

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0156 van 27 oktober 2015  
in de zaak 1213/0504/A/2/0471

*In zake:* de heer **Robert JONCKHEERE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Maxime BONNY  
kantoor houdende te 8400 Oostende, Kerkstraat 4 bus 1  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:  
de heer Axel VAN RIE

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 2 april 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 21 februari 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar van het departement RWO, afdeling West-Vlaanderen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ichtegem van 23 oktober 2012 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het uitbreiden van een woning en de creatie van een zorgwoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 8480 Bekegem (Ichtegem), Bevrijdingsweg 10 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummer 0092T2.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 1 juli 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maxime BONNY die verschijnt voor de verzoekende partij en de heer Axel VAN RIE 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 het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO 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 20 juli 2012 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ichtegem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“uitbreiden van woning met creatie zorgwoning”*.

Uit de toelichtende nota bij de bouwaanvraag blijkt dat de verzoekende partij met zijn vrouw en hun 10-jarige zoon momenteel een eengezinswoning bewonen. De verzoekende partij en zijn vrouw denken nu reeds aan hun “oude dag” en willen het bouwvolume uitbreiden zodra zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken (binnen 6 jaar na indienen van de aanvraag). Het zou de bedoeling zijn dat de zoon de hoofdwoning betreft en alles onderhoudt. Dit zou als voordeel hebben *“dat wij dicht bij onze zoon wonen en kunnen terugvallen op zijn zorgen mocht dit nodig zijn”*.

2.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 februari 1979 vastgestelde gewestplan ‘Diksmuide-Torhout’, gelegen in agrarisch gebied.

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.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 juli 2012 tot en met 25 augustus 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling brengt op 28 augustus 2012 het volgende advies uit:

“ ...

*De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of landbouwactiviteiten, zodat deze moet geëvalueerd worden op basis van de normen van de wetgeving m.b.t. zonevreemde woningen en gebouwen.*

*In de toelichtingsnota staat vermeld dat de aanvragers binnen een 6-tal jaar de gevraagde uitbreiding wensen te betrekken omdat ze dan de pensioensgerechtigde*

leeftijd zullen bereikt hebben. Ze hopen dat hun zoon met zijn gezin de bestaande woning zal betrekken. Deze zoon is op heden slechts 10 jaar oud, zodat de motivatie zeer voorbarig is. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat een jongen van 16 jaar reeds een gezin zal hebben, en zelfstandig een woning zal betrekken en onderhouden. Op vandaag lijken de ouders, voor zover kan afgeleid worden uit hun motivatie, niet hulpbehoevend te zijn. Het is nog maar de vraag of hun zoon (die binnen 6 jaar dus 16 zal zijn) over 6 jaar zijn eventueel hulpbehoevende ouders voldoende zal kunnen helpen. O.i. kan hier momenteel geen sprake zijn van een zorgfunctie, en is het creëren van zorgwoning ook nog niet aan de orde. Een uitbreiding van de bestaande woning binnen de normen van de VCRO (volume max. 1000 m<sup>3</sup>, behoud van aantal wooneenheden,...) is wel aanvaardbaar. Als de aanvraag hieraan voldoet, is het gevraagde aanvaardbaar voor de afdeling Duurzame Landbouwon ontwikkeling.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 8 oktober 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

#### **Beknopte beschrijving van de aanvraag**

De aanvraag betreft het uitbreiden van een woning in het kader van de creatie van een zorgwoning. De uitbreiding omvat ruimten ter creatie van een zorgwoning en een gemeenschappelijke ruimte. De uitbreidingswerken situeren zich links tegenaan de bestaande woning.

De uiteindelijke ingebruikname van de zorgwoning is gepland over 6 jaar.

...

#### **Historiek**

De aanvraag werd twee maal besproken op een drie-partijenoverleg (op 10/01/2012 en op 04/05/2012). Tijdens deze 3PO's werden reeds de knelpunten in het dossier aangehaald. Er werd gesteld dat het ontwerp niet voldoende compact werd uitgevoerd (makkelijk afsplitsen van een tweede woning, niet voldoende onderschikt; geen fysisch geheel). De aanvrager werd gevraagd aan te tonen dat de gewenste uitbreiding in functie staat van het zorgwonen. Volgende werd gesteld: “Gezien het zorgwonen naar verluidt niet voor de nabije toekomst is, kan het ontwerp niet gunstig beoordeeld worden. Een uitbreiding van de bestaande woning kan tot max. 1000 m<sup>3</sup>, doch deze uitbreiding mag niet wijzen op een (ondergeschikte) tweede wooneenheid zolang er geen sprake is van zorgwonen.” De aanvrager heeft echter zijn voorstel niet gewijzigd op basis van de opmerkingen.

#### **Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening**

De aanvraag betreft de creatie van een zorgwoning. Er is echter onvoldoende voldaan aan de voorwaarden van een zorgwoning.

Art. 4.1.1. 18° zorgwonen: een vorm van wonen waarbij voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- a) in een bestaande woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd,
- b) de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid,
- c) de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde ruimten, maakt ten hoogste één derde uit van het bouwvolume van de volledige woning,
- d) de creatie van de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van:
  - 1) hetzij ten hoogste twee ouderen in de zin van de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen,

- 2) hetzij ten hoogste twee hulpbehoevende personen, zijnde personen met een handicap, personen die in aanmerking komen voor een tenlasteneming door de Vlaamse zorgverzekering, alsmede personen met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven,
- 3) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op de hoofd- en de ondergeschikte wooneenheid berust bij dezelfde titularis of titularissen.

a) en b) De zorgwoning in het ontwerp is geen ondergeschikte wooneenheid en is onvoldoende fysisch geïntegreerd bij de bestaande woning. Het perceel kan eenvoudig opgesplitst worden met links en rechts een halfopen woning. Daarenboven heeft de zorgwoning een aparte ingang aan de straatkant (via de fietsberging) en kan er een keuken worden voorzien in de leefruimte.

Bovendien is de zorgwoning van de hoofdwoning gescheiden d.m.v. een nieuw te bouwen garage. Na het beëindigen van de zorgfunctie is het concept zodanig uitgevoerd dat het niet evident is om hier één woning van te maken

c) De zorgwoning maakt ten hoogste één derde uit van het bouwvolume van de volledige woning indien de gemeenschappelijke ruimten niet worden mee gerekend. Hierbij dient vermeld dat er een extra gemeenschappelijke eetruimte bij wordt gecreëerd, terwijl de hoofdwoning reeds beschikt over een ruime eetruimte (geïntegreerd in de woonruimte) en ruime keuken.

d) de 'ouderen' waarvan sprake in dit dossier zijn pas binnen 6 jaar 60 jaar. Op dat moment wenst de aanvrager gebruik te maken van de zorgwoning. Op dat moment zal de zoon 16 jaar zijn en zou volgens de aanvrager de hoofdwoning samen met zijn gezin betrekken.

Er wordt geoordeeld dat het werkelijk gebruik als zorgwoning ter discussie staat. De aanvragers stellen zelf dat ze 'hopen' dat hun zoon de hoofdwoning betreft. Dit blijkt dus niet duidelijk te zijn. Indien de zoon daarin niet tegemoet komt, is het dus niet evident dat de zorgwoning effectief zal dienst doen. In dat geval kan de aanvrager eenvoudig de tweede 'ondergeschikte' woning afsplitsen om de gedane grote investering te kunnen compenseren.

### **Algemene conclusie**

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ichtegem verleent op 23 oktober 2012 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Het dossier is reeds meermaals (10 januari 2012 en 4 mei 2012) aan bod gekomen in een driepartijenoverleg (3P0). Hierbij werden volgende opmerkingen meegegeven:

"Voorwaarden (o.a.) — zie definitie 'zorgwonen' in codex:

één ondergeschikte wooneenheid

één fysiek geheel met hoofdwooneenheid (gemeenschappelijke ruimte(s), voldoende bouwtechnisch aansluitend en/of geïntegreerd, ...).

de ondergeschikte wooneenheid max. 1/3 van het bouwvolume van de volledige woning huisvesten van 2 'ouderen' of 2 'hulpbehoevende' personen

Aandachtspunten:

geheel als 1 woning functioneren (voor en na de zorgfunctie);

gemeenschappelijke ruimte (hall/keuken/leefruimte..);

géén aparte wooneenheid vormen;

timing: melden van de start en beëindiging van de zorgfunctie

→ Ontwerp mag niet wijzen op een volwaardige, afsplitsbare wooneenheid ("2de woning).

→ Het zorgwonen is niet voor de nabije toekomst. De woning kan conform de basisrechten voor zonevreemde constructies uitgebreid worden tot 1.000m<sup>3</sup> (zonder 2de/ondergeschikte wooneenheid).

Mail dd. 24/02/2012:

Zoals op het 3P0 reeds werd gesteld, opteren wij ervoor dat de uitbreiding (met zorgwoning) voldoende bouwfysisch aansluit en/of geïntegreerd is bij de hoofdwooneenheid, hetgeen hier slechts beperkt het geval is (aparte toegang via de fietsenberging, grotendeels vrijstaand volume, .. ). Is er een mogelijkheid om een grotere compactheid na te streven?

De aanvrager dient aan te tonen dat de gewenste uitbreiding in functie staat van het zorgwonen. Gezien het zorgwonen naar verluidt niet voor de nabije toekomst is, kan het ontwerp niet gunstig beoordeeld worden. Een uitbreiding van de bestaande woning kan tot max. 1000m<sup>3</sup>, doch deze uitbreiding mag niet wijzen op een (ondergeschikte) tweede wooneenheid zolang er geen sprake is van zorgwonen."

Volgens de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij decreet van 8 mei 2009 houdende de vaststelling en realisatie van rooilijnen, vormen de geldende bestemmingsvoorschriften op zichzelf géén weigeringsgrond bij de beoordeling, door de vergunningverlenende overheid, van aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning met betrekking tot bestaande woningen, gebouwen of constructies.

De aanvraag tot het uitbreiden van een alleenstaande eengezinswoning valt onder **art. 4.4.15** in de 'codex, inzake het uitbreiden van zonevreemde woningen. In toepassing van de regelgeving inzake zonevreemde gebouwen/constructies zijn de basisrechten enkel geldig bij hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte constructies.

De woning werd in het jaar 1983 vergund en wordt bewoond door het gezin van de aanvrager. In het voorliggende geval kan er aldus géén sprake zijn van verkrotting (zie tevens foto's). Het dossier is vergezeld van een volumeberekening, waaruit blijkt dat het bruto-bouwvolume de maximaal toegelaten brutobouwvolume van 1000m<sup>3</sup> niet wordt overschreden. De uitbreiding sluit harmonisch aan bij de bestaande woning inzake hoogte, vormgeving, materiaalgebruik... Het aantal wooneenheden (1) blijft gelijk.

Overeenkomstig art. 4.1.1, 18° in de 'codex' kan een zorgwoning (= vorm van wonen) worden toegestaan, ook bij een zonevreemde woning, als voldaan is aan onderstaande voorwaarden:

- In een bestaande woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd (1),
- de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid (2),

- de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde ruimten, maakt ten hoogste één derde uit van het bouwvolume van de volledige woning (3),
- de creatie van de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van (4):
  - o hetzij ten hoogste twee ouderen in de zin van de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen,
  - o hetzij ten hoogste twee hulpbehoevende personen, zijnde personen met een handicap, personen die in aanmerking komen voor een tenlasteneming door de Vlaamse zorgverzekering, alsmede personen met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven,
- de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op de hoofd- en de ondergeschikte wooneenheid berust bij dezelfde titularis of titularissen (5).

Op basis van het plan en de volumeberekening kan gesteld worden dat er voldaan is aan de eerste drie voorwaarden.

Op basis van het ingediend plan en de uitvoerige toelichtingsnota van de aanvragers kan niet getwijfeld worden aan de invulling van de vierde voorwaarde:

...

Het college kan niet akkoord gaan met de motivering van de externe adviezen gezien zij de wettelijke bepalingen omtrent de zorgwoning schenden.

Op 28/08/2012 werd advies uitgebracht door Duurzame Landbouwontwikkeling. Dit advies (ontvangen samen met het aanvraagdossier) is gunstig onder voorbehoud.

In het advies wordt gesteld dat hier momenteel geen sprake kan zijn van een zorgfunctie (gezien de huidige leeftijd van de zoon -10 jaar), waardoor het creëren van een zorgwoning nog niet aan de orde is.

Een uitbreiding van de bestaande woning binnen de normen van de VCRO is wel aanvaardbaar. De leeftijd van de zoon en de hulpbehoevendheid van de aanvragers is hier niet aan de orde.

Het is geen vereiste dat de zoon de hoofdeenheid bewoont net zoals de aanvragers niet direct de zorgwoning moeten betreden. Zij kunnen perfect eerst de zorgwoning aan de ouders laten. De aanvragers drukken alleen de hoop uit dat de zoon in de toekomst de wooneenheid betreft.

De Vlaamse Codex spreekt zich niet uit over de wijze waarop, door wie en wanneer een zorgwoning moet betrokken worden.

Omtrent het advies van AROHM:

- Na de bespreking in het 2P0 en de 3P0 werd het ontwerp aangepast. De knelpunten gelden dus niet geheel meer voor het nieuw concept.
- In het 2P0 en het 3P0 overleg werd gevraagd dat het concept compacter dient te worden. Zoals duidelijk in de toelichtingnota van de aanvragers staat, wordt gekozen voor een concept van maximale lichtinval en wooncomfort
- Het compacter maken van de woning zou voor gevolg hebben:
  - -dat in sommige woongedeelten helemaal geen of slechts weinig lichtinval is (dus kunstlicht gebruiken)
  - -dat het gebruik van de gemeenschappelijke gedeelten (keuken en

eetruimte) wegvalt tenzij er grote ingrepen gebeuren.

- *Waarom compacter bouwen als daardoor aan leefkwaliteit en wooncomfort ernstig wordt ingeboet?*

*Er kan ook geen discussie zijn over de ondergeschiktheid van de zorgwoning. Van zodra het nieuwe gedeelte bewoond wordt door ouderen +60 of hulpbehoevenden, is de zorgwoning automatisch ondergeschikt (Memorie van toelichting).*

- *Een zonevreemde woning kan nooit opgesplitst worden. De wetgeving laat dit niet toe. Hiervoor is een bouwvergunning nodig die niet kan afgeleverd worden. De vrees is dus onterecht.*
- *Volgens bouwplan gaat het duidelijk over bewoning (living, berging, slaapkamer,...) De wetgeving inzake zonevreemde woning laat enkel uitbreiding voor bewoning toe in het kader van zorgwonen. Dus er kan geen twijfel zijn over het concept 'zorgwonen'*
- *De zorgwoning heeft geen aparte ingang via de berging Dat was het geval op het oude bouwplan en werd aangepast. Nu is er enkel nog sprake van een garagepoort aan de straatkant. De opmerking dat aan de knelpunten niet werd voldaan, is dus ongegrond.*
- *Het kan niet de bedoeling om er later of vroeger één woning van te maken. De hoofd- en zorgwoning zullen steeds een zorgfunctie vervullen, hetzij voor de intrek van de aanvragers, hetzij na het overlijden van aanvragers. Op die manier kan de investering in de zorgwoning in de toekomst blijven renderen en wordt blijvend tegemoet gekomen aan de nood aan zorg woningen*
- *Dat de garage ingepland is tussen leefruimte en het gemeenschappelijke eetruimte is volledig te wijten aan de oriëntering van het concept. De leefruimte is westelijk gericht (zoninval) en de garage oostelijk (schaduwkant). Het concept is er precies op gericht om een maximum aan lichtinval en dus leefkwaliteit in de woning te creëren.*
- *Voor het overige worden veronderstellingen gemaakt die op niets gesteund zijn. De leefruimte in de zorgwoning valt zeer klein uit en bestaat uit een TV-hoek en een zithoek, De eetruimte is - zoals op plan voorzien - gemeenschappelijk.*
- *De veronderstelling dat er een keukentje in de zithoek zou geïnstalleerd worden, is louter speculatief.*
- *Trouwens in de Vlaamse Codex is nergens sprake van wat gemeenschappelijk dient te zijn... Belangrijk is dat er een zorgfunctie is waarbij ouderen of hulpbehoevenden op een aanvaardbare wijze worden gehuisvest met voldoende wooncomfort en -kwaliteit en als het even kan met de nodige privacy.*

#### **CONCLUSIE :**

*Het college besluit dat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving en kan het advies van AROMH dan ook niet aanvaarden, gezien de Motivering indruist tegen de wettelijke bepalingen aangaande de zorgwoning.*

*Het concept beantwoordt volledig aan de formele vereisten van de zorgwoning. Het is de taak van de gemeente de zorgwoning te promoten om ouderen langer in het vertrouwde omgeving te laten verblijven.*

*Het is zelfs een maatschappelijke vraag om zorgwoningen te creëren met oog voor*

*leefkwaliteit en zelfstandigheid.*

*Ook is de omvang van de uitbreiding verantwoord en volledig geïntegreerd en heeft het een identiek architecturaal uitzicht als de bestaande woning alsook de omgeving. De bouwvergunning kan worden toegekend.*

...

#### **TOETSING AAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Het gevraagde kan, onder voorwaarden, in overeenstemming gebracht worden met de wettelijke bepalingen.*

*Het gevraagde bevindt zich binnen een strook lintbebouwing langsheen een gemeenteweg nabij de kerk van het voormalig straatdorp Bekegem. Deze lintvormige uitloper van de woonconcentratie 'Bekegem' wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van open en halfopen woonbebouwing. De aanvraag beoogt een uitbreiding van de bestaande, vergunde (zonevreemde) halfopen woning. Daarnaast wordt tevens een zorgwoning beoogd in het gedeelte van de uitbreiding. De uitbreiding sluiting inzake hoogte, vormgeving en materiaalgebruik aan bij de bestaande woning.*

*Gezien de situering en de vormgeving zal het straatbeeld slechts beperkt, doch niet in negatieve zin, worden gewijzigd.*

*Het gevraagde wordt uitgevoerd in duurzame en voor de omgeving aanvaardbare materialen.*

*Het gevraagde wordt opgericht op voldoende afstand van de perceelsgrenzen, zodat er géén hinder voor de buren/derden moet verwacht worden (tevens géén bezwaarschrift).*

*In het ontwerp wordt gekozen om de bestaande woning minimaal te verbouwen en maximaal rekening te houden met de oriëntatie. Er is een gemeenschappelijke inkom, eetruimte en keuken. De inplanting van de bijkomende garage wordt enkel ingegeven vanuit de oriëntatie, teneinde maximaal lichtinval te behouden/bekomen. Dit onderbouwt ook de minimale aansluiting tussen beide constructies. Hierbij dient opgemerkt dat het terrein voldoende omvangrijk is.*

*De aanvraag is stedenbouwkundig aanvaardbaar en tast de goede plaatselijke ordening niet aan.*

...

#### **BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 23 oktober 2012 HET VOLGENDE:**

*Het college van burgemeester en schepenen geeft de vergunning af aan de aanvrager, die ertoe verplicht is het college van burgemeester en schepenen per aangetekende brief op de hoogte te brengen van het begin van de handelingen waarvoor vergunning is verleend, ten minste acht dagen voor de aanvatting van die handelingen.*

*De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:*

- het verplicht hergebruik van opgevangen hemelwater d.m.v. een pomp en apart leidingcircuit;*
- de klant dient zelf in te staan voor het plaatsen van de gescheiden privé-riolering voor zijn nieuwe woning tot aan de huisaansluitputjes en is verplicht deze uit te voeren volgens de wettelijke bepalingen ter zake - Infrax staat in de voor*



*aansluiting van de privé-riolering op het rioleringsnet - het naleven van het advies van Infrax;*

- de creatie van de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van: o hetzij ten hoogste twee ouderen in de zin van de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen,*
- hetzij ten hoogste twee hulpbehoevende personen, zijnde personen met een handicap, personen die in aanmerking komen voor een tenlasteneming door de Vlaamse zorgverzekering, alsmede personen met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven,*
- alle kosten voor (eventuele) werken/aansluitingen/uitbreidingen aan de nutsvoorzieningen (riolering, gas, elektriciteit, telefonie, ...) en het openbaar domein zijn ten laste van de initiatiefnemer/rechtverkrijgende;*
- de werken strikt te beperken tot deze voorzien in het ingediende dossier.*

*...”*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement RWO, afdeling West-Vlaanderen tekent tegen deze beslissing op 20 november 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 januari 2013 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 29 januari 2013 beslist de verwerende partij op 21 februari 2013 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

## **2 GELDENDE WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN**

*De aanvraag is volgens het gewestplan ‘Diksmuide-Torhout’ (KB 05/02/1979) gelegen in een agrarisch gebied.*

*...*

*De aanvraag ligt niet in een RUP/BPA/verkaveling.*

## **3 VERSLAG PROVINCIAAL STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR (art. 4.7.22. VCRO)**

*De Deputatie heeft kennis genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De conclusie luidt als volgt:*

*...*

### **4A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

*De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in Ichtegem, meer bepaald in Bekegem, in de Bevrijdingsweg. Het betreft een zonevreemde woning in agrarisch gebied. Op het perceel komt een kleine bungalow met plat dak voor, waar aanvrager woont.*

*De omgeving wordt gekenmerkt door een landelijk woongebied zowel rechts van de woning, als aan de overzijde van de woning, en dat met voornamelijk open eengezinswoningen.*

*Het ontwerp voorziet in het uitbreiden van de woning en het creëren van een ondergeschikte woning, door aanvrager omschreven als zorgwoning.*

Op het moment van de aanvraag zijn aanvragers 54 jaar, hun zoontje 10 jaar oud.

#### **4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

De aanvraag voorziet in het uitbreiden van een bestaande woning in agrarisch gebied, dit in functie van de creatie van een zorgwoning. De aanvraag moet dan ook worden getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies (artikel 4.4.10 ev. VCRO) Het uitbreiden van een bestaande woning kan slechts leiden tot een maximaal bouwvolume van 1000m<sup>3</sup> (bruto). Herbouwen van bijgebouwen kan enkel binnen de bestaande volumes, en indien deze hoofdzakelijk vergund werden. De bijzondere toetsing inzake de vraag naar het behoud van het architecturaal karakter (artikel 4.4.11 VCRO) komt pas bij een eventuele toetsing van de aanvraag op het vlak van de goede ruimtelijke ordening aan bod.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in zijn verslag aangaande de mogelijkheid tot creatie van een zorgwoning het volgende vast:

*“Het betreft een bijzondere aanvraag met precedentswaarde. In feite wordt een permanente zorgwoning voorgesteld, en dat als uitbreiding bij een bestaande woning, zo wordt ook toegegeven door aanvrager in zijn replieknota dd 15.01.13.*

Art. 4.1.1., 18° VCRO definieert het begrip “zorgwonen” als volgt :

een vorm van wonen waarbij voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- a) in een bestaande woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd,
- b) de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid,
- c) de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde ruimten, maakt ten hoogste één derde uit van het bouwvolume van de volledige woning,
- d) de creatie van de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van:
  - 1) hetzij ten hoogste twee ouderen in de zin van de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen,
  - 2) hetzij ten hoogste twee hulpbehoevende personen, zijnde personen met een handicap, personen die in aanmerking komen voor een tenlasteneming door de Vlaamse zorgverzekering, alsmede personen met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven,
- e) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op de hoofd- en de ondergeschikte wooneenheid berust bij dezelfde titularis of titularissen.

Art. 4.2.4. VCRO bepaalt enkele bijzonderheden inzake zorgwonen

§1. In zoverre de verwezenlijking van een ondergeschikte wooneenheid met het oog op de creatie van een vorm van zorgwonen vergunningsplichtig is, wordt deze vergunningsplicht van rechtswege omgezet in een meldingsplicht, op voorwaarde dat de ondergeschikte wooneenheid verwezenlijkt wordt binnen het bestaande bouwvolume van de woning.

Het beëindigen van de zorgsituatie, vermeld in artikel 4.1.1, 18°, d), is eveneens

*meldingsplichtig.*

*§2. Indien een bestaande zorgwoning, na het beëindigen van de zorgsituatie, aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden, is daartoe een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning voor het opsplitsen van een woning vereist.*

*Uit bovenstaande decretale bepalingen moet afgeleid worden dat het voorzien van een zorgwoning als uitbreiding van een bestaande woning vergunningsplichtig is. Vooral de voorwaarden dat het om een ondergeschikte (geen nevengeschikte) wooneenheid moet gaan, en het zorgwonen betreft (niet huisvesting van ouderen tout court) zijn van belang. Overigens is zorgwonen weliswaar mogelijk het oog op het huisvesten van ouderen, maar moet meteen opgemerkt worden dat een aanvraag door mensen die nog maar 54jaar oud zijn minstens voorbarig is en geenszins uitgaat van een actuele nood. Met andere woorden, op heden is er hoegenaamd geen sprake van een het creëren van een zorgsituatie.*

*Vragen die zich voordoen bij voorliggende aanvraag*

*-In de toelichtingsnota bij het plan geeft aanvrager aan dat hij de ondergeschikte (kleine) woning zal betrekken op 60-jarige leeftijd, over 5 jaar. De zoon zal dan 16 jaar oud zijn. Zal de zoon dan mee naar de ondergeschikte woning verhuizen?*

*-Wie gaat er over vijf jaar in het 2/3 deel wonen? Een gezin dat zorgt voor de aanvrager?*

*Het is weinig waarschijnlijk dat dergelijke huurder gevonden zal worden, deze oplossing wordt nochtans door aanvrager gesuggereerd.*

*In een bijkomende motivatie aan de Deputatie dd 15.01.13 repliceert aanvrager dat 'indien de zoon de hoofdwoning niet zou betrekken, in dat geval uitgekeken zal worden naar een welwillend gezin dat bereid is de zorgfunctie op zich te nemen'. Dit is niet aannemelijk.*

*-Als de vergunning verleend wordt, moet binnen de twee jaar gestart worden met de werken, moet de woning winddicht zijn drie jaar na aanvang der werken. Over 5 jaar, als de zoon 16 jaar is, moet de vergunning grotendeels gerealiseerd zijn. En dan? Enige mogelijkheid lijkt dat tot de zoon het huis verlaat de zorgwoning verhuurd wordt aan een koppel zestigplussers. Dit in tegenspraak met de bewering van aanvrager dat hij de zorgwoning zal betrekken op 60-jarige leeftijd.*

*-Bedoeling is dat de zorgwoning 1/3 groot is, de ouders wonen dus in het kleine deel. Dat is een voorwaarde voor zorgwonen. Dit is niet realistisch als de zoon over 11 jaar pas 21 is? Of gaat men werkelijk een 'zorggezin' zoeken voor zichzelf?*

*Daar waar in de codex uitdrukkelijk over ZORGWONEN gesproken wordt, beperkt aanvrager dit begrip tot 'blijven wonen in de vertrouwde omgeving'. Hierdoor acht hij het redelijk dat zijn woning in feite opgesplitst wordt, en het grootste deel verhuurd wordt aan een vreemd gezin. Of dat hij blijft wonen in het grote deel, en het kleine deel aan zestigplussers verhuurd wordt. Het aspect zorgen komt niet aan bod. Stellen dat een zorggezin gezocht zal worden, is niet aannemelijk. Het is niet de bedoeling van het decreet om zonevreemde woningen op te splitsen in een deel voor een gewoon gezin en een deel voor twee zestigplussers. Dit zit er in*

*deze nochtans aan te komen, zo blijkt ook uit de beweringen van aanvrager.*

*Het feit dat men een derde (een huurder) zal moeten zoeken, impliceert dat men op heden geen zekerheid heeft dat er sprake is van “zorgwonen”.*

*In de beslissing van het schepencollege worden voortvarende conclusies getrokken. Stellen dat ‘het toegestaan is om een ander gezin dan deze van hun zoon tot de hoofdeenheid toe te laten, of andere senioren dan zichzelf tot de zorgwoning’, is kort door de bocht. Toegevoegd wordt dat alleen de zorgfunctie moet worden verzekerd door ‘onder meer’ het gemeenschappelijk gebruik van keuken en eetruimte. Opgemerkt kan worden dat het, vrijgesteld van vergunning, makkelijk mogelijk is een kitchenette in de ondergeschikte woning te installeren, bijvoorbeeld aan het raam bij de tafel. Op de woorden ‘onder meer’ wordt niet verder ingegaan. De zorgfunctie is geenszins verzekerd.*

*Vooraf het permanente karakter is onaanvaardbaar, waarbij de vraag zich stelt in hoeverre de zorgfunctie gerealiseerd wordt. Het gevaar bestaat dat geen ondergeschikte maar een nevensgeschikte woongelegenheden het geval zal zijn. Aanvrager toont immers niet aan dat hij in eerste instantie zal ‘zorgen’ voor twee ouderen, of dat hij in tweede instantie ‘verzorgd’ zal worden door een zorggezin. Een gemeenschappelijke keuken volstaat geenszins om de zorgfunctie te verzekeren, zoals boven toegelicht. Het installeren van een tweede keuken is vrijgesteld van vergunning.*

*Overigens het creëren van zorgwonen impliceert dat de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van :*

- a) Hetzij ten hoogste twee ouderen in de zin van de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen,*
  - b) Hetzij ten hoogste twee hulpbehoevende personen, zijnde personen met een handicap, personen die in aanmerking komen voor een tenlasteneming door de Vlaamse zorgverzekering, alsmede personen met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven,*
- Uit geen enkel stuk van het dossier blijkt dat de aanvrager onder één van bovenvermelde categorieën valt.*

*De indruk rijst dan ook dat er sprake is van het creëren van een bijkomende tweede woongelegenheden, het geen strijdig is met artikel 4.4.15 VCRO. (verbod op het uitbreiden van het aantal woongelegenheden)”*

*Tijdens de hoorzitting stellen aanvragers dat zij ook in hun oude dag, wanneer zij niet meer in staat zullen zijn om hun woning en tuin te onderhouden, hun huidige woonst willen blijven betrekken. Derden zullen worden aangesproken om voor hen te zorgen en de nodige onderhouds- en herstellingswerken aan de woning door te voeren. De aanvraag wordt nu reeds ingediend omdat aanvragers niet willen wachten tot zij de leeftijd van 60 jaar hebben bereikt vermits zij dan niet meer in staat zullen zijn een vergunningsprocedure in te stellen en het bouwproces op te volgen. De burgemeester stelt dat er geen sprake is van een precedent vermits wordt voldaan aan alle wettelijke voorwaarden die de VCRO in dit verband stelt. Dit is ook de reden waarom de gemeente het nochtans bindend advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet heeft gevolgd in haar vergunningsbeslissing.*

*De deputatie stelt vast dat er op heden geen sprake is van een zorgbehoevende situatie, dit wordt ook door de aanvragers bevestigd. Nog los van de vraag op welke leeftijd men als zorgbehoevende kan worden beschouwd, dient er op basis van artikel 4.1.1, 18° VCRO wel degelijk sprake te zijn van een zorg- of hulpbehoevende situatie alvorens er sprake kan zijn van een situatie inzake zorgwonen. De aanvraag voldoet derhalve op heden niet aan de voorwaarden gesteld door de VCRO. Ook de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar komt in zijn verslag herhaaldelijk tot dezelfde vaststelling. Het feit dat er sprake moet zijn van een zorgsituatie is van het grootste belang, zolang dit niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld kan de aanvraag, hetzij tijdelijk hetzij langdurig, aanleiding geven tot de creatie van een bijkomende woongelegenheid zoals nochtans uitdrukkelijk verboden door artikel 4.4.15 VCRO! Ook de provinciaal stedenbouwkundig deelt deze bemerking en stelt in zijn verslag dezelfde legaliteitsbelemmering vast. In dit opzicht treedt de deputatie het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bij.*

...

#### **4C      BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Bovenstaande legaliteitsbelemmering maakt een opportuniteitsbeoordeling irrelevant.*

*Volledigheidshalve kan nog worden verwezen naar de toetsing van de aanvraag op het vlak van beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zoals omschreven in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar:*

*“Vraag is hoe ver men moet gaan in de creatie van woningen voor ouderen vanaf 60 jaar. Zoals hoger aangehaald blijkt uit geen enkel stuk van het dossier dat aanvrager zich onder één van beoogde categorieën van ouderen valt. Zoals hoger ook aangehaald is er ook geen sprake van het creëren van een actuele zorgsituatie.*

*Bovendien moet worden gewezen op de specifieke situatie van de aanvraag. Het betreft een zonevreemde woning waarvoor een specifiek verbod geldt om bijkomende woongelegenheden te creëren. Hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat artikel 4.4.4 §2 VCRO uitdrukkelijk een stedenbouwkundige vergunning voor het opsplitsen van een woning oplegt wanneer de bestaande zorgwoning, na het beëindigen van de zorgsituatie, aangewend zal worden voor de huisvesting van meerdere gezinnen of alleenstaanden.*

*Met andere woorden indien een zorgsituatie komt te beëindigen en de woongelegenheid wordt gebruikt voor huisvesting, is een stedenbouwkundige vergunning voor het opsplitsen van een woning vereist.*

*Het is duidelijk dat in dergelijk geval nooit een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor het opsplitsen van zonevreemde woningen.*

*Voorliggend dossier komt vandaag voor als een permanente tweewoonst, in agrarisch gebied. Dat kan niet de bedoeling zijn en zou aanleiding geven tot ongewilde neveneffecten, zoals speculatie met agrarische gebied. Een nefaste ontwikkeling voor dit zo al fel belaagde gebied.*

*De argumenten van beroeper zijn uitgebreid. Zo stelt aanvrager bijvoorbeeld dat hij overwogen heeft een dakappartement te bouwen maar geen trappen wenst. Een dakappartement zou echter ingaan tegen het voorschrift dat ook bij*

*uitbreidingen het architecturaal karakter, dus het aantal bouwlagen dient behouden. Zo geeft aanvrager bijvoorbeeld een mening van een senator weer, die zorgwonen gelijkstelt aan kangoeroewonen. Bij het tweede zijn het echter de ouders die de kinderen laten inwonen, een heel ander verhaal. Zo wordt in de nota bij de aanvraag ook gesteld dat de zoon later in de bestaande woning blijft wonen, om aan te tonen dat de nu bijgebouwde woongelegenheden voor twee ouderen ondergeschikt is. De jongen is 10 jaar, misschien 11 intussen. Waar en hoe hij zal wonen over vijf jaar, laat staan over tien, kan moeilijk nu reeds voorspeld worden. Wanneer zal hij zelfstandig wonen, en wat intussentijd?*

*Daar waar aanvrager opmerkt dat hij ook eerst een uitbreiding tot 1000m<sup>3</sup> had kunnen aanvragen om dan pas later door middel van een meldingsplicht een zorgwoning aan te vragen kan hij evenmin gevolgd worden: ook in dit geval zal de melding moeten uitgaan van een zorgsituatie, die er vandaag niet is.*

*Het voorstel is derhalve niet passend in zijn omgeving en niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.”*

#### **4D CONCLUSIE**

*Overwegende dat de aanvraag strekt tot het uitbreiden van de woning en het inrichten van een zorgwoning; dat de bouwplaats gelegen is in het agrarisch gebied; dat de aanvraag in het bijzonder moet worden getoetst aan de artikelen 4.1.1, 18° en 4.2.4 VCRO inzake het zorgwonen; dat er op heden geenszins sprake is van een zorg- of hulpbehoevende situatie in de zin van voormelde artikelen van de VCRO; dat gelet op het ontbreken van een actuele zorgsituatie de aanvraag aanleiding kan geven tot de creatie van een bijkomende woongelegenheden in strijd met artikel 4.4.15 VCRO; dat er derhalve een legaliteitsbelemmering is om de aanvraag te vergunnen;  
...”*

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. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 1.1.4 VCRO, van artikel 4.1.1, 18° VCRO, van artikel 4.3.1 en artikel 7.5.9 VCRO, van de artikelen 11, 13 en 14 van “het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004”, van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna Inrichtingsbesluit), en van de formele en de materiële motiveringsplicht.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat de huidige aanvraag te weerhouden is als uitbreiding van een zonevreemde woning en dat zij voldoet aan de bepalingen voor het creëren van een zorgwoning.

In eerste instantie geeft de verzoekende partij een theoretische beschouwing over het zonevreemd verbouwen en uitbreiden, stellende dat de creatie van een zorgwoning bij een zonevreemde woning niet leidt tot de vermeerdering van het aantal wooneenheden.

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat de aanvraag wel degelijk voldoet aan alle voorwaarden van artikel 4.1.1, 18° VCRO en 4.2.4 VCRO en stelt zij voorop dat een zorg- of hulpbehoevende situatie niet onmiddellijk aanwezig moet zijn op het ogenblik van de aanvraag. Artikel 4.1.1, 18° VCRO bepaalt immers dat de creatie van een ondergeschikte wooneenheid gebeurt “*met het oog op*” het huisvesten van hulpbehoevende personen. Daarenboven wijst de verzoekende partij er op dat bij de initiële aanvraag zulks nog niet het geval was, maar dat door de verslechterde gezondheidssituatie van de schoonouders (77 en 78 jaar) hier nu wel aan voldaan wordt.

De verzoekende partij stelt ook dat “*met het oog op*” betekent dat de zorgwoning maar in gebruik kan genomen worden op het ogenblik dat de behoefte ontstaat. Zij verwijst daarvoor naar artikel 4.2.4, §1 VCRO dat een meldingsplicht oplegt.

In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening en dat de verwerende partij volgens haar niet kan stellen dat deze opportuniteitsbeoordeling irrelevant is gelet op de vastgestelde legaliteitsbelemmering. Wanneer de verwerende partij dan stelt dat zij vreest dat de huidige aanvraag een permanente tweewoonst beoogt in agrarisch gebied, is er volgens de verzoekende partij niets dat daarop wijst en kan een strijdig gebruik in de toekomst geen reden zijn om te oordelen dat de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij niet betwist dat de creatie van een zorgwoning in agrarisch gebied mogelijk is volgens de bepalingen van de VCRO en dit in afwijking op de basisrechten. Zij stelt dat zij echter terecht heeft geoordeeld dat ten tijde van de vergunningsaanvraag geen sprake was van een actuele zorgsituatie, en dat de verzoekende partij dit ook erkent in haar verzoekschrift. In zoverre er nu wel sprake zou zijn van een zorgsituatie in hoofde van de schoonouders, betreft dit een nieuw gegeven dat de verwerende partij niet bij haar beoordeling kon betrekken.

In zoverre de verzoekende partij stelt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, wijst de verwerende partij er op dat dit kritiek betreft op een overtoollig weigeringsmotief. In de bestreden beslissing wordt immers zelf aangegeven dat er een legaliteitsbelemmering bestaat om de aanvraag te vergunnen.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat er voor de effectieve ingebruikname van de zorgwoning een meldingsplicht geldt, en dat slechts op dat ogenblik aan de voorwaarden van ouderdom of hulpbehoevendheid dient voldaan te worden. De verwerende partij gaat er volgens de verzoekende partij verkeerdelijk vanuit dat men een zorgwoning pas kan aanvragen wanneer men hulpbehoevend of 60 jaar is.

Volgens de verzoekende partij is de problematiek van de hulpbehoevende schoonouders wel degelijk al aan bod gekomen, meer in het bijzonder in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 23 oktober 2012 waarbij werd gesteld: “*...Het is hen ook*

*toegestaan andere hulpbehoevenden of senioren dan zichzelf tot de zorgwoning toe te laten (vb hun ouders)...*". De verwerende partij zou dan ook voorbij gaan aan het gegeven dat een dergelijke woning voor niets anders kan gebruikt worden dan voor hulpbehoevenden of 60 plussers. Enig ander gebruik, staat gelijk aan een misbruik.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij laat na uiteen te zetten in welke zin de bestreden beslissing het door haar aangevoerde artikel 20 van het Inrichtingsbesluit en van artikel 7.5.9 VCRO schendt. In zoverre het middel betrekking heeft op deze artikelen is het onontvankelijk. De verzoekende partij roept tevens een schending in van de artikelen 11, 13 en 14 van "het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004" waarbij zij nalaat aan te duiden om welk besluit dit eigenlijk gaat en op welke wijze de aangehaalde bepalingen geschonden zouden zijn. In zoverre het middel betrekking heeft op deze laatste aangevoerde schending is het eveneens onontvankelijk.

2.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de aanvraag voorziet in de uitbreiding van een zonevreemde woning waarbij de verzoekende partij aangeeft dat deze uitbreiding zou gebeuren met het oog op de "creatie van een zorgwoning".

Artikel 4.4.15 VCRO bepaalt wat de uitbreiding van een zonevreemde woning betreft het volgende:

*"Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning is vergunbaar, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m<sup>3</sup> en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.*

*De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, gelden niet in:*

*1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;*

*2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren."*

Uit bovenstaande bepaling volgt dat een uitbreiding van een zonevreemde woning in agrarisch gebied in aanmerking kan komen voor een vergunning, indien het bouwvolume beperkt blijft tot 1000m<sup>3</sup> en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden niet uitgebreid wordt.

In de parlementaire voorbereiding bij het artikel 4.2.1, 7° VCRO inzake de vergunningsplichtige handelingen wordt vermeld *"De creatie van vormen van zorgwonen wordt niet beschouwd als het wijzigen van het aantal woongelegenheden, als vermeld in het eerste lid, 7°"*. (Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 499).

Het creëren van een zorgwoning is in principe dus wel mogelijk bij toepassing van de basisrechten voor zonevreemde woningen.

Hieruit volgt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan niet alleen het voldoen aan de voorwaarden van de basisrechten zal moeten nagaan, maar tevens zal moeten onderzoeken of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.1.1, 18° VCRO, waarin de definitie van het zorgwonen wordt opgenomen.

Hieruit volgt dan ook dat indien de aanvraag niet voldoet aan één van de voorwaarden uit het hieronder geciteerde artikel 4.1.1, 18° VCRO, en dus niet aanzien kan worden als een zorgwoning, de aanvraag eveneens artikel 4.4.15 VCRO schendt aangezien er dan wel sprake is van een bijkomende woongelegenheden.



Uit de bestreden beslissing blijkt dat er is voldaan aan de voorwaarde van de volumeuitbreiding zoals voorzien in artikel 4.4.15 VCRO. Er lijken ook geen problemen te zijn met het hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot karakter van de bestaande woning.

3.

Artikel 4.1.1, 18° VCRO, zoals dit gold ten tijde van de bestreden beslissing, definieert zorgwonen als volgt:

*“zorgwonen: een vorm van wonen waarbij voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:*

- a) in een bestaande woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd,*
- b) de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid,*
- c) de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde ruimten, maakt ten hoogste één derde uit van het bouwvolume van de volledige woning,*
- d) de creatie van de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van:*

- 1) hetzij ten hoogste twee ouderen in de zin van de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen,*
- 2) hetzij ten hoogste twee hulpbehoevende personen, zijnde personen met een handicap, personen die in aanmerking komen voor een tenlasteneming door de Vlaamse zorgverzekering, alsmede personen met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven,*
- e) de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op de hoofd- en de ondergeschikte wooneenheid berust bij dezelfde titularis of titularissen.”*

Met betrekking tot de “zorgbehoevende situatie” oordeelt de bestreden beslissing als volgt:

*“De deputatie stelt vast dat er op heden geen sprake is van een zorgbehoevende situatie, dit wordt ook door de aanvragers bevestigd. Nog los van de vraag op welke leeftijd men als zorgbehoevende kan worden beschouwd, dient er op basis van artikel 4.1.1, 18° VCRO wel degelijk sprake te zijn van een zorg- of hulpbehoevende situatie alvorens er sprake kan zijn van een situatie inzake zorgwonen. De aanvraag voldoet derhalve op heden niet aan de voorwaarden gesteld door de VCRO. Ook de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar komt in zijn verslag herhaaldelijk tot dezelfde vaststelling. Het feit dat er sprake moet zijn van een zorgsituatie is van het grootste belang, zolang dit niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld kan de aanvraag, hetzij tijdelijk hetzij langdurig, aanleiding geven tot de creatie van een bijkomende woongelegenheid zoals nochtans uitdrukkelijk verboden door artikel 4.4.15 VCRO! Ook de provinciaal stedenbouwkundig deelt deze bemerking en stelt in zijn verslag dezelfde legaliteitsbelemmering vast. In dit opzicht treedt de deputatie het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bij.”*

Uit deze overwegingen volgt dat de verwerende partij van oordeel is dat de aanvraag niet voldoet aan één van de twee voorwaarden van artikel 4.1.1, 18°, d) VCRO omdat er geen sprake is van een actuele zorgsituatie. Uit het niet voldoen aan deze voorwaarde volgt dat er geen sprake kan zijn van een zorgwoning en dat de aanvraag tevens in strijd is met artikel 4.4.15 VCRO.

4.

4.1

De eerste voorwaarde uit artikel 4.1.1, 18°, d) VCRO verwijst naar de gecoördineerde decreten van 18 december 1991 inzake voorzieningen voor ouderen waar in artikel 2, 2° een definitie is opgenomen van de categorie “ouderen”, waarbij gesteld wordt dat “ouderen” personen zijn van 60 jaar of ouder zijn. Het woonzorgdecreet van 13 maart 2009, in werking getreden op 1 januari 2010 heeft de gecoördineerde regelgeving van 1991 grotendeels opgeheven en in voormeld woonzorgdecreet worden “ouderen” omschreven als personen van 65 jaar of ouder. De Raad stelt vast dat artikel 4.1.1, 18°, d) VCRO nog niet werd aangepast aan de gewijzigde regelgeving van het woonzorgdecreet.

Hoe dan ook, aangezien de verzoekende partij zelf stelt dat zij (net zoals de echtgenote) 54 jaar is bij het indienen van de aanvraag, kan moeilijk betwist worden dat aan deze eerste voorwaarde niet voldaan is.

De tweede voorwaarde voorziet dat de creatie van de ondergeschikte woongelegenheid bedoeld is met het oog op het huisvesten van ten hoogste twee personen die hulpbehoevend zijn. Het hulpbehoevend karakter kan blijken uit het feit dat deze personen in aanmerking komen voor tegemoetkoming in het kader van de zorgverzekering, dan wel dat het personen met een handicap zijn of personen “*met een nood aan ondersteuning om zich in het thuismilieu te kunnen handhaven*”.

4.2

De verwerende partij komt in haar bestreden beslissing tot het besluit dat er “op heden” geen sprake is van een zorgbehoevende situatie. Zij wijst er op dat dit ook door de verzoekende partij wordt bevestigd.

Uit het aanvraagdossier blijkt immers dat de verzoekende partij de creatie van de zorgwoning vroeg met de idee om zelf in de ondergeschikte wooneenheid te gaan wonen en zijn zoon in de oorspronkelijke bouw. Terecht oordeelde zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de verwerende partij dat er ten tijde van de aanvraag in deze visie geen sprake is van een zorgbehoevende situatie: de aanvrager, verzoekende partij is 54 jaar en de zoon 10 jaar.

In een aanvullende nota van 15 januari 2013, neergelegd naar aanleiding van de hoorzitting bij de verwerende partij en na kennisname van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, stelt de verzoekende partij: *“het is onze diepste verlangen om onze verruimde woning te kunnen delen met onze zoon. Het zou fantastisch zijn, mocht hij er met z'n gezin intrekken, alles onderhouden en ons een zorgeloze oude dag kunnen bezorgen.....Dat onze zoon niet in de woning zou trekken, zou jammer zijn. Maar het zal er ons niet van weerhouden onze zorgwoning te bewonen. In dit geval moeten wij uitzien naar een welwillend gezin dat bereid is de hoofdwoning te betrekken en de zorgfunctie op zich te nemen.”*

Ook naar aanleiding van deze uiteenzetting kan de verwerende partij dan ook terecht afleiden dat, ten tijde van de behandeling van het beroepsdossier, er geen zorgbehoevende situatie was.

4.3

De verwerende partij oordeelde als volgt dat de hulpbehoevende situatie geen onzeker en toekomstig karakter mag hebben:

“...  
“

*Het feit dat er sprake moet zijn van een zorgsituatie is van het grootste belang, zolang dit niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld kan de aanvraag, hetzij tijdelijk hetzij langdurig, aanleiding geven tot de creatie van een bijkomende woongelegenheid zoals nochtans uitdrukkelijk verboden door artikel 4.4.15 VCRO! Ook de provinciaal*

*stedenbouwkundig deelt deze bemerking en stelt in zijn verslag dezelfde legaliteitsbelemmering vast.*

*...*

Volgens de verzoekende partij dient er echter slechts sprake te zijn van een toekomstige hulpbehoevende situatie gelet op de bewoordingen “met het oog op”. Zij verwijst tevens naar artikel 4.2.4, §1 VCRO en stelt terzake: *“met oog op betekent dat deze zorgbehoefte niet onmiddellijk dient aanwezig te zijn doch dat de zorgwoning uiteindelijk maar in gebruik kan worden genomen op het ogenblik dat deze behoefte ontstaat. Artikel 4.2.4, §1 VCRO legt hier een meldingsplicht op”*.

De verzoekende partij citeert vervolgens de memorie van toelichting, maar slechts gedeeltelijk en onder een verkeerd nummer en koppelt daar ook verkeerde gevolgen aan vast.

*“319. Het nieuwe artikel 92, 18°, DRO definieert de term “zorgwonen”.*

*In voorliggend ontwerpartikel wordt nu gesteld dat de verwezenlijking van een zorgwoning door middel van de creatie van een ondergeschikte wooneenheid meldingsplichtig in plaats van vergunningsplichtig is, op voorwaarde dat de ondergeschikte wooneenheid gecreëerd wordt binnen het bestaande bouwvolume van de woning (125). Deze specifieke meldingsplicht vervangt dus de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden en/of (naar gelang van het geval) voor verbouwingswerken (in zoverre deze niet zijn vrijgesteld middels het “kleinewerkenbesluit”). Dit soepele regime wordt verantwoord door de maatschappelijke relevantie van het zorgwonen, dat ook via administratieve faciliteiten moet worden aangemoedigd”*

In voetnoot 125 wordt gesteld: *“Als dat volume wordt uitgebreid, kan de verwezenlijking van een zorgwoning desgevallend ook worden toegestaan middels een stedenbouwkundige vergunning”*.

De creatie van een vorm van zorgwonen vereist slechts een “melding” overeenkomstig artikel 4.2.4, §1 VCRO op voorwaarde dat de ondergeschikte wooneenheid verwezenlijkt wordt binnen het bestaand bouwvolume. In het geval waarbij het bouwvolume, zoals in het voorliggend aanvraagdossier, wordt uitgebreid, is de aanvraag onderworpen aan een vergunningsplicht.

Artikel 4.2.4, §1 VCRO kan dan ook niet begrepen worden zoals de verzoekende partij het voorstaat, met name dat de ondergeschikte wooneenheid al kan voorzien worden, maar dat deze pas – via een melding – kan in gebruik genomen worden op het ogenblik dat de voorwaarde van ouderdom of hulpbehoevendheid is ontstaan.

De Raad stelt vast dat de interpretatie van de verwerende partij correct is en dat deze geen voorwaarden toevoegt aan artikel 4.1.1, 18° VCRO: hetzij de ouderdom hetzij het hulpbehoevend karakter van de personen ten behoeve van wie de ondergeschikte wooneenheid zou ingericht worden, moet vaststaan op het ogenblik van de aanvraag. De aanvraag kan en mag geen speculatie zijn voor een op een onzeker tijdstip in de toekomst te realiseren gebeuren.

#### 4.4

In zoverre de verzoekende partij in haar verzoekschrift en in haar wederantwoordnota er de nadruk op legt dat er vandaag wel degelijk sprake is van actuele zorgbehoefte in hoofde van haar schoonouders, moet samen met de verwerende partij vastgesteld worden dat dit feitelijk gegeven niet bekend was aan de verwerende partij ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing. Ook in de aanvullende nota van 15 januari 2013 wordt daar geen gewag van gemaakt en dit wordt nogmaals bevestigd op de openbare terechtzitting van 1 juli 2014.

Wanneer de verzoekende partij nog stelt dat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ichtegem deze gegevens reeds aan bod zijn gekomen, dient dit ontkend te worden. In de beslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt immers in het algemeen geoordeeld dat het toegestaan is dat “andere hulpbehoevenden of senioren dan zichzelf” de zorgwoning kunnen betrekken “zoals bijvoorbeeld hun ouders”. In deze beslissing van het college wordt echter nergens vermeldt dat de schoonouders hulpbehoevend zouden zijn. De verwerende partij kan dan ook niet verweten worden dat zij met dit nieuwe feitelijke gegeven geen rekening heeft gehouden. Gelet op het devolutief karakter van het administratief beroep oordeelt de verwerende partij bovendien in volledigheid opnieuw over het dossier en is het aan de verzoekende partij als aanvrager om aan te tonen dat zij voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.1.1, 18° VCRO.

#### 4.5

De verzoekende partij laat dan ook na om aan te tonen dat de verwerende partij foutief of kennelijk onredelijk heeft geoordeeld dat de aanvraag niet in overeenstemming is met artikel 4.1.1, 18° VCRO en dat er een legaliteitsbelemmering bestaat.

#### 5.

In zoverre de verzoekende partij stelt dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wel degelijk relevant is aangezien de creatie van de zorgwoning geen aanleiding zal geven tot een bijkomende woongelegenheden, moet vastgesteld worden dat dit middelonderdeel onontvankelijk, minstens ongegrond is.

Uit de bespreking van het eerste onderdeel van het middel is reeds gebleken dat in de bestreden beslissing terecht wordt vastgesteld dat er een legaliteitsbelemmering bestaat voor het aangevraagde. Aangezien dit weigeringsmotief determinerend is, is een verdere beoordeling van de aanvraag niet meer dienstig, ook niet wat betreft de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. In zoverre de verwerende partij volledigheidshalve verwijst naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, oordeelt de Raad dat hierin nogmaals grotendeels verwezen wordt naar het determinerende weigeringsmotief, met name het niet aanwezig zijn van een zorgbehoevende situatie. Zoals reeds vastgesteld volstaat deze legaliteitsbelemmering om de aanvraag te weigeren.

#### 6.

Het middel, voor zover het onontvankelijk is, is dan ook ongegrond.

### **B. Tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

#### 1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel en machtsmisbruik als beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens de verzoekende partij geeft de verwerende partij een eigen interpretatie aan “het zorgdecreet” en gaat zij hierdoor haar “macht te buiten”. Zij meent dat de verwerende partij bijkomende voorwaarden gaat stellen om in aanmerking te komen voor een zorgwoning en dat de verwerende partij tekort schiet in haar motivering waarom de zorgfunctie niet aanwezig is.

2.

De verwerende partij antwoordt dat van een eigen interpretatie van het zorgdecreet geen sprake is en dat zij de aanvraag heeft getoetst aan de relevante bepalingen van de VCRO inzake zorgwonen. Voor zover de verzoekende partij machtsmisbruik inroept dient zij ernstige en welbepaalde vermoedens aan te reiken waaruit dit zou kunnen blijken, wat zij niet doet.

De verwerende partij wijst er op dat zij de aanvraag op een zorgvuldige wijze heeft onderzocht en geoordeeld heeft dat niet voldaan is aan de bepalingen van artikel 4.1.1, 18° VCRO, zodat de aanvraag eerder overkomt als een voorwendsel voor de uitbreiding van een zonevreemde constructie.

3.

In haar wederantwoordnota behandelt de verzoekende partij dit middel niet meer.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Wanneer de verzoekende partij stelt dat de verwerende partij een eigen interpretatie geeft aan “het zorgdecreet”, moet vastgesteld worden dat het geenszins duidelijk is welke bepaling van welk decreet hierdoor geschonden zou zijn. Daarenboven roept de verzoekende partij een loutere schending in van machtsmisbruik zonder op een concrete wijze uiteen te zetten op welke wijze de verwerende partij zich schuldig zou hebben gemaakt aan enige vorm van machtsmisbruik. In zoverre de verzoekende partij de schending inroept van “het zorgdecreet” en machtsmisbruik, oordeelt de Raad dat dit middel onontvankelijk is aangezien de formulering van het middel op dit punt niet duidelijk is.

2.

Wanneer de verzoekende partij nogmaals stelt dat in de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze wordt gemotiveerd waarom er geen sprake is van een hulpbehoevende situatie, kan de Raad volstaan met een verwijzing naar de beoordeling van het eerste middel. Daaruit blijkt meer dan voldoende dat de verwerende partij op een afdoende, correcte en zorgvuldige wijze heeft geoordeeld dat de aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.1.1, 18° VCRO en dat de verzoekende partij nalaat om het tegendeel aan te tonen.

Het middel, voor zover het ontvankelijk is, 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 27 oktober 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,  
met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS