

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/1232 van 14 juni 2016  
in de zaak 1011/0729/SA/6/0678

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Peter FLAMEY, Gregory VERHELST en Astrid LIPPENS  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijklaan 16  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Willem SLOSSE en Stijn BRUSSELMANS  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59  
waar woonplaats wordt gekozen

*verwerende partij*

*Tussenkomende  
partij:*





, met administratieve zetel te  
, en waar woonplaats wordt gekozen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Francine WACHSSTOCK

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 april 2011 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen van 7 maart 2011, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van een appartementsgebouw met acht seniorenwoningen en vier sociale woningen.

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

## II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

Bij arrest van 1 augustus 2011 met nummer S/2011/0086 heeft de Raad de behandeling van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing onbepaald uitgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 23 januari 2012 in de eerste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

De vordering tot vernietiging en schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bevat vier middelen. Bij arrest met nummer A/2014/0044 van 21 januari 2014 werd het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

De verzoekende partij heeft tegen dit arrest op 25 februari 2014 een cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State. Het cassatieberoep bevat een enig middel. Bij arrest van 7 oktober 2014, met nummer 228.689 heeft de Raad van State het vermeld arrest van de Raad vernietigd *“in zoverre de uitspraak het beroep van verzoeker ongegrond verklaart”*, en de zaak verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Met een beschikking van 24 november 2014 werd de behandeling van de zaak toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 27 januari 2015 in de achtste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 30 maart 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 31 maart 2016 heeft de voorzitter van de zesde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep te hernemen.

De partijen werden opgeroepen voor de openbare zitting van 19 april 2016, waarop de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evi MEES die *loco* advocaten Peter FLAMEY, [REDACTED] verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Stijn BRUSSELMANS die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

De tussenkomenende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

De vordering is aanvankelijk ingesteld door twee verzoekende partijen. De Raad heeft met het arrest van 1 augustus 2011 met nummer nr. A/4.8.18/2011/0052 het beroep van [REDACTED] onontvankelijk verklaard wegens het niet storten van het verschuldigde rolrecht.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

### III. TUSSENKOMST

■■■■■ vraagt met een aangetekende brief van 28 april 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

Bij arrest met nummer A/2014/0044 van 21 januari 2014 werd dit verzoek tot tussenkomst onontvankelijk verklaard. Dit onderdeel van het arrest is niet vernietigd door de Raad van State en is derhalve op dat punt definitief.

### IV. FEITEN

Op 9 november 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de nieuwbouw van een appartementsgebouw met 8 senioren- en 4 sociale woningen”*.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgesteld gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in woongebied.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de afbakeningslijn van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen”, zoals definitief vastgesteld door de Vlaamse regering op 19 juni 2006.

De percelen zijn niet gelegen in een behoorlijk vergunde, niet-ervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 november tot en met 29 december 2010, dient onder meer de verzoekende partij een bezwaarschrift in, waarin zij onder meer als bezwaar opwerpt:

“  
...  
*4. Nieuwe aanleg van openbare wegenis - verbindingsweg - zonder dat dienaangaande vereiste vergunning voorligt, noch goedkeuring van de gemeenteraad - onvoldoende uitgerust karakter*  
...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ adviseert gunstig op 27 december 2010.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed adviseert gunstig op 6 december 2010.

De verwerende partij beslist op 7 maart 2011 een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, en motiveert deze beslissing als volgt:

“  
...  
**HET OPENBAAR ONDERZOEK**  
...”

5. Nieuwe aanleg van openbare wegenis — verbindingsweg — zonder dat diepgaande vereiste vergunning voorligt, noch goedkeuring van de gemeenteraad — onvoldoende uitgerust karakter.

a. De aanvraag bevat de aanleg van een nieuwe wegenis met beperkte breedte die de appartementen ontsluiten en verbinden met de Beukenlaan. Hiervoor is geen gemeenteraadsbeslissing genomen waardoor er kan gesteld worden dat er niet voldaan wordt aan art. 4.3.5. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (voldoende uitgeruste weg).

Na onderzoek van de bezwaren en opmerkingen worden volgende standpunten hieromtrent ingenomen:

...

5.a. De aanvraag wordt ontsloten langs de [REDACTED] en deze wordt dan ook beschouwd als de weg waaraan het project gelegen is en deze voldoet aan art. 4.3.5. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Individuele woningen worden via privéwegenis met openbaar karakter aangesloten op de [REDACTED]. Dit volstaat om te voldoen aan art. 4.3.5.

Het bezwaar wordt niet weerhouden.

### **BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG**

- de bestaande toestand

De aanvraag is gelegen in het centrum van [REDACTED]. Ten noordwesten van de kern.

De omgeving kenmerkt zich als een residentiële buurt met een sporthal en een kleine groene long (een speelpark: speeltuin met voetbalveld).

- de gewenste ontwikkelingen

Tussen het speelpark en [REDACTED] is een braakliggend stuk grond gelegen. Hier zal een gebouw opgericht worden haaks op de Beukenlaan. In functie van de weg worden zes parkeerplaatsen voorzien met daarachter het nieuwe gebouw.

Het gebouw met de technische ruimte wordt opgericht op 2,5m van de perceelsgrens. Er wordt echter geen woongelegenheden voorzien met daarachter het nieuwe gebouw.

Er wordt een appartementsgebouw opgericht van twee bouwlagen met een afhellend dak. In het appartement worden 12 woongelegenheden ondergebracht waarvoor acht voorbehouden als seniorenflat en vier als sociale woning.

De oriëntatie van het gebouw, doordat het haaks op de straat staat, zorgt ervoor dat de eigenlijke voorkant van het gebouw wordt gericht naar het speelpark en de achtergevel naar de tuin van de woning [REDACTED]. De voorkant heeft een nokhoogte van 7.45m en de achtergevel heeft een nokhoogte van 6.26m.

...

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

Deze beoordeling – als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de codex:

- functionele inpasbaarheid

De omgeving kenmerkt zich als een woonbuurt. Hierdoor is het voorgestelde, 12 appartementen, functioneel inpasbaar in deze omgeving.

- mobiliteitsimpact

Er wordt parking voorzien waardoor er geen extra parkeerlast op de straat wordt gelegd.

- schaal

*De omgeving kenmerkt zich met woningen met verschillende kroonlijst- en nokhoogten en verschillende dakvormen. De [REDACTED] is een doodlopende straat en de aanvraag situeert zich meer naar het einde van de straat toe.*

*Aan de linkerkant van het perceel in aanvraag zijn er twee woningen ingeplant onder de vorm van twee kopgebouwen. Deze bestaan uit twee bouwlagen met een verdieping onder een zadeldak. De voortuinen zijn deels en volledig verhard. Er is parkeergelegenheid voor de voortuinen en een van de woningen heeft een garage op het gelijkvloers.*

*Aan de rechterkant is er een open ruimte van circa 39m, die ingericht is als speeltuin.*

*Voorliggend blijven de parkings behouden. Naast deze open ruimte bevinden zich vijf blokjes van gekoppelde woningen met een bouwlaag met plat dak.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

De vordering tot vernietiging van de bestreden beslissing werd ontvankelijk bevonden bij arrest van de Raad met nummer A/2014/0044 van 21 januari 2014. Het arrest is op dat punt niet vernietigd, waardoor de uitspraak over dit aspect definitief is.

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

### **A. Voorafgaand**

Zoals reeds aangehaald bij het verloop van de rechtspleging, heeft de Raad van State bij arrest nummer 228.689 van 7 oktober 2014 het arrest van de Raad met nummer A/2014/0044 van 21 januari 2014 vernietigd *“in zoverre de uitspraak het beroep gegrond verklaart”*.

In het vermeld arrest van de Raad van State werd het enig cassatiemiddel dat betrekking had op de beoordeling van het tweede middel gegrond bevonden.

Tegen de beoordeling van de overige drie middelen werden geen cassatiemiddelen ontwikkeld, zodat deze beoordeling hernomen wordt.

### **B. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.2.21, 4.1.1, 13°, 4.3.1, §1, 1°, 2.2.1, §1, 3°, 2.2.2, §1, 2.2.13, § 1 en §2 en 2.2.14, §2 VCRO, samen met de schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, alsook de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, evenals de

aantasting door machtsoverschrijding bij ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij ten onrechte aan de tussenkomende partij voor slechts één fase van het kunstmatig opgesplitste totaalproject “Wonen aan het speelpark I” een stedenbouwkundige vergunning verleent.

Volgens de verzoekende partij heeft de verwerende partij dit totaalproject kunstmatig opgesplitst om te vermijden dat er anders eerst een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden goedgekeurd en heeft de verwerende partij daardoor voormelde bepalingen van de VCRO en algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden.

De verzoekende partij verwijst daarvoor enerzijds naar een naar aanleiding van de aanvraag verspreide informatiebrochure waarin de tussenkomende partij eventuele toekomstige plannen toelicht en anderzijds naar niet in de bestreden beslissing behandelde stedenbouwkundige plannen om te verduidelijken dat de aanvraag, waarvoor de verwerende partij de bestreden vergunning verleent, betrekking heeft op een eerste fase van een groter totaalproject, waarvoor volgens de verzoekende partij dus eerst een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgesteld.

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij met de bestreden beslissing, naast de reeds bestaande in het gewestplan opgenomen woonbestemming, nieuwe bestemmingen invoert voor de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, meer bepaald een groenzone en een recreatiezone, hetgeen volgens de verzoekende partij op grond van artikel 2.2.3, 2 VCRO alleen mogelijk is door goedkeuring van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verzoekende partij stelt tot slot dat de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan om te beslissen dat de aanvraag ‘gerechtvaardigd’ is en dat, conform artikel 2.2.13, §1 en §2 VCRO, ter uitvoering van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt.

2.

De verwerende partij benadrukt in haar antwoordnota dat er geen sprake is van meerdere fases.

Het project heeft volgens haar slechts betrekking op één fase, meer bepaald de aanvraag waarvoor de verwerende partij de bestreden vergunning verleent.

De verwerende partij wijst er op dat de informatie, waar de verzoekende partij naar verwijst, alleen voorwaardelijk meerdere fases vermeldt, maar dat er daarvoor geen concrete plannen zijn.

De verwerende partij stelt dat er geen enkele decretale verplichting bestaat voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en zij verduidelijkt dat zij in de bestreden beslissing wel naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan verwijst, maar alleen ter weerlegging van een tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd bezwaar.

### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikelen 2.2.1, §1, 3°, 2.2.2, §1, 2.2.13, §1 en §2 en/of 2.2.14, §2 VCRO bevatten geen decretale verplichting voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verzoekende partij blijft in gebreke te verduidelijken welke decretale bepalingen dan wel dergelijke verplichting voorschrijven.

2.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij met de bestreden beslissing geen enkele nieuwe bestemming geeft aan de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft.

De aanvraag en de bestreden beslissing beogen de bouw van acht seniorenflats en vier sociale woningen, zodat de in het gewestplan vastgelegde bestemming 'woongebied' behouden blijft.

3.

De informatiebrochure, waar de verzoekende partij naar verwijst, maakt inderdaad gewag van een eventuele tweede en derde fase ter uitbreiding van het door de bestreden beslissing vergund project, maar alleen als een mogelijkheid en allerminst als een zekerheid.

De bewoordingen van de informatiebrochure zijn duidelijk en kunnen, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, alleen als eventuele toekomstige ontwikkelingen begrepen worden.

4.

Met betrekking tot de verwijzing van de verzoekende partij naar niet in de bestreden beslissing behandelde stedenbouwkundige plannen stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing alleen betrekking heeft op de aangevraagde bouw van acht seniorenflats en vier gezinswoningen.

De bestreden beslissing heeft dus geen betrekking op een ontwerp waarin al toekomstige ontwikkelingen worden voorzien.

5.

De Raad oordeelt ten slotte dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning niet (alleen maar) verleent omdat de aanvraag in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, maar alleen ter weerlegging van een tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd bezwaar verwijst naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

De bewering van de verzoekende partij hierover is dan ook volledig foutief.

Omdat uit niets blijkt dat er een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt, oordeelt de Raad dat de verwerende partij met de bestreden beslissing noch artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 of het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken, noch het redelijkheids- en/of het zorgvuldigheidsbeginsel schendt.

Het eerste middel wordt verworpen.

### **C. Tweede middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1, 2° VCRO *juncto* artikel 4.3.5, §1 en §2 VCRO, van artikel 42, §1 van het gemeentedecreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het motiveringsbeginsel, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij is in strijd met artikel 4.3.1, §1, 2° VCRO *juncto* artikel 4.3.5, §1 en §2 VCRO een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een gebouw met

hoofdfunctie wonen, terwijl dat gebouw niet gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg die reeds bestaat op het ogenblik van de aanvraag.

De verzoekende partij stelt dat de aanvraag de creatie van een nieuwe openbare wegenis met beperkte breedte bevat, die de appartementen ontsluit en verbindt met de Beukenlaan. Dit is geen private toegangsweg daar zij wordt opengesteld voor het publiek. Deze weg is tevens een verbindingsweg tussen de Beukenlaan enerzijds en de Sint Johannastraat en Kruizemunt anderzijds. De gemeenteraad is als enige bevoegd om te beraadslagen over het aanleggen van nieuwe wegen, dit op grond van haar volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden betreffende de duurzame ontwikkeling van haar grondgebied; deze volheid van bevoegdheid vloeit uitdrukkelijk voort uit art. 42, §1 van het gemeentedecreet.

De verzoekende partij verwijst naar de rechtspraak die stelt dat tot de openbare wegen ook de quasi openbare wegen behoren of de wegen die door hun bestemming openbaar zijn, en voor het gebruik door het brede publiek worden opengesteld, en waar het publieke verkeer in feite plaatsgrijpt, en waarvoor een voorafgaand besluit van de gemeenteraad dient voor te liggen.

De appartementen worden volgens de verzoekende partij niet ontsloten door de Beukenlaan, maar worden integendeel ontsloten door een nieuw aan te leggen verbindingsweg waarover geen beslissing werd genomen door de gemeenteraad, zodat zij op heden niet zijn gelegen aan een dergelijke voldoende uitgeruste weg, zoals vereist door art. 4.3.5. VCRO.

De aanvraag is dus volgens de verzoekende partij niet vergunbaar bij gebreke aan het vereiste besluit van de gemeenteraad aangaande de nieuwe wegenis en doordat het op te trekken gebouw niet aan een voldoende uitgeruste weg ligt.

De verzoekende partij stelt dat deze argumentatie reeds werd opgeworpen in het bezwaarschrift dat ze heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek, maar dat de verwerende partij dit bezwaar van tafel heeft geveegd op grond van de paradoxale bewering dat de individuele woningen “*via privéwegenis met openbaar karakter*” worden aangesloten op de [REDACTED]. Dit is geen deugdelijke en afdoende motivering, gezien ze contradictorisch en nietszeggend is. Deze motivering gaat bovendien uit van een verkeerde feitelijke grondslag, omdat de nieuwe weg publiek van aard is, daar zij wordt opengesteld voor het publiek en zij - naast een ontsluitingsfunctie voor de op te richten appartementen - tevens een verbindingsweg betreft tussen de [REDACTED] enerzijds en de [REDACTED] anderzijds.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, net zoals de woning van de verzoekende partij, gelegen zijn aan de [REDACTED] en dat dit een bestaande, voldoende uitgeruste weg is. Bijgevolg wordt reeds voldaan aan de decretale voorwaarde, met name dat de grond gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg.

De nieuwe weg is volgens de verwerende partij geen nieuw aan te leggen verbindingsweg, maar alleen een oprit naar de door de bestreden beslissing vergunde woningen. Er is geen sprake van een verbindingsweg tussen de [REDACTED].

De verwerende partij verwijst naar de plannen waarop is vast te stellen dat er voor de sociale woningen en zorgflats een in klinkers aangelegde oprit wordt aangelegd van 1,5 meter breed. Deze oprit zorgt ervoor dat men vanuit de sociale woningen en zorgwoningen toegang kan nemen tot de [REDACTED]. De oprit loopt geenszins door tot de [REDACTED]. Het is niet noodzakelijk dat de gemeenteraad eerst een besluit neemt teneinde toe te laten dat de bouwheer deze oprit van 1,5m aanlegt voor zijn woningen op zijn grond.



De verwerende partij verwijst naar rechtsleer waaruit blijkt dat stedenbouwkundige vergunningen kunnen worden verleend indien de openbare of quasi openbare bestemming van de weg waaraan het perceel rechtstreeks of via een oprit paalt, verzekerd is. Zoals terecht gesteld in de rechtsleer komt het aan de bouwheer zelf toe te beslissen over de verhardingen op zijn grond.

De verwerende partij stelt tot slot dat zij het bezwaarschrift dat is ingediend tijdens het openbaar onderzoek afdoende heeft weerlegd. Door vast te stellen dat de [REDACTED] een voldoende uitgeruste weg is en door vast te stellen dat de grond waarop het project zal worden uitgevoerd gelegen is aan deze weg, heeft verwerende partij een afdoende motivering gegeven waarom het door verzoekende partijen ingediende bezwaarschrift niet kan worden weerhouden.

3.

In de wederantwoordnota antwoordt de verzoekende partij dat ten onrechte wordt voorgehouden dat er geen verbindingsweg tussen de [REDACTED] zou gelegd worden. Deze bewering dient volgens de verzoekende partij gekaderd te worden tegen de achtergrond van de kunstmatige opsplitsing door de tussenkomende partij van het voorziene totaalproject in verschillende deelprojecten, waarvoor de verzoekende partij verwijst naar het eerste middel. Uit de informatiebrochure van tussenkomende partij blijkt dat, in het kader van dit totaalproject, voorzien is in de aanleg van een verbindingsweg tussen de [REDACTED].

Er kan dan ook niet worden betwist dat de weg in feite als verbindingsweg minstens een quasi openbare bestemming verwerft, en niet wordt afgesloten, en voor de omwonenden vrij kan worden gebruikt.

Gelet op het voorgaande is thans dus nog geen sprake van een ligging aan een bestaande voldoende uitgeruste weg in de zin van art. 4.3.5. VCRO, noch van een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad over het aanleggen van een nieuwe weg, zodat het aangevraagde niet voor vergunning vatbaar is.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de administratieve rechtscolleges waarnaar de Raad van State de zaak na een arrest van cassatie heeft verwezen, zich gedragen naar dit arrest ten aanzien van het daarin beslechte rechtspunt.

De verzoekende partij stelde in haar enig cassatiemiddel dat zij instelde inzake het tweede middel dat zij *“had ingeroepen dat de weg die wordt voorzien op het bouwplan, en die mede moet dienen voor de ontsluiting van het vergunde gebouw, gekwalificeerd moet worden als een openbare weg”* aangezien het *“om een weg [gaat] die wordt opengesteld voor publiek gebruik, die de facto ook zal gebruikt worden door de gebruikers van de sportterreinen enz”*. Inzake het antwoord in het bestreden arrest dat de wegenis te kwalificeren zou zijn als een oprit naar de [REDACTED], die een voldoende uitgeruste weg is, stelde de verzoekende partij dat dit *“geen beoordeling inhoudt omtrent het al dan niet openbaar karakter van de weg die in de aanvraag opgenomen is”* omdat *“de ligging van de weg op een ‘privaat’ terrein geenszins relevant is om het privaat of het publiek karakter van een wegenis te bepalen”* maar *“het gebruik van de weg [...] bepalend is”*.

De Raad van State overweegt in het arrest nr. 228.689 van 7 oktober 2014 onder meer:

“ ...

*Het bestreden arrest dat voorbijgaat aan de argumentatie van verzoeker over de “openbare bestemming” van de kwestieuze weg, bevat aldus geen motieven voor de verwerping van het middelonderdeel van verzoeker (randnr. 11) en schendt aldus artikel 149 Gw.  
...*

Het komt de Raad toe opnieuw te oordelen over het middel dat is aangevoerd door de verzoekende partij, rekening houdend met de aangehaalde overwegingen van het arrest van de Raad van State.

2.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de tussenkommende partij met de voorliggende aanvraag de oprichting beoogt van een meergezinswoning met twaalf woongelegenheden (acht seniorenflats en vier sociale woningen) ter hoogte van de [REDACTED]. Volgens de bouwplannen zijn de zijgevels gericht naar het speelpark (zijgevel-entree) en naar de tuin van de verzoekende partij (zijgevel-tuin) die de verwerende partij in de bestreden beslissing respectievelijk beschouwt als de “voorkant” en “achterkant” van het gebouw. De plannen vermelden ook verhardingen rondom het gebouw voor “openbaar wegdomein” ter hoogte van de gevel aan de [REDACTED] (75m<sup>2</sup>) en “op eigen terrein” ter hoogte van de zijgevel-entree (104m<sup>2</sup>) en zijgevel-tuin (90m<sup>2</sup>).

Bij de beschrijving van de aanvraag in de bestreden beslissing wordt de toegankelijkheid van dit gebouw als volgt beschreven:

*“...  
Voor de appartementen op het gelijkvloers wordt de toegang voorzien langs de kant van het speelpark en voor het eerste verdiep wordt er links vooraan een gezamenlijke toegang voorzien met een overloop waardoor al de appartementen langs dezelfde buiten overloop bereikbaar zijn (ook langs de kant van het speelpark).  
De twee eerste appartementen op het gelijkvloers worden voorzien met een extra terras vooraan. De andere appartementen op het gelijkvloers worden allen voorzien van een tuin achteraan met een fietsberging. De tuinen zijn langs de achterkant ook bereikbaar dmv een gedeeld toegangsweggetje.  
Op het gelijkvloers wordt achter de gezamenlijke toegang voor het eerste verdiep een fietsenberging en containerruimte voorzien dat ook langs achter bereikbaar is.  
...”*

Op de bouwplannen is een toegangsweg van 1,5m breed aan de linkerzijde van het perceel (zijgevel-tuin) aangeduid die vooraan en achteraan met een poort wordt afgesloten. Dit is het “gedeeld toegangsweggetje” waarvan sprake in de beschrijving van de aanvraag. Aan de rechterzijde (zijgevel-entree) is op de bouwplannen een toegangsweg met klinkers van 1,5m breed aangeduid, die niet afgesloten is en die vooraan uitkomt op de [REDACTED] en achteraan stopt op het eigen perceel, ter hoogte van de achterste gevel van het gebouw.

Het wordt door de partijen niet betwist dat de gemeenteweg Beukenlaan een voldoende uitgeruste weg is in de zin van artikel 4.3.5 VCRO.

3.

Omtrent de gevraagde toegangswegen stelt de verzoekende partij in hoofdzaak dat de aanvraag “een nieuwe openbare wegenis met beperkte breedte (bevat), die de appartementen in het geheel ontsluit en verbindt met de [REDACTED]” en “dat deze weg naast een ontsluitingsfunctie voor de op te richten appartementen tevens een verbindingsweg betreft tussen de [REDACTED] enerzijds en de [REDACTED] anderzijds”.

Volgens de verzoekende partij dient er hierdoor minstens een voorafgaandelijke beslissing van de gemeenteraad voor te liggen.

4.

Artikel 4.3.1, §1, 2° VCRO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning moet worden geweigerd indien dit genoodzaakt wordt door decretale beoordelingselementen.

Tot deze decretale beoordelingselementen behoren onder meer artikel 4.3.5, §§1 en 2 VCRO (Hoofdstuk III. "Beoordelingsgronden", afdeling 2. "Decretale beoordelingselementen"), die bepalen:

*"§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie "wonen", "verblijfsrecreatie", "dagrecreatie", "handel", "horeca", "kantoorfunctie", "diensten", "industrie", "ambacht", "gemeenschapsvoorzieningen" of "openbare nutsvoorzieningen", kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.*

*§ 2. Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van deze minimale uitrusting kan worden afgeweken.*

*Een voldoende uitgeruste weg voldoet voorts aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente."*

In het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt hieromtrent onder meer verduidelijkt (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, stuk 2011/1, p. 131):

*"...*

*417. Deze traditionele voorwaarde wordt thans overgenomen, waarbij een aantal verduidelijkingen en nuanceringen wordt aangebracht. Eén en ander wordt in de volgende randnummers toegelicht.*

*Afgezien van deze verduidelijkingen en nuanceringen kunnen de bestaande rechtspraak en rechtsleer betreffende de voldoende uitgeruste weg behouden blijven.*

*Zo blijft het ook in de toekomst zo dat "er geen stedenbouwkundige, noch juridische redenen [voorhanden zijn] die een onderscheid zouden kunnen verantwoorden [...] tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of een stuk grond dat met een beperkte breedte via een private toegangsweg aan de openbare weg paalt". In dat laatste geval blijft de regel behouden dat de toegangsweg niet noodzakelijk eigendom moet zijn van de aanvrager en dat de private toegangsweg zélf niet voldoende moet zijn uitgerust.*

*..."*

Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting (verder: weguitrustingsbesluit), zoals gewijzigd bij besluit van 5 juni 2009, luidt als volgt:

*"De eisen inzake minimale weguitrusting, vastgelegd in artikel 4.3.5, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hebben geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg."*

Een private toegangsweg tot een woning dient dus niet zelf aan de eisen inzake minimale weguitrusting te voldoen, voor zover de private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.

Artikel 42, §1 van het gemeentedecreet bepaalt:

*“Onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen, beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, bepaald in artikel 2.”*

Artikel 2 van het gemeentedecreet bepaalt:

*“De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen.  
Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.  
(...)”*

Op grond van de artikelen 2 en 42, §1 van het gemeentedecreet beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid voor aangelegenheden van gemeentelijk belang. De memorie van toelichting bij het gemeentedecreet verduidelijkt deze volheid van bevoegdheid als volgt: *“Dat betekent dat, telkens het decreet een bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan toewijst, daaruit moet worden afgeleid dat de gemeenteraad bevoegd is om die aangelegenheid te regelen en er de gewenste beslissingen over neemt”* (Parl. St. VI. Parl. 2004-2005, stuk 347/1, p. 15). Voor de aanleg en uitrusting van gemeentewegen betekent dit dat, voor zover deze aangelegenheid niet is toevertrouwd aan de bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan, de zaak ter beslissing aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd.

De Raad heeft reeds in eerdere rechtspraak beschikt dat artikel 4.2.17, § 2 VCRO, zoals dat gold ten tijde van de bestreden beslissing, weliswaar enkel betrekking heeft op verkavelingsaanvragen, maar dat uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de decreetgever niet heeft willen raken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad inzake de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijziging en de verbreding of opheffing ervan, die blijkt uit de artikelen 2 en 42 van het gemeentedecreet. Ook een stedenbouwkundige vergunning voor een project dat de aanleg van nieuwe openbare verkeerswegen omvat, kan dus niet worden verleend zonder een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad omtrent die wegenis.

De doelstelling van de decreetgever zoals die blijkt uit de memorie van toelichting stelt dat de omschrijving *“wegeniswerken waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft”* in artikel 4.2.17, § 2 VCRO, zoals dat gold ten tijde van de bestreden beslissing, ruim te interpreteren is (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, 2011/1, 114):

*“...  
De ontwerpbeplanning breidt ook het toepassingsgebied van de regeling uit : de regeling zal gelden voor alle wegeniswerken waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft. De gemeenteraad heeft immers niet alleen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van*

*gemeentewegen; ook diverse handelingen aangaande buurtwegen behoren ingevolge de Wet van 10 april 1841 tot de gemeentelijke bevoegdheid. Het is de bedoeling om die gemeentelijke bevoegdheid via een afzonderlijk decreet nog uit te breiden.*  
...

Ook het tot stand brengen van een fiets- en voetgangersverbinding met een openbare bestemming wordt begrepen onder de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad die de decreetgever beoogde te bevestigen.

Met artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, is ondertussen een artikel 4.2.25 VCRO ingevoegd, dat bepaalt dat, *“als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, .. de gemeenteraad een beslissing [neemt] over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag”*. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever is om de bevoegdheid van de gemeenteraad te bevestigen wat betreft de aanleg, wijziging en uitrusting van gemeentelijke wegen, en dit ook toe te passen op aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen (*Parl. St. VI. Parl., 2013-2014, 2371/1, 30-31*).

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Een vergunningsbesluit moet dus duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt.

Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing dient rekening gehouden te worden met de redenen die omschreven zijn in het vergunningsbeslissing en kan er geen rekening worden gehouden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.

5.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij correct beslist dat het perceel van de aanvraag ligt aan een voldoende uitgeruste en reeds bestaande weg, zoals bepaald in artikel 4.3.5 VCRO, meer bepaald de [REDACTED]. Bijgevolg wordt voldaan aan de decretale voorwaarde dat de grond gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg.

De verzoekende partij stelt dat de wegenis die wordt voorzien op het bouwplan niet louter een ontsluitingsfunctie heeft voor de vergunde appartementen naar de [REDACTED], maar een (quasi) openbare weg is die wordt opengesteld voor publiek gebruik en die ook een verbindingfunctie heeft naar achtergelegen straten en dat om die reden een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad vereist is. Tijdens het openbaar onderzoek heeft de verzoekende partij ter zake een bezwaar ingediend, dat in de bestreden beslissing als volgt wordt samengevat:

*“5. Nieuwe aanleg van openbare wegenis – verbindingsweg – zonder dat diepgaande vereiste vergunning voorligt, noch goedkeuring van de gemeenteraad – onvoldoende uitgerust karakter. De aanvraag bevat de aanleg van een nieuwe wegenis met beperkte breedte die de appartementen ontsluiten en verbinden met de [REDACTED]. Hiervoor is geen gemeenteraadsbeslissing genomen waardoor er kan gesteld worden dat er niet voldaan wordt aan art. 4.3.5 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (voldoende uitgeruste weg)”*

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij zich beperkt heeft tot de volgende beoordeling in antwoord op het bezwaar dat de verzoekende partij:

“ ...

*De aanvraag wordt ontsloten langs de [REDACTED] en deze wordt dan ook beschouwd als de weg waaraan het project gelegen is en deze voldoet aan art. 4.3.5. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening,*

*Individuele woningen worden via privéwegenis met openbaar karakter aangesloten op de [REDACTED]. Dit volstaat om te voldoen aan art. 4.3.5.*

*Het bezwaar wordt niet weerhouden.*

...”

De bestreden beslissing geeft geen afdoende antwoord op het bezwaar waar dat stelt dat “*niet kan worden betwist dat de weg in feite als verbindingsweg minstens een quasi openbare bestemming verwerft, en niet wordt afgesloten, en voor de omwonenden vrij kan worden gebruikt. In deze omstandigheden dient voor de aanleg van de weg minstens een voorafgaande besluit van de gemeenteraad voor te liggen*”. Uit de beoordeling in de bestreden beslissing dat een “privéwegenis met openbaar karakter” wordt aangelegd die aansluit op de [REDACTED], kan worden afgeleid dat de verwerende partij van mening is dat de aangevraagde wegenis een “openbaar karakter” heeft. Anderzijds stelt ze dat het een “privéwegenis” is en weerlegt ze het bezwaar, waaruit kan worden afgeleid dat ze van mening is dat het geen weg is die een openbare bestemming of een quasi-openbare bestemming zal krijgen. Dergelijke motivering geeft geen afdoende antwoord op het bezwaar van de verzoekende partij en verduidelijkt niet of de gevraagde wegenis een (quasi) openbare bestemming krijgt met een verbindingsfunctie naar de achterliggende straten.

De vraag of de in de aanvraag voorziene wegenis een (quasi) openbare bestemming zal krijgen, is een feitenkwestie en moet beoordeeld worden aan de hand van de feitelijke gegevens van het dossier. De Raad kan zijn beoordeling over die feiten niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan, maar kan enkel nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De bestreden beslissing bevat geen gegevens over de aanleg of uitrusting van de vermelde “privéwegenis met openbaar karakter”. In zoverre in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de ontsluitingsweg een “openbaar karakter” heeft, blijkt verder niet uit de gegevens van het dossier - waaronder de aanvraag en aanbestedingsdossier van de tussenkomende partij - of de aanvraag als bedoeling heeft om een openbare weg of quasi openbare weg te realiseren die voor gebruik door het brede publiek wordt opengesteld. Uit de bouwplannen valt enkel af te leiden dat de toegangsweg aan de linkerzijde (zijgevel-tuin) wordt afgesloten met een poort vooraan en achteraan en dus geen openbaar karakter lijkt te hebben. De toegangsweg aan de rechterzijde (zijgevel-entree) is volgens de bouwplannen een 1,5m breed klinkerpad, dat tegen de zijgevel van het gebouw wordt aangelegd en stopt ter hoogte van de achterste rand van het gebouw aan een zone die volgens het bouwplan behoort tot een ruimere zone van “park – inrichting nader te bepalen”, die niet enkel op het perceel van de aanvraag is gelegen maar ook op het achterliggende perceel. Uit de aanvraag en de bestreden beslissing valt echter niet af te leiden dat de aanvraag hiermee tot doel heeft om een ontsluitings- of verbindingsweg met openbaar karakter aan te leggen die niet enkel toegang geeft tot de vergunde meergezinswoning, maar ook een toegangsweg is tot de achterliggende zone en die voor gebruik door het brede publiek wordt opengesteld, zoals de verzoekende partij aanvoert. Uit de bouwplannen valt overigens af te leiden dat zich naast de

gevraagde toegangsweg aan de rechterzijde (zijgevel-entree) nog een strook bevindt waarlangs toegang kan worden genomen tot het “park” en die niet tot de aangevraagde wegeniswerken bij de meergezinswoning hoort.

Hoewel de Raad op basis van de feitelijke gegevens van het dossier niet kan afleiden dat de gevraagde wegenis een (quasi) openbare bestemming zal krijgen, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing op dit punt onduidelijk is gemotiveerd. Indien met de aanvraag een (deel van) een (fietsers- en voetgangers)weg met openbare bestemming wordt aangelegd die, zoals de verzoekende partij aanvoert, toegang voor het ruime publiek zal verlenen tot achterliggende percelen en/of een verbinding naar achterliggende straten tot stand brengt, overstijgt dit de beoordeling van de voorliggende aanvraag en dient de gemeenteraad hieromtrent een beslissing te nemen, overeenkomstig de doelstelling van de decreetgever zoals reeds uiteengezet in randnummer 4.

De Raad dient de verzoekende partij bij te treden voor zover ze stelt dat de weerlegging in de bestreden beslissing van het bezwaar van de verzoekende partij dat een “privéwegenis met openbaar karakter” wordt aangelegd, steunt op een gebrekkige motivering.

6.

In de antwoordnota vermeldt de verwerende partij ter weerlegging van het bezwaar van de verzoekende partij onder meer nog de volgende argumentatie:

“ ...

*Op basis van de plannen moet worden vastgesteld dat er voor de sociale woningen en zorgflats een in klinkers aangelegde oprit wordt aangelegd van 1,5 meter breed. Deze oprit zorgt ervoor dat men vanuit de sociale - en zorgwoningen toegang kan nemen tot de [REDACTED]. Het is dus langs de [REDACTED] dat de woningen worden ontsloten daar deze oprit geenszins doorloopt tot de [REDACTED]. Deze ontsluiting (langs [REDACTED]) is overigens ook enkel maar bestemd voor voetgangers, fietsers en rolstoelgebruikers en niet voor auto's nu geen van de woningen een garage heeft.*

...”

De aangevraagde wegenis zou dus volgens de verwerende partij geen verbindingsweg zijn en geen (quasi) openbare bestemming verwerven, maar enkel een verharde oprit met klinkers die moet zorgen voor de toegankelijkheid van de sociale woningen en zorgwoningen tot de [REDACTED]

Een dergelijke aanvullende redengeving in de antwoordnota zijn *post factum* motieven, waarmee de Raad in zijn beoordeling geen rekening kan houden zoals vermeld onder randnummer 4.

7.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

### **C. Derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1, b) VCRO in samenhang met artikel 4.3.1, §2 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende

de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het materieel motiveringsbeginsel en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de aanvraag niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Volgens de verzoekende partij staat de aanvraag haaks op de onmiddellijke omgeving met betrekking tot de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, de visueel-vormelijke elementen en de hinderaspecten.

De verzoekende partij betoogt als volgt dat de verwerende partij bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening niet alleen rekening mag houden met de in de aanvraag vermelde constructies, maar ook met eventuele volgende fases, zoals beschreven in de toelichting van een door de tussenkommende partij opgestelde informatiebrochure:

“ ...

*Dat, ondanks de ligging in woongebied op het vigerende Gewestplan Antwerpen, ter plaatse sprake is van een overschrijding van de ruimtelijke draagkracht door het voorgelegde project; dat door het creëren van een binnengebied, met ontmoetingsruimte én sportveld, én door de loodrechte inplanting ten aanzien van de bestaande openbare wegenis (■■■■■), veel meer woningen worden gerealiseerd op een beperkte oppervlakte dan normalerwijze het geval zou zijn; dat in de huidige aanvraag immers maar liefst 12 wooneenheden vervat zitten die binnen een beperkte oppervlakte worden opgericht, hetgeen de gemiddelde bebouwingsdichtheid in de wijk aanwezig ruimschoots overschrijdt;*

*Dat bovendien het mobiliteitsvraagstuk dat hiermee gepaard gaat volstrekt onvoldoende doordacht werd, nu slechts 6 parkeerplaatsen worden voorzien op een (nu reeds) op te richten totaal van 12 wooneenheden; dat de bestaande dorpskern hierbij dan ook een aanzienlijke bijkomende parkeerlast zal dienen te dragen die een disproportionele hinder zal teweegbrengen, daar nu reeds de bestaande druk van de sporthal dient te worden gedragen en een toename niet mogelijk is binnen redelijke grenzen; dat deze bijkomende parkeerlast op het bestaande openbaar domein zal worden afgewenteld, hetgeen in een straat met beperkte verkeersstroom en reeds bestaande grote parkeerdruk tot op heden tot overbelasting en onaangenaam woonklimaat zal leiden (cfr. R.v.St. nr. 212.237, 25 maart 2011, CIEL, betreffende parkeerdruk en onvoldoende rekening houden hiermee door vergunningverlenende overheid – stuk 14);*

*Dat de grenzen van het ruimtelijk functioneren worden overschreden door de inplanting van een dergelijk project van gezinswoningen en seniorenwoningen binnen een bestaande woonwijk van ééngezinswoningen; dat de inplanting van een grootschalig sociaal woningproject temidden van een woonwijk waarin de heersende typologie bestaat uit ééngezinswoningen met achtergelegen diepe tuinstroken daarom in strijd is met de goede ruimtelijke ordening ter plaatse die binnen het woongebied in eerste instantie in de onmiddellijke omgeving dient te worden geëvalueerd; dat de gevelbreedte van het project haaks staat op de reeds aanwezige bebouwing langsheen de ■■■■■ en radicaal contrasteert met de reeds aanwezige bebouwing; dat ook de nokhoogte van 7,9 m totaal vreemd is aan de heersende straatbeeld en leidt tot verstoring van de uniformiteit der gebouwen.*

...

*Overwegende dat in dit verband tenslotte niet uit het oog mag verloren worden dat de aanvraag van het OCMW kadert in een overkoepelend groot project waarbij zowel bestaande ruimtelijke situaties worden beschermd (bv. park) doch ook nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen worden uitgetekend (bv. sportveld); dat bovendien verschillende functies en*



*bestemmingen op elkaar worden afgestemd, zoals onder meer wonen, recreatie, groen, etc.;*

*...*

*Dat voorts ook de gezegdes dat het project van het OCMW niet als een massief blok zouden worden aangevoeld maar eerder als een eengezinswoning onder meer door de "schuine dakvorm" en de verticale inplanting volstrekt onbegrijpelijk zijn (zie eveneens punt 1 weerlegging bezwaren); dat immers totaal niet kan begrepen worden hoe enkel door een schuine dakvorm en door een verticale (= haakse) inplanting een appartementsblok van 12 appartementen met een lengte van 52m en een diepte van 18m er plots als een eengezinswoning zou kunnen uitzien; dat de bewering dat het project van het OCMW Wommelgem als het ware een eengezinswoning zou zijn niets meer is dan een camouflage in hoofde van verwerende partij, hetgeen uiteraard geen deugdelijke beoordeling van de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening inhoudt;*

*...*

*Dat verwerende partij verder niet kan gevolgd worden in haar bewering dat verzoekende partijen geen privacystoornis, mobiliteits- noch andere hinder zouden ondervinden gelet op het feit dat een "weggetje" (sic) en een "haag" (sic) als "buffer" (sic) voorzien zijn en de afstand van de woningen tot aan de perceelsgrens meer dan 11m zou bedragen (punt 2<sup>e</sup> weerlegging bezwaren); dat verwerende partij evenmin op dienstige wijze kan verwijzen naar het arrest nr. 98.256 van de Raad van State waarin zou gesteld worden dat inkijk inherent is aan bewoning in een stedelijke omgeving (punt 3a weerlegging bezwaren); dat integendeel het niet ter zake doend arrest nr. 164.966 van 21 november 2006 (stuk 15) relevant is voor atypische grootschalige bebouwing en de onverenigbaarheid daarvan in een residentiële omgeving;*

*...*

*Overwegende dat uit dit alles blijkt dat verwerende partij niet de minste moeite heeft genomen om het project op een zorgvuldige wijze te onderzoeken op het aspect van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de onmiddellijke omgeving, of hierbij in ieder geval is uitgegaan van manifest verkeerde feitelijke en juridische uitgangspunten, niettegenstaande het feit dat verzoekende partijen hierop reeds hadden gewezen in hun bezwaarschrift; dat de motivering van het bestreden besluit dan ook op dit punt niet afdoende is;*

*..."*

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij in de bestreden beslissing afdoende beslist en motiveert dat de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Volgens de verwerende partij levert de verzoekende partij alleen opportuiniteitskritiek op de bestreden beslissing, maar verduidelijkt de verzoekende partij niet in welke mate de verwerende partij kennelijk onredelijk heeft beslist of in de bestreden beslissing van foutieve feitelijke gegevens vertrekt.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij verduidelijkt vooreerst niet in welke mate de bestreden beslissing de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en het materiële motiveringsbeginsel schendt, zodat dit onderdeel van haar derde middel onontvankelijk is.

2.

Voor zover de percelen, waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen zijn in een woongebied en het voorwerp van de aanvraag daar qua bestemming mee overeenstemt, moet de verwerende partij daarnaast, krachtens artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b en §2, eerste lid VCRO, de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening onderzoeken.

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

De Raad kan bij de legaliteitsbeoordeling van de bestreden beslissing alleen rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven en moet onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of hij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of hij deze correct heeft beoordeeld en of hij op basis daarvan in redelijkheid de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening moet het vergunningverlenend bestuursorgaan in de eerste plaats rekening houden met de inpasbaarheid van de aanvraag in de in de omgeving bestaande toestand. Deze beoordeling moet *in concreto* gebeuren.

Wanneer de verzoekende partij meent dat de aanvraag onverenigbaar is met een goede ordening, moet zij verduidelijken in welke mate de verwerende partij uitgegaan is van foutieve feitelijke gegevens en in welke mate de verwerende partij op basis daarvan een, volgens de verzoekende partij, onredelijke beslissing genomen heeft.

Een afwijkende visie op de verenigbaarheid van de aanvraag met de in de omgeving bestaande toestand toont de kennelijke onredelijkheid of de feitelijke onjuistheid van de beoordeling in de bestreden beslissing niet aan en volstaat dan ook niet om te stellen dat de bestreden beslissing onwettig is.

De verwerende partij beslist conform artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO dat de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, meer bepaald door rekening te houden met de criteria met betrekking tot de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid en visueel-vormelijke elementen.

In de bestreden beslissing beschrijft de verwerende partij omstandig zowel de ruimere als de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand, waarbij zij rekening houdt met de verschillende naburige percelen, en beschrijft de verwerende partij gedetailleerd de stedenbouwkundige kenmerken van de aanvraag om te besluiten dat de aanvraag verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij beperkt zich in haar verzoekschrift louter tot opportuïteïtskritiek en blijft in gebreke te verduidelijken in welke mate de verwerende partij van foutieve gegevens is uitgegaan of in welke mate de verwerende partij kennelijk onredelijk beslist dat de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt verder duidelijk dat de verwerende partij bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, meer bepaald met de aan de percelen, waarop de aanvraag betrekking heeft, palende percelen.

De Raad oordeelt dan ook dat de bestreden beslissing niet aangetast is door enige onredelijkheid of onzorgvuldigheid.

Het derde middel wordt verworpen.

#### **D. Vierde middel**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO, artikel 4.4.1, §1 VCRO, artikel 4.7.26 en volgende VCRO, artikel 5.1.0. van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna het “Inrichtingsbesluit” genoemd), artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het materieel motiveringsbeginsel evenals het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij de aanvraag conform artikel 4.7.26 en volgende VCRO in zijn geheel moet onderzoeken, terwijl de verwerende partij, volgens de verzoekende partij, in de bestreden beslissing met een loutere standaardformulering beslist dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met het geldend gewestplan.

De verzoekende partij stelt als volgt dat de aanvraag de oprichting van openbare nutsvoorzieningen beoogt en niet “wonen”, zodat de aanvraag, krachtens artikel 5.1.0 van het Inrichtingsbesluit, alleen in overeenstemming is met de gewestplanbestemming wanneer ze getoetst wordt aan de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving:

“ ...

*Dat de aanvraag van het [REDACTED], in tegenstelling tot wat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar impliceert, echter niet zonder meer onder de bestemming “wonen” in de zin van art. 5.1.0. Inrichtingsbesluit kan worden ondergebracht; dat het hier immers niet gaat om open of halfopen eengezinswoningen zoals die reeds in grote getale in de onmiddellijke omgeving aanwezig zijn; dat uit het aanvraagdossier immers duidelijk blijkt dat het voorwerp van de aanvraag de bouw van 8 senioren- en 4 sociale woningen betreft; dat uit deze eigen omschrijving door de vergunningsaanvrager, het [REDACTED], van het voorwerp dus reeds blijkt dat het heel bijzonder om “openbare nutsvoorzieningen” gaat en niet om loutere “bewoning”; dat dit overigens ook voortvloeit uit de vaste rechtspraak van de Raad van State die onder “openbare nutsvoorzieningen” onder meer verstaat bibliotheken, gebouwen voor politie, doch ook ziekenhuizen en andere instellingen van de zorgsector (R.v.St. nr. 30.097, 20 mei 1988, [REDACTED]; R.v.St. nr. 44.075, 16 september 1993, [REDACTED]; e.a.);*

...

*Overwegende dat, zoals hoger reeds aangetoond, de toetsing van de verenigbaarheid van de aanvraag met de onmiddellijke omgeving niét hetzelfde is als de toetsing van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening; dat art. 5.1.0. immers uitdrukkelijk een onderscheid maakt voor bestemmingen die in een woongebied kunnen worden toegelaten onder de dubbele voorwaarde van verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving én met de goede ruimtelijke ordening (bv. handel, dienstverlening, ambacht) enerzijds en voor bestemmingen die kunnen worden toegelaten onder de enkele voorwaarde van verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving (bv. sociaal-culturele inrichtingen en openbare nutsvoorzieningen);*

*Dat, zoals eveneens reeds aangetoond, bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving rekening dient te worden gehouden met de specifieke kenmerken van deze onmiddellijke omgeving, die afhankelijk zijn van de aard en het gebruik of de bestemming van de in de omgeving bestaande gebouwen; dat, mocht de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voormelde toetsing wél hebben doorgevoerd, enkel tot de conclusie zou kunnen gekomen zijn dat het project van het OCMW volledig indruist tegen de aard en het gebruik alsook de bestemming van de in de omgeving bestaande gebouwen, die namelijk geheel bestaat uit een woonlint van open of halfopen residentiële ééngezinswoningen die niets te maken hebben met de zorgsector;*

*dat het inplanten van een meterslang en diep appartementsblok van maar liefst 12 appartementen bestemd voor sociale- en seniorenwoningen in zulk een bestaande omgeving uiteraard volledig haaks op elkaar staat, nog afgezien van de onderscheiden vraag naar de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening;*

*Overwegende dat in dit verband overigens niet kan verwezen worden naar de weerlegging door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de bezwaren ingediend door verzoekende partijen naar aanleiding van het openbaar onderzoek, vermits deze bezwaren handelden over de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening, hetgeen – zoals reeds aangetoond – een totaal ander element is dan de vraag naar de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving;...*

*...*

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de aanvraag, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij stelt, wel in overeenstemming is met de planologische bestemming “woongebied”, omdat de aanvraag de bouw beoogt van acht senioren- en vier sociale woningen.

Volgens de verwerende partij is het niet relevant wie een aanvraag indient, maar wel welke constructies de aanvraag beoogt.

Verder stelt de verwerende partij als volgt, met verwijzing naar haar uiteenzetting met betrekking tot het derde middel, dat zij de onmiddellijke omgeving van de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, uitvoerig betreft bij het nemen van de bestreden beslissing:

*“ ...*

*3.*

*De aanvraag is klaar en duidelijk wél in overeenstemming met de planologische bestemming “woongebied”. Immers is het voorwerp van de aanvraag 8 seniorenwoningen en 4 sociale woningen, aangevraagd door het OCMW. In tegenstelling tot wat verzoekende partijen voorhouden, dient men niet te kijken naar wie de aanvraag doet of wie de woningen zal gaan bewonen, maar dient men te kijken naar de aard van de op te richten constructies.*

*Daar waar verzoekende partijen de nadruk leggen op “senioren” en “sociale”, wenst verwerende partij de nadruk te leggen op het aspect “woningen”.*

*Er kan ter zake ook verwezen worden naar rechtspraak van de Raad van State. In een arrest van 20 januari 2010 (arrest nr. 199.706) oordeelde de Raad van State dat de stedenbouwkundige aanvraag van een vzw voor de bouw van een tehuis voor personen met een handicap, gelegen in woongebied, in overeenstemming is met deze planologische bestemming:*

*“Artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt wat volgt: ...*

*Het bestreden besluit verleent de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een gezinsvervangend tehuis voor mensen met een handicap. De bestemming is dan ook in wezen “wonen”. Het feit dat aan de bewoners van dat tehuis verzorgende diensten worden aangeboden doet aan deze vaststelling geen afbreuk. De aanvraag is dan ook op het eerste gezicht in overeenstemming met de gewestplanbestemming woongebied”*

*Verwerende partij meent dan ook dat in alle redelijkheid niet gesteld kan worden dat de huidige aanvraag onverenigbaar zou zijn met de planologische bestemming.*

*...*

*5.*

*Hoewel de toetsing van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving dus geenszins hetzelfde is als de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, is de uitkomst van de toetsing van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving relevant voor de beoordeling of de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.*

*Verwerende partij heeft in zijn bestreden besluit uitvoerig aandacht besteed aan de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand. Verwerende partij verwijst thans naar de citaten die hij heeft opgenomen in het derde middel onder randnummer 5.*

*6.*

*In alle redelijkheid kan niet worden voorgehouden dat de onmiddellijke omgeving niet in beschouwing zou genomen. Het feit dat men in de bestreden beslissing onder de titel “Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening” geen aparte titel heeft opgenomen met betrekking tot de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand, betekent geenszins dat verwerende partij deze buiten beschouwing heeft gelaten bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, wel integendeel! Er is in de bestreden beslissing een aparte titel terug te vinden “beschrijving van de omgeving en de aanvraag”.*

*7.*

*Zoals reeds hoger werd uiteengezet kan de aanvraag geenszins gezien worden als “openbare nutsvoorziening” maar dient deze gezien te worden als “wonen”. In dat opzicht moet aldus vastgesteld worden dat de aanvraag wel degelijk in overeenstemming is met de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand die ook wordt gekenmerkt door een residentieel karakter.*

*...”*

*3.*

*In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij dat rusthuizen en serviceflats wel degelijk onder de bestemming openbare nutsvoorzieningen vallen en ze verwijst daarvoor naar de rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak.*

*Beoordeling door de Raad*

*Artikel 5.1.0 van het Inrichtingsbesluit bepaalt:*

*“De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke*

*ordering niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.*

*Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.”*

De Raad oordeelt dat de aanvraag voor de bouw van acht senioren- en vier sociale woningen in overeenstemming is met de bestemming ‘woongebied’ van het gewestplan ‘ Antwerpen’.

Dat de aanvraag ingediend is door een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn en dat in de door de bestreden beslissing vergunde te bouwen woningen eventueel zorgbehoevende personen zullen wonen, doet daar niets aan af.

De bestemming van de met de aanvraag beoogde te bouwen constructies is “wonen” en in overeenstemming met de gewestplanbestemming.

Aangezien de aanvraag in overeenstemming is met de (hoofd)bestemming wonen, kon de verwerende partij volstaan met een toets van de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b en §2, eerste lid VCRO.

Uit de beoordeling van het derde middel blijkt dat de verwerende partij deze toets niet kennelijk onredelijk of onzorgvuldig heeft uitgevoerd.

Het vierde middel wordt verworpen.

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

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 maart 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van een appartementsgebouw met acht seniorenwoningen en vier sociale woningen op percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit binnen een vervalt termijn van vijf maanden te rekenen vanaf 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 op 14 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO,

voorzitter van de zesde kamer,

met bijstand van

Nina HERRERIA-PASSAGE

toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO