

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 18 april 2017 met nummer RvVb/A/1617/0765  
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0685/A/0671

Verzoekende partij                      mevrouw **Neree CLAES**

vertegenwoordigd door advocaat Luc SAVELKOUL met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 3583 Beringen-Paal,  
Paalsesteenweg 133

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 juli 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 4 juni 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt van 21 maart 2013 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een pand met garage en 3 appartementen tot garage en studentenhuysvesting (14 studentenkamers met bijhorigheden) op een perceel gelegen te 3500 Hasselt, Stationsplein 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie F, nummer 149K3.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 14 maart 2017.

Advocaat Isabel GIERAERTS *loco* advocaat Luc SAVELKOUL voert het woord voor de verzoekende partij.

De heer Tom LOOSE voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient op 12 maart 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*verbouwen van een pand met garage en 3 appartementen tot garage en studentenhuisvesting (14 studentenkamers en bijhorigheden)*” op een perceel gelegen te 3500 Hasselt, Stationsplein 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie F, nummer 149K3.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan ‘Hasselt-Genk’, gelegen in woongebied.

Omtrent de aanvraag wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De stedelijke brandweer brengt op 15 maart 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt weigert op 21 maart 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Beslissing van het college:

*Het college van burgemeester en schepenen is van oordeel dat:*

- *bestemmingswijzigingen van bestaande panden naar studentenkamers niet meer mogelijk zijn om het betaalbaar wonen voor gezinnen zoveel mogelijk kansen te geven.*
- *in deze omgeving moet de woonkwaliteit (o.a. nachtelijke rust) opgekrikt en met het bijkomende creëren van meer dan 2 studentenkamers is die garantie er niet.*
- *huisvesting voor meer dan 2 studenten, de kwaliteit van de omgeving aantast zodat de woonbuurt verloedert;*

*Het college van burgemeester en schepenen treedt de motivatienota van de ontwerper niet bij en beslist de aanvraag ook qua bestemming te weigeren.*

Algemene conclusie

*Uit de 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 inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp **niet** bestaanbaar is met de goede ruimtelijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.*

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 25 april 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 13 juni 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 18 juni 2013 beslist de verwerende partij op 10 juli 2013 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat in het verleden de stationsbuurt een verpauperd gebied was met weinig attractiviteit; dat er veel leegstand was boven de horeca- en handelszaken; dat de woonfunctie er beperkt was; dat een opwaardering van het gebied gestart werd met de heraanleg van het Stationsplein en de Bampslaan en verder gerealiseerd zal worden met het goedgekeurd BPA ‘Stationsomgeving’;

dat binnen het plangebied ‘Stationsomgeving’ een bijkomend aanbod aan stedelijke functies (kantoren, diensten, wonen en kleinschalige kleinhandel) voorzien worden;

dat de nieuwe ontwikkelingen zoals de realisatie van het nieuwe gerechtsgebouw ook hun impact hebben op de bestaande bebouwing aan de rand van het BPA; dat zo o.a. het oude kantoorgebouw (nr.9) langs Stationsplein volledig gerenoveerd is en het oud postkantoor met sorteercentrum afgebroken is voor de realisatie van een nieuwbouwproject;

Overwegende dat het voorliggend pand nr.5 grenst aan het BPA ‘24 Quatro - Stationsomgeving’; dat het deel van het Stationsplein waar het onderhavig pand langs gesitueerd is tot de ‘zone voor plein’ behoort;

dat voor deze zonering onder meer volgende bepalingen opgenomen zijn in het BPA:

Multifunctioneel plein met de noodzakelijke infrastructuur voor voetgangers, infrastructuur en haltes voor openbaar vervoer, kiss&ride, taxi’s,...in relatie tot het station.

....

De inrichting van het plein met daarbijhorende constructies moet leiden tot de realisatie van:

- een goed functionerend overstappunt (transitzone) tussen trein, perrons, parkeren, bussen,...
- een aangename verblijfsruimte voor voetgangers
- een stedenbouwkundig samenhangend en architecturaal kwalitatief plein;

Overwegende dat nieuwe projecten in de stationsbuurt moeten bijdragen aan de opwaardering van de stationsomgeving;

Overwegende dat voorliggend ontwerp in een herbestemming en verbouwing van het bestaande pand voorziet;

Overwegende dat de uitbreiding op de zolderverdieping niet voldoet aan de voorschriften van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘woonkwaliteit’ (art. 01.05.03);

dat de dakuitbouw zowel aan de voor- als achtergevel iets meer dan 90% bedraagt i.p.v. max. 50% van de dakvlakbreedte; dat tevens de dakuitbouwen zich op 0.55 meter situeren i.p.v. min. 1 meter van de zijdelingse perceelsgrens; dat een afwijking niet kan worden toegestaan; dat het ontwerp voorziet in een bijkomende bouwlaag in plaats van een ondergeschikte dakuitbouw;

Overwegende dat het plaatsen van een brandtrap tegen de achtergevel niet voldoet aan artikel 01.03 ‘bouwdiepte’ van voormelde verordening; dat de brandtrap als vaste constructie een uitbreiding van de bouwdiepte inhoudt; dat de bestaande bouwdiepte op de verdieping namelijk ca. 16 meter langs de linker perceelsgrens en ca. 12 meter langs de rechter perceelsgrens reeds de maximaal toegelaten bouwdiepte van 10 meter overschrijdt; dat een bijkomende bouwdiepte van ca. 4 meter niet kan aanvaard worden;

Overwegende dat de inrit tot de parkeergarage aanleiding kan geven tot verkeersconflicten;

*dat momenteel het openbaar domein niet ingericht is om de parkeergarage op een veilige manier te ontsluiten;*  
*dat de voorgevel van het pand zich situeert op een afstand van ca. 10 meter van de rijweg; dat omwille van de verspringing van de bouwlijn het voetpad verbreedt ter hoogte van het pand; dat tevens de parkeerzone van het Stationsplein eindigt ter hoogte van de inrit tot het pand;*  
*dat bij de heraanleg van het Stationsplein er vermoedelijk geen rekening gehouden is met de parkeergarage in het pand aangezien de gelijkvloerse verdieping van het pand toen als handelszaak uitgebaat werd;*

*Overwegende dat de beroeper op datum van 09/07/2013 bijkomende documenten heeft gefaxd; dat een copie van een machtiging verleend door het college van burgemeester en schepenen d.d. 5 december 1960, een grondplan en 2 snedes werden bijgebracht; dat het voorwerp van de machtiging betreft: 'het bijbouwen van een hangar achter zijn bestaande appartementsgebouw, te Hasselt, Stationsplein, op het perceel gekadastréerd sectie F, nr.149/W/2 ' ; dat de machtiging werd verleend onder voorwaarde: 'het gebouw zal opgericht worden overeenkomstig het hieraangehechte goedgekeurde plan, zoals aangegeven op het inplantingsplan';*

*Overwegende dat de deputatie het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bijtreedt;*  
*dat 3 volwaardige appartementen vervangen worden door 14 studentenkamers;*  
*dat een bestemming van studentenhuysvesting ter plaatse niet aanvaardbaar is;*  
*dat de herbestemming van het bestaande pand tot studentenhuysvesting hinder zal veroorzaken voor de omgeving; dat het pand intenser gebruikt zal worden;*  
*dat de kwaliteit van de omgeving zal aangetast worden op vlak van leefbaarheid (o.a. nachtrust);*  
*Overwegende dat het beroep niet kan ingewilligd worden; dat de vergunning niet kan worden verleend;*  
*...*

## 2.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 2 september 2013 beroep aan bij de Raad. De Raad vernietigt met een arrest van 10 maart 2015 (nummer A/2015/0124) de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 10 juli 2013, op grond van volgende overwegingen:

*"...*

## 3.

*De verzoekende partij heeft in haar vergunningsaanvraag aangegeven dat de bestemming op het gelijkvloers, met inbegrip van de functie, zijnde de garage en de inrit ongewijzigd blijft. Na kennisname van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft zij desbetreffend een aantal stukken meegedeeld waarbij zij zich beroept op het vergund geacht karakter van deze toestand.*

*De verzoekende partij heeft derhalve doorheen de administratieve procedure duidelijk aangegeven dat zij zich, wat betreft de garage en de inrit ernaar toe, beroept op het vermoeden van vergunning en dus de vergund geachte toestand, en dit op basis van een vergunning van 1960.*

*Artikel 4.2.14, §1 VCRO stelt het volgende:*

*....*

*Uit de beschikbare gegevens in het administratief dossier, dewelke gekend zijn door de verwerende partij, gelet op de melding die ervan wordt gemaakt in haar bestreden beslissing, diende de verwerende partij een beslissing te nemen omtrent het vergund geacht karakter van de inrit naar de garage.*

*.....*

*Dit middelonderdeel is gegrond.*

**4.**

*De overige middelonderdelen kunnen niet tot een ruimere vernietiging leiden.*

*De Raad merkt immers op dat de in de weigeringsbeslissing opgenomen motieven losstaan van elkaar. Geen der motieven kunnen als overtoollig ten overstaan van de andere beschouwd worden.*

*Dit houdt in dat de vastgestelde onwettigheid van één der motieven leidt tot de onwettigheid van de bestreden beslissing, niet in het minst nu moet vastgesteld worden dat de gegrondheid van het eerste middelonderdeel betrekking heeft op de materieelrechtelijke werking van het vermoeden van vergunning.*

*Een onderzoek van het tweede middelonderdeel inzake het aanleunen bij het nieuwe beleid van de Stad Hasselt, is niet vereist. Los van de vraag of dit al dan niet tot enige gegrondheid zou leiden, moet vastgesteld worden dat dit motief op zich de weigeringsbeslissing niet noodzakelijk zelfstandig kan dragen.*

*Met betrekking tot het derde middelonderdeel wenst de Raad op te merken dat de verzoekende partij, als bouwheer, naar aanleiding van haar administratief beroep uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van een onderdeel van haar bouwaanvraag, met name de realisatie van de twee zolderkamers. Bij de te nemen herstelbeslissing kan de verwerende partij zich niet beperken tot de loutere vermelding van deze afstand, maar dient zij desbetreffend een standpunt in te nemen; Het behoort immers tot de plicht van de vergunningverlenende overheid om de verklaringen van de bouwheer met betrekking tot het doel en het voorwerp van de aanvraag te onderzoeken en te beoordelen en het werkelijk voorwerp van de aanvraag te bepalen. Indien wijzigingen aan de aanvraag worden aangebracht in de loop van de administratieve procedure moet het vergunningverlenend bestuursorgaan daar op formele wijze aandacht aan besteden, in het bijzonder wanneer deze wijzigingen een invloed kunnen hebben op de verenigbaarheid van de aanvraag met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van een stedenbouwkundige verordening.*

*...*

**3.**

Na dit vernietigingsarrest herneemt de verwerende partij de procedure.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn nieuw verslag van 7 mei 2015 om het administratief beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Enkel met betrekking tot de vergund geachte toestand adviseert hij als volgt andersluidend:

*“... ”*

*Volgend op het vernietigingsarrest d.d. 10 maart 2015 van de RvVb worden volgende standpunten ingenomen.*

*-Gezien de bijgebrachte stukken, waaronder de vergunning d.d. 5 december 1960 en bijbehorend plan voor het bouwen van een hangar, moet geconcludeerd worden dat deze hangar onder het vermoeden van vergunning valt.*

*Dat uit dit gegeven noodzakelijkerwijs dan ook moet aangenomen worden dat de toegangspoort én doorgang naar de achterliggende garages destijds al bestond en vergund was, zoals door de raadsman van aanvrager wordt gesteld, kan echter niet zonder meer worden aangenomen.*

*Het bijgebracht plan van 1960 geeft geen toegang aan, noch tot de hangar noch tot het appartementsgebouw.*

*-Heden moet wél vastgesteld worden dat de toegang voor wagens tot het pand via het Stationsplein de facto weinig realistisch is, zoals reeds werd weergegeven in voormeld verslag d.d. 13 juni 2013 van de PSA.*

*De eigenaar van het pand aan Stationsplein 5 of diens rechtsvoorganger heeft blijkbaar ingestemd met een inrichting van het voorliggend publiek domein waarbij een toegang voor wagens tot het gebouw geen optie was.*

*Gezien de gelijkvloerse verdieping van het pand als handelszaak werd uitgebaat ten tijde van de heraanleg van het Stationsplein werd geen rekening gehouden met een mogelijk toekomstige voorziening van een parkeergarage in het pand.*

*De vergunningverlenende overheid die zelf geen eigenaar is van het voorliggend publiek domein kan, los van de verdere ruimtelijke beoordeling van dit dossier, dan ook geen vergunning afleveren in de wetenschap dat deze vergunning niet uitvoerbaar is m.b.t. de toegang voor wagens.*

*...*

Na dit verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar legt de verzoekende partij een nota neer naar aanleiding van de hoorzitting en argumenteert zij dat de geformuleerde afstand geen ingrijpende wijzigingen zijn waarvoor een aanpassing van de plannen nodig zou zijn. Het gaat immers, wat de zolderverdieping betreft, gewoon om een behoud van de bestaande toestand.

Na de hoorzitting van 12 mei 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 4 juni 2015 ongegrond en weigert de stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

*Overwegende dat, volgende op het vernietigingsarrest d.d. 10 maart 2015 van de RvVb, de volgende standpunten ingenomen worden;*

*Overwegende dat gezien de bijgebrachte stukken, waaronder de vergunning d.d. 5 december 1960 en bijbehorend plan voor het bouwen van een hangar, geconcludeerd moet worden dat deze hangar onder het vermoeden van vergunning valt; dat uit de vergunning d.d. 5 december 1960 en de bijgebrachte stukken redelijkerwijs ook geconcludeerd kan worden dat de toegangspoort én doorgang naar de achterliggende garages destijds al gerealiseerd werden en dus eveneens onder het vermoeden van vergunning vallen;*

*Overwegende dat inzake de afstand van de realisatie van de twee zolderkamers, zoals vermeld wordt in het beroepschrift, uitdrukkelijk gesteld moet worden dat een dergelijke aanpassing van de plannen niet louter via een woordelijke aanvulling in het dossier mogelijk is;*

*dat, gezien de bouwplannen het belangrijkste instrument zijn om de conformiteit van de uitgevoerde werken te toetsen en om bij toekomstige aanvragen de vergunde toestand na te gaan, een verzoek tot ingrijpende wijziging van de plannen gepaard moet gaan met een concrete aanpassing van deze plannen;*

*Overwegende dat het aan het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg en aan de deputatie in beroep toekomt om de bestemmingswijziging van een pand te toetsen aan zijn omgeving;*

*dat m.b.t. het linksgelegen pand, met adres Stationsplein 7, waarvoor eveneens een bestemmingswijziging naar studentenkamers gevraagd werd, de deputatie op datum van 16 april 2015 besloot tot weigering van de vergunning onder andere om volgende redenen:*

*“...Overwegende dat in het verleden de stationsbuurt een verpauperd gebied was met weinig attractiviteit;*

*dat er veel leegstand was boven de horeca- en handelszaken; dat de woonfunctie er beperkt was;*

*dat een opwaardering van het gebied gestart werd met de heraanleg van het Stationsplein en de Bampslaan en verder gerealiseerd zal worden met het goedgekeurd BPA 'Stationsomgeving';*

*dat binnen het plangebied 'Stationsomgeving' een bijkomend aanbod aan stedelijke functies voorzien wordt (kantoren, diensten, wonen en kleinschalige kleinhandel);*

*dat de nieuwe ontwikkelingen zoals de realisatie van het gerechtsgebouw ook hun impact hebben op de bestaande bebouwing aan de rand van het BPA; dat zo o.a. het oude kantoorgebouw langs Stationsplein gerenoveerd is;*

*Overwegende dat nieuwe projecten in de stationsbuurt moeten bijdragen aan de opwaardering van de stationsomgeving; dat het college van burgemeester en schepenen van oordeel is dat een bestemming van studentenhuysvesting ter plaatse niet aangewezen is; dat ook voor het rechts aanpalend pand nr. 5 in 2013 een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor het omvormen van 3 appartementen tot 14 studentenkamers geweigerd werd;*

*Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat een herbestemming tot studentenhuysvesting hinder zal veroorzaken voor de omgeving; dat het pand intenser gebruikt zal worden en dat de kwaliteit van de omgeving zal aangetast worden op vlak van leefbaarheid (o.a. nachtrust);...”*

*Overwegende dat de deputatie haar standpunt inzake herbestemming naar studentenhuysvesting, zoals eveneens opgenomen in de weigeringsbeslissing d.d. 16 april 2015 m.b.t. het linksgelegen pand met adres Stationsplein 7, in deze herhaalt;*

*Overwegende dat inzake de gevraagde herbestemming naar studentenhuysvesting, zowel met betrekking tot voorliggend dossier als met betrekking tot het linksgelegen pand met adres Stationsplein 7, de deputatie het college van burgemeester en schepenen bijtreedt in hun standpunt dat dit niet verenigbaar is met de opwaardering van de stationsbuurt;*

*Overwegende dat op datum van 7 mei 2015 de locatie bezocht werd; dat ter plaatse vastgesteld werd dat het gebouw aan de straatkant geen wijzigingen heeft ondergaan sinds het plaatsbezoek anno 2013;*

*Overwegende dat het beroep niet kan ingewilligd worden;*

*dat de vergunning niet kan worden verleend;*

*...”*

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 MIDDELEN**

##### **A. Tweede middel**

###### *Standpunt van de partijen*

1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.21 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij wijst erop dat zij naar aanleiding van het administratief beroep uitdrukkelijk afstand heeft gedaan van een onderdeel van de bouwaanvraag, met name de realisatie van twee zolderkamers, die zodoende geen voorwerp meer uitmaken van de vergunningsaanvraag.

Zij verwijst naar rechtspraak waaruit blijkt dat de beroepsinstantie over het gedeelte waaromtrent zij niet gevat wordt, geen uitspraak kan doen. De gewijzigde vergunningsaanvraag kan dan ook niet geweigerd worden op basis van een element waar van al afstand werd gedaan door de verzoekende partij.

Het motief van de noodzakelijke aanpassing van de plannen is volgens de verzoekende partij zonder voorwerp en overbodig. Zij voert aan dat zij toch geen nieuw plan of nieuwe vergunningsaanvraag moet indienen voor de zolderverdieping die in zijn bestaande toestand blijft bestaan. Het onderdeel van de zolderverdieping is in dit geval duidelijk feitelijk splitsbaar van de rest van de vergunningsaanvraag, zonder dat andere onderdelen daardoor hun voorwerp of bestaansreden verliezen. De motivering daaromtrent betreft volgens de verzoekende partij een overvloedige motivering. Door afstand te doen van de uitbreiding van de zolderverdieping vervallen de vroegere argumenten omtrent (1) de oorspronkelijk voorziene erkers/dakuitbouwen en de stelling dat een bijkomende bouwlaag gecreëerd zou worden en (2) het niet langer vereist zijn van een externe volwaardige brandtrap in functie van evacuatie. Minstens had de verwerende partij volgens de verzoekende partij moeten motiveren waarom het indienen van 'nieuwe' plannen noodzakelijk was en waarom de wijziging van de vergunningsaanvraag niet aanvaard werd, nu het geen ingrijpende wijziging betreft. De verzoekende partij stelt dat ook niet wordt aangegeven waarom – zo er geen afstand zou zijn gedaan van dat deel van de vergunningsaanvraag – niet aan de voorwaarden van artikel 4.3.1 en 4.2.19 VCRO kan worden voldaan. De oorspronkelijke vergunningsaanvraag had volgens de verzoekende partij zelfs onder voorwaarden verleend kunnen worden. De verzoekende partij besluit dat de weigeringsbeslissing die uitsluitend gesteund is op het motief dat de studentenkamers de verordening woonkwaliteit schenden, niet zorgvuldig genomen is aangezien, door afstand te doen van de twee studentenkamers op de zolderverdieping, ook dat motief komt te vervallen.

2.

De verwerende partij antwoordt dat dit middel ongegrond is aangezien zij wel degelijk rekenschap heeft genomen van de beroepsgrief waarbij de verzoekende partij beoogde tegemoet te komen aan de opmerkingen van de technische dienst van de stad Hasselt. Zij stelt dat zij afdoende gemotiveerd heeft waarom een aanpassing van de bouwaanvraag met een louter

woordelijke aanvulling niet mogelijk is. Wanneer zij het beroep zou inwilligen, vergunt zij immers de plannen van de bouwaanvraag. Die plannen vormen de basis om de overeenstemming van de uitgevoerde werken te toetsen en om bij toekomstige aanvragen de vergunde toestand na te gaan. De verzoekende partij heeft volgens de verwerende partij op geen enkel moment een aangepast bouwplan bezorgd. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij hoe dan ook geen belang bij het middel, aangezien er op de verwerende partij geen enkele decretale verplichting rust om alternatieve voorstellen te onderzoeken.

3.

In haar wederantwoordnota argumenteert de verzoekende partij dat de verwerende partij zichzelf tegenspreekt door enerzijds terecht te oordelen dat het beroep waarbij uitdrukkelijk afstand werd gedaan van de realisatie van de zolderverdieping, ontvankelijk is, en anderzijds te oordelen dat “nieuwe plannen noodzakelijk zouden zijn”. Dat plannen aan de vergunning moeten worden gehecht kan volgens de verzoekende partij bezwaarlijk als een gemotiveerd standpunt inzake het gedeeltelijk administratief beroep, dan wel de toepassing van artikel 4.3.1 VCRO, genoemd worden. De verwerende partij biedt daaromtrent in haar antwoordnota geen enkele verduidelijking. De verzoekende partij heeft bij de verwerende partij opgeworpen dat geen nieuwe plannen noodzakelijk waren. Mocht de wijziging werkelijk een ingrijpende wijziging van de plannen uitmaken, had de verwerende partij het administratief beroep niet ontvankelijk mogen verklaren. Door omtrent het argument van ‘beperkte aanpassingen’ geen standpunt in te nemen ligt volgens de verzoekende partij een schending voor van artikel 4.3.1 VCRO en 4.7.21 VCRO. De discretionaire bevoegdheid van de overheid wordt steeds begrensd door de beginselen van behoorlijk bestuur, die de verwerende partij dient te respecteren. Zij had aldus zorgvuldig moeten onderzoeken en motiveren waarom het alternatief voorstel niet in aanmerking kwam. Het is volgens de verzoekende partij niet aanvaardbaar om nieuwe plannen te eisen van wat behouden blijft, en dus nieuwe plannen te eisen van de bestaande, vergunde toestand.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij voert samengevat aan dat de verwerende partij zich ten onrechte over de inhoud van de afstand van een deel van de vergunningsaanvraag wat betreft de wijziging van het voorzien van twee zolderstudentenkamers naar de bestaande toestand (gewone zolderverdieping), niet heeft uitgesproken. Minstens, voor zover de Raad dat deel als niet splitsbaar van de aanvraag beschouwt, houdt de verzoekende partij voor dat de verwerende partij heeft nagelaten te motiveren waarom de wijzigingen niet met toepassing van artikel 4.2.19 VCRO en artikel 4.3.1 VCRO konden worden toegestaan.

2.

2.1

De verwerende partij voert vooreerst aan dat de verzoekende partij geen belang bij het middel heeft omdat er op haar geen enkele decretale verplichting rust en het ook niet kan worden afgedwongen om op alternatieve voorstellen in te gaan.

2.2

De beoordeling van de vraag of het hier om een ‘alternatief voorstel’ gaat dan wel er op de verwerende partij in dit concrete geval niet de verplichting rust om te motiveren waarom de voorgestelde wijziging door afstand te doen van een deel van de aanvraag, niet kan worden toegestaan, valt echter samen met het onderzoek van het middel en raakt dus de grond van de zaak.

De exceptie wordt verworpen.

3.

Een stedenbouwkundige vergunning is in principe ondeelbaar, tenzij, bij wijze van uitzondering, de rechtsgevolgen van deze stedenbouwkundige vergunning kunnen gesplitst worden. Van splitsbaarheid van rechtsgevolgen is pas sprake wanneer een vergunning in feite bestaat uit een aantal deelvergunningen, die ook los van elkaar als zelfstandige vergunningen kunnen bestaan en uitgevoerd worden, maar die omwille van de coherentie van het geheel in één globale stedenbouwkundige vergunning worden opgenomen, en waarover de vergunningverlenende overheid bovendien, afgezien van het afgesplitste onderdeel, een zelfde beslissing zou hebben genomen.

Ook elementen binnen een vergunning waarvoor weliswaar geen zelfstandig bestaan als losstaande vergunning werd beoogd, maar die wat het rechtsgevolg betreft wel op zichzelf te beoordelen vallen, kunnen als onderdelen van de vergunningsbeslissing worden beschouwd (*Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011/1, 186, nr. 553*).

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt dat de verwerende partij bij het behandelen van het beroep “*de aanvraag in volledigheid*” onderzoekt. Dit artikel verbiedt echter niet dat een beroep beperkt zou worden tot een deel van de aanvraag en dit in zover de aanvraag afsplitsbare onderdelen bevat. De devolutieve werking van het administratief beroep houdt in dat de verwerende partij dat gedeelte van de aanvraag waarop het beroep betrekking heeft, onderzoekt naar legaliteit en opportuniteit, zonder gebonden te zijn door de motivering vervat in de bestreden beslissing. Deze devolutieve werking houdt niet in dat de verwerende partij zich kan uitspreken waarover zij niet of niet meer gevat is omdat zij anders haar bevoegdheid zou overschrijden. Het behoort dan ook dat de verwerende partij dient na te gaan of het gedeelte waarvoor zij gevat is al dan niet afsplitsbaar is van de rest van de aanvraag.

Het beroepschrift van de verzoekende partij bevat volgende overwegingen:

“ ...

*Verder willen wij, zonder enig bezwaar, tegemoet komen aan de opmerkingen van de Technische Dienst van de stad Hasselt door de 2 geplande studentenkamers op de zolder niet te realiseren. Hierdoor vervallen de opmerkingen omtrent de brandladder die zich buiten het maximaal toegelaten bouwvolume bevinden en de erker die niet conform de woonkwaliteit is.*

... ”

Dit standpunt kan alleen maar geïnterpreteerd worden als een afstand, vanwege de verzoekende partij, van de realisatie van de twee studentenkamers op de zolderverdieping. Dit heeft dan tot gevolg dat in plaats van 14 studentenkamers, 12 studentenkamers worden voorzien, en volgens de verzoekende partij – daarin op zich niet tegengesproken door de verwerende partij – aan de opmerkingen van de gemeentelijke technische dienst wordt tegemoet gekomen omtrent (1) de erkers/dakuitbouwen, (2) de stelling dat een bijkomende bouwlaag gecreëerd zou worden en (3) een externe volwaardige brandtrap in functie van evacuatie moet worden voorzien wat een overschrijding van de maximale diepte zoals voorzien in de verordening woonkwaliteit tot gevolg heeft.

4.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij de aanvraag in kwestie weigert:

- (1) Omwille van het feit dat de “afstand” van de realisatie van de twee zolderkamers niet door een louter woordelijke aanvulling kan worden aanvaard en een wijziging van de plannen nodig is. De verwerende partij weerhoudt omtrent de realisatie van de twee studentenkamers op zich evenwel geen bijkomende weigeringsmotieven;

- (2) In lijn met de beslissing van de verwerende partij van 16 april 2015 met betrekking tot het linksgelegen pand nummer 7, de onverenigbaarheid van studentenhuisvesting met de “opwaardering van de stationsbuurt”, en uit het citaat van die beslissing valt af te leiden dat het pand als gevolg daarvan intenser zal gebruikt worden en de kwaliteit van de omgeving zal aangetast worden op het vlak van leefbaarheid (o.a. nachtrust).

Het enige werkelijke weigeringsmotief is dus dat ‘studentenhuisvesting’ in zijn algemeenheid niet met de opwaardering van de stationsbuurt te verenigen is (zie verder B. ‘Eerste middel’).

Het blijkt dan ook niet dat de verwerende partij in de concrete omstandigheden omtrent de 12 studentenkamers mét of zonder realisatie van de twee bijkomende studentenkamers op de zolderverdieping een andere beslissing zou hebben genomen.

De verwerende partij beantwoordt de vraag naar de afstand van een deel van de aanvraag als volgt:

“ ...  
*Overwegende dat inzake de afstand van de realisatie van de twee zolderkamers, zoals vermeld wordt in het beroepschrift, uitdrukkelijk gesteld moet worden dat een dergelijke aanpassing van de plannen niet louter via een woordelijke aanvulling in het dossier mogelijk is;*  
*dat, gezien de bouwplannen het belangrijkste instrument zijn om de conformiteit van de uitgevoerde werken te toetsen en om bij toekomstige aanvragen de vergunde toestand na te gaan, een verzoek tot ingrijpende wijziging van de plannen gepaard moet gaan met een concrete aanpassing van deze plannen.*  
...”

Er zijn voor de Raad op het eerste gezicht geen redenen voorhanden om aan te nemen dat de realisatie van twee kamers op de zolderverdieping onlosmakelijk verbonden zijn met de rest van de aanvraag, minstens wordt dit door de verwerende partij niet als weigeringsmotief opgegeven.

Dat de afstand door de verzoekende partij van de realisatie van de twee zolderkamers als een ‘ingrijpende wijziging’ van de plannen moet beschouwd worden, kan dan ook niet als een afdoende motief worden aanvaard om de deelbaarheid van de stedenbouwkundige vergunning te beoordelen, aangezien de voorgehouden ‘wijziging’ bestaat in het behoud van de bestaande toestand die wel degelijk reeds op de plannen (bestaande toestand) opgetekend staat.

Het is bovendien onduidelijk of de verwerende partij voor zover zij oordeelt dat het om een ‘ingrijpende wijziging’ van de plannen gaat, over het werkelijk voorwerp van de aanvraag en aldus de deelbaarheid van de aanvraag oordeelt, dan wel een oordeel velt over de aanvaardbaarheid van een op te leggen voorwaarde of aanpassing van de plannen in de zin van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO. De motieven daaromtrent zijn bijgevolg manifest ontoereikend.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Eerste middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van het rechtszekerheids – en vertrouwensbeginsel, de schending van artikel 4.7.21, §1 VCRO, artikel 4.3.1 VCRO, de artikelen

2 en 3 van de Motiveringswet, de motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheids – en evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij situeert twee ‘problemen’, waaraan zij twee middelonderdelen koppelt.

#### 1.1

Het eerste ‘probleem’ (eerste middelonderdeel) bestaat uit het zonder eigen toetsing bijtreden door de verwerende partij van het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wat betreft de herbestemming naar studentenhuizen. Het motief dat ‘aanpassingen van de plannen’ nodig zouden zijn is volgens de verzoekende partij geen afdoende weigeringsmotief. Het motief wat het nieuwe beleid van de stad Hasselt betreft is volgens de verzoekende partij dan ook het enige werkelijke weigeringsmotief, terwijl ook dat motief volgens de verzoekende partij – verwijzend naar het arrest van de Raad van 10 maart 2015 omtrent de eerdere weigeringsbeslissing – de bestreden beslissing niet zelfstandig kan dragen.

Het beleid inzake herbestemming naar studentenhuizen van het college van burgemeester en schepenen wijzigde bovendien op dezelfde dag (beleidslijn inzake studentenkamers van ‘blijkbaar’ 21 maart 2013) als de vergunning van de verzoekende partij geweigerd werd (op 21 maart 2013) en was voor de verzoekende partij niet toegankelijk noch voorzienbaar, aangezien de beleidslijn haar pas ter kennis werd gebracht op 8 april 2013.

De verzoekende partij houdt voor dat zij meermaals werd beloofd – de verzoekende partij informeerde zich daaromtrent bij de dienst Ruimtelijke Ordening van de stad Hasselt en de woonwinkel - dat een herbestemming naar studentenhuisvesting geen probleem zou zijn omdat de buurt zich minder leent tot woonwijk met gezinnen, zodat zij bij aankoop van het pand de rechtmatige verwachting koesterde dat een herbestemming naar studentenhuisvesting zou worden toegestaan. Die ‘vaste gedragslijn’ van het college van burgemeester en schepenen omtrent het aanmoedigen van studentenhuisvesting is volgens de verzoekende partij (op ogenblik van de redactie van het verzoekschrift) nog steeds te lezen op de website van de stad Hasselt, en dat reeds sinds oktober/november 2009. Het tekort aan studentenvoorziening werd meermaals in de krant geprofileerd. Het gemeentelijk reglement betreffende de uitbating van studentenkamers bevat ook géén beperkingen naar studentenhuisvesting toe. De nieuwe ‘beleidslijn’ van 21 maart 2013 is nog steeds nergens gepubliceerd. Om voormelde redenen acht de verzoekende partij het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden. De verwerende partij heeft – door louter te verwijzen naar de nieuwe beleidslijn van het college van burgemeester en schepenen – volgens de verzoekende partij tevens artikel 4.7.21, §1 VCRO geschonden.

#### 1.2

Het tweede ‘probleem’ (tweede middelonderdeel) stelt zich volgens de verzoekende partij wat de motivering van de beoordeling van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening betreft.

De verzoekende partij roept ter zake de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De negatieve invloed (o.a. nachtrust) op de leefbaarheid van de omgeving is volgens de verzoekende partij vooreerst feitelijk onjuist omdat de omgeving geen woonomgeving, maar een verpauperd en desolaat gebied betreft, in de toekomst er een bijkomend aanbod aan stedelijke functies zoals kantoren, diensten en kleinschalige handel wordt voorzien en er zich links van het pand een café, rechts een horecazaak, ertegenover het station en in de omgeving diverse andere cafés bevinden. De cafés en treinverkeer zorgen op zichzelf reeds voor overlast en lawaaihinder. Het pand heeft geen kwaliteitsvolle buitenruimte, zodat het geen interesse zal wekken bij gezinnen. De verzoekende partij verwijst naar een krantenartikel uit het Belang van Limburg van 31 maart 2013 dat het karakter van de buurt moet bevestigen. De nachtrust van “omwonenden”

wordt volgens de verzoekende partij dus zeker niet verstoord. Hoe het pand intenser gebruikt wordt, wordt door de verwerende partij niet verwoord. Het is feitelijk onjuist dat het pand intensiever gebruikt wordt als het 5/7 bewoond wordt door 12 studenten dan 7/7 door drie gezinnen. De kwaliteit van de omgeving en de leefbaarheid wordt integendeel net opgewaardeerd door het project, waarvoor de ligging aan het knooppunt van het openbaar vervoer een pluspunt is. Dat wordt op zich bevestigd in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen en het eerste advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 13 juni 2013. Louter vooropstellen dat de herbestemming naar studentenhuysvesting niet verenigbaar is met de opwaardering van de stationsbuurt en hinder zal veroorzaken, betreft geen afdoende motivering. Gelet op het feit dat de gemeentelijke technische dienst en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de aanvraag eerst wel verenigbaar vonden met de goede ruimtelijke ordening, had de verwerende partij de beslissing uitgebreider, concreter en zorgvuldiger moeten motiveren.

Bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met de bestaande toestand, bijkomstig kunnen beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening worden genomen. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verwijst voor de weigering van het dossier naar de weigering van vergunning voor het aanpalend pand, terwijl in die vergunning opnieuw naar de vorige weigeringsbeslissing met betrekking tot het huidige project wordt verwezen.

### 1.3

Ondergeschikt overweegt de verzoekende partij in een derde middelonderdeel dat de motivering van de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is, en zodoende het redelijkheids – en evenredigheidsbeginsel geschonden is aangezien geen afdoende afweging van de betrokken belangen werd gemaakt. De weigeringsbeslissing is volgens de verzoekende partij hoegenaamd niet zinnig om de leefbaarheid van de omgeving te behouden. Geen enkele andere redelijk handelende overheid had de vergunning geweigerd omwille van de ‘hinder’ en de ‘negatieve’ invloed op de kwaliteit van de leefomgeving.

## 2.

### 2.1

De verwerende partij stelt dat het eerste middelonderdeel niet gegrond is aangezien zij in de bestreden beslissing nergens expliciet melding maakt van de nieuwe beleidslijn van het college van burgemeester en schepenen, en enkel verwijst naar het standpunt van het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg (met name dat de aanvraag niet verenigbaar is met de opwaardering van de stationsbuurt) en dat dit niet inhoudt dat de verwerende partij de nieuwe beleidslijn bijtreedt. De verwerende partij kan een schending van het rechtszekerheidsbeginsel door het college van burgemeester en schepenen niet worden tegengeworpen. Omdat de beleidslijn niet als weigeringsmotief is opgenomen in de bestreden beslissing, kan de verzoekende partij geen aanspraak maken op rechtmatige verwachtingen die door de verwerende partij niet zouden worden ingewilligd.

### 2.2

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat dit ongegrond is aangezien de verzoekende partij wel enkele argumenten aanreikt die een andersluidende mening staven, maar die niet van die aard zijn te overtuigen dat het motief omtrent verstoring van de nachtrust feitelijk onjuist of kennelijk onredelijk is. Het is niet omdat er horeca en een station aanwezig is, dat de overweging dat de vestiging van 14 studentenkamers zijn impact heeft op de leefbaarheid van de buurt, niet correct zou zijn. Die overweging moet worden gesitueerd in de bekommernis dat de buurt effectief stedenbouwkundig moet worden opgewaardeerd. De krantenartikels waarnaar de verzoekende partij verwijst, bevestigen dit slechts. Het BPA Stationsomgeving – waaraan het betrokken perceel grenst- voorziet ter plaatse kantoren,

diensten, wonen en kleinschalige kleinhandel. In dit BPA is geen sprake van een bestemming als studentenkamers. Dat de verwerende partij de motivering herhaalt die opgenomen is in de weigeringsbeslissing van 16 april 2015 met betrekking tot het linksgelegen pand, betekent niet dat het om een stijlformule gaat, beide aanvragen waren immers gelijk wat het opzet – de bestemmingswijziging naar studentenkamers- betreft.

## 2.3

Met betrekking tot de in ondergeschikte orde ingeroepen schending van het redelijkheids – en evenredigheidsbeginsel argumenteert de verwerende partij dat het net van een behoorlijk bestuur getuigt de eigen gedragslijn aan te houden. Het feit alleen dat de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, het college van burgemeester en schepenen en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar tot twee maal tot dezelfde zienswijze als de verwerende partij zijn gekomen, bevestigt dat de beslissing niet kennelijk onredelijk is.

## 3

### 3.1

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota aan haar betoog inzake het eerste middelonderdeel toe dat de verwerende partij de aanvraag ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep zowel ten aanzien van de legaliteitsaspecten als opportuniteitsaspecten volledig moet onderzoeken. De verwerende partij moest onderzoeken of het college van burgemeester en schepenen een schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel beging. De verzoekende partij stelt dat zij de inhoud van het bestaande beleid aantoonst en de wijziging in het beleid, wat op het ogenblik van de aanvraag voor haar onmogelijk toegankelijk en voorzienbaar was. De omstandigheid dat het dossier aanhangig is in graad van administratief beroep verhindert niet dat de verwerende partij rekening moet houden met beloftes die door andere overheidsdiensten worden gedaan.

Niet alleen het uitdrukkelijk bijtreden van het standpunt van het college van burgemeester en schepenen houdt een schending in van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De omstandigheid dat de verwerende partij de rechtmatige verwachtingen op haar beurt niet inwilligt, schendt het vertrouwensbeginsel. Minstens diende de verwerende partij hieromtrent een zorgvuldig standpunt in te nemen, hetgeen niet gebeurde.

### 3.2

Met betrekking tot het tweede middelonderzoek stelt de verzoekende partij dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen geen grond kunnen vormen om bij de beoordeling van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening de omgeving buiten beschouwing te laten. Zij voegt stukken toe waaruit blijkt dat de situatie vandaag onleefbaar is, en er bovendien (nacht) lawaai en horeca aanwezig is. De vestiging van studentenkamers kan geen grotere negatieve impact hebben op de bestaande situatie.

Zij vestigt er de aandacht op dat de verwerende partij geen verweer voert omtrent de omstandigheid dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen slechts bijkomend in rekening kunnen worden genomen. Voor het aanpalend pand Stationsplein 7 werd in 2010 wel een vergunning (die vervallen is) verleend voor een herbestemming naar studentenhuysvesting die *“een opwaardering [zou] zijn voor de leefbaarheid in deze buurt.”* De motivering omtrent de bestemming tot studentenhuysvesting wordt omschreven in zeer vage bewoordingen en stijlformules. De functie van ‘studentenhuysvesting’ maakt in principe bovendien geen vergunningsplichtige hoofdfunctie uit, aangezien het pand reeds de bestemming ‘wonen’ als functie heeft, zodat de motivering inzake de ontoelaatbaarheid van de bestemming “studentenhuysvesting” niet ter zake doet.

### 3.3

De verzoekende partij wijst met betrekking tot de in ondergeschikte orde ingeroepen schending erop dat de door de verwerende partij bedoelde 'instanties' juist niet dezelfde mening waren toegedaan inzake de bestemming tot studentenhuisvesting.



## Beoordeling door de Raad

1.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij ter hoogte van het tweede middelonderdeel vooreerst in haar wederantwoordnota overweegt dat *“concluante nog [wenst] op te merken dat de functie “studentenhuisvesting” in principe géén (vergunningsplichtige) hoofdfunctie uitmaakt, en studentenhuisvesting in principe onder de functie “wonen” valt. Het pand in kwestie heeft als hoofdfunctie reeds de bestemming wonen”* (p. 25, laatste alinea middelonderdeel). De Raad stelt vast dat de verzoekende partij het beweerdelijk niet-vergunningsplichtige karakter van de functiewijziging ook niet eerder schriftelijk tijdens de administratieve beroepsprocedure te berde bracht.

De in de wederantwoordnota opgenomen uitbreiding van het middel inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is onontvankelijk nu deze ‘uitbreiding’ reeds in het inleidend verzoekschrift had kunnen opgenomen worden en een totaal nieuwe wending aan de ingeroepen grief geeft, waardoor de rechten van verdediging worden geschonden.

Dergelijk standpunt strookt trouwens niet met de beschrijvende nota gevoegd bij de aanvraag van de verzoekende partij, waar sprake is van het ‘verbouwen’ van een pand. Zelfs al mag aangenomen worden dat studentenhuisvesting op zich niet onverenigbaar zou zijn met de woonbestemming, moet vastgesteld worden dat in de aanvraag melding wordt gemaakt van verbouwingswerken zodat het niet alleen gaat over een wijziging van de functie, maar ook over vergunningsplichtige verbouwingswerken.

2.

De verzoekende partij betoogt in het eerste middelonderdeel in essentie dat de verwerende partij slechts het beleid inzake herbestemming naar studentenhuizen van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt is bijgetreden, terwijl dat beleid na het nemen van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen zou zijn gewijzigd, en de verzoekende partij dus niet kenbaar was. In het tweede middelonderdeel overweegt de verzoekende partij samengevat dat het motief wat betreft de niet-inpassing van studentenhuisvesting in het project van opwaardering van de stationsbuurt omwille van de “nachtrust” van de omwonenden niet afdoende is, aangezien de bestaande omgeving in de eerste plaats in rekening moet worden genomen.

3.

3.1

Krachtens artikel 4.3.1, §1 VCRO wordt een stedenbouwkundige vergunning geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met enerzijds de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken en, anderzijds, met de goede ruimtelijke ordening.

Bij gebreke aan een ruimtelijk uitvoeringsplan moet het vergunningverlenend bestuursorgaan de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening toetsen aan de relevante decretale aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO, moet zij daarbij rekening houden met de in de omgeving bestaande toestand en kan, maar is zij geenszins verplicht rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Zij moet in haar beoordeling ook rekening houden met ingediende bezwaren en adviezen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de beoordeling van de inpasbaarheid van het voorliggende project in de

bestaande omgeving, beschikt de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zich hiervoor niet in de plaats stellen van de verwerende partij.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing in rechte en in feite aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden.

Daarenboven vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat de verwerende partij bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt. Tot slot moet de verwerende partij de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij de 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. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet concretiseren deze beginselen voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

Uit voormelde beginselen volgt dat uit de bestreden beslissing duidelijk moet blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de stedenbouwkundige vergunning al dan niet te verlenen, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen wettigheidstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

### 3.2

Zoals reeds gesteld kan de verwerende partij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening brengen met betrekking tot de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgenomen aandachtspunten en criteria, voor zover deze blijken uit voldoende bekend gemaakte beleidsdocumenten.

In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt bij de bepaling, die thans is opgenomen onder artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO, omtrent het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” en de verwijzing naar de beleidsdoelstellingen uit een structuurplan het volgende gesteld (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 125):

“... ”

*Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de “goede ruimtelijke ordening” in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand.*

*Doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria kunnen in rekening worden gebracht. Er zal daarbij wel rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, bvb. om de collectieve*

*voorzieningen opnieuw in de steden en gemeenten te concentreren, die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt.*

*In dit kader moet tevens worden gewezen op het volgende. Het is geweten dat structuurplannen de bestuursniet rechtstreeks binden (artikel 19, §6, DRO); zij vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningen. Rechtsleer stelt daaromtrent terecht dat het heel duidelijk is “dat de ruimtelijke structuurplannen geen plaats hebben binnen het legaliteitsluik van de beoordeling van een vergunningsaanvraag (...) Maar het opportuniteitsluik behoudt zijn plaats. De vraag daarbij is niet: heeft dit dat aspect van “goede ruimtelijke ordening” dat daarin aan bod komt, een relatie met het ruimtelijk structuurplan, maar wel: is dit of dat aspect van “goede ruimtelijke ordening”, in aanvulling op het legaliteitsluik, een afdoende motief voor de beslissing over de vergunning? Of dat element dan kan gerelateerd worden aan een passage uit het ruimtelijk structuurplan of niet doet niet terzake. Met andere woorden: een motief van “goede ruimtelijke ordening” dat volledig is uitgewerkt, op zichzelf kan staan en de opportuniteits-“marge” niet overschrijdt (in verhouding staat tot het legaliteitsluik), moet niet geweerd worden omdat er één of andere relatie is met wat in een ruimtelijk structuurplan staat neergeschreven. Er anders over oordelen is de deur openzetten voor een heksenjacht op motieven van goede ruimtelijke ordening die in het verleden volkomen legitiem zijn aangewend in het vergunningenbeleid”.*

*...*

Hoewel het begrip ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’ een rekbaar begrip is, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar ook uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien, staat vast dat het hanteren van dergelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen enkel mogelijk is op voorwaarde dat dit toekomstig gewenst beleid behoorlijk werd bekendgemaakt.

4.

De verwerende partij motiveert de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening als volgt:

*“...*

*Overwegende dat het aan het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg en aan de deputatie in beroep toekomt om de bestemmingswijziging van een pand te toetsen aan zijn omgeving;*

*dat m.b.t. het linksgelegen pand, met adres Stationsplein 7, waarvoor eveneens een bestemmingswijziging naar studentenkamers gevraagd werd, de deputatie op datum van 16 april 2015 besloot tot weigering van de vergunning onder andere om volgende redenen:*

*“...Overwegende dat in het verleden de stationsbuurt een verpauperd gebied was met weinig attractiviteit;*

*dat er veel leegstand was boven de horeca- en handelszaken; dat de woonfunctie er beperkt was;*

*dat een opwaardering van het gebied gestart werd met de heraanleg van het Stationsplein en de Bampslaen en verder gerealiseerd zal worden met het goedgekeurd BPA ‘Stationsomgeving’;*

*dat binnen het plangebied ‘Stationsomgeving’ een bijkomend aanbod aan stedelijke functies voorzien wordt (kantoren, diensten, wonen en kleinschalige kleinhandel);*

*dat de nieuwe ontwikkelingen zoals de realisatie van het gerechtsgebouw ook hun impact hebben op de bestaande bebouwing aan de rand van het BPA; dat zo o.a. het oude kantoorgebouw langs Stationsplein gerenoveerd is;*

*Overwegende dat nieuwe projecten in de stationsbuurt moeten bijdragen aan de opwaardering van de stationsomgeving; dat het college van burgemeester en schepenen van oordeel is dat een bestemming van studentenhuisvesting ter plaatse niet aangewezen is; dat ook voor het rechts aanpalend pand nr. 5 in 2013 een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor het omvormen van 3 appartementen tot 14 studentenkamers geweigerd werd;*

*Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat een herbestemming tot studentenhuisvesting hinder zal veroorzaken voor de omgeving; dat het pand intenser gebruikt zal worden en dat de kwaliteit van de omgeving zal aangetast worden op vlak van leefbaarheid (o.a. nachtrust);...*

*Overwegende dat de deputatie haar standpunt inzake herbestemming naar studentenhuisvesting, zoals eveneens opgenomen in de weigeringsbeslissing d.d. 16 april 2015 m.b.t. het linksgelegen pand met adres Stationsplein 7, in deze herhaalt;*

*Overwegende dat inzake de gevraagde herbestemming naar studentenhuisvesting, zowel met betrekking tot voorliggend dossier als met betrekking tot het linksgelegen pand met adres Stationsplein 7, de deputatie het college van burgemeester en schepenen bijtreedt in hun standpunt dat dit niet verenigbaar is met de opwaardering van de stationsbuurt;*

*Overwegende dat op datum van 7 mei 2015 de locatie bezocht werd; dat ter plaatse vastgesteld werd dat het gebouw aan de straatkant geen wijzigingen heeft ondergaan sinds het plaatsbezoek anno 2013.  
...*

Hoewel de verwerende partij de term “beleidsmatig gewenste ontwikkeling” niet uitdrukkelijk vermeld, blijkt uit de hierboven geciteerde overwegingen dat zij vooreerst haar standpunt zoals opgenomen in haar weigeringsbeslissing van 16 april 2015 inzake een bestemmingswijziging naar studentenhuisvesting met betrekking tot het naastgelegen pand nummer 7 herhaalt. In die weigeringsbeslissing werd er, aan de hand van het BPA ‘Stationsomgeving’ op gewezen dat er gestreefd wordt naar een opwaardering van het verpauperd en weinig attractieve gebied, en ook dat de bestaande bebouwing aan de rand van dat BPA daaraan moet worden afgemeten en dat nieuwe projecten moeten bijdragen aan de opwaardering van de stationsomgeving. Verder verwijst de verwerende partij in de weigeringsbeslissing met betrekking tot het pand nummer 7 naar de inmiddels vernietigde beslissing voor het voorliggende aanvraagperceel nummer 5 en naar het standpunt van het college van burgemeester en schepenen dat studentenhuisvesting ter plaatse niet is aangewezen. Daar wordt nog aan toegevoegd dat studentenhuisvesting hinder zal veroorzaken omdat het pand intenser zal gebruikt worden en de kwaliteit van de omgeving zal worden aangetast op vlak van leefbaarheid (o.a. nachtrust).

In tweede instantie stelt de verwerende partij, om de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening te verantwoorden, dat zij “het college van burgemeester en schepenen bijtreedt in hun standpunt dat dit niet verenigbaar is met de opwaardering van de stationsbuurt”.

5.

Door de partijen wordt niet betwist dat het perceel van de vergunning niet gelegen is binnen de omschrijving van een ruimtelijk ordeningsinstrument waarin de bestemming of herbestemming

van het perceel naar studentenhuysvesting wordt uitgesloten of beperkt. De omstandigheid dat voor de buurt een BPA van toepassing is, houdt op zich niet in dat de aanvraag zich ook naar de voorschriften van dat BPA, dat niet voor het perceel van toepassing is, moet richten.

Evenmin brengt de verwerende partij een document bij waaruit blijkt dat er sprake is van een 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' in de zin van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO, in de zin van een voor het publiek openbaar gemaakt document waaruit blijkt dat studentenhuysvesting voor het perceel in kwestie niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De beslissing van 16 april 2015 van de verwerende partij kan niet als een dergelijk document beschouwd worden aangezien - los van de vraag naar het afdoende gemotiveerd zijn van de beslissing van 15 april 2016 waarin in essentie wordt geoordeeld over een andere aanvraag en met een cirkelredenering verwezen wordt naar de inmiddels vernietigde beslissing voor het aanvraagperceel - niet bewezen is dat er aan dat document de vereiste ruchtbaarheid is gegeven. Dergelijke weigeringsbeslissing is bovendien een individuele rechtshandeling zodat één van dergelijke beslissingen niet kan gebruikt worden om een toekomstig gewenst gemeentelijk beleid te ondersteunen.

De verwerende partij kan niet ernstig betwisten dat zij een toekomstig gemeentelijk beleid wenst te ondersteunen. Dit blijkt met voldoende woorden uit de hierboven geciteerde beslissing. Het loutere feit dat de verwerende partij de term 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' niet gebruikt, maar eerder spreekt over 'opwaardering van de stationsbuurt' doet hieraan geen afbreuk. Het blijkt immers overduidelijk uit de kroniek van de genomen beslissingen dat de verwerende partij het standpunt van het college inzake een nieuwe visie omtrent studentenhuysvesting ondersteunt.

Zelfs indien beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening zouden kunnen worden genomen, voor zover deze blijken uit voldoende kenbaar gemaakte documenten, neemt dit niet weg dat overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO het vergunningverlenend bestuursorgaan deze beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening *kan* brengen, maar in de eerste plaats de in de omgeving bestaande toestand in rekening *moet* nemen.

De Raad kan slechts vaststellen dat de bestreden beslissing niet de minste overweging bevat van de in de omgeving bestaande toestand, behoudens een verwijzing naar de beslissing van 16 april 2015 inzake een aanpalend pand nummer 7. Uit deze verwijzing blijkt dat het zou gaan om een verpauperd gebied met weinig attractiviteit en veel leegstand boven de horeca – en handelszaken, en in een stationsomgeving. Rekening houdend met die uiterst beperkte omschrijving van de 'bestaande toestand' kan het determinerend weigeringsmotief in de bestreden beslissing dat studentenhuysvesting in het algemeen de kwaliteit van de omgeving zal aantasten, geenszins volstaan om de bestreden beslissing te schragen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 juni 2015, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een pand met garage en 3 appartementen tot garage en studentenhuisvesting (14 studentenkamers met bijhorigheden) op een perceel gelegen te 3500 Hasselt, Stationsplein 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie F, nummer 149K3.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 18 april 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS