

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.190 van 22 december 2009
in de zaak A. 82.974/X-8778.**

In zake: Marnic BAEYENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Willy Van Der Gucht en Frank Dieu
kantoor houdend te 9000 GENT
Sint-Denijslaan 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de stad GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 GENT
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 maart 1999, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 23 december 1998 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent ingesteld tegen het besluit van 7 mei 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij verzoekers beroep ingesteld tegen het besluit van 22 januari 1998 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent tot weigering van de vergunning voor het verbouwen en vernieuwen van een bestaande woning met 6 studentenkamers aan de Koolkapperstraat 50 te Gent, op een perceel kadastraal bekend sectie F, nr. 322/d2, wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2009.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Franky De Mil, die loco advocaat Willy Van Der Gucht verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Pieter Waegemans, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 21 mei 1997 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in tot het verkrijgen van een bouwvergunning voor het “verbouwen en vernieuwen (van een) bestaande woning met 6 studentenkamers tot woning met

6 studentenkamers” op een perceel dat is gelegen aan de Koolkapperstraat 50 te Gent, kadastraal bekend sectie F, nr. 322/d2.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone is het perceel gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde. Het is tevens gelegen binnen het beheersingsgebied van het bijzonder plan van aanleg “Binnenstad-deel Ekkergem” nr. 113, goedgekeurd bij besluit van 27 oktober 1989 van de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening en Huisvesting.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent weigert op 22 januari 1998 de gevraagde vergunning.

3.3. De bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen willicht op 7 mei 1998 verzoekers beroep tegen het voornoemde weigeringsbesluit van de stad Gent in en verleent de bouwvergunning volgens ingediend plan.

3.4. Bij het bestreden besluit van 23 december 1998 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, wordt het beroep dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent tegen het voormelde besluit van 7 mei 1998 van de bestendige deputatie heeft ingediend, ingewilligd. Daartoe wordt overwogen wat volgt :

“Overwegende dat het ontwerp strekt tot het verbouwen en vernieuwen van een bestaande woning met 6 studentenkamers; dat de bestendige deputatie het ingestelde beroep heeft ingewilligd onder meer om reden dat de aanvraag in overeenstemming is met zowel het stedelijk bouwreglement als met het politiereglement op de kamerwoningen; omdat de in het weigeringsbesluit geciteerde woonbehoeftenstudie van de technische dienst van de stad Gent volgens dewelke het college van burgemeester en schepenen besluit dat de bestaande kamerwoning met zes kamers dient te worden omgevormd tot een eengezinswoning noch bindende noch verordenende kracht heeft; omdat, hoewel het structuurplan Vlaanderen geen grond mag vormen voor het vergunningsbeleid, voorliggend ontwerp toch dient gezien te worden als compatibel met de opties van dit structuurplan gezien het als kamerwoning met zes wooneenheden veeleer de maximale verdichting van de woonfunctie in het stedelijk gebied nastreeft meer dan als eengezinswoning; omdat het vigerende bijzonder plan van aanleg de planologisch-juridische toestand regelt en omdat het ontwerp volledig conform de beschikkingen van dit bijzonder plan van aanleg is opgemaakt en past binnen de goede plaatselijke aanleg; dat tegen deze inwilligingsbeslissing door het betrokken college van burgemeester en schepenen hoger beroep werd ingesteld omdat bij de beoordeling van onderhavige bouwaanvraag het college dit ontwerp, behalve de toetsing aan de

bestemmingsvoorschriften van het bijzonder plan van aanleg, in tweede orde ook dient te beoordelen in een ruimere context op basis van een goede stedenbouwkundige aanleg; omdat het voor de realisatie van deze goede stedenbouwkundige aanleg aangewezen is deze panden te vrijwaren voor een opdeling in kamerwoningen die potentieel kwalitatieve eengezinswoningen kunnen zijn binnen de stad; omdat het college na onderzoek van de aangevraagde (en reeds illegaal uitgevoerde) werken, geoordeeld heeft dat de opdeling van deze ruime woning met tuin onverenigbaar is met de goede plaatselijke ordening en omdat het structuurplan Vlaanderen niet dergelijke opdeling van woningen beoogt wanneer wordt gepleit voor de maximale verdichting van de woonfunctie, daar deze verdichting op een ruimere schaal dan pandsgewijze dient te worden bekeken;

Overwegende dat het betrokken terrein volgens de bepalingen van het bij koninklijk besluit d.d. 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone is gelegen in een woongebied van culturele, historische en/of esthetische waarde; dat luidens de bepalingen van artikel 5 en 6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de woongebieden bestemd zijn voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening 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; dat deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; dat in deze gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde de wijziging van de bestaande toestand onderworpen wordt aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud; dat het betrokken terrein tevens is begrepen binnen de grenzen van het bij ministerieel besluit d.d. 27 oktober 1989 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 113 'Binnenstad - Deel Ekkergem' en volgens de voorzieningen hiervan is gelegen in een zone A voor woningen; dat volledigheidshalve nog dient aangestipt dat dit bijzonder plan van aanleg bij ministerieel besluit van 4 april 1997 in herziening werd gesteld, doch dat sindsdien geen enkele verdere evolutie valt te vermelden;

Overwegende dat zich op het betrokken terrein een woning in gesloten bebouwing bevindt, waarin 6 studentenkamers zijn ondergebracht; dat de woning zelf een oppervlakte heeft van 4,40 meter op 10,10 meter, met achteraan nog een aanbouw op de rechterperceelsgrens met een oppervlakte van 2,20 meter op 7,80 meter en waarin een keuken, sanitair en berging zijn ondergebracht; dat deze woning is bedekt met een zadeldak met een kroonlijsthoogte van 8,80 meter en een nokhoogte van 13,90 meter; dat zich op het gelijkvloers en de twee verdiepingen telkens twee studentenkamers bevinden; dat door de verbouwing de bestaande achterbouw wordt vervangen door een aanbouw met een oppervlakte van 4,85 meter op 4,40 meter, dus tot op de beide zijdelingse perceelsgrenzen; dat deze aanbouw wordt ingericht als studentenkamer, terwijl een thans op het gelijkvloers bestaande studentenkamer wordt omgevormd tot gemeenschappelijke keuken; dat achter deze aanbouw nog een fietsenstalling is voorzien; dat de studentenkamers op de verdiepingen worden gemoderniseerd; dat tevens in het zadeldak veluxramen worden geplaatst waardoor de zolderruimte kan worden ingericht als gemeenschappelijke hobby- en zolderkamer; dat op de verdiepingen tevens de ramen worden aangepast;

Overwegende dat bij de beoordeling van onderhavige aangelegenheid thans ook rekening dient gehouden met de bepalingen van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en

studentenkamers, dat op 1 september 1998 in werking is getreden; dat in artikel 6 van dit decreet wordt gesteld dat een kamer waarin geen kookmogelijkheden, noch een bad of stortbad aanwezig zijn, een oppervlakte heeft van ten minste 12 m² wanneer ze wordt bewoond door één persoon; dat uit de ingediende plannen blijkt dat kamer 2 achteraan op het gelijkvloers slechts een oppervlakte heeft van 9,77 m²; dat aldus aan deze gestelde voorwaarde niet is voldaan;

Overwegende dat verder dient opgemerkt dat het betrokken bijzonder plan van aanleg geen specifieke aanduidingen inhoudt betreffende kamerwoningen en er in algemene termen dus ook geen strijdigheid met deze voorschriften kan vastgesteld worden; dat de zienswijze van het college van burgemeester en schepenen wel kan worden bijgetreden waar wordt gesteld dat ook met een goede plaatselijke aanleg rekening moet worden gehouden; dat in deze context als regel niet kan worden gesteld dat alles wat door de voorschriften van een bijzonder plan van aanleg niet wordt verboden, sowieso kan worden toegelaten; dat in dit verband de opmerking van het college van burgemeester en schepenen kan worden beaamd wanneer wordt gesteld dat de beoogde woonverdichting op een ruimere schaal en niet pandsgewijs dient te worden beschouwd en beoordeeld;

Overwegende dat door de particulier wordt gesteld dat de omvorming van deze woning tot studentenkamers reeds plaatsvond in de periode 1985 - '90 en dat het pand tussen 1994 en 1996 leegstond; dat echter uit door de stedelijke overheid bezorgde inlichtingen is gebleken dat deze woning tot 1993 werd bewoond door achtereenvolgens drie gezinnen en slechts naderhand de omvorming tot studentenkamers heeft plaatsgehad, zonder dat voor dergelijke verbouwingen daarvoor bij de stedelijke overheid een bouwaanvraag werd ingediend; dat in deze zin het argument van de particulier betreffende een reeds bestaande woondichtheid niet kan worden bijgetreden; dat om alle bovengenoemde redenen dient gesteld dat het ontwerp de goede aanleg van de plaats in het gedrang brengt en stedenbouwkundig niet kan worden aanvaard; dat aldus de inwilligingsbeslissing van de bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening; dat zodoende het beroep van het college van burgemeester en schepenen in aanmerking komt voor inwilliging”.

IV. Buiten de zaak stellen van de stad Gent

4. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de stad Gent geen deel heeft gehad aan de totstandkoming van het bestreden besluit. Zij werd ten onrechte als verwerende partij aangeduid en moet buiten de zaak worden gesteld.

Onder “de verwerende partij” wordt hierna enkel het Vlaamse Gewest bedoeld.

V. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoeker roept in een enig middel de schending in van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Hij formuleert zijn middel als volgt :

“Eerste onderdeel: schending van de motiveringsplicht

De motiveringsplicht heeft tot finaal doel degene t.o.v. wie een beslissing is genomen, een zodanig inzicht te geven in de motieven van die beslissing dat hij in staat is terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.

In casu erkent het bestreden besluit uiteindelijk dat de beslissing van de bestendige deputatie, waarbij verzoeker de vergunning verleend werd, conform is met het stedelijk bouwreglement, met het politiereglement op de kamerwoningen en met de voorschriften en de bestemming van het bijzonder plan van aanleg.

Het bestreden besluit stelt echter dat de zienswijze van het college van burgemeester en schepenen dient te worden bijgetreden, waar gesteld wordt dat ook met een goede plaatselijke aanleg rekening moet worden gehouden.

Hoewel dit beginsel uiteraard door niemand betwist wordt, blijkt in casu geenszins uit het bestreden besluit wat met deze goede plaatselijke aanleg bedoeld wordt.

Ter zake kan enkel verondersteld worden dat hiermee verwezen wordt naar de woonbehoeftenstudie van de Technische Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning 1997, welke zou uitgewezen hebben dat er in de stad Gent een tekort zou zijn aan voldoende potentieel kwalitatieve eengezinswoningen.

Blijkbaar wordt dan met de goede plaatselijke aanleg bedoeld de stadsvlucht tegen te gaan en de verdichting van de woonfunctie in het stedelijk gebied na te streven, hetgeen dan tevens zou kaderen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

De bestreden beschikking geeft dan evenwel nog geenszins aan hoe de aanvraag van verzoeker in strijd zou geweest zijn met deze goede plaatselijke ordening (met name hoe deze dan zou inwerken op de stadsvlucht en de verdichting van de woonfunctie in het stedelijk gebied zou tegengaan), terwijl de (dan nog enkel door het college in haar beslissing) geciteerde woonbehoeftenstudie verzoeker nooit ter kennis is gebracht, zodat deze uiteindelijk volkomen in het duister tast nopens de motieven van de beslissing.

De motiveringsplicht is in casu dan ook evident geschonden.

Tweede onderdeel: schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

a. De enig denkbare reden - behoudens volslagen willekeur - waarom verzoeker de vergunning geweigerd werd (hetgeen het uiteindelijk gevolg is van de bestreden beslissing), dient klaarblijkelijk gezocht te worden in de woonbehoeftenstudie, welke de stadsdiensten hebben uitgevoerd.

Deze studie is verzoeker niet medegedeeld zodat hij ter zake ook nooit enig verweer heeft kunnen voeren.

Het getuigt niet van een behoorlijk en zorgvuldig bestuur de beslissing te schragen op conclusies en studies, welke de burger nooit ter kennis zijn gebracht en waarom deze bovendien ook nooit enig verweer heeft kunnen voeren (of zelfs niet heeft kunnen nagaan of de betrokken studie wel toepasselijk kan geacht worden op de door hem ingediende aanvraag).

b. De bestendige deputatie heeft er bovendien op gewezen dat de betrokken studie noch bindende, noch verordenende kracht heeft. In voorkomend geval mag nog meer van een zorgvuldig handelend bestuur verwacht worden dat zij de motieven uiteenzet waarom de betrokken studie desalniettemin op onderhavige aanvraag van toepassing mocht geacht worden.

Het bestuur heeft verzoeker dienaangaande bijgevolg nooit de mogelijkheid geboden zijn argumenten tegen de toepassing van de betrokken studie op de aanvraag van verzoeker uiteen te zetten.

Voor zover de betrokken studie tot doel had en heeft, in het licht van het ruimtelijk structuurplan, de stadsvlucht te bestrijden en de woonfunctie van het stedelijk gebied te verhogen, is nochtans evident dat verzoeker over dergelijke argumenten beschikte.

Immers waar de niet gemotiveerde stelling van de stad Gent nog eenvoudig te begrijpen zou zijn voor zover de aanvraag betrekking zou hebben op het ontnemen van woonfunctie aan een potentieel geschikte eengezinswoning, is dit in casu zeker niet het geval, nu de aanvraag absoluut niet de bedoeling heeft om aan het pand de (dan nog uitsluitende) woonfunctie op enigerlei wijze te ontnemen.

Bijgevolg kan zeker zonder nadere motivering niet ingezien worden hoe de aanvraag van verzoeker strijdig zou geweest zijn met de bedoelingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (voor zover dit ter zake een beoordelingsgrond zou vormen - quod non, zoals reeds terecht door de bestendige deputatie werd opgemerkt) of met de goede plaatselijke aanleg in de zin van het bestrijden van de stadsvlucht of het verdichten van de woonfunctie in het stedelijk gebied.

Op het eerste zicht is de aanvraag van verzoeker met deze bedoelingen en dus met de goede plaatselijke aanleg absoluut niet strijdig.

Het standpunt van de stad Gent komt er op neer dat in het stedelijk gebied nog enkel eengezinswoningen zouden kunnen toegelaten worden, hetgeen zonder nadere motivering neerkomt op pure willekeur.

De bestreden beslissing schendt dan ook het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Beoordeling

6. Artikel 6 van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers (hierna: het kamerdecreet) luidt als volgt :

“Een kamer waarin geen kookmogelijkheden, noch een bad of stortbad aanwezig zijn, heeft een oppervlakte van ten minste 12 m² wanneer ze wordt bewoond door één persoon. Deze oppervlakte wordt verhoogd met 6 m² wanneer de kamer bewoond wordt door twee personen. De Vlaamse regering stelt de verdere normen inzake de vereiste minimale omvang van de kamer vast in relatie tot het aantal bewoners.

De huurders van de in het eerste lid bedoelde kamers, beschikken in de gemeenschappelijke ruimtes over kookmogelijkheden en een bad of een stortbad in een door de Vlaamse regering vast te stellen verhouding tot het aantal kamers in de kamerwoning. De Vlaamse regering stelt de normen vast waaraan deze voorzieningen en de gemeenschappelijke ruimte moeten voldoen”.

7. Het eerste weigeringsmotief van het bestreden besluit luidt als volgt:

“Overwegende dat bij de beoordeling van onderhavige aangelegenheid thans ook rekening dient gehouden met de bepalingen van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers, dat op 1 september 1998 in werking is getreden; dat in artikel 6 van dit decreet wordt gesteld dat een kamer waarin geen kookmogelijkheden, noch een bad of stortbad aanwezig zijn, een oppervlakte heeft van ten minste 12m² wanneer ze wordt bewoond door één persoon; dat uit de ingediende plannen blijkt dat kamer 2 achteraan op het gelijkvloers slechts een oppervlakte heeft van 9,77 m²; dat aldus aan deze gestelde voorwaarde niet is voldaan”.

8. De verwerende partij is er als orgaan van het actief bestuur toe gehouden om de regelgeving toe te passen die geldt op het ogenblik waarop zij uitspraak doet en diende het onder randnummer 6 vermelde artikel 6 van het kamerdecreet derhalve toe te passen. Het door de verzoeker eerst in zijn memorie van wederantwoord aangevoerde betoog dat het kamerdecreet pas op 1 september 1998, dit is na de oorspronkelijke bouwaanvraag en na de beroepen beslissing van de bestendige deputatie van 7 mei 1998, in werking is getreden, en hij “ten tijde van zijn bouwaanvraag bezwaarlijk rekening (kon) houden met decreten die eerst anderhalf jaar later in werking traden en op het ogenblik van de bouwaanvraag zelfs nog helemaal niet bestonden”, is laattijdig en doet bovendien niet anders besluiten.

Verder blijkt uit het bij de bouwaanvraag gevoegde plan dat er in “kamer 2” enkel een lavabo en geen kookmogelijkheden, noch een bad of stortbad zijn voorzien en dat die kamer een oppervlakte van “9,77m²” heeft. Bijgevolg wordt in het bestreden besluit terecht geoordeeld dat niet is voldaan aan de in artikel 6 van het kamerdecreet gestelde voorwaarde van 12m².

9. Het voormelde weigeringsmotief volstaat om het bestreden besluit te dragen. Het middel van de verzoeker, zoals het in het verzoekschrift is geformuleerd, is enkel gericht tegen het tweede weigeringsmotief van het bestreden besluit, zijnde een motief gesteund op de “goede plaatselijke aanleg”. Deze wettigheidskritiek betreft een overtollig motief en kan niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

Het betoog in de memorie van wederantwoord van de verzoeker dat “(h)et (...) evident (is) dat de inbreuk op art. 6 van het decreet van 4 februari 1997 wat de minimum oppervlakte van één van de zes kamers betreft, nooit essentieel kan zijn”, dat “(i)ndien dit de reden was om de bouwvergunning te weigeren, (...) men de verzoekende partij wel (had) kunnen uitnodigen zijn bouwplannen aan te passen, of zo nodig de zesde kamer te laten vallen”, dat “(h)et (...) in elk geval duidelijk (is) dat de ware reden voor de weigering van de vergunning niet hier dient gezocht te worden”, dat “(i)n elk geval, indien het decreet

de enige reden is waarom de bouwvergunning geweigerd werd, (...) de bestreden beslissing van een meer dan pover bestuur (zou) getuigen”, dat “(i)n voorkomend geval (...) een zorgvuldig bestuur de verzoekende partij (behoorde) uit te nodigen haar aanvraag aan te passen aan de inmiddels gewijzigde regelgeving” en dat “(i)edereen (...) evenwel (weet) dat het decreet niet de reden is waarom de vergunning geweigerd is, terwijl de ware redenen verzoeker nooit duidelijk zijn gemaakt, zodat hij zich dienaangaande ook nooit heeft kunnen verweren” en “(d)e verzoekende partij (...) zich trouwens in elk geval naar de bepalingen van gezegd decreet (zal) dienen te schikken”, is laattijdig, zodat er bij de beoordeling van het middel geen rekening kan worden mee gehouden, en doet bovendien niet anders besluiten.

Het middel is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De stad Gent wordt buiten de zaak gesteld.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 173,53 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig december 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens