

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.767 van 9 maart 2010
in de zaak A. 192.945/X-14.221 (I)
A. 194.378/X-14.447 (II).**

In zake: I.+ II. 1. Guy GILDEMYN
2. Jeroen MENSCHAERT
3. Nadia VERGULT
4. Frank NOTTE
5. Sonia VANDEPITTE
6. Thierry GILLEBERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Carlos De Wolf en Karolien Beké
kantoor houdend te 9680 MAARKEDAL
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

I.+ II. 1. de gemeente SINT-MARTENS-LATEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen:

I. 1. de n.v. PAVO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bert Roelandts en Truus Vandendurpel
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen
II. 2. de n.v. TER VENNE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Roelandts
kantoor houdend te 9000 GENT
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vorderingen

1. De vordering, ingesteld op 9 juni 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 6 april 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Martens-Latem houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning aan de n.v. PAVO voor het bouwen van een rustoord en kindercrèche op een perceel gelegen te Sint-Martens-Latem, Elsakkerweg/Vennelaan, kadastraal bekend sectie A, nrs. 711 en 712/z, en van het “daaraan voorafgaand deels gunstig advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar dd. 27 maart 2009” (zaak A. 192.945/X-14.221).

De vordering, ingesteld op 22 oktober 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 27 augustus 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Martens-Latem houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning aan de n.v. TER VENNE voor het bouwen van een rustoord, service-flats en een kindercrèche op een perceel gelegen te Sint-Martens-Latem, Elsakkerweg/Vennelaan, kadastraal bekend sectie A, nrs. 711 en 712/z (zaak A. 194.378/X-14.447).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Met het arrest nr. 197.930 van 17 november 2009 in de zaak A.192.945/X-14.221 wordt het verzoek van de n.v. PAVO tot tussenkomst in het administratief kort geding ingewilligd, de zaken A. 192.945/X-14.221 en A. 194.378/X-14.447 worden gevoegd en de debatten worden heropend.

De verwerende partijen hebben in beide zaken een nota ingediend.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De partijen in beide zaken zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 februari 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien Beké, die verschijnt voor de verzoekende partijen in beide zaken, advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de eerste verwerende partij in beide zaken, advocaat Veerle Tollenaere, die verschijnt voor de tweede verwerende partij in beide zaken, advocaat Eva De Witte, die loco advocaten Bert Roelandts en Truus Vandendurpel verschijnt voor de tussenkomende partij in de zaak A. 192.945/X-14.221, en die loco advocaat Bert Roelandts verschijnt voor de tussenkomende partij in de zaak A. 194.378/X-14.447, zijn gehoord.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft in zaak A. 194.378/X-14.447 een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft in zaak A. 194.945/X-14.221 een 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. Tussenkomst in de zaak A. 194.378/X-14.447

3. Met een op 13 november 2009 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. TER VENNE om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. Op 13 november 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij in de eerste zaak bij het gemeentebestuur van Sint-Martens-Latem een aanvraag in tot stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een rustoord, aanleunwoningen, serviceflats en kindercrèche op een terrein gelegen tussen de Elsakkerweg en de Vennelaan in Sint-Martens-Latem.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan Gentse en Kanaalzone is het betrokken terrein gelegen in woongebied. Het is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan

geldt, noch binnen het gebied van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

De verzoekende partijen zijn eigenaars en bewoners van woningen in de onmiddellijke omgeving van het betrokken terrein.

5. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 11 december 2008 tot 12 januari 2009, dienen alle verzoekende partijen een bezwaarschrift in.

6. Op 9 februari 2009 weerlegt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Martens-Latem de ingediende bezwaren en adviseert het de aanvraag gunstig.

7. Op 27 maart 2009 geeft de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar een gunstig advies over de aanvraag voor wat betreft het rustoord en de kindercrèche, maar met uitsluiting van de aanleunwoningen en serviceflats.

8. Bij besluit van 6 april 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Martens-Latem de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van het rustoord en de kindercrèche. De serviceflats en de aanleunwoningen worden uit de vergunning gesloten.

Dit is het bestreden besluit in de eerste zaak.

9. Op 4 mei 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij in de tweede zaak een herwerkte aanvraag in voor de bouw van een rustoord, serviceflats en een kindercrèche op dezelfde site.

In vergelijking met het project in de eerste zaak worden de serviceflats anders georiënteerd, wordt hun aantal verminderd van 12 naar 8, worden de aanleunwoningen geschrapt, wordt het dak van het rusthuis verlaagd (afgeplat) en voorzien van zonnepanelen, wordt de inplanting van het rusthuis aangepast, wordt een groendak op de kindercrèche voorzien en wordt de tuinzone iets anders geconcipieerd.

10. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dienen de verzoekende partijen opnieuw bezwaarschriften in.

11. Op 26 juni 2009 geeft de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar een gunstig advies over de aanvraag, waarin hij ook de ingediende bezwaarschriften onderzoekt en bespreekt.

12. Op 29 juni 2009 geeft het college van burgemeester en schepenen een gunstig preadvies, dat luidt als volgt:

“Beoordeling van de goede ruimtelijke orde:

Het perceel is gelegen aan de Vennelaan en aan de Elsakkerweg. De bouwplaats is voldoende ontsloten. Op de site bevinden zich reeds een aantal serviceflats van het OCMW. Aansluitend hierbij worden een rusthuis, serviceflats en een kindercrèche opgericht. Op deze wijze wordt de site passend ingevuld en afgewerkt. De functies sluiten nauw bij elkaar en de vlakbij gelegen kern van de gemeente aan.

Het rusthuis is noodzakelijkerwijze functioneel opgevat, met de nodige circulatieruimtes voor een optimale zorg en dienstverlening, met een hoofdvleugel en 2 asymmetrische zijvleugels. De kroonlijsthoogte en de nokhoogte zijn resp. 8,25 meter en 11 meter en ruimtelijk aanvaardbaar naar de omgeving toe. De afstanden tot de perceelsgrenzen (NNO) bedragen minimaal 10 meter (behalve t.a.v. het perceel van het OCMW). De 45°-regel wordt ruimschoots gerespecteerd. Het gebouw telt 3 bouwlagen met een zadeldak van 30° (technisch verdiep). Het is evenwel zodanig geconcentreerd dat het dak aanvangt boven de vensters van het derde verdiep, zodat de bouwhoogte beperkt kan worden en het gebouw qua opbouw aansluit bij het bestaande serviceflatgebouw van het OCMW. De derde bouwlaag is bovendien dieper gelegen dan de gelijkvloerse en de eerste verdieping. Beide architecturale kenmerken maken dat de aanwezigheid van de tweede verdieping wordt gemilderd en a.h.w. gecamoufleerd.

De bestaande hagen (1,80 tot 2 meter) rondom de bouwplaats worden behouden. Wat het rusthuis betreft, stelt zich dan ook geen probleem naar de privacy van de omwonenden toe. Er zijn bijna geen rechtstreekse burens, de afstanden tot de perceelsgrenzen zijn voldoende én er is een groenscherm aanwezig. De meeste burens zijn overigens tevens van de bouwplaats gescheiden door de Elsakkerweg (en het vermelde groenscherm). Naast de te behouden groenschermen wordt het geheel - ook rondom het rusthuis - voorzien van een mooie groene tuin, die perceeloverschrijdend is ontworpen (zie ook verder).

Ook de serviceflats (bestaande uit 2 bouwlagen met een zadeldak) worden op voldoende afstand van de perceelsgrens (zuidwesten) ingeplant: minimaal 6 meter. Dit gebouw bevindt zich op 14 meter van de Elsakkerweg en is aanmerkelijk lager dan het rusthuis: de nokhoogte bedraagt: 9,50 meter en de kroonlijst 4,90 meter. Ook hier wordt de 45°-regel dus ruimschoots gerespecteerd. Door de afsluitingshaag in combinatie met de gesloten zijgevel is de privacy van de omwonenden kant Elsakkerweg 3 gewaarborgd. Andere directe burens of mogelijkheden tot inkijk zijn er niet.

De kindercrèche bestaat uit 2 bouwlagen met plat dak. De hoogte bedraagt 6,30 meter. Het gebouw wordt op 13 meter van de perceelsgrens ingeplant. Ook zijn de verhoudingen hoogte/afstanden tot de perceelsgrens zeker aanvaardbaar.

