

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 14 februari 2017 met nummer RvVb/A/1617/0574
in de zaak met rolnummer 1415/0074/A/9/0081

Verzoekende partij	mevrouw Lieve HALEWYCK vertegenwoordigd door advocaat Paul AERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Coupure 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 16 oktober 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 augustus 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 1 april 2010 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de bvba PROTEC een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het verbouwen van een kantoorgebouw, conciërgewoning en garages tot studentenhuus, en het oprichten van een nieuwbouwstudentenhuus op het perceel gelegen te 9000 Gent, Savaanstraat 74-76/Jeruzalemstraat 13, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie E, nr. 1175K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 september 2016.

Advocaat Paul AERTS die voor de verzoekende partij verschijnt en mevrouw Leen LIPPEVELDE die voor de verwerende partij verschijnt, zijn gehoord.

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

III. FEITEN

Op 17 december 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de bvba PROTEC (vervolgens: de aanvrager) bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in voor

een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een kantoorgebouw tot studentenhuis, het verbouwen van een conciërgewoning en garages tot studentenhuis, en de oprichting van een nieuwbouwstudentenhuis op een perceel gelegen te 9000 Gent, Savaanstraat 74-76 en Jeruzalemstraat 13.

De beschrijvende nota licht toe dat de aanvraag de verbouwing beoogt van de twee herenhuizen, gelegen aan de Savaanstraat 74-76, tot een studentenhuis met een capaciteit van 86 kamers. De gebouwen deden voorheen dienst als kantoren van de Regie der Gebouwen. De voormalige conciërgewoning van de Regie aan de Jeruzalemstraat 13 wordt tot een studentenhuis met elf studentenkamers verbouwd. Rechts van de vroegere conciërgewoning streeft de aanvrager een nieuwbouwstudentenhuis met zestien kamers na. De aanvraag houdt in totaal een verblijfs capaciteit voor 119 studenten in.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', vastgesteld met een koninklijk besluit van 14 september 1977, in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Het perceel is ook gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening grootstedelijk gebied Gent', definitief vastgesteld met een besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005. Dit uitvoeringsplan bevat geen voorschriften betreffende het perceel.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 7 januari 2010 tot en met 5 februari 2010 gehouden wordt, dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in.

De brandweer van de stad Gent brengt op 5 januari 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gewestelijke erfgoedambtenaar brengt op 4 februari 2010 een gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 8 maart 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent verleent op 1 april 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 29 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij. Op 30 april 2010 stelt Dries VANDEN BERGHE een tweede administratief beroep in.

De hoorzitting vindt op 29 juni 2010 plaats.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 5 juli 2010 om de beroepen in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Op 10 augustus 2010 beslist de verwerende partij om de beroepen niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen.

Op beroep van de verzoekende partij vernietigt de Raad met het arrest van 15 oktober 2013 met nummer A/2013/0608 de vergunningsbeslissing van de verwerende partij van 10 augustus 2010. Het arrest overweegt:

“ ...

De bestreden beslissing geeft wel blijk van een beoordeling van de verenigbaarheid van het voorwerp van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wat betreft de gebouwen gelegen aan de Savaanstraat, maar bevat geen enkele motivering wat betreft de verenigbaarheid van het voorwerp van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening aan de zijde van de Jeruzalemstraat.

Een dergelijke beoordeling was des te meer noodzakelijk, nu de aanvraag strekte tot het dichtbouwen van de resterende open ruimte in die straat, met een groter gabariet dan in de omgeving gebruikelijk, en dit in een smalle straat (5.5 m), elementen waar de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op gewezen had en waar de bestreden beslissing in het geheel geen antwoord op geeft.

Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het negatieve advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en toch oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

Het verweer van de tussenkomenende partij kan het motiveringsgebrek van de bestreden beslissing niet verhelpen.

...”

Met het oog op een herstelbeslissing van de verwerende partij adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 13 januari 2014 om het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

Toetsing aan de voorschriften van het gewestplan

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

Toetsing aan de voorschriften van het Algemeen Bouwreglement

De vraag die zich in deze stelt in hoeverre hier sprake is van een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door erkende onderwijsinstellingen, danwel om grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen.

Bij het dossier is een overeenkomst gevoegd tussen de aanvrager en de vzw SOVOARTE (studentenvoorzieningen Arteveldehogeschool) waaruit onder meer blijkt dat de vzw SOVARTE het gebouw zal beheren en exploiteren voor huisvesting van haar studenten voor een termijn van twintig jaar zodra het gebouw verbouwd is en in gebruik genomen kan worden, ten laatste op 1 september 2010.

Zo kan aangetoond worden dat deze overeenkomst nog steeds geldt betreft het hier een aanvraag voor een gemeenschapsvoorziening en kan het standpunt van de stad bijgetreden worden dat deze aanvraag niet dient getoetst te worden aan de bepalingen van hoofdstuk 4 Grootschalige collectieve verblijfsaccommodaties voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, noch aan de

bepalingen van afdeling 2 Meergezinswoningen van hoofdstuk 2 Woongebouwen, en dat de aanvraag dan ook niet strijdig is met de geldende verordening.

Wanneer deze overeenkomst niet meer geldt moet de aanvraag getoetst worden aan de bepalingen van hoofdstuk vier en dient vastgesteld dat deze aanvraag op meerdere punten niet voldoet.

De voorschriften van een door de deputatie goedgekeurde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening hebben bindende en verordenende kracht.

Artikel 4.4.1. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, maar dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft 1° de bestemming; 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex; 3° het aantal bouwlagen.

Hierbij wordt onder 'stedenbouwkundig voorschrift' verstaan (art. 1.1.2.13° van de codex): (...)

De mogelijke strijdigheden hebben geen betrekking op "perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen", en betreffen geen 'beperkte afwijkingen' en vallen dat ook niet onder het toepassingsgebied van bovenvermeld artikel 4.4.1.

Het is dan ook noodzakelijk dat de aanvrager alsnog stukken voorbrengt die aantonen dat de overeenkomst met de vzw SOVARTE nog steeds geldt, zoniet is dit dossier behept met een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering die het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning in de weg staat.

De goede ruimtelijke ordening

Appellanten verwijzen naar een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 28 september 2006 m.b.t. een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning om onderhavige gebouwen te verbouwen/uitbreiden tot o.a. 23 serviceflats, 3 studio's, kantoorruimten,

Het college weigerde de vergunning o.a. om de volgende reden: "Er zijn geen garanties dat het gebouw op termijn niet zal worden gebruikt voor studentenwoningen. Hierdoor zou de studentenbewoning in deze buurt nog meer toenemen, hetgeen niet wenselijk is gezien het streven naar permanent bewonen in de binnenstad centraal staat."

Dat appellanten thans de wenkbrauwen fronsen bij de goedkeuring van een project dat voorziet in een verbouwing/uitbreiding van de gebouwen tot een studentenhuis voor 119 studenten hoeft bijgevolg niet te verbazen.

Er kan principieel ingestemd worden met een verbouwing van de langs de Savaanstraat staande kantoorgebouwen tot studentenhuis als gemeenschapsvoorziening, op voorwaarde dat het om een kwalitatief project gaat waarbij de waardevolle architectuur behouden blijft (hetgeen in huidig ontwerp zeker het geval is) en dat voldoet aan de geldende reglementeringen.

In kwestieuze kantoorgebouwen worden tal van studentenkamers ingericht die bestaan uit een rechthoekige ruimte van ca. 6 m lang en minder dan 2,1 m breed, deze kamers

betreffen geen kwalitatieve studentenkamers, mits een beetje creativiteit kunnen hier kamers gerealiseerd worden met een meer praktische vorm, deze zullen weliswaar groter zijn (om de raamopeningen te behouden) maar kunnen dan ook van basisvoorzieningen (wc, kookhoek, ...) voorzien worden.

Het perceel bevat globaal gezien een hoge bezetting aan gebouwen, het is dan ook stedenbouwkundig niet aanvaardbaar dat de enige groene ruimte (gelegen langs de smalle Jeruzalemstraat) op dit perceel volgebouwd wordt, en zeker niet met een gebouw dat qua gabariet (3 bouwlagen met plat dak) niet aansluit op de omgevende bebouwing (overwegend 2 bouwlagen met een licht hellend dak).

Het ontwerp overstijgt de ruimtelijke draagkracht van het gebied en is derhalve strijdig met de goede ruimtelijke ordening.

...

Na de hoorzitting van 21 januari 2014 beslist de verwerende partij op 14 augustus 2014 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. De verwerende partij motiveert:

...

Toetsing aan de voorschriften van het gewestplan

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

Toetsing aan de voorschriften van het Algemeen Bouwreglement

De vraag die zich in deze stelt, is in hoeverre hier sprake is van een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door erkende onderwijsinstellingen, danwel om grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen.

Bij het dossier is een overeenkomst gevoegd tussen de aanvrager en de vzw SOVARTE (studentenvoorzieningen Arteveldehogeschool) waaruit onder meer blijkt dat de vzw SOVARTE het gebouw zal beheren en exploiteren voor huisvesting van haar studenten voor een termijn van twintig jaar zodra het gebouw verbouwd is en in gebruik genomen kan worden, ten laatste op 1 september 2010.

Zo kan aangetoond worden dat deze overeenkomst nog steeds geldt, betreft het hier een aanvraag voor een gemeenschapsvoorziening en kan het standpunt van de stad bijgetreden worden dat deze aanvraag niet dient getoetst te worden aan de bepalingen van hoofdstuk 4 Grootschalige collectieve verblijfsaccommodaties voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, noch aan de bepalingen van afdeling 2 Meergezinswoningen van hoofdstuk 2 Woongebouwen, en dat de aanvraag dan ook niet strijdig is met de geldende verordening.

Appellant toont aan dat er een duidelijke link is tussen de aanvrager en de Arteveldehogeschool, zodat hier wel degelijk sprake is van een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht in functie van een erkende onderwijsinstelling.

De goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag beoogt het verbouwen van een kantoor langsheen de Savaanstraat tot studentenhuus en het oprichten van een nieuwbouw gedeelte voor de huisvesting van studenten langsheen de Jeruzalemstraat. Voor de herbestemming en verbouwing van de bestaande kantoorgebouwen langsheen de Savaanstraat kan principieel ingestemd worden, de waardevolle architectuur blijft met huidig ontwerp behouden, hetgeen ook blijkt uit het positief advies van Onroerend Erfgoed. Alle kamers voldoen naar oppervlaktes aan het Kamerdecreet, hetgeen een beoordeling van de kwaliteit inhoudt.

Wat de uitbreiding langs de Jeruzalemstraat betreft, is het ontwerp, dat een gabariet voorstelt van 3 bouwlagen onder een plat dak, zeker inpasbaar in de straat. Meerdere nabijgelegen gebouwen hebben een gelijkaardige hoogte, waarbij sommige met een hogere nokhoogte dan het gevraagde. Bovendien bevindt het gebouw van het Rijksarchief zich schuin tegenover de bouwplaats, dit gebouw telt 2,5 volwaardige, zichtbare bouwlagen, terwijl voorliggend ontwerp een 3^e bouwlaag voorziet welke teruggetrokken is waardoor het geheel opener oogt en meer licht genereert in de straat. De nieuwbouw integreert zich bijgevolg probleemloos in de straat.

Wat de indeling van de kamers betreft, geldt ook hier dat alle kamers voldoen aan het Kamerdecreet en bijgevolg de ruimtelijke kwaliteit ervan verzekerd is.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

Een derde middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van “het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent, zoals toepasselijk voorheen als het reglement zoals laatst vastgesteld door de gemeenteraad op 25 juni 2012 en goedgekeurd door de Deputatie van 4 oktober 2012, in het bijzonder art. 1 e.v., art. 20 tot en met 26, art. 42 tot en met 49, art. 51, van de artt. 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het vertrouwensbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.”

De verzoekende partij zet het volgende uiteen:

“ ...

2. In art. 1 van het Algemeen Bouwreglement van de STAD GENT wordt bepaald dat niet als woonentiteiten worden beschouwd entiteiten die deel uitmaken van de collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten "opgericht door erkende onderwijsinstellingen".

Anderzijds wordt bepaald dat "een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, bestaande uit minstens 30 entiteiten die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs" moet voldoen aan de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 én art. 51 van het Algemeen Bouwreglement.

In het bestreden besluit wordt ten onrechte voorgehouden dat "deze aanvraag niet dient getoetst te worden aan de bepaling van hoofdstuk 4 grootschalige collectieve verblijfsaccommodaties voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen noch aan de bepalingen van afdeling 2 meergezinswoningen van hoofdstuk 2 woongebouwen".

De aanvraag werd ingediend door en de vergunning werd ingediend door en de vergunning werd verleend aan de BVBA PROTEC, zijnde een particuliere investeerder, die enkel een winstgevend project nastreeft.

De bij de aanvraag voorgelegde overeenkomst tussen de aanvrager en de VZW SOVOARTE doet hieraan geen enkele afbreuk. Het gaat immers om een louter burgerrechtelijke overeenkomst voor bepaalde duur zonder de garantie dat de VZW SOVOARTE gedurende de duurtijd van deze overeenkomst nog steeds contractspartij zal zijn.

De overeenkomst bevat tevens een bepaling dat "de overeenkomst kan niet door VZW SOVOARTE overgedragen worden, dan na de schriftelijke en uitdrukkelijke toestemming van de bouwheer" (eigen onderlijning).

Beide partijen kunnen derhalve akkoord gaan om de overeenkomst "op een winstgevende manier" over te dragen aan een derde partij. Op burgerrechtelijk vlak bestaat de zekerheid dus niet.

Bovendien wordt in de overeenkomst nergens voorzien dat de "huurder" op het einde van de huurtermijn ook eigenaar zou worden van het desbetreffende pand (huurkoop, onroerende leasing edm.).

Er is dus geen enkel verschil met de particuliere investeerder die hetzij rechtstreeks hetzij onrechtstreeks verhuurt aan studenten. Het is niet omdat studenten steeds een link hebben met een erkende onderwijsinstelling dat deze studentenkamers worden opgericht door deze onderwijsinstelling.

Anders voorhouden maakt de vermelding "opgericht door erkende onderwijsinstellingen" in art. 1 van het Algemeen Bouwreglement volstrekt zinloos.

Hieruit volgt dat met de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend aan een louter private investeerder en niet aan een erkende onderwijsinstelling.

3. In art. 51 van het thans van toepassing zijnde Algemeen Bouwreglement wordt bepaald dat bij een aanvraag voor een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door een andere initiatiefnemer dan een erkende onderwijsinstelling, een motivatienota moet worden gevoegd waarin de conformiteit wordt aangetoond met de bepaling van deel III hoofdstuk van deze verordening. In die nota moet een manier waarop de aanvrager de nodige garanties inbouwt dat uitsluitend aan studenten zal worden

verhuurd, expliciet en gedetailleerd worden omschreven en aangevuld met stavingsstukken.

In de artt. 44 e.v. wordt de inrichting van een gemeenschappelijke keuken, gemeenschappelijke leefruimte, gemeenschappelijke leefkeuken, gemeenschappelijke fietsenberging en gemeenschappelijk afvallokaal verplicht. Het komt aan de aanvrager toe om aan te tonen dat hieraan is voldaan. De gevoegde foto's tonen evenwel het tegendeel aan, zoals bijvoorbeeld in verband met het ontbrekende maar vereiste gemeenschappelijk afvallokaal.

Ook de bepalingen van art. 51 van het Algemeen Bouwreglement zijn overeenkomstig art. 1 van het Algemeen Bouwreglement van toepassing:

"Onverminderd de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, moet het aanvraagdossier aangevuld worden met de volgende bijkomende documenten of gegevens:

- o een begeleidende nota "geluids- en geurhinder" (artikel 4) bij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die een horecazaak tot voorwerp heeft. In de begeleidende nota moet aangegeven worden welke maatregelen de bouwheer voorziet om geluidshinder en reukhinder voor de omwonenden te voorkomen of te beperken. Ook de overeenstemming met artikel 8 wordt hierin aangetoond.*
- o een aanvraag tot vrijstelling van de verplichtingen inzake de plaatsing van afvoerkanalen (artikel 8 en 8bis) indien de bouwheer wenst aan te tonen dat omwille van technische of (steden)bouwkundige redenen de plaatsing volgens de regelgeving niet mogelijk is.*
- o een aanvraag tot vrijstelling van de verplichting een septische put te plaatsen (artikel 11) indien de bouwheer wenst aan te tonen dat de plaatsing van een septische put technisch onmogelijk is.*
- o een aanvraag tot vrijstelling van de verplichting een hemelwaterput te plaatsen (artikel 13 §2) indien de bouwheer wenst aan te tonen dat de plaatsing van een hemelwaterput technisch onmogelijk is.*
- o een aanstiplijst hemelwater (artikel 13, 13bis, 14) bij een aanvraag tot nieuwbouw, al dan niet na slopen, of tot grondige verbouwing van een gebouw, met uitzondering van eengezinswoningen met een totale dakoppervlakte tot en met 150 m². In die aanstiplijst wordt aangetoond hoe aan deze bepalingen wordt voldaan en worden eventuele afwijkingsaanvragen gemotiveerd.*
- o bij een aanvraag tot slopen van een gebouw: een plan van de bestaande toestand van het te slopen gebouw en van de niet bebouwde oppervlakte, met vermelding van al de afmetingen die noodzakelijk zijn om te bepalen of het gebouw een te beschermen eengezinswoning is, zoals omschreven in artikel 1 van deze verordening.*
- o bij een aanvraag voor een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door een andere initiatiefnemer dan een erkende onderwijsinstelling: een motivatienota waarin de conformiteit wordt aangetoond met de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 van deze verordening. Eventuele afwijkingsverzoeken op die bepalingen, conform de erin voorziene mogelijkheden, worden hier ook opgenomen. In die nota moet de manier waarop de aanvrager de nodige garanties inbouwt dat uitsluitend aan studenten zal worden verhuurd, expliciet en gedetailleerd worden omschreven en aangevuld met stavingsstukken. Daarnaast moet de aanvrager aangeven op welke wijze wordt voorzien in een intensief beheer*

van de verblijfsaccommodatie (m.b.t. afvalbeheersing, stalling van fietsen, voorkomen van burenhinder, klachtenbehandeling e.d.) (eigen benadrukking in bold).

Het komt aan de aanvrager toe om aan te tonen dat aan deze vereiste is voldaan, wat duidelijk niet het geval is.

Een gemeentelijke verordening heeft een bindend en verordend karakter en dient door de vergunningverlenende overheid te worden toegepast.

4. In het Algemeen Bouwreglement van de STAD GENT wordt een woning als een "te beschermen eengezinswoning" beschouwd wanneer de totale vloeroppervlakte van de eengezinswoning maximum 250 m2 bedraagt.

De conciërgewoning in de Jeruzalemstraat, welke deel uitmaakt van het project en zou verbouwd worden tot studentenkamers, heeft een totale oppervlakte van minder dan 250 m2. De conciërgewoning is dus een "te beschermen eengezinswoning".

Overeenkomstig art. 20 van het Algemeen Bouwreglement van de STAD GENT mag een te beschermen eengezinswoning niet worden omgevormd tot een meergezinswoning.

Naast de conciërgewoning wordt een nieuwbouw voorzien, welke in verbinding zal staan met de conciërgewoning. Artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement verbiedt het samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw met het oog op het omvormen van het samengevoegde geheel tot meerdere woonentiteiten.

Artikel 23 van het Algemeen Bouwreglement van de STAD GENT bepaalt dat elke nieuwe meergezinswoning minstens één woonentiteit met een minimum totale vloeroppervlakte van 80 m2 dient te bevatten. Zowel de bebouwing langs de Savaanstraat als de bebouwing langs de Jeruzalemstraat voldoet hieraan niet.

Ingevolge art. 26 van het Algemeen Bouwreglement van de STAD GENT moeten bij meergezinswoningen, de gangen, sassen en overlopen ter hoogte van de toegangsdeuren tot elke woonentiteit over een lengte van minimum 1,5 m vrije doorgangsbreedte hebben van minimum 1,50 m, de slingerkromme van de deuren niet inbegrepen. Dit geldt niet enkel voor nieuwbouw maar ook bij verbouwing of opdeling van één of meer al dan niet samengevoegde gebouwen tot een meergezinswoning met 10 of meer woonentiteiten. In het vergunde project voldoet geen enkele studentenkamer in de conciërgewoning in de Jeruzalemstraat aan deze bepaling en ook in het gebouw langs de Savaanstraat zijn er studentenkamers die er niet aan voldoen. (nrs. 130.33, 130.26, 140.12 en 140.17).

De voorschriften van een stedenbouwkundige verordening hebben een bindende en verordenende kracht en dienen door de vergunningverlenende overheid zonder meer te worden toegepast.

Het miskennen van deze bepalingen tast bovendien het zorgvuldigheids-, het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

De aanvraag is ingediend door een particulier, zodat verzoeker meent dat dit een aanvraag is voor een grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen en dat het niet relevant is of er een overeenkomst is tussen de aanvrager en de vzw Sovoarte, zijnde een erkende onderwijsinstelling.

De deputatie heeft deze kwestie grondig onderzocht en is in alle redelijkheid tot de volgende conclusie gekomen (...):

(...)

Op het moment van het verslag van de PSA was de overeenkomst tussen vzw SOVOARTE en VORM Ontwikkeling BV nog niet overgemaakt. Echter bij de replieknota van de aanvrager was deze overeenkomst wel gevoegd, zodat de deputatie er kennis van had, in tegenstelling tot de PSA, en hiermee dan ook rekening kon houden.

In voormelde overeenkomst is ondermeer uiteengezet dat de volledige exploitatie en onderverhuur aan studenten gedaan wordt door de huurder, zijnde vzw SOVOARTE.

De deputatie kon derhalve in alle redelijkheid vaststellen dat er een duidelijke link is tussen de aanvrager en de Arteverteveldeschool, zodat hier wel degelijk sprake is van een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht in functie van een erkende onderwijsinstelling.

Daarom waren de door verzoekster aangehaalde bepalingen van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent niet van toepassing op de aanvraag. De deputatie kan dan ook geen onzorgvuldigheid verweten worden door de niet-toepassing ervan.

...”

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij:

“ ...

Bij het bouwaanvraagdossier was reeds een overeenkomst gevoegd, welke door verzoekende partij omschreven wordt als een louter burgerrechtelijke overeenkomst voor bepaalde duur zonder de garantie dat de VZW SOVOARTE gedurende de duurtijd van deze overeenkomst nog steeds contractpartij zou zijn. De recentelijk (bij de replieknota na het verslag van de PSA van 13 januari 2014) voorgelegde overeenkomst, welke trouwens met een andere (Nederlandse) projectontwikkelaar dan de aanvrager werd afgesloten en waarin thans een bepaalde duur van 20 jaar wordt voorzien, doet hieraan geen afbreuk. Het blijft een burgerrechtelijke overeenkomst, waaraan op ieder ogenblik, weze het onder de vorm van een verbreking, een einde kan gesteld worden. Enige garantie ligt derhalve nu nog steeds niet voor.

Bovendien blijft verzoekende partij benadrukken dat het gaat om een particuliere investeerder die enkel een winstgevend project nastreeft. Het gaat geenszins om een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten "opgericht door erkende onderwijsinstellingen.

Het algemeen bouwreglement van de stad Gent voorziet dat het bouwreglement wél van toepassing is voor "een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, bestaande uit minstens 30 entiteiten die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs".

Het algemeen bouwreglement van de Stad Gent maakt dus zelf het onderscheid tussen het oprichten van collectieve verblijfsaccommodaties voor studenten enerzijds uitgaande van een erkende onderwijsinstelling en anderzijds uitgaande van private initiatieven.

Voor dit onderscheid is het niet relevant of de private investeerder nu een overeenkomst tot verhuring met een erkende onderwijsinstelling zou hebben gesloten. Het is en blijft een initiatief van een private projectontwikkelaar.

Het initiatief gaat geenszins uit van een erkende onderwijsinstelling zoals de Arteveldehogeschool.

Trouwens op het moment van de aanvraag was het naastliggend / aanpalend gebouw nog eigendom van het Arteveldehogeschool. Daarentegen werd wel ingegaan op het initiatief van een privé-investeerder en werd het aanpalend gebouw door de Arteveldehogeschool verkocht.

Het algemeen bouwreglement is dan ook wel degelijk van toepassing.

Verwerende partij betwist niet, laat staan weerlegt niet dat de bepalingen van het algemeen bouwreglement van de Stad Gent worden miskend.

...

Beoordeling door de Raad

1.

In het middel voert de verzoekende partij in de eerste plaats aan dat de aanvraag, anders dan de verwerende partij in de bestreden beslissing aanneemt, valt onder de stedenbouwkundige voorschriften, opgenomen in hoofdstuk 4 van deel 3 van het algemeen bouwreglement van de stad Gent, betreffende grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen. De verzoekende partij wijst erop dat de aanvrager de bvba PROTEC is, met andere woorden een private initiatiefnemer.

Voorts stelt de verzoekende partij in het middel onder meer dat de verwerende partij, door de verbouwing van de conciërgewoning in de Jeruzalemstraat tot een studentenhuus te vergunnen, artikel 20 van het algemeen bouwreglement van de stad Gent schendt. Genoemd artikel 20 verbiedt de omvorming van een 'te beschermen eengezinswoning' tot een meergezinswoning.

2.1.

Deel 3, hoofdstuk 4 van het algemeen bouwreglement bevat de stedenbouwkundige voorschriften die gelden voor grootschalige collectieve verblijfsaccommodaties voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen. Artikel 1, vierde lid, c van het algemeen bouwreglement bepaalt dat dergelijke initiatieven als gemeenschapsvoorzieningen beschouwd moeten worden en sluit ze uit van de definitie van 'woonentiteit'.

De stedenbouwkundige voorschriften van deel 3, hoofdstuk 4 van het algemeen bouwreglement verankeren de prioriteit van te beschermen eengezinswoningen boven studentenhuusvesting, bepalen het minimaal vereiste aantal units en verbieden, met uitzondering van een conciërgewoning, permanente bewoning. De reglementering houdt voorts voorschriften in betreffende de afmetingen, de minimale voorzieningen van de units en de gemeenschappelijke voorzieningen, zoals gemeenschappelijk sanitair, een gemeenschappelijke keuken, een gemeenschappelijke fietsenberging en een gemeenschappelijk afvallokaal.

Artikel 51, dat deel uitmaakt van deel 4 van het algemeen bouwreglement betreffende de dossiersamenstelling van vergunningsaanvragen, vereist dat het dossier van een aanvraag voor een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie, opgericht door een andere initiatiefnemer dan een erkende onderwijsinstelling, een motivatienota bevat waarin de overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften van deel 3, hoofdstuk 4 aangetoond wordt en gebeurlijk afwijkingsverzoeken opgenomen worden. De motivatienota moet, aangevuld met stukken ter staving, expliciet en gedetailleerd omschrijven hoe de aanvrager de nodige garanties inbouwt dat er uitsluitend aan studenten verhuurd wordt.

2.2.

De reglementering van grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, is het resultaat van een door de gemeenteraad van de stad Gent op 28 juni 2010 definitief vastgestelde en door de verwerende partij op 19 augustus goedgekeurde wijziging en aanvulling van het algemeen bouwreglement. Voordien moesten private initiatieven voor studentenhuisvesting, als woonentiteiten, aan de voorschriften voor meergezinswoningen voldoen.

De toelichting bij het gemeenteraadsbesluit verantwoordt de facilitering van private initiatieven voor de realisatie van studentenhuisvesting als volgt:

“ ...

In het huidige bouwreglement wordt wat betreft studentenhuisvesting enkel de collectieve studentenhuisvesting opgericht door erkende onderwijsinstellingen niét beschouwd als woonentiteit. Private initiatieven in functie van studentenhuisvesting worden beschouwd als woonentiteiten en moeten voldoen aan de normen voor meergezinswoningen. Om ook private initiatiefnemers meer mogelijkheden te bieden grootschalige collectieve studentenhuisvesting te realiseren uitsluitend gericht op de verhuur aan studenten uit het hoger onderwijs en ter aanvulling op de initiatieven die de onderwijsinstellingen hierin zelf nemen, is een wijziging van de definitie van woonentiteit nodig. Om ondanks de private initiatiefnemer, toch als gemeenschapsvoorziening te kunnen worden beschouwd moeten ze voldoende grootschalig zijn, een ondergrens van 30 entiteiten is het absolute minimum.

Aangezien de wijziging van het algemeen bouwreglement enkel tot doel heeft de private initiatiefnemers meer mogelijkheden te bieden een rol te spelen in het verhogen van het aanbod van kwalitatieve collectieve studentenhuisvesting, zonder daarom ook wijzigingen in te voeren die ook doorwerken in de initiatieven van de onderwijsinstellingen zelf, wordt in de definitie van woonentiteit en de opsomming van de collectieve verblijfsaccommodaties enkel een nieuwe categorie toegevoegd.

Verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door erkende onderwijsinstellingen, valt nog steeds buiten het ABR op deze manier. Dit is een bewuste keuze omdat de eigen initiatieven van de onderwijsinstellingen op eigen terreinen worden gestimuleerd en ondersteund. In dat geval biedt de initiatiefnemer op zich de nodige garanties, zowel wat betreft de doelgroep (uitsluitend studenten) als wat betreft de noodzakelijke kwaliteitseisen. Ook willen we bij dergelijke eigen initiatieven geen verplichte ondergrens opleggen. Als een onderwijsinstelling bijvoorbeeld een kleinschaliger eigen studentenhuisvestingsproject (vb. nieuwbouw van 25 units voor buitenlandse studenten) wil oprichten, moet dit kunnen.

De vermelding dat het hier om gemeenschapsvoorzieningen gaat, is nuttig om discussies achteraf te vermijden, en om latere “functiewijzigingen” naar meergezinswoningen af te

blokken. Dergelijke functiewijzigingen zijn op zich vergunningsplichtig en op dat moment zullen ze beoordeeld worden zoals elke andere nieuwe meergezinswoning en zullen dus vrij belangrijke verbouwingswerken nodig zijn om in overeenstemming gebracht te kunnen worden met enerzijds de bepalingen vanuit het algemeen bouwreglement voor woongebouwen en anderzijds de principes van de goede ruimtelijke ordening (mix van types en groottes, parkeervoorzieningen, noodzakelijke kwaliteit voor permanent wonen, buitenruimtes, ...).

...

Over de door artikel 51 van het algemeen bouwreglement vereiste motivatienota stelt de toelichting:

“ ...

Iedere aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten uitgaande van niet-onderwijsinstellingen moet aangevuld worden met een nota waarin omstandig uiteengezet wordt dat en hoe voldaan wordt aan de voorschriften van deel 3 hoofdstuk 4 van deze verordening.

(...)

Die nota dient (...) in de eerste plaats te getuigen van een duurzaam engagement van de aanvrager dat enkel aan studenten zal worden verhuurd. Dat engagement kan verschillende vormen aannemen i.f.v. de band tussen de toekomstige verblijfsaccommodatie en een (of meer) onderwijsinstelling(en). Hoe losser de relatie tussen de onderwijsinstelling(en) en de collectieve verblijfsaccommodatie, hoe meer garanties van de aanvrager gevraagd worden, aangezien een hecht verband tussen een onderwijsinstelling en de verblijfsaccommodatie op zich meer garanties biedt op de verhuur aan studenten, dan een verblijfsaccommodatie die volledig losstaat van de onderwijsinstellingen. De hieronder opgenomen mogelijkheden zijn niet-limitatief opgesomd.

De relatie tussen de onderwijsinstellingen en de aanvragers kan zich situeren op o.m. volgende niveau's:

- Zo kan de onderwijsinstelling als eigenaar van de grond optreden, en een zakelijk recht (bijv. een erfpacht) toestaan aan een private ontwikkelaar. In zo'n situaties kan het volstaan dat de onderwijsinstelling de bestemming 'studentenhuisvesting' en de verplichting tot gebruik van een modelverhuurcontract contractueel oplegt aan de aanvrager, en dat hiervan een afschrift toegevoegd wordt aan het aanvraagdossier.

- De onderwijsinstelling (als niet eigenaar van het terrein) kan - na realisatie van de verblijfsaccommodatie - optreden als huurder van de volledige accommodatie, waarbij de onderwijsinstelling vervolgens rechtstreeks aan studenten verhuurt. Bij het aanvraagdossier zal het engagement van de onderwijsinstelling (bijv. in de vorm van een overeenkomst onder opschortende voorwaarde) moeten gevoegd worden.

- Naarmate de private ontwikkelaar geen contractuele relatie inzake terrein of gebouw heeft met een onderwijsinstelling, kan een 'beheersovereenkomst' afgesloten worden tussen de ontwikkelaar (of latere uitbater) en een onderwijsinstelling, waarin afspraken gemaakt worden over de uitvoering van bepaalde opdrachten (bijv. over gebruik en onderhoud van gemeenschappelijke ruimtes, van fietsenstallingen, van het voetpad, en over wijze van afvalophaling e.d.) en het toezicht erop.

- Bij gebrek aan enige relatie met een onderwijsinstelling zal de private ontwikkelaar zowel garanties moeten bieden over de exclusieve verhuur aan studenten (door verplicht gebruik

*van het modelhuurcontract conform kot@gent + verplichte jaarlijkse attestering door de onderwijsinstellingen dat alle huurders regelmatig ingeschreven studenten zijn), én over de wijze waarop de verblijfsaccommodatie beheerd zal worden i.f.v. een maatschappelijk aanvaardbaar en harmonieus samenleven van studenten. Volgende aspecten kunnen hierbij van belang zijn : het gebruik en onderhoud van gemeenschappelijke ruimtes, een afvalbeheersplan, een fietsenbeheersplan, klachtenbehandeling ten behoeve van de studenten en van externen, maatregelen inzake harmonieus en niet hinderlijk samenleven.
...*

3.1.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de door de bestreden beslissing vergunde aanvraag op 17 december 2009 ingediend werd. De toepasselijkheid in de tijd van de op 28 juni 2010 definitief vastgestelde wijziging van het algemeen bouwreglement op lopende aanvragen op de datum van inwerkingtreding (1 oktober 2010) wordt als dusdanig niet betwist. Uit de toelichting bij het wijzigingsbesluit blijkt dat de gemeenteraad bewust van een overgangsregeling voor lopende aanvragen afgezien heeft omdat “de nieuwe verordenende bepalingen volledig nieuwe mogelijkheden creëren voor zaken die op vandaag niet geregeld zijn”, zodat “de bepalingen onmiddellijk inwerking treden conform de wettelijke bepalingen terzake”.

In de bestreden beslissing besluit de verwerende partij dat het algemeen bouwreglement *ratione personae* niet van toepassing is omdat de aanvraag een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten “in functie van een erkende onderwijsinstelling” op het oog heeft. De verwerende partij leidt dat af uit een huurovereenkomst van 11 december 2009 waarbij de studentenhuizen aan de vzw Studentenvoorzieningen Arteveldehogeschool (SOVOARTE), een erkende onderwijsinstelling, verhuurd worden. De vzw staat in voor de volledige exploitatie en de onderverhuur exclusief aan studenten.

3.2.

Zoals de verzoekende partij terecht stelt, heeft de overeenkomst met de vzw SOVOARTE niet tot gevolg dat het gaat om verblijfsaccommodatie voor studenten die door een erkende onderwijsinstelling opgericht wordt. Enkel initiatieven van erkende onderwijsinstellingen op de eigen terreinen vallen buiten het toepassingsgebied van het algemeen bouwreglement. De aanvraag gaat uit van een private initiatiefnemer en de verblijfsaccommodatie wordt, na oprichting, in de vorm van een huurovereenkomst ter beschikking van een erkende onderwijsinstelling gesteld. Een dergelijk samenwerkingsverband valt wel degelijk onder de in 2010 ingevoerde reglementering voor grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie uitgaande van een andere initiatiefnemer dan een erkende onderwijsinstelling. Voordien golden enkel de voorschriften betreffende meergezinswoningen als beoordelingskader.

De toelichting bij het gemeenteraadsbesluit van 28 juni 2010 geeft diverse voorbeelden van samenwerkingsvormen tussen een private aanvrager en een erkende onderwijsinstelling die onder het toepassingsgebied van de reglementering vallen. Een van de mogelijke relaties die in de toelichting opgesomd worden, is een onderwijsinstelling die de verblijfsaccommodatie, nadat ze gerealiseerd is, huurt en vervolgens verhuurt aan studenten. Dat is met andere woorden de contractuele verhouding die de vzw aangegaan is.

Op grond van een “duidelijke link” tussen de aanvrager en een erkende onderwijsinstelling besluit de verwerende partij onrechtmatig dat de reglementering betreffende grootschalige collectieve verblijfsaccommodaties voor studenten niet van toepassing is. De gradatie van betrokkenheid van een erkende onderwijsinstelling bij een privaat initiatief heeft enkel gevolgen voor de mate van de te bieden garanties dat de aanvraag aan die reglementering voldoet.

Er wordt daarbij nog opgemerkt dat artikel 36 van het algemeen bouwreglement, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 4 van deel 3, een specifieke bepaling bevat die de verbouwing en functiewijziging van een te beschermen eengezinswoning voor de realisatie van een collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten verbiedt. Het blijkt dus ook dat de verwerende partij de verbouwing van de vroegere conciërgewoning tot een studentenhuus vergunt zonder te onderzoeken of het gaat om een 'te beschermen eengezinswoning' in de zin van artikel 1 van het algemeen bouwreglement.

4.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht omdat ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

VI. KOSTEN

De verwerende partij vraagt dat, ingeval de bestreden beslissing vernietigd wordt, de kosten van het geding ten laste van het Vlaams Gewest gelegd worden.

Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van 14 augustus 2014 van de verwerende partij waarbij aan de bvba PROTEC een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend wordt voor het verbouwen van een kantoorgebouw, conciërgewoning en garages tot studentenhuus, en het oprichten van een nieuwbouwstudentenhuus op een perceel gelegen te 9000 Gent, Savaanstraat 74-76/Jeruzalemstraat 13, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie E, nr. 1175K.
2. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een vervalttermijn van vier 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 van 14 februari 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF