

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0975 van 19 april 2016  
in de zaak 1213/0143/A/1/0191

*In zake:* de bvba **MINERVA INVEST**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Philip VAN CAENEGHEM  
kantoor houdende te 9000 Gent, Twaalfkameren 17  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

vertegenwoordigd door:  
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 5 november 2012 en geregulariseerd met een aangetekende brief van 6 december 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 13 september 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer Frank MESTACH tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate van 16 april 2012 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het opdelen van een woning in 7 woonentiteiten (kamers).

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 9060 Zelzate, Groenstraat 88 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 610D8.

### 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 partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 29 oktober 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 29 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 9 maart 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor de anders samengestelde zetel.

De partijen werden opgeroepen om opnieuw te verschijnen op de openbare zitting van 5 april 2016.

De verzoekende en de verwerende partij zijn schriftelijk verschenen.

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

### III. FEITEN

Op 14 maart 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het opdelen van een woning in kamers”*.

De aanvraag betreft het opdelen van een ééngezinswoning in 7 kamers voor personen die in het Gentse havengebied tijdelijke opdrachten vervullen en die een kamer willen huren.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, gelegen in woongebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De brandweer van de gemeente Zelzate brengt op 29 maart 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 6 april 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate verleent op 16 april 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

**Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften**

Ligging volgens de plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen

De aanvraag is volgens het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone' gelegen in een woongebied.

...

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de geldende voorschriften.

...

Richtlijnen en omzendbrieven

Er is geen relevante richtlijnen en omzendbrief van toepassing op de aanvraag.

Besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers.

Politieverordening van 11 mei 2004 met betrekking tot de inrichtingen bestemd voor de verhuring van kamers.

...

**Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening**

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

Voorliggende aanvraag heeft betrekking op de omvorming van een ruime eengezinswoning tot een meergezinswoning met 7 kamers.

De woning is gelegen in de groenstraat, een woonstraat bestaande uit voornamelijk eengezinswoningen met tuin. De woningen in de groenstraat zijn hoofdzakelijk van het type gesloten bebouwing met 2 bouwlagen en een zadeldak.

Deze om te vormen gesloten bebouwing heeft een hoofdgebouw met een brede voorgevel. Links van het hoofdgebouw bevindt zich nog een bijgebouw (1 bouwlaag) met breedte van 6 tot 3m50 over de volledige diepte van het perceel. Het pand beschikt over een ruime binnenkoer van 161m<sup>2</sup>.

Binnen deze aanvraag wordt, zonder uitvoering van zware constructieve of stabiliteit beïnvloedbare werken een eengezinswoning omgevormd tot een kamerwoning. In totaal worden er 7 kamers ingericht bestemd voor verhuring. Daarnaast worden nog 2 kamers voorzien voor respectievelijk opslagruimte en privaat gebruik.

In het hoofdgebouw op het gelijkvloers worden ingericht:

- Kamer 01 – 2 personen – 26m<sup>2</sup>
- Kamer 02 – 1 persoon – 13m<sup>2</sup>
- Kamer 03 – 3 personen – 43m<sup>2</sup>

In het hoofdgebouw op de eerste verdieping worden ingericht:

- Kamer 04 – 1 persoon – 18m<sup>2</sup>
- Kamer 05 – 1 persoon – 24m<sup>2</sup>
- Kamer 06 – 1 persoon – 12m<sup>2</sup>
- Kamer 07 – 2 personen – 36m<sup>2</sup>
- Badkamer – 13m<sup>2</sup>

In de bijgebouwen op het gelijkvloers wordt een gemeenschappelijke keuken/leefruimte voorzien van 40m<sup>2</sup>. Daarin wordt een volledige keuken voorzien. Eveneens in deze bijgebouwen worden 2 sanitaire cellen voorzien.

Alle kamers worden voorzien van een onuitwisbaar volgnummer aan de buitenzijde van de deur. Alle kamers worden voorzien van een wastafel met warm/koud water.

*De binnenkoer wordt gemeenschappelijk ingericht. Er worden 3 parkeerplaatsen voorzien en 11 fietsenstalplaatsen.*

#### Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

*Voorliggende aanvraag is in overeenstemming met het besluit van de Vlaamse Regering dd. 3 oktober 2003 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers en in overeenstemming met de politieverordening van 11 mei 2004 met betrekking tot de inrichtingen bestemd voor de verhuring van kamers indien aan volgende voorwaarden wordt voldaan:*

- *Een kamer voor één persoon heeft een netto oppervlakte van minimum 12 m<sup>2</sup>. Per bijkomende persoon moet daarbij 12 m<sup>2</sup> gerekend worden. Kamer 01 heeft op plan een aanduiding van 26 m<sup>2</sup> maar na berekening van de vooropgestelde afmetingen slechts 22,3 m<sup>2</sup>. Deze kamer kan slecht bedoeld zijn voor 1 persoon.*

*Het plan is in overeenstemming met de gemeentelijke verordening van 26 april 2011 inzake het voorzien van parkeerplaatsen en fietsstelplaatsen bij meergezinswoning en wel om volgende redenen:*

- *op de binnenruimte worden zoals vooropgesteld 3 parkeerplaatsen voorzien.*
- *er worden in totaal 11 fietsstelplaatsen voorzien. Het aantal is voldoende, gelet op de verordening die 1 plaats per kamer oplegt.*

#### Algemene conclusie

*De aanvraag is in overeenstemming met de planologische voorschriften en geeft geen aanleiding tot stedenbouwkundige bezwaren. De aanvraag is voor vergunning vatbaar, mits de volgende lasten en voorwaarden verbonden aan de vergunning in acht te nemen:*

- ***Kamer 1 wordt ingericht voor maximaal 1 persoon.***
- ***De voorwaarden gesteld in het advies van de brandweer moet gerespecteerd worden, zie afschrift in bijlage."***

*...*

De heer Frank MESTACH tegen deze beslissing op 2 juli 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 augustus 2012 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

*"...*

#### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State moet de overheid bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de eerste plaats in concreto nagaan of de bouwaanvraag verenigbaar is met de ordening van de onmiddellijke omgeving (R.v.St., Bormans, nr. 160.445, 22 juni 2006).*

*De aanvraag strekt ertoe een ruime eengezinswoning — een rijwoning met gevelbreedte 14,19 m — binnen het bestaand bouwvolume om te vormen tot een kamerwoning met 7 kamers of dus 7 woonentiteiten, te verhuren aan maximum 11 personen, waarbij alle sanitaire voorzieningen en alle kookgelegenheid in gemeenschappelijke ruimtes wordt ondergebracht.*

*In een tijdens de beroepsprocedure overgemaakte nota deelt de aanvrager mee dat het beoogde huurpubliek hier bestaat uit 'personen die in het Gentse havengebied tijdelijke opdrachten komen vervullen en die nood hebben aan een kwalitatief verblijf van enkele*

dagen of weken', de verhuringen zijn dus bedoeld voor korte termijn aan tijdelijke arbeiders.

In dezelfde nota wordt tevens vermeld dat het hier "geen precedent betreft, daar in de Groenstraat al meerdere huizen dit principe toepassen, zoals o.a. zijn andere buur die 25 entiteiten uitbaat."

Uit inlichtingen verstrekt door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar blijken de volgende kamers vergund te zijn:

- Groenstraat 90-90A: 13 kamers; regularisatie vergund in 1990, nadien nog aanpassingen zonder wijziging aantal kamers;
- Groenstraat 92: 12 kamers; in 1995 werd een regularisatie verleend m.b.t. een indeling in 7 kamers, nadien vergund voor 12 kamers (laatste vergunning daterend van 5 december 2006).

Het betreft hier een woonomgeving die vooral rijwoningen bevat van 1 à 2 bouwlagen en een dakverdieping hoog, die van oudsher als eengezinswoning in gebruik zijn. Het is van belang vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening toe te zien op het behoud en de bevordering van de woonkwaliteit ter plaatse en het waarborgen van een gevarieerd woonaanbod.

De aanvraag heeft betrekking op een rijwoning met een grote gevelbreedte en vloeroppervlakte, zodat een omvorming tot meergezinswoning principieel aanvaardbaar is.

Het inrichten van de woning tot kamerwoning met 7 woonentiteiten kan evenwel niet toegestaan worden.

Zoals hierboven vermeld werden de links aanpalende woningen nrs. 90, 90A en 92 reeds omgevormd tot kamerwoningen met tezamen 25 woonentiteiten (kamers), en dit veelal na een 'regularisatie' of dus nadat de overheid en buurtbewoners min of meer voor een voldongen feit werden geplaatst.

Het verder concentreren van dergelijke bewoningsvorm op onderhavige locatie is een evolutie die niet kan aanvaard worden, het historisch gegroeid overheersende bewoningstype van deze wijken en de daarmee samenhangende kwaliteit van het woonklimaat wordt erdoor verdrongen, waardoor de ruimtelijke draagkracht van het gebied in het gedrang wordt gebracht.

Een goed woonbeleid moet gericht zijn op een duurzame invulling van de woongebieden en moet o.a. vermijden dat oververdichting, zoals hier het geval is. De tendens die merkbaar is dat dit type van bebouwing – dat bijvoorbeeld op het ganse grondgebied van de stad Gent niet vergunbaar is wegens manifest strijdig met de bepalingen van het stedelijk bouwreglement – zich in een randgemeente gaat concentreren, in één bepaalde straat, die bovendien slechts aan de rand van de dorpskern ligt, dient gestopt.

Zo er inderdaad een behoefte bestaat aan dergelijke wooneenheden dient gezorgd voor kwalitatieve wooneenheden die op een niet geconcentreerde wijze ingeplant worden. Enkel op die manier kan de bijkomende dynamiek, bvb op het vlak van parkeren en mobiliteit, door het bestaande bebouwd weefsel opgenomen worden zonder dat de plaatselijke aanleg overmatig wordt verstoord.

Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.

...

De verwerende partij beslist op 13 september 2012 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### 1.1 Planologische voorschriften

*Het perceel ligt binnen de perimeter van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone. De bouwplaats ligt in woongebied.*

...

#### 1.4 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

*Voorliggende aanvraag heeft betrekking op de omvorming van een ruime eengezinswoning tot een meergezinswoning met 7 kamers (opmerking: op de bij de aanvraag gevoegde 'statistiek van de bouwvergunningen' heeft de aanvrager tot tweemaal toe ingevuld dat 8 kamers worden voorzien).*

*De woning is gelegen in de Groenstraat, een woonstraat aan de rand van het centrum (op ± 600 m van de Grote markt, dichtbij het kanaal Gent-Terneuzen), bestaande uit voornamelijk eengezinswoningen met tuin.*

*De woningen in de Groenstraat zijn hoofdzakelijk van het type gesloten bebouwing met 2 bouwlagen en een zadeldak, in mindere mate komen ook woningen van één bouwlaag met hellend dak of 2 bouwlagen met plat dak er voor.*

*De om te vormen gesloten bebouwing heeft een hoofdgebouw met een gevelbreedte van 14,19 m. Links binnen het hoofdgebouw bevindt zich een doorrit naar de achterliggende binnenkoer. Achteraan bevindt zich nog een achterbouw van 1 bouwlaag met plat dak van 6,3 m tot 3,8 m breed over de volledige diepte van het perceel (diepte 27,28 m). Het pand beschikt over een ruime binnenkoer van 161 m<sup>2</sup>.*

*Binnen deze aanvraag wordt, zonder uitvoering van zware constructieve werken, de eengezinswoning omgevormd tot een kamerwoning. In totaal worden er 7 kamers ingericht bestemd voor verhuur.*

*In het hoofdgebouw op het gelijkvloers worden ingericht:*

- kamer 01 - 2 personen - 26 m<sup>2</sup>;
- kamer 02 - 1 persoon - 13 m<sup>2</sup>;
- kamer 03 - 3 personen - 43 m<sup>2</sup>.

*In het hoofdgebouw op de 1<sup>e</sup> verdieping worden ingericht:*

- kamer 04 - 1 persoon - 18 m<sup>2</sup>;
- kamer 05 - 1 persoon - 24 m<sup>2</sup>;
- kamer 06 - 1 persoon - 12 m<sup>2</sup>;
- kamer 07 - 2 personen - 36 m<sup>2</sup>;
- badkamer - 13 m<sup>2</sup>.

*In de bijgebouwen op het gelijkvloers wordt een gemeenschappelijke keuken/leefruimte voorzien van 40 m<sup>2</sup>, sanitaire cellen en een technische ruimte.*

*In de zolderverdieping wordt een lokaal ingericht voor 'stockage producten' en een lokaal voor 'privé-gebruik'.*

*De binnenkoer wordt gemeenschappelijk ingericht. Er worden 3 open parkeerplaatsen voorzien en 11 open fietsenstalplaatsen.*

...

### 2.3 De juridische aspecten

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

*De aanvraag is niet a priori strijdig met de bepalingen van het decreet van 4 februari 1997 (en wijzigingen) houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers.*

*In artikel 6 van dit decreet wordt vermeld dat een kamer waarin geen kookmogelijkheden, noch een bad of stortbad aanwezig zijn, een oppervlakte van minstens 12 m<sup>2</sup> heeft wanneer ze door één persoon wordt bewoond, en dat deze oppervlakte wordt verhoogd met 6 m<sup>2</sup> wanneer de kamer wordt bewoond door 2 personen.*

*De bewoning van een kamer door 3 personen (zoals hier voorzien voor kamer 03) is in dit decreet niet voorzien.*

*In artikel 4, §1 van de politieverordening op de brandvoorkomingsmaatregelen voor kamerwoningen, goedgekeurd door de gemeenteraad van Zelzate op 11 mei 2004, is opgenomen dat een kamer waarin geen kookmogelijkheden of een bad of stortbad aanwezig zijn, een oppervlakte van minimum 12 m<sup>2</sup> heeft wanneer ze door één persoon wordt bewoond, en dat indien de kamer aan meer dan één persoon verhuurd wordt, de minimale oppervlakte met 12 m<sup>2</sup> per persoon in meer verhoogd wordt.*

*Kamer 01 heeft op plan een aanduiding van 26 m<sup>2</sup> maar na berekening van de vooropgestelde afmetingen van slechts 22,04 m<sup>2</sup>, zodat deze kamer slechts mag bewoond worden door 1 persoon.*

### 2.4 De goede ruimtelijke ordening

*Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State moet de overheid bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de eerste plaats in concreto nagaan of de bouwaanvraag verenigbaar is met de ordening van de onmiddellijke omgeving (R.v.St., Bormans, nr. 160.445, 22 juni 2006).*

*De aanvraag strekt ertoe een ruime eengezinswoning — een rijwoning met gevelbreedte 14,19 m — binnen het bestaand bouwvolume om te vormen tot een kamerwoning met 7 kamers of dus 7 woonentiteiten, te verhuren aan maximum 11 personen, waarbij alle sanitaire voorzieningen en alle kookgelegenheid in gemeenschappelijke ruimtes wordt ondergebracht.*

*In een tijdens de beroepsprocedure overgemaakte nota deelt de aanvrager mee dat het beoogde huurpubliek hier bestaat uit 'personen die in het Gentse havengebied tijdelijke opdrachten komen vervullen en die nood hebben aan een kwalitatief verblijf van enkele dagen of weken', de verhuringen zijn dus bedoeld voor korte termijn aan tijdelijke arbeiders.*

*In dezelfde nota wordt tevens vermeld dat het hier "geen precedent betreft, daar in de Groenstraat al meerdere huizen dit principe toepassen, zoals o.a. zijn andere buur die 25 entiteiten uitbaat."*

*Uit inlichtingen verstrekt door de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar blijken de*

*volgende kamers vergund te zijn:*

- *Groenstraat 90-90A: 13 kamers; regularisatie vergund in 1990, nadien nog aanpassingen zonder wijziging aantal kamers;*
- *Groenstraat 92: 12 kamers; in 1995 werd een regularisatie verleend m.b.t. een indeling in 7 kamers, nadien vergund voor 12 kamers (laatste vergunning daterend van 5 december 2006).*

*Het betreft hier een woonomgeving die vooral rijwoningen bevat van 1 à 2 bouwlagen en een dakverdieping hoog, die van oudsher als eengezinswoning in gebruik zijn. Het is van belang vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening toe te zien op het behoud en de bevordering van de woonkwaliteit ter plaatse en het waarborgen van een gevarieerd woonaanbod.*

*De aanvraag heeft betrekking op een rijwoning met een grote gevelbreedte en vloeroppervlakte, zodat een omvorming tot meergezinswoning principieel aanvaardbaar is.*

*Op deze plek is deze bewoningsvorm -kamerwoningen- toegelaten, doch enkel een ontwerp dat kwalitatiever ingevuld wordt kan aanvaard worden.*

*Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.*

## **2.5 Conclusie**

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep van de derde-beroepinsteller voor inwilliging vatbaar is.*

*De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.  
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

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

### **A. Enig middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In dit 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 bestuurshandelingen, artikel 4.3.1 en 4.7.21 VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en machtsoverschrijding.

Zij overweegt:



“ ...

*Verzoekster stelt vast dat de Bestendige Deputatie in het beschikkend gedeelte van haar beslissing stelt dat de stedenbouwkundige vergunning strekkende tot het opdelen van een woning in kamers (7 woonentiteiten) gelegen te Zelzate, Groenstraat 88, wordt geweigerd (sic).*

*Nochtans is het uitsluitend het College van Burgemeester en schepenen die bevoegd is om litigieuze stedenbouwkundige vergunning te verlenen of te weigeren.*

*De Bestendige Deputatie kon in het kader van het ingestelde administratief beroep enkel de door het College van Burgemeester en Schepenen verleende vergunning bevestigen of vernietigen (Zelzate is overigens een ontvoogde gemeente sinds 01.02.2010).*

*De beslissing van de Bestendige Deputatie is dan nietig wegens machtsoverschrijding. Er is machtsoverschrijding wanneer een bestuursorgaan een beslissing treft waartoe ze niet bevoegd is.*

*De Bestendige Deputatie motiveert de bestreden beslissing als volgt:*

*“ Op deze plek is deze bewoningsvorm – kamerwoningen – toegelaten, doch enkel een ontwerp dat kwalitatiever ingevuld wordt kan aanvaard worden.*

*Uit bovenvermelde dient geconcludeerd dat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.”*

*Deze motivering schendt in eerste instantie de formele motiveringsplicht. Er wordt in deze motivering geen enkel objectief gegeven aangeduid waaruit blijkt welke wettelijke kwaliteitsnorm zou door welk concreet gegeven in bedoelde ontwerp, zodat verzoekster onmogelijk verder kan nagaan in welke mate de materiële motiveringsplicht is geschonden.*

*Uit de motivering kan niet worden afgeleid welk concreet feitelijk element – welke uitsluitend van “kwalitatieve aard” is – de ruimtelijke ordening van de omgeving zou schenden.*

*De materiële motiveringsplicht beantwoordt derhalve niet aan de terzake noodzakelijke onderdelen: de motieven moeten kenbaar, feitelijk juist en draagkrachtig zijn.*

*Ook in het administratief dossier zijn er geen motieven terug te vinden die ook maar enigszins aantonen dat het ontwerp niet zou beantwoorden aan een goede ruimtelijke ordening, wel integendeel.*

*De adviezen van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de brandweer zijn gunstig. De toetsing aan de regelgeving en stedenbouwkundige voorschriften alsmede de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening werd door het College van Burgemeester en Schepenen nauwkeurig onderzocht en gunstig beoordeeld.*

*De overheid mag niet vrij oordelen over vergunningsaanvragen, ze moet hierbij een specifiek beoordelingskader respecteren.*

*Ook de beoordeling of het voorwerp van de vergunningsaanvraag wel verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening mag niet willekeurig ingevuld worden.*

*In die zin schendt de bestreden beslissing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de materiële en formele motiveringsplicht.*

*De motivering moet verzoekster immers in staat stellen te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing werd genomen.*

*De motivering van e bestreden beslissing is bovendien tegenstrijdig gezien de overwegingen de indruk wekken dat de vergunningsaanvraag als vergunbaar wordt beoordeeld terwijl de uiteindelijke beslissing toch de vergunning weigert. De motivering is dan ook onbegrijpelijk, inconsistent en innerlijk tegenstrijdig.*

*...*

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

*“..."*

*Wat de zogenaamde machtsoverschrijding betreft, dient gewezen te worden op het beginsel van de devolutieve werking van het administratief beroep. Ingevolge deze devolutieve werking, beschikt de deputatie over volheid van bevoegdheid om over het ingestelde beroep te oordelen. Ze zal een beslissing moeten nemen over de aanvraag en zal bijgevolg een stedenbouwkundige vergunning verlenen of weigeren. Deze vergunningsbeslissing komt dan in de plaats van de eerdere beslissing van het college van burgemeester en schepenen. Het college van burgemeester en schepenen heeft geen exclusieve bevoegdheid over de vergunningverlening zodat er geen sprake is van machtsoverschrijding.*

*...*

*Uit de bestreden beslissing blijkt dat de woonkwaliteit van het voorliggende project onaanvaardbaar is voor de onmiddellijke omgeving en dat dit aspect determinerend is om te concluderen dat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening. Anders dan verzoekster voorhoudt, dient er geen schending van een wettelijke kwaliteitsnorm te worden aangetoond om te besluiten tot een onaanvaardbare woonkwaliteit van het project en een strijdigheid ervan met de goede ruimtelijke ordening. De reden voor de weigering van de stedenbouwkundige vergunning blijkt uit de bestreden beslissing, zodat er geen schending is van de formele motiveringsplicht.*

*Voor de beslissing van een orgaan van actief bestuur volstaat het dat de motivering 'draagkrachtig' is, m.n. dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen (MAST A., e.a., Overzicht van het Belgisch administratief recht, Kluwer, 2009, nr. 899). Bij de beoordeling of de bouwaanvraag verenigbaar is met de ordening van de onmiddellijke omgeving, wordt de woonkwaliteit van het volledige project (en niet van een specifiek feitelijk element van het project) niet aanvaardbaar geacht. Deze motivering is afdoende om de bestreden beslissing te ondersteunen en houdt derhalve geen schending in van de materiële motiveringsplicht.*

*Verzoekster wijst op de gunstige adviezen van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de brandweer en de gunstige beoordeling van het college van burgemeester en schepenen. Ingevolge het beginsel van de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep doet de overheid, die in beroep uitspraak doet over een aanvraag, zulks op grond van een eigen beoordeling van de aanvraag zonder daarbij*

gebonden te zijn door de argumenten die werden aangewend en door de adviezen die werden gegeven in de daaraan voorafgaande administratieve procedure (Arrest nr. S/2011/0018 van 28 maart 2011).

*Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moeten, overeenkomstig artikel 4.3.1 §2 VCRO, een aantal beoordelingscriteria in acht worden genomen, zoals het ruimtegebruik en het gebruiksgenot. Woonkwaliteit valt onder deze aandachtspunten, zodat kan worden vastgesteld dat de deputatie het opgelegde beoordelingskader in acht heeft genomen en de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening niet willekeurig heeft ingevuld.*

*Volgens verzoekster is de motivering van de bestreden beslissing innerlijk tegenstrijdig. Het is echter niet omdat de deputatie algemeen stelt dat een omvorming tot meergezinswoning principieel aanvaardbaar is en dat de bewoningsvorm, nl. kamerwoningen, ter plaatse toelaatbaar is, dat in concreto het thans voorliggende project automatisch verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De concrete uitwerking van de omvorming tot kamerwoningen dient tevens onderzocht te worden, zoals in de bestreden beslissing gebeurd is.*

*...*

3.

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

*“ ...*

#### **1. Machtsoverschrijding**

*...*

*Als de deputatie haar beslissing in de plaats wil stellen van deze van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 16.04.2012 dient de deputatie eerst en vooral de feitelijke gegevens en inlichtingen te verzamelen die toelaten om de vergunningsaanvraag te kunnen herbekijken, gezien het voorliggend dossier geen enkel feitelijk noch juridische element bevat waarop de deputatie zich kan steunen om de gevraagde vergunning te weigeren.*

*Als de deputatie zich niet wenst te beperken tot het beantwoorden van de argumenten die door de heer Frank Mestach in beroep worden aangedragen en daarbij de gemotiveerde beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 16.04.2012 integraal wil herzien, moet zij de feitelijke en juridische gegevens die aan de basis liggen van de gemotiveerde beslissing van het College weerleggen met andere feitelijke en juridische overwegingen die steun vinden in het dossier. Dit is hier absoluut niet het geval.*

*Bij de beoordeling door de Raad zijn enkel de overwegingen in de beslissing van de deputatie dd. 13.09.2012 aan de orde. De overwegingen in de antwoordnota die niet in de motivering van de bestreden beslissing terug te vinden zijn, zijn niet relevant.*

*...*

*Zo is de overweging in de antwoordnota van de deputatie waarbij de zogenaamde “woonkwaliteit” van het volledig nieuw project wordt gesitueerd in de ordening van de omgeving een totaal nieuw gegeven.*

*...*

#### **2. Schending van de formele en materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur**

*...*

*Nergens wordt gemotiveerd wat onder de noemer “kwalitatiever” moet worden verstaan, terwijl ook nergens wordt gemotiveerd welke kwaliteitseisen in het ontwerp niet zouden ingevuld zijn.*

*In zijn wederantwoordnota blijft de deputatie eveneens in gebreke concrete kwaliteitseisen aan te duiden zodat het voor verzoekster onmogelijk is zich in rechte te verdedigen.*

*...*

*Door in algemene bewoordingen te verwijzen naar de bestreden beslissing zonder aan te duiden welke concrete kwaliteitsnorm zou overtreden zijn, blijft de deputatie ook in de antwoordnota haar formele en materiële motiveringsplicht schenden.*

*...*

*Ook wordt in de bestreden beslissing nergens concreet aangeduid op welke wijze de woonkwaliteit van het project strijdt met de ordening van de onmiddellijke omgeving. De voorliggende elementen bewijzen het tegendeel: de plaatselijke overheid die het best geplaatst is om de ruimtelijke ordening in concreto te beoordelen ziet geen graten in de aanvraag.*

*...*

*Het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden gezien de deputatie bij het nemen van de bestreden beslissing ook geen rekening heeft gehouden met de verschillende adviezen welke zonder enige uitzondering positief zijn.*

*De deputatie heeft bij de voorbereiding van de beslissing geen feitelijk en juridische aspecten van het dossier vergaard, geïnventariseerd en gecontroleerd en is zonder kennis van zaken tot de bestreden beslissing gekomen.*

*Zo wordt er ten onrechte gesproken van een “**bouw**vergunning” terwijl de aanvraag geen “bouwwerken” betreffen maar enkel een bestemmingswijziging zonder constructieve verbouwingen. Het pand leent zich immers zonder verbouwing tot een bestemmingswijziging nml. tot de inrichting van een kamerwoning.*

*...*

*De deputatie heeft tevens geen rekening gehouden met de eigen kenmerken van de plaatselijke stedelijke omgeving welke een industrieel karakter geeft ingevolge de aanwezigheid van vele industriële bedrijven.*

*Bij deze industriële bedrijven in het havengebied aan het kanaal Gent-Terneuzen is er vraag naar arbeidskrachten, die op tijdelijke basis worden aangeworven voor welbepaalde taken. Het betreft arbeidskrachten die niet op de Vlaamse arbeidsmarkt te vinden zijn en tijdelijk aangeworven worden voor welbepaalde projecten.*

*...*

*De deputatie heeft de in het geding zijnde belangen onzorgvuldig beoordeeld en afgewogen.*

*Het gebrek aan deugdelijke formele motivering maakt het verzoekster onmogelijk uit te maken of en in welke mate de materiële motiveringsplicht geschonden is.*

*Dit impliceert dat de schending van de motiveringsplicht schade berokkend en de rechten van de verdediging geschonden zijn.*

*Artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO luidt onder meer als volgt:*

*...*

*Om de impact van de vergunningsaanvraag op de woonkwaliteit van de omgeving te bepalen had de deputatie dan ook minstens de concrete feitelijke aandachtspunten zoals bepaalt in het art. 4.3.1, §2 VCRO moeten onderzoeken en met concrete feitelijkeheden onderbouwen nml.:*

*...*

*Geen enkel van deze aandachtspunten wordt met concrete elementen gestaafd derwijze dat vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling het aangevraagde niet kon weigeren.*

*..."*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In zoverre de verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing aangetast is door machtsoverschrijding omdat de verwerende partij enkel de door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunning kan bevestigen of vernietigen, oordeelt de Raad dat dit onderdeel ongegrond is.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt immers:

*“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.”*

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de deputatie daarbij de aanvraag in haar volledigheid. Dit houdt in dat de deputatie de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten. De bestreden beslissing is dan ook geenszins aangetast door enige vorm van machtsoverschrijding.

2.

Wanneer het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in woongebied, en het voorwerp van de aanvraag daarmee overeenstemt, moet de verwerende partij daarnaast, krachtens artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b) en §2, eerste lid VCRO, de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening onderzoeken en moet dat eveneens blijken uit de motivering van de bestreden beslissing.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient een vergunningverlenend bestuursorgaan duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan beschikt over een discretionaire bevoegdheid en de Raad kan en mag zijn beoordeling met betrekking tot de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad alleen rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven en moet de Raad onderzoeken of het

vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op basis daarvan in redelijkheid de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

3.

De stelling van de verzoekende partij dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid waarom de verwerende partij de vergunning heeft geweigerd, kan niet worden bijgetreden.

De verwerende partij heeft geoordeeld dat de aanvraag, hoewel niet strijdig met de voorschriften van het geldende gewestplan, niet kan worden ingewilligd omdat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij heeft daarbij uitdrukkelijk het volgende overwogen:

“ ...

*De aanvraag strekt ertoe een ruime eengezinswoning – een rijwoning met gevelbreedte van 14,19 m – binnen het bestaand bouwvolume om te vormen tot een kamerwoning met 7 kamers of dus 7 woonentiteiten, te verhuren aan maximum 11 personen, waarbij alle sanitaire voorzieningen en alle kookgelegenheid in gemeenschappelijke ruimtes wordt ondergebracht.*

(...)

*Het betreft hier een woonomgeving die vooral rijwoningen bevat van 1 à 2 bouwlagen en een dakverdieping hoog, die van oudsher als eengezinswoning in gebruik zijn. Het is van belang vanuit het standpunt van de goede ruimtelijke ordening toe te zien op het behoud en de bevordering van de woonkwaliteit ter plaatse en het waarborgen van een gevarieerd woonaanbod.*

*De aanvraag heeft betrekking op een rijwoning met een grote gevelbreedte en vloeroppervlakte, zodat een omvorming tot meergezinswoning principieel aanvaardbaar is.*

*Op deze plek is deze bewoningsvorm -kamerwoningen- toegelaten, doch enkel een ontwerp dat kwalitatiever ingevuld wordt kan aanvaard worden.*

*Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening.”*

Uit deze motivering blijkt dat de verwerende partij heeft geoordeeld dat de woonomgeving vooral rijwoningen bevat die van oudsher als eengezinswoning in gebruik zijn en dat het van belang is om toe te zien op het behoud en de bevordering van de woonkwaliteit ter plaatse en het waarborgen van een gevarieerd woonaanbod. Aangezien de rijwoning een grote gevelbreedte en vloeroppervlakte heeft, is een omvorming tot meergezinswoning principieel aanvaardbaar, maar het aangevraagde project met 7 woonentiteiten biedt volgens de verwerende partij onvoldoende woonkwaliteit en doet afbreuk aan een gevarieerd woonaanbod. Een meer kwalitatieve invulling kan wel aanvaard worden volgens de verwerende partij.

De verzoekende partij kan uit de bestreden beslissing dus afleiden om welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen de vergunning werd geweigerd, zodat de formele motiveringsplicht niet werd geschonden.

De verzoekende partij kan niet worden gevolgd wanneer zij aanvoert dat de motivering van de bestreden beslissing innerlijk tegenstrijdig is nu de overwegingen de indruk zouden wekken dat de vergunningsaanvraag voor inwilliging vatbaar is maar finaal de vergunning toch wordt geweigerd. De verwerende partij heeft duidelijk gemaakt dat, hoewel een zekere verdichting op deze locatie in principe aanvaard kan worden, het voorliggende ontwerp met 7 woonentiteiten te veel van het goede is en onvoldoende woonkwaliteit biedt. De opgegeven motivering is in de ogen van de Raad niet inconsistent of intern tegenstrijdig.

In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat er ook in het administratief dossier geen motieven terug te vinden zijn die een weigering kunnen dragen en dat de adviezen van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de brandweer gunstig zijn, merkt de Raad op dat de verwerende partij haar beslissing gesteund heeft op het gelijkkluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

In zijn verslag heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar erop gewezen dat de verdere concentratie van kamerwoningen de ruimtelijke draagkracht van het gebied in het gedrang brengt. Een omvorming tot meergezinswoning is principieel aanvaardbaar gelet op de grote gevelbreedte en vloeroppervlakte van de rijwoning, maar “oververdichting”, zoals hier het geval is, moet worden vermeden. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft gesteld dat, zo er een behoefte bestaat aan meergezinswoningen, er gezorgd dient te worden “voor kwalitatieve wooneenheden die op een niet geconcentreerde wijze ingeplant worden”. Enkel op die manier kan de bijkomende dynamiek bijvoorbeeld op het vlak van parkeren en mobiliteit, door het bestaande bebouwde weefsel worden opgenomen zonder dat de plaatselijke aanleg overmatig wordt verstoord. De verwerende partij heeft haar beslissing duidelijk gesteund op dit verslag wanneer zij stelt dat “enkel een ontwerp dat kwalitatiever ingevuld wordt” aanvaard kan worden.

De verzoekende partij toont in de ogen van de Raad niet aan dat het standpunt van de verwerende partij, dat gelijklopend is aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, onjuist of kennelijk onredelijk is. Het komt zoals gezegd niet aan de Raad om zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van deze van de verwerende partij die over een discretionaire bevoegdheid beschikt. De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij de haar toegekende appreciatiebevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend.

De verzoekende partij toont niet aan dat de bestreden beslissing genomen is met schending van de materiële motiveringsplicht of het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het middel is ongegrond.

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

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 19 april 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

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

Thibault PARENT toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Thibault PARENT

Pieter Jan VERVOORT