouwen van een rustoord langs de [REDACTED].

Op 24/05/1988 werd er een bouwvergunning afgeleverd voor de bouw van het rustoord en dit op voorwaarde dat het besluit van de Bestendige Deputatie werd ingewilligd.

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project

Het voorgesteld project is gelegen langs de [REDACTED] (gemeenteweg), een doodlopend straatje met één baanvak. In de omgeving bevinden zich ééngezinswoningen in open verband en slechts enkel in half-open verband. Het voorgesteld ontwerp betreft een bestemmingswijziging van rustoord naar een meergezinswoning met 20 studio's. Dit levert een te grote bebouwingsdichtheid op in deze landelijke omgeving. Door de reeds bestaande bebouwing en de reeds aanwezige infrastructuur is de ordening van het gebied gekend. Het voorgesteld ontwerp voldoet eveneens niet aan de opgelegde verkavelingsvoorschriften.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het creëren van een meergezinswoning met 20 studio's, in een omgeving waar zich enkel ééngezinswoningen in open en half-open verband bevinden en palend aan het agrarisch gebied, brengt de goede ruimtelijke ordening van het gebied in gedrang. Het ontwerp is niet in overeenstemming met de huidige verkavelingsvoorschriften voor het perceel.

Algemene conclusie

Het voorgesteld ontwerp is planologisch en stedenbouwkundig-architecturaal onverantwoord omwille van bovenvernoemde redenen.

...”

De verzoekende partij, namens de [REDACTED], tekent tegen deze beslissing op 3 maart 2004 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Op 5 oktober 2004 weigert de verwerende partij, in graad van administratief beroep, de gevraagde bestemmingswijziging. Met een arrest van 4 februari 2010 (nr. 200.501) vernietigt de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, de beslissing van 5 oktober 2004 en herneemt de verwerende partij de procedure.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 maart 2010 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 juni 2010 beslist de verwerende partij op 10 juni 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

VI. Bespreking

Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag beoogt de omvorming van het rustoord naar studio's. Daartoe zouden een aantal interne ingrepen gebeuren, die neerkomen op inrichtingswerkzaamheden voor de geschiktmaking van de lokalen. Met lichte wanden wordt hier en daar naar een functionele herschikking van de lokalen overgegaan, maar aan de structuur van het gebouw wordt niet geraakt. De aanvraag behelst enkel de bestemmingswijziging. Van de zestien voormalige kamers worden er 14 integraal omgevormd tot studio's, daarnaast worden 6 studio's gevormd mits herbestemmingen van gemeenschappelijke ruimtes (bergingen, keuken, dienstingang, badkamer ...). Al deze voorzieningen behelzen een omvorming van de gelijkvloerse verdieping. Het gebouw bezit één volwaardige verdieping boven het maaiveld met daarboven een zolder. De kelder zich gedeeltelijk boven het maaiveld bevindt blijft als kelder bewaard. Op de zolder werden dakvlakvensters aangebracht, maar de aanvraag stelt geen functiewijziging voor de zolder voorop.

Beschrijving van de plaats

De aanvraag is gelegen aan de De is een ca. 100m lang doodlopend straatje dwars op de De bepaalt in deze landelijke omgevingen ten noordwesten van samen met een tweede dwarsstraatje een kleine woonontwikkeling langs de Deze vlekvormige woonontwikkeling telt een 40-tal woningen, overwegend in open verband. De bebouwing heeft een heterogeen karakter. De ruimere omgeving wordt gekenmerkt door een licht glooiend en versnipperd landbouwlandschap, met kleinschalige akkers, bosjes, verspreide bebouwing en verlinting. De meest nabij gelegen kern is Kerkom, op ca. 1,5km.

...

Beoordeling

1. De aanvraag is niet gelegen binnen een ovestromingsgevoelige 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.

2. Voor het gebied bestaat er geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg. Het perceel is gelegen in een woongebied met landelijk karakter volgens het gewestplan Tienen-Landen (KB van 24 maart 1978).

...

De aanvraag is gelegen binnen de omschrijving van verkaveling, dewelke een verdere verfijning van de gewestplanbestemming inhoudt. Deze verkaveling uit 1973 werd door een verkavelingswijziging van 25 februari 1988 herbestemd van twee eengezinswoningen naar een samengevoegd lot voor een rustoord. Hiertoe werden enkele voorwaarden aangaande de wegenis en de achterste bouwvrije strook gesteld. Aan deze voorwaarden werd bij het realiseren van het project voldaan.

...

De Raad van State oordeelde dus dat er niet langer sprake is van een verkaveling, zodat hierop niet langer kan gestoeld worden. Bijgevolg zijn de hogere plannen van aanleg, zijnde het gewestplan, hier van toepassing. Het wijzigen van de bestemming van rustoord naar een gebouw met studio's is niet in strijd met de planologische bestemmingsbepalingen voor het landelijk woongebied. Steeds dient wel nog de verenigbaarheid met de omgeving onderzocht te worden.

3. Gezien het grote bestaande bouwvolume van het gebouw (meer dan 3000m²) en de inplanting op een perceel van meer dan 30 are kan aangenomen worden dat binnen dit bouwvolume meerdere woongelegenheden kunnen gecreëerd worden.

Bij een herbestemming dient echter gestreefd te worden naar een kleinere dynamiek dan de dynamiek die met de voorgaande bestemming gepaard ging. Dat is zeker niet zo door het opdrijven van de functie van 16 bejaardenkamers naar 20 studio's. Het betrokken landelijk woongebied betreft een zeer klein woonontwikkeling ver van de kern en zonder enig voorzieningenniveau. De meest nabij gelegen kern van Kerkom is op ca. 2km gelegen. Dergelijk gebied is slechts een afwerkingsgebied en de woningdichtheid in de directe omgeving is zeer landelijk. De woningdichtheid in de omgeving kan op 10 woningen per ha geraamd worden.

Gezien het bijzondere gegeven van dit grootschaligere vergunde gebouw en het behoud van de functionaliteit van het gebouw kan eventueel met een kleine verhoging van deze woningdichtheid ingestemd worden, tot maximaal een verdubbeling (20 woningen per ha/ ca. 6 woongelegenheden van elk ca. 500m³ of ca. 100m²), maar geenszins met 20 kleine studio's. Deze bestemming genereert een mobiliteitsdruk en bewoningsdruk die de draagkracht van de omgeving overschrijdt. In tegenstelling tot wat de aanvrager aanvoert is de druk die uitgaat van 20 kleine (eenpersoons)gezinnen veel hoger te ramen dan die van bv. een vijftal gezinnen die ruimer gehuisvest zijn. Ook is de druk beduidend hoger dan die van een bejaardentehuis. Ook een horizontale opdeling van het pand, bij eventuele ingebruikname van de zolderruimte, dient vermeden te worden, daar in deze gebieden appartementsgebouw wordt uitgesloten.

Bijkomend kan gesteld worden dat de nodige woonkwaliteit dient nagestreefd te worden, die in het voorliggend project ontbreekt. De aanvraag komt voor een deel overeen met kamerbewoning, waarbij deze over een gemeenschappelijke badkamer en een gemeenschappelijke leefruimte beschikken. De meeste studio's zijn dermate klein dat ze niet onder de noemer 'studio' kunnen vallen (14m²-16m²). De grootste studio vormt met een oppervlakte van bijna 28m² (inclusief badkamer) een uitzondering. De woongelegenheden beschikken niet over een individuele buitenruimte. Dergelijke kamerbewoning kan volstaan voor de tijdelijke huisvesting van bv. studenten of seizoensarbeiders. Maar gezien de ligging van het project kan dit niet het doelpubliek zijn en kan slechts permanente bewoning verwacht worden. Er kan niet ingestemd worden met een dergelijk laagkwalitatief opzet voor permanente bewoning. Dit leidt tot een eenzijdige bewoning door mensen met zeer beperkte middelen, waarbij er een gebrek aan sociale mix kan verwacht worden. Dit legt een overmatige druk op de omgeving.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig werd ingesteld. Er worden op dit punt geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de vereiste hoedanigheid en het vereiste belang in hoofde van de verzoekende partij. Zij overweegt hierbij het volgende:

"...

De verzoekende partij duidt in het verzoekschrift nergens aan op grond van welke bepaling uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) zij huidige procedure instelt.

In het verzoekschrift wordt hieromtrent gesteld: "De bestreden beslissing houdt de weigering in van een stedenbouwkundige vergunning voor de bestemmingswijziging van een rustoord naar 20 studio's.

Gezien het feit dat verzoekende partij de eigenaar is van het betrokken perceel en gezien door haar de vergunningsaanvraag werd ingediend, heeft zij ontegensprekelijk belang bij de vernietiging van voormelde weigeringsbeslissing."

Aldus vermag de verwerende partij er van uit te gaan dat huidig beroep wordt ingesteld bij toepassing van artikel 4.8.16. §1, 1° VCRO, als aanvrager van de vergunning of van het as-builtattest, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt.

Hierbij dient opgemerkt dat de huidige verzoekende partij niet aantoonbaar is van het betrokken perceel; immers, zoals moge blijken uit het tussengekomen arrest nr. 200.501 is niet mevrouw [REDACTED], doch wel de [REDACTED], die ondertussen klaarblijkelijk ook nog eens van maatschappelijk zetel zou zijn veranderd, eigenaar van het betrokken perceel.

Dit wordt in het schrijven van 10 maart 2010 uitgaande van de raadsleden van de [REDACTED] opnieuw bevestigd: "(...)Ik heb de eer u dit schrijven te richten in min [REDACTED] hoedanigheid van raadsman van de [REDACTED], met maatschappelijke zetel gevestigd te [REDACTED]".

Daarenboven werd de oorspronkelijke vergunningsaanvraag bij het college van burgermeester en schepenen, doch vooral het administratief beroep bij de deputatie tegen de weigeringsbeslissing van het college, ingediend namens de [REDACTED]

De huidige verzoekende partij heeft het beroep enkel ondertekend als zaakvoerster van voornoemde vennootschap.

Aldus dient vastgesteld dat de verzoekende partij vreemd is aan het bestreden weigeringsbesluit.

Een rechtsvordering waarmee wordt beoogd een voordeel dat werd geweigerd alsnog te verkrijgen, kan in beginsel alleen worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken; de verzoekende partij kan geen vordering instellen die er op gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, in casu het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt bijgevolg niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot vernietiging in te stellen.

Een weigering van een stedenbouwkundige vergunning kan alleen worden aangevochten door degene die de aanvraag heeft ingediend, of namens wie die aanvraag werd ingediend. De verzoeker beschikt derhalve niet over de vereiste hoedanigheid om het beroep in te stellen.

Er anders over oordelen zou kunnen meebrengen dat een belanghebbende derde zou kunnen bereiken dat een vergunning moet worden verleend, eventueel zelfs tegen de veronderstelde wil in van de aanvrager van de vergunning, die, doordat hij niet in rechte is opgekomen tegen de weigering van die vergunning, geacht kan worden niet langer het voordeel van die vergunning na te streven.

*Het bij verzoekschrift van 23 juli 2010 ingestelde beroep is dan ook niet ontvankelijk.
...*

2.

De verzoekende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

De bestreden beslissing werd op 24 juni 2010 aangetekend verzonden naar verzoekende partij.

Huidig verzoekschrift tot nietigverklaring werd dan ook tijdig binnen de termijn van dertig dagen vanaf de dag na deze van de betekening ingesteld.

De bestreden beslissing houdt de weigering in van een stedenbouwkundige vergunning voor de bestemmingswijziging van een rustoord naar 20 studio's.

Gezien het feit door verzoekende partij de vergunningsaanvraag werd ingediend, heeft zij ontegensprekelijk belang bij de vernietiging van voormelde weigeringsbeslissing.

Volgens verwerende partij kan een weigeringsbeslissing enkel aangevochten worden door degene die de aanvraag heeft ingediend, of namens degene die de aanvraag heeft ingediend. Verzoeker zou niet over de vereiste hoedanigheid beschikken om het beroep in te stellen.

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt echter duidelijk dat de vergunningaanvraag werd ingediend door mevrouw [REDACTED]. Zij wordt persoonlijk vermeld op de ontvangstmelding, alsook bij de kennisgeving van de bestreden beslissing. Als aanvrager van de bestreden beslissing wordt de volgende persoon aangeduid: "Het beroep van mevrouw [REDACTED]". Er wordt niet vermeld dat zij zou optreden in naam van een vennootschap.

Kortom, als vergunningsaanvrager, en als bestemmeling van de bestreden beslissing, heeft verzoekster wel degelijk de vereiste hoedanigheid en het vereiste belang om huidig beroep in te stellen.

De vordering is ontvankelijk.

...

Beoordeling door de Raad

De Raad stelt vast dat artikel 4.8.16, §1 VCRO de verschillende belanghebbenden aanduidt die bij de Raad beroep kunnen instellen. De tekst van artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO is duidelijk en duidt de aanvrager van de vergunning aan als een belanghebbende die beroep kan instellen bij de Raad. De aanvrager van de vergunning moet zijn belang niet verder bewijzen.

Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij op 27 oktober 2003 de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend namens de [REDACTED], met zetel te [REDACTED], waarvan zij zaakvoerster is, en dat het college van burgemeester en schepenen de beslissing van 3 februari 2004 aan de verzoekende partij, op het adres [REDACTED], heeft betekend.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, stelt de Raad tevens vast dat de verzoekende partij in eigen naam beroep heeft ingesteld tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED]. Met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing in de aanhef '*Het beroep van mevrouw [REDACTED]*' vermeldt en de bestreden beslissing werd afgeleverd en betekend aan de verzoekende partij en niet aan de [REDACTED].

De verwerende partij heeft aldus zelf voor verwarring gezorgd door de bestreden beslissing aan de verzoekende partij af te leveren en te betekenen. De verzoekende partij kan niet verweten worden dat zij nu in eigen naam beroep instelt bij de Raad en niet in naam van de [REDACTED].

De exceptie kan niet worden aangenomen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen:

“ ...

Evenwel was de Deputatie van oordeel dat de aanvraag niet verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving. Deze beslissing steunt echter op motieven die absoluut niet afdoende en draagkrachtig zijn en die bovendien kennelijk onredelijk zijn.

Immers, de Deputatie stelt dat er moet gestreefd worden naar een kleinere dynamiek dan die van de bestaande bestemming, zijnde een rusthuis. Zij erkent bovendien dat het om een grootschalig vergund gebouw gaat en dat de functionaliteit van het gebouw dient behouden te blijven. Om die reden is de deputatie zelf van oordeel dat een verhoging van de woningdichtheid mogelijk is, maar dan enkel 6 woongelegenheden van 500m³ of 100m² en enkel in een horizontale opdeling omdat appartementsbouw is uitgesloten.

Een grotere woondichtheid zou volgens de Deputatie de mobiliteitsdruk en de bewoningsdruk genereren die de draagkracht van de omgeving zou overschrijden.

Echter, mag men vooreerst niet vergeten dat dezelfde Deputatie steeds er van overtuigd geweest is dat in het betreffende gebouw enkel een rusthuis uitgebaat kon worden, hetgeen zij wel in overeenstemming vond met de goede ruimtelijke ordening en welk volgens haar de draagkracht van de omgeving niet zou overschrijden. Het is nog maar sinds het arrest van de Raad van State dat stelt dat er geen rekening mag gehouden worden met de verkavelingsvergunning, dat de Deputatie het over een heel andere boeg gooit.

Bovendien is het gebouw nu nog steeds vergund als rusthuis, en door de weigering van de voorliggende aanvraag zal dit zo blijven.

In casu moet er zeker rekening gehouden worden met het bestaand doch speciaal karakter en de structuur van het gebouw.

In dit rusthuis verbleven er permanent 16 bewoners. Het rusthuis was eveneens voorzien van verschillende vaste personeelsleden, zoals verzorgend personeel. Daarnaast zijn er ook nog de dagelijkse doktersbezoeken en frequente familiebezoeken met een af- en aangerij tot gevolg, gedurende alle uren van de dag.

Een rusthuis bestaat uit een hele organisatie en behelst een bedrijvigheid op zich, in tegenstelling tot bewoning door alleenstaanden. Men gaat in casu van 16 bejaarde bewoners met de daarmee gepaard gaande dienstverlening, verzorgend personeel, bezoeken, e.d.m. naar bewoning door 20 alleenstaanden.

Er kan dus absoluut geen sprake zijn van een grotere mobiliteitsdruk en bewoningsdruk door de bewoning, die de draagkracht van de omgeving overschrijdt. Des te meer nu een rusthuis wel verenigbaar werd geacht.

Des te meer nu uit de beschrijving van de bedrijvigheid van de uitbating van een rusthuis kan worden afgeleid dat deze een grotere mobiliteitsdruk en een hoger aantal voertuigbewegingen op een dag met zich meebrengt dan de bewoning door 20 alleenstaanden, die elk over een eigen parkeerplaats beschikken.

3.

Daarnaast mag niet uit het oog verloren worden dat in het kader van het openbaar onderzoek er geen enkel bezwaarschrift werd ingediend. Hieruit kan bijgevolg afgeleid worden dat de omwonenden menen geen hinder te zullen ondervinden van de bestemmingswijziging. Integendeel, zij zullen zelfs minder hinder ondervinden dan toen het rusthuis met alle daarmee gepaard gaande activiteiten nog werd uitgebaat.

4.

Er kan evenmin gesproken worden van een verhoging van de bewoningsdichtheid. Ter plaatse verbleven permanent 16 bejaarden, met hun dokters- en familiebezoeken. Door de bestemmingswijziging zouden er 20 alleenstaanden komen wonen.

Bovendien stelt de deputatie zelf dat een woningdichtheid van zes woningen in het gebouw kan toegestaan worden. Zij spreekt dan wel van gezinswoningen en niet van eenkamerwoningen. In die 6 woningen zouden dan gemiddeld drie tot vier personen wonen, met elk minstens 1 wagen, hetgeen zou neerkomen op 18-24 personen in het hele gebouw.

Het is dan ook onbegrijpelijk om enerzijds wel 6 (18-24 personen) gezinnen toe te laten, met vaak meerdere gezinswagens, en anderzijds geen 20 studio's toe te laten, alwaar enkel alleenstaanden gevestigd zijn, die zeker geen twee wagens bezitten. Als deze laatsten al over een wagen beschikken, want deze studio's zullen vooral in gebruik worden genomen door sociaal minderbedeelden die geen groot appartement of huis kunnen huren.

Een dergelijke motivatie gaat in tegen alle redelijkheid en kan bovendien onmogelijk als afdoende en draagkrachtig beschouwd worden om de weigering te motiveren.

5.

De Deputatie is eveneens van oordeel dat enkel een verticale opdeling van het gebouw mogelijk zou zijn, omdat appartementsgebouw niet kan toegelaten worden. Echter, gaat het niet om appartementen, maar om studio's.

Bovendien zou het opleggen van de verplichting om tot een horizontale opdeling over te gaan, er op neerkomen dat - gezien de specifieke kamerstructuren van het rusthuis dat het volledige gebouw moet afgebroken worden en een hele nieuw constructie moet opgericht worden. En dit terwijl de deputatie zelf van oordeel is dat de functionaliteit van het gebouw best behouden blijft.

6.

Tot slot werd er nog door de Deputatie aangehaald dat de nodige woonkwaliteit ontbreekt.

Zij stelt hierbij uitdrukkelijk: "dit leidt tot een eenzijdige bewoning door mensen met zeer beperkte middelen, waarbij een gebrek aan sociale mix kan verwacht worden. Dit legt een overmatige druk op de omgeving". Een dergelijke motivatie is werkelijk absoluut onbegrijpelijk. Men stelt kortweg dat er voor minderbedeelden geen plaats in deze omgeving. Verzoekende partij heeft ook altijd vermoed dat dit de achterliggende gedachte was voor het weigeren van de vergunning, maar dit werd nooit uitdrukkelijk uitgesproken. Nu dus wel.

Bovendien is juist wel sprake van een sociale mix, namelijk de woningen in de onmiddellijke omgeving. Waar moet een dergelijk gebouw anders gesitueerd worden? Bij gelijkaardige kamerwoningen? Dan is er helemaal geen sprake van een sociale mix.

Meer nog, het gebouw voldoet wel degelijk aan de nodige kwaliteitsnormen: is samengesteld uit 20 ruime kamers, die quasi allemaal voorzien zijn van een aparte ruimte met wc, lavabo, kasten, parlofoon, e.d.m. Er is een zeer ruime gemeenschappelijke keuken aanwezig en drie gemeenschappelijke badkamers.

7.

Gelet op het bovenvermelde dient dan ook gesteld te worden de bestreden beslissing artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen schendt, doordat de motivering niet afdoende is.

Er moet een deugdelijke motivering gegeven worden, dewelke pertinent en draagkrachtig is. De aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te schragen. Bovendien betekent dit dat de motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de beslissing.

...

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Dat de verzoekende partij de goede ruimtelijke ordening op een andere wijze benadert, i.c. enkel vanuit het individuele standpunt van de (te dezen niet aangetoonde) aanvrager, is zijn volste recht, doch het feit dat de vergunningverlenende overheid er mogelijks een andere visie op nahoudt, minstens een meer genuanceerde visie, waarbij rekening wordt gehouden met een ruimer kader, heeft uiteraard niet toch gevolg dat het zorgvuldigheidsbeginsel, dan wel de motiveringsplicht, zou zijn geschonden.

Immers, luidens artikel 1.1.4. VCRO is de ruimtelijke ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Uit het bestreden besluit moge blijken dat de deputatie niet over één nacht ijs is gegaan en dat er rekening werd gehouden met alle aspecten van dit dossier en rekening houdende met de planologische bestemming van de plaats, te weten binnen het woongebied.

De bestreden beslissing is te dezen tevens gegrond op het eensluidend advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

De deputatie heeft te deze dan ook de elementen die een impact kunnen hebben om de onmiddellijke omgeving en de goede ruimtelijke ordening in overweging genomen en is wel degelijk zeer omzichtig en zorgvuldig tewerk gegaan in haar onderzoek naar de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en de onmiddellijke omgeving en heeft zij gepoogd op een deugdelijke en afdoende wijze haar standpunt hieromtrent in het bestreden besluit te motiveren.

Welnu, uit het bestreden besluit blijkt voldoende duidelijk om welke redenen de deputatie te dezen de mening is toegedaan dat de ingediende aanvraag niet kan worden ingewilligd om redenen van een goede ruimtelijke ordening.

Hierbij dient voorafgaandelijk te worden opgemerkt dat het tot de decretaal toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid, i.c. de deputatie, behoort, om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, i.c. woongebied met landelijk karakter (artikelen 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen), te oordelen of de aanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede ruimtelijke ordening.

Welnu, met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening dient in deze te worden vastgesteld dat de deputatie bij de toekenning van de stedenbouwkundige vergunning is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond ervan in redelijkheid tot het besluit is kunnen komen dat de aanvraag overeenkomstig het bij de aanvraag gevoegde plannen, onverenigbaar is met de eisen van een behoorlijke ruimtelijke ordening.

...

De in het middel aangehaalde motiveringsplicht wordt aldus geenszins geschonden.

...”

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

Nogmaals dient verzoekster te benadrukken dat verweerster in haar afweging ten opzichte van de onmiddellijke omgeving steeds voor ogen had dat een rusthuis de draagkracht niet overschrijdt en dat het gebouw hiervoor bestemd moet worden. Het arrest van de Raad van State heeft verweerster het geweer van schouder doen veranderen, waardoor zij nu plots stelt dat er gestreefd moet worden naar een kleinere dynamiek.

Nochtans is haar beoordeling steeds geweest dat de dynamiek van een rusthuis is toegelaten, en bovendien zal door de weigering van de aanvraag het gebouw nog steeds als rusthuis vergund blijven.

...

Ook het argument inzake de woonkwaliteit kan niet als afdoende beschouwd worden, des te meer nu hieruit blijkt dat de hoofdreden om de vergunning te weigeren ligt in het weren van sociaal minderbedeelden in de onmiddellijke omgeving. Bovendien blijkt uit de plannen dat het gebouw wel degelijk voldoet aan de gangbare en decretale kwaliteitsnormen.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de formele motiveringsplicht. Uit het feitenrelaas blijkt echter dat de bestreden beslissing een formele motivering bevat. Die motieven bevatten de juridische en feitelijke overwegingen die de beslissing ondersteunen. Waar de verzoekende partij, in haar uiteenzetting van het eerste middel, kritiek uitoefent op de deugdelijkheid van de motieven, is het duidelijk dat zij eerder doelt op de materiële motiveringsplicht.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

2.

De verwerende partij acht de aanvraag in strijd met de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij wijst hiervoor in de bestreden beslissing op de te hoge dynamiek in het

landelijk woongebied en de zeer kleine woonontwikkeling ver van de kern, met dienvolgens een beperkte woningdichtheid. Dit brengt volgens de verwerende partij een te grote verhoging van de woningdichtheid en bijkomende mobiliteitsdruk en bewoningdruk met zich mee, waardoor de draagkracht van de omgeving overschreden zou worden.

De verwerende partij stelt dat een horizontale opdeling van het grootschalige gebouw de indruk van een appartementsgebouw zou versterken, wat geenszins in het betrokken gebied past. Een ander element dat tot de onverenigbaarheid bijdraagt, is de woonkwaliteit van het project. De verwerende partij is daarbij van mening dat de geringe oppervlakte van de studio's en het gegeven van een gemeenschappelijke badkamer, keuken en leefruimte doelen op een tijdelijke huisvesting van studenten of seizoensarbeiders, in tegenstelling tot de voorheen permanente bewoning, wat gezien de ligging van het perceel en de beperkte druk beter inpasbaar is in de omgeving.

De verzoekende partij betwist niet dat het project is gelegen in een landelijk woongebied buiten de kern. De verzoekende partij toont evenmin aan dat de kamers voorzien zijn van de noodzakelijke woonkwaliteit. De Raad stelt daarnaast vast dat de verzoekende partij wat betreft de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving in essentie uitsluitend antwoordt op elementen uit het bestreden besluit, doch slechts in die zin dat stelselmatig het tegendeel wordt beweerd inzake de overschrijding van de draagkracht en de woningkwaliteit.

De verzoekende partij lijkt met dit middel dan ook minstens impliciet aan te sturen op een opportuniteitsoordeel van de Raad. Gelet op artikel 4.8.1, tweede lid VCRO en artikel 4.8.3, §1, eerste lid VCRO komt het evenwel niet toe aan de Raad om een dergelijke uitspraak te doen.

3.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij geen afdoende omschrijving geeft van de wijze waarop de vermelde regelgeving naar haar oordeel door de bestreden beslissing geschonden wordt. Het enkele feit dat de verzoekende partij een andere visie huldigt dan de verwerende partij, impliceert dan ook niet, minstens niet zonder meer, dat de bestreden beslissing onwettig zou zijn.

De Raad is van oordeel dat de overwegingen van de verwerende partij kunnen worden aanzien als een concrete en redelijke beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van de aanvraag voor de in de omgeving bestaande toestand zodat vastgesteld moet worden dat de bestreden beslissing de motiveringsplicht niet schendt, aangezien op een afdoende en pertinente wijze wordt aangetoond dat het aangevraagde niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, en meer concreet onverenigbaar is met het landelijke karakter van de omgeving.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In een tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel:

" ...

Bij het nemen van de beslissing om het beroep van de aanvrager niet in te willigen werd geen rekening gehouden met de bijzonderheden van de bestaande en vergunde toestand. Noch wat de constructie betreft, noch wat de vergunde bestemming betreft.

Er werd voorbij gegaan aan doorslaggevende elementen als het gunstig advies van de Afdeling Land, gunstig advies van de brandweer en vooral het gebrek aan enig bezwaarschrift van omwonenden.

Een gebouw van dergelijke omvang, ruim 3.000 m³, op een perceel van 38 are, gelegen in woongebied, kan niet genegeerd worden.

Het is een evidentie dat er meerdere woongelegenheden in gecreeerd worden. Dit wordt ook bevestigd in het bestreden besluit.

De herbestemming is volledig in overeenstemming met het gewestplan. Het bewonen in kamers is verenigbaar met het woongebied. Ook dit wordt in het bestreden besluit bevestigd.

Het is evenwel onredelijk te stellen dat een te grote bewoningsdichtheid en te grote mobiliteitsdruk wordt gegenereerd door de bewoning "op te drijven" van 16 bewoners (met hun verzorgend personeel en bezoekers) naar 20 bewoners.

Waar het bestreden besluit een voorstel naar voren schuift om in het gebouw 6 woongelegenheden van 100 m² te creëren, dient dit werkelijk als onzorgvuldig te worden beschouwd. Hiermee wordt immers de realiteit en de bestaande structuur van het gebouw volledig genegeerd.

Tot slot kan worden gewezen op de totstandkoming van de besluitvorming : Bij schrijven van 20 januari 2004 deelt het gemeentebestuur "Dienst Ruimtelijke Ordening en Huisvesting" aan verzoekster dat een paar aanpassingen dienen te worden uitgevoerd vooraleer kan worden overgegaan tot de verhuring van de kamers.

De vermelde aanpassingen betreffen de maatregelen zoals gevraagd door de brandweer, als daar zijn het plaatsen van een branddetectie-installatie, brandbestrijdingsmiddelen goed zichtbaar plaatsen edm.

Verzoekster wordt bij datzelfde schrijven verzocht de huurders te verwittigen dat zij niet kunnen worden ingeschreven in het bevolkingsregister.

Bij een eerder schrijven van 30 oktober 2003 beoordeelde de Afdeling ROHM Vlaams-Brabant de kamers als voldoende geschikt.

Deze officiële overheidsmededelingen staan lijnrecht tegenover het uiteindelijk tussen gekomen besluit tot weigering van de vergunning voor bestemmingswijziging.

De stelling in het bestreden besluit dat de woonkwaliteit ontbreekt, behelst een tegenstrijdigheid met het kwaliteitsonderzoek dat door de Afdeling ROHM werd gevoerd.

De totstandkoming van de besluitvorming kan afles behalve behoorlijk worden genoemd.

Met betrekking tot het redelijkheidsbeginsel wenst verzoekster op te merken dat het niet volstaat te wijzen op het feit dat reeds twee overheden tot dezelfde beoordeling van de ruimtelijke ordening kwamen, hierbij wijzend op de loutere stijlformule die door het Schepencollege werd gebruikt stellende dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang wordt gebracht.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

De deputatie heeft in deze geoordeeld dat er bij een herbestemming dient te worden gestreefd naar een kleinere dynamiek dan de dynamiek die met de bestemming rusthuis gepaard ging; dit is voorzeker niet het geval indien de functie van het gebouwen veranderd van een rusthuis voor 16 bejaarden naar een gebouw met 20 studio's voor alleenstaande gezinnen.

Hierbij dient tevens rekening te worden gehouden met de onmiddellijke omgeving waar een 40-tal woningen, veelal in open verband, een vlekvormige woonontwikkeling vormen ver van de kern en zonder enig voorzieningsniveau.

Zoals gesteld ligt de meest nabij kern op ongeveer 2 km en is er ter plaatse een woondichtheid van 10 woningen per ha.

Uiteraard zal de herbestemming van het gebouw een bijzondere impact hebben op de bewoningsdruk en mobiliteitsdruk ter plaatse; de bewoners van de studio's zullen voor iedere boodschap genoodzaakt zijn om hun auto te nemen om naar een winkel of het dorp te rijden.

Daarenboven dient dan nog vastgesteld dat de woonkwaliteit niet overeenstemt met hetgeen mag worden verwacht voor permanente bewoning, met alle gevolgen van dien. Ter plaatse zou de herbestemming van het pand maximaal tot een verdubbeling van de woondichtheid mogen leiden van 20 woningen per ha en zou een druk die uitgaat van bijvoorbeeld een vijftal gezinnen die ruimer gehuisvest zijn veel beter te dragen zijn dan de druk die uitgaat van 20 kleine eengezinswoningen.

De horizontale opdeling van het gebouw brengt daarenboven een typologie in die overeenstemt met die van appartementsbouw, wat ongepast is op deze plaats.

De deputatie heeft dan ook in alle redelijkheid kunnen oordelen dat het gebouw niet in aanmerking komt voor een herbestemming van rusthuis naar 20 kleine studio's — kamers toe.

...”

3.

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij als volgt:

“ ...

Voor het overige wenst verzoekende partij nogmaals te benadrukken dat verweerster zich in haar besluitvorming onzorgvuldig heeft gedragen, alsook kennelijk onredelijk, doordat zij op geen enkele realistische wijze rekening wilt houden met de bijzonderheden van de bestaande en vergunde toestand.

... ”

Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat zowel het gemeentebestuur, als de afdeling ROHM van Vlaams-Brabant de kamers als voldoende kwalitatief hebben beoordeeld. De bestreden beslissing staat haaks op.

... ”

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij in haar tweede middel opnieuw de beoordeling door de verwerende partij van de inpasbaarheid van het project in de omgeving, en meer bepaald de te grote bewoningsdichtheid, hekelt in die zin dat de verzoekende partij meent dat hierbij het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden worden.

In zoverre de verzoekende partij hiermee opnieuw lijkt aan te sturen op een uitspraak van de Raad over de opportuniteit van het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning, dient verwezen te worden naar wat bij de beoordeling van het eerste middel werd uiteengezet.

2.

Wat betreft de stelling dat in de bestreden beslissing wordt voorbij gegaan aan het advies van de afdeling Land van 4 november 2003, aan het voordelig gunstig advies van de brandweer van de stad [REDACTED] van 29 december 2003 en aan de omstandigheid dat tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaarschriften werden ingediend, stelt de Raad vast dat de verwerende partij hier in de bestreden beslissing nochtans uitdrukkelijk naar verwijst.

Bovendien heeft het advies van de afdeling Land enkel betrekking op de inplanting van de tuinen van het project die palen aan het agrarisch gebied. Het advies houdt - geen beoordeling in van de functie en grootschaligheid van het project in het licht van de ruimtelijke verenigbaarheid ervan met de in de omgeving bestaande toestand. Eenzelfde vaststelling dient gemaakt ten aanzien van het brandweeradvies dat enkel betrekking heeft op (technische aspecten van) de brandveiligheid van het project.

Met de verwerende partij dient de Raad tot slot vast te stellen dat het feit dat geen bezwaarschriften werden ingediend, noch het positieve advies van het Agentschap Inspectie RWO, Vlaams-Brabant inzake de geschiktheid van de kamers waarnaar de verzoekende partij verwijst, geen afbreuk doen aan de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om te oordelen of het aangevraagde al dan niet verenigbaar is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening, zoals zij in voorliggende zaak gedaan heeft.

De verwerende partij heeft het zorgvuldigheidsbeginsel niet geschonden.

3.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel veronderstelt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij het nemen van de beslissing een manifest onjuist gebruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt. De Raad kan tot de schending van het redelijkheidsbeginsel besluiten indien de beslissing van de verwerende partij dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het gewoon niet denkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming komt.

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij het redelijkheidsbeginsel heeft geschonden doordat zij een vergunning voor de bestemmingswijziging van een rustoord naar 20 studio's heeft geweigerd om de reden dat er een te grote bewoningsdichtheid en mobiliteitsdruk wordt gegenereerd, en door louter te verwijzen naar het feit dat er reeds twee overheden tot dezelfde beoordeling van de ruimtelijke ordening kwamen.

De Raad wenst hierbij enerzijds op te merken dat, gegeven wat hierboven reeds werd uiteengezet, de verwerende partij niet enkel door louter te verwijzen naar de beoordeling van een andere overheid tot haar beslissing is gekomen om de vergunning te weigeren, anderzijds dat het loutere feit dat de verzoekende partij een andere visie heeft over de woningdichtheid en de verenigbaarheid van de aanvraag met de omgeving in het algemeen, nog niet betekent dat de verwerende partij, door anders te besluiten, het redelijkheidsbeginsel miskent.

De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij niet aantoont dat de verwerende partij zich op foutieve gegevens heeft gesteund of tot een kennelijke onredelijke beslissing is gekomen door te steunen op motieven die rechtens of feitelijk onaanvaardbaar zouden zijn. De Raad oordeelt dat de verwerende partij, door de bestemmingswijziging te weigeren, een kennelijk redelijke beslissing heeft genomen met afdoende motieven.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt ontvankelijk doch ongegrond verklaard.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 22 september 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Heidi HUANG

Filip VAN ACKER