Het geheel wordt voorzien van een voldoende aantal parkeerplaatsen, zowel bovengronds als ondergronds (onder het rusthuis). De bovengrondse parkeerplaatsen op het terrein worden overal in het groen ingekleed. Langs de Vennelaan sluiten een aantal (22) parkeerplaatsen aan op de straat (bezoekers). Tussen de crèche en het bestaande serviceflatgebouw worden eveneens 20 plaatsen voorzien (12 voor de crèche en 8 voor het bestaande gebouw). Ook ter

hoogte van de Elsakkerweg worden 8 staanplaatsen voorzien (bewoners serviceflats), toegankelijk via de Elsakkerweg maar volledig van de openbare weg afgescheiden door het bestaande en te behouden groenscherm. Voor het overige is de toegang langs de Elsakkerweg enkel toegankelijk voor diensten en de brandweer. Deze weg is privaat en wordt van de openbare weg afgescheiden door zogenaamde ‘intelligente paaltjes’. Zwakke weggebruikers kunnen wel gebruik maken van deze private weg (waarop een eeuwigdurende erfdienstbaarheid wordt gevestigd). De weg is dus volledig privaat, zodat het dossier geenszins langs de gemeenteraad moet passeren. De ondergrondse parking (27 parkeerplaatsen) is bereikbaar via de Vennelaan. Tevens zijn er nog 16 plaatsen aan het Sociaal Huis van het OCMW. In totaal zijn er dus 66 bovengrondse parkeerplaatsen en 27 ondergrondse, d.i. een totaal van 93 parkeerplaatsen. De bijgevoegde mobiliteitsstudie toont aan dat dit volstaat. Op ongeveer 150 meter van de site bevindt zich bovendien een opstapplaats voor het openbaar vervoer. Binnen een straal van 500 meter zijn er bovendien nog 2 opstapplaatsen.

Dezelfde mobiliteitsstudie toont aan dat het project naar verkeersgeneratie toe geen onaanvaardbare problemen zal geven.

Bij de aanvraag is tevens een groenplan gevoegd, dat voorziet in een (perceeloverschrijdende) groenaanleg rondom het project, die het bestaande serviceflatgebouw mee opneemt. De perceelsbezetting (bebouwde oppervlakte) is beperkt tot ca. 29% en de resterende ruimte wordt ingericht als tuin + noodzakelijke verhardingen, die de woonkwaliteit en belevingswaarde van de bewoners ten goede komt. Bovendien kan deze tuin gebruikt worden als doorgang voor de zwakke weggebruikers.

Dit project voorziet in een mooie verweving van functies (een verzorgingstehuis voor ouderen, de mogelijkheid tot zelfstandig wonen voor de ouderen en een opvang voor de kleinsten van onze samenleving) op een site die hiervoor reeds gedeeltelijk is aangewend. Zoals hierboven omschreven, doorstaat de aanvraag deze toets aan de ‘goede ruimtelijke ordening’.

13. Op 21 augustus 2009 geeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een gunstig advies, dat luidt als volgt:

“Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Zie motivering uitgebracht door het college van burgemeester en schepenen.

Voorliggende aanvraag komt tegemoet aan onze eerdere bezwaren in het advies dd. 27/3/2009 m.b.t. de serviceflats door de gewijzigde inplanting. Het nieuwe voorstel is een gewijzigde versie, waarbij de inplanting van het rusthuis, maar vooral de inplanting van de serviceflats werd gewijzigd. In ons vorig advies werd gewezen op de vrij grote aantasting van de privacy door de inplanting en het concept van de serviceflats. Deze zijn in het huidige ontwerp sterk gewijzigd zodat dit element uit ons vorig advies komt te vervallen. Ook de gewijzigde vorm en inplanting van het rusthuis verbeteren de integratie in de omgeving en reduceren de privacy-impact. Globaal kan ook worden gesteld dat de impact op de mobiliteit te verwaarlozen valt”.

14. Bij besluit van 27 augustus 2009 onderzoekt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Sint-Martens-Latem de ingediende bezwaarschriften, verklaart het deze bezwaarschriften ongegrond en verleent het de

gevraagde vergunning met een aantal specifieke voorwaarden. Dit is het bestreden besluit in de tweede zaak.

In het besluit wordt bepaald dat “het afleveren van een vergunning (...) het verval (impliceert) van de vergunning afgeleverd aan de nv Pavo dd. 06.04.2009”, hetgeen begrepen moet worden als een intrekking van het bestreden besluit in de eerste zaak.

In het besluit wordt verwezen naar de motivering in het preadvies van 29 juni 2009. Het onderzoek van de bezwaarschriften luidt als volgt:

“1. De ingediende aanvraag is strijdig met het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan (...).

Artikel 19, § 6 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) verbiedt expliciet dat stedenbouwkundige aanvragen worden getoetst aan de bepalingen van het GRS. Het GRS is een beleidsplan voor de gemeente, dat nog uitvoering moet krijgen via op te maken gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's). Tot zolang geen RUP is opgemaakt, blijft - zoals bezwaarindiener overigens terecht stelt - de gewestplanbestemming gelden en vormt dit plan het toetsingskader voor de stedenbouwkundige aanvraag. Niettegenstaande het GRS geen beoordelingskader mag zijn voor de beoordeling van de aanvraag, weze verduidelijkt dat de aanvraag niet strijdig is met de bepalingen van het GRS. Het GRS selecteert de bouwplaats immers als (enige) prioritair te ontwikkelen binnengebied, waarbij het garanderen van de realisatie van bejaardenwoningen en sociale woningen voorop staan, evenals het verzekeren van een voldoende hoge dichtheid zodat daadwerkelijk van inbreiding en verdichting kan gesproken worden.

2. De aanvraag is strijdig met het gewestplan (...).

Zoals onder de weerlegging van bezwaar 1 gezegd, is het uitgangspunt voor de beoordeling van de aanvraag de gewestplanbestemming. Het is op heden dit plan dat de bestemming van de bouwplaats bepaalt. Het is onjuist te stellen dat de aanvraag strijdig is met de bepalingen van het gewestplan.

De bouwplaats is immers gelegen in een woonzone. Volgens het K.B. van 28 december 1972 betreffende de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn woongebieden bestemd 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.

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

Het leidt geen twijfel dat voorliggende aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming. Het gaat om een combinatie van wonen/dienstverlening/openbare nutsvoorzieningen die thuishoren in een woongebied. Het woongebied is geenszins bedoeld voor louter individuele aanvragen voor eengezinswoningen.

De omzendbrief bij het K.B. van 28 december 1972 bepaalt tevens: ‘Bij het eigenlijke wonen horen bepaalde activiteiten die sterk in relatie staan tot de woonfunctie. Meestal gaat het om inrichtingen, die veelvuldige relaties vertonen tot het wonen en hierdoor deel uitmaken van de centrumvormende elementen (...)’. Ook de omzendbrief laat er geen twijfel over bestaan dat een

rustoord, serviceflats en een kindercrèche principieel thuishoren in een woongebied.

Het project sluit aan bij het Sociaal Huis en bestaande serviceflats, zodat voor voorliggend project een afzondering in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen geenszins aan de orde is.

3. De individuele stedenbouwkundige aanvraag kan de ordening door een RUP niet vervangen. (...).

Zoals gezegd, is het uitgangspunt voor de beoordeling de ligging in een woongebied. In dit gebied kan een stedenbouwkundige vergunning worden verleend zonder een RUP of een verkavelingsvergunning. Dat bij de opmaak van een RUP een inspraakprocedure is voorzien, is hier irrelevant. Overigens bestaat ook een inspraakprocedure in het kader van voorliggende bouwaanvraag, en is het net in het kader van deze inspraakprocedure dat betrokkenen hun bezwaarschrift indienden.

De opmerking dat het vergunnen van deze aanvraag, zonder dat een RUP in uitvoering van het GRS is opgemaakt, strijdig is met de bepalingen van het DRO is onjuist. Van zodra zij een goedgekeurd GRS heeft, dient de gemeente - wil zij de gewestplanbestemming verfijnen of zelfs aanpassen - een RUP op te maken. Dit betekent geenszins dat de gemeente vanaf zij over een goedgekeurd GRS beschikt, heel het gewestplan in de gemeente moet omzetten in een of meerdere RUP's. Dit betekent eveneens niet dat de gemeente geen vergunning meer kan goedkeuren zolang er geen RUP is. De gewestplanbestemming is nog ten volle van kracht en is de enige plan waaraan dient te worden getoetst. De vergunning verlenen strijdt dus op geen enkele wijze met het DRO. Integendeel, de vergunning weigeren op grond van het GRS is strijdig met het DRO.

4. Het bestuur van Sint-Martens-Latem schendt de rechtszekerheid en het rechtmatig opgewekt vertrouwen van de burger in de door haar gekozen bestuursorganen (...).

Na een overzicht van de historiek van het proces tot opmaak van het GRS, geeft bezwaarindiener de definities weer van de verschillende gedeelten die een GRS volgens het DRO moeten bevatten, evenals artikel 19 §3 DRO. Deze bepalingen bevestigen louter wat hoger reeds werd uiteengezet: Het GRS is een beleidsdocument waarin de gemeente voor zichzelf een aantal beleidskeuzes vooropstelt. Bij de uitvoering van dit beleid (lees: de opmaak van RUP's ter uitvoering van het GRS) mag zij hiervan niet afwijkingen (behoudens de vermelde uitzonderingsmogelijkheden). M.a.w. de eventuele RUP's moeten in overeenstemming zijn met het (richtinggevend gedeelte van) het GRS. Het GRS is dus inderdaad - zoals bezwaarindiener terecht stelt - bindend voor de overheid (bij de opmaak van een RUP) maar kan - ingevolge het hoger geciteerde artikel 19 § 6 DRO - niet worden tegengeworpen aan de burger bij de beoordeling van een door die burger ingediende stedenbouwkundige of verkavelingsaanvraag, reden waarom de Raad van State ook herhaaldelijk heeft bevestigd dat een GRS geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is (omdat ze voor de burger geen rechtstreeks gevolgen met zich kan meebrengen).

5. De omvang van het voorgestelde project overstijgt de draagkracht van het betrokken gebied en vormt een fundamentele bedreiging voor de leefbaarheid van de omwonenden (...).

Zowel bezwaarschrift 1 als bezwaarschrift 2 (petitie) stellen samengevat dat de aanvraag om een aantal redenen strijdig is met de goede ruimtelijke ordening. Bezwaarindiener 1 stelt dat het gebouw te groot en te weinig residentieel is en refereert naar de V/T-index die te hoog zou zijn. De V/T-index voor het project bedraagt slechts 0,75 i.p.v. 0,97. De terreinbezetting is 28,5 %. De opmerking over de mogelijkheid de drie 'entiteiten' afzonderlijk te verkopen, is geen bezwaar van stedenbouwkundige aard en is ter zake

irrelevant. Dit geldt overigens tevens voor de opmerking omtrent de visie op de ouderenzorg en het feit dat (...) er geen voorzieningen zijn voor zwaar hulpbehoevenden en dementerenden. Er kan in rand wel worden gewezen op de gespecialiseerde opvang voor hulpbehoevenden, die in de meeste gewone rusthuizen niet kan worden geboden. Verder in het bezwaarschrift wordt nog aangegeven dat de privacy van de omwonenden zou worden geschonden. Nochtans worden ruime afstanden tot de perceelsgrenzen in acht genomen (de 45°-regel wordt ruimschoots gerespecteerd), hebben de gebouwen een aanvaardbare hoogte en wordt het geheel afgeschermd met het nodige groen.

In de petitie hebben zowat alle argumenten betrekking op de 'goede ruimtelijke ordening'. Geen van deze bezwaren zijn evenwel gegrond:

De discussie over hoe groot een normale woning is en welk veelvoud van dit volume met voorliggende aanvraag wordt gevraagd, doet niet ter zake. Vanzelfsprekend kan de aanvraag, met rusthuis, serviceflats en een kindercrèche in volume-normen uiteraard niet worden vergeleken met individuele woningbouw en de (al dan niet) gebruikelijke volumes ervan. Waar het om gaat, is of de gevraagde gebouwen ruimtelijk verantwoord zijn op het perceel en in relatie met de omgeving. Zoals ook blijkt uit de motivering van de goede ruimtelijke ordening, is het project geïntegreerd in de omgeving en geenszins te volumineus. De goede ruimtelijke ordening wordt - wat het volume van de gebouwen betreft - dan ook geenszins geschaad. Dat de nok- en kroonlijsthoogtes van het gebouw ca. 50% hoger zouden zijn dan de omliggende gebouwen, klopt geenszins. De gevraagde kroonlijsthoogtes zijn 8,25 (rusthuis), 4,90 (serviceflats) en 6,3 (kindercrèche met plat groendak). De gevraagde nokhoogtes zijn 11 meter (rusthuis en meteen het hoogste dat wordt gevraagd), 9,5 meter (serviceflats) en 6,3 m (plat dak van kindercrèche). De vermelde hoogtes zijn aanvaardbare hoogtes die vergelijkbaar zijn met de hoogtes van residentiële gebouwen. Van 'hoogbouw' is dus geen sprake. Het afplatten van het dak van het rusthuis alsook van de serviceflats maakt het bovendien mogelijk zonnepanelen op deze daken te plaatsen en het project zo een ecologische meerwaarde te geven.

Een laatste bezwaar in de petitie heeft betrekking op de serviceflats en de crèche die de bezetting van het terrein verhogen. Er wordt gesteld dat het serviceflatgebouw de bezetting op het terrein verhoogt en dat dit gebouw de vereenzaming van de bewoners in de hand zal werken. Nochtans is het eigen aan serviceflats dat de bewoners volledig zelfstandig - doch mits bijstand waar gewenst - leven. Gemeenschappelijke ruimtes en gangen horen dan ook niet bij dit concept, wel bij dat van het rusthuis (waar deze voorzieningen wel voorhanden zijn). Bovendien zorgt juist het bundelen van al deze sociale voorzieningen (serviceflats, rusthuis en kindercrèche) voor voldoende sociaal contact of de mogelijkheid daartoe. Op wandelafstand van elkaar kunnen ouderen elkaar vinden. Ook het gemeenschappelijke park rondom deze voorzieningen - dat overigens toegankelijk is voor fietsers en voetgangers - zal het sociale contact bevorderen.

6. Het ontbreken van een door de GECORO voorziene woonbehoeftenstudie op het vlak van sociale en bejaardenwoningen (...).

Eigenlijk vraagt bezwaarindiener enkel om door de GECORO te worden gehoord. Uiteraard is deze opmerking ongegrond en irrelevant, nu de GECORO hiertoe helemaal niet is verplicht. De omwonenden hebben de mogelijkheid hun bezwaren kenbaar te maken tijdens het door de wet voorziene openbaar onderzoek, wat zij met huidig bezwaarschrift dan ook hebben gedaan. Een woonbehoeftenstudie is hier niet aan de orde, gelet op de ligging in een woongebied. Enkel om bijkomend woongebied te voorzien (vb. aan te snijden woonuitbreidingsgebieden, omvormen van agrarisch gebied naar woongebied) dient een woonbehoeftenstudie de exacte woonbehoeften aan te tonen. In een woongebied is dit geenszins vereist.

7. Het ontbreken van enig alternatievenonderzoek (...).

Ook een alternatievenonderzoek aangaande de locatie van het rusthuis/serviceflats, is ter zake irrelevant. De overheid moet met kennis van zaken oordelen over de voorliggende aanvraag op de aangeduide locatie. Het is geenszins haar taak (noch die van de bouwheer) enig alternatievenonderzoek uit te voeren. Het college is van oordeel dat de huidige inplanting - gelet op de verwevenheid van de functies en de nabijheid van het centrum - ideaal is voor het sociale project.

8. Het gebied is niet voldoende ontsloten (...).

De site betreft een te ontwikkelen en verdichten binnengebied dat zowel langs de Vennelaan als de Elsakkerweg is ontsloten en bijgevolg - zoals het DRO het vereist - aan een 'voldoende uitgeruste weg' is gelegen. De hoofdontsluiting van het project wordt voorzien langs de Vennelaan. Enkel de toegang tot de serviceflats (8) wordt voorzien langs de Elsakkerweg. De ontsluiting van het gebied is dan ook voldoende verzekerd. De ontwikkeling van dit gebied sluit aan op de eerdere ontwikkeling van het naastgelegen gebied van het OCMW, dat eveneens langs de Vennelaan is ontsloten. Huidige site heeft evenwel een bijkomende (ondergeschikte) ontsluiting langs de Elsakkerweg. De ontsluiting is dus voldoende voor het voorziene project dat geenszins - zoals bezwaarindiener stelt - een 'megabouwproject' is.

9. De aanvraag kan niet worden vergund wegens het ontbreken van een degelijke mobiliteitsstudie (...).

Bij de aanvraag is een mobiliteitsstudie gevoegd, die aan de hand van objectieve cijfers de impact van het project op de mobiliteit inschat. Er wordt vastgesteld dat er een toename zal zijn van het verkeer, doch dat deze toename onder de vooropgestelde normen blijft. Deze studie is voldoende uitgebreid en geenszins summier te noemen. De mobiliteit die het project zal genereren mag overigens niet overschat worden. Een residentiële verkaveling zou evenzeer een toename van het verkeer teweegbrengen, waarbij in het achterhoofd moet worden gehouden dat een gezin doorgaans 2 auto's heeft, daar waar bejaarden veelal geen auto hebben. Het gaat dus voornamelijk om bezoekers, personeel en leveringen. Deze bewegingen worden gedetailleerd besproken en geanalyseerd in de mobiliteitsstudie.

10. In het gebied voorzien voor de bouw van het rustoord, serviceflats, woningen en kindercrèche zal de ingediende aanvraag leiden tot een bevolkingsdichtheid die wel 25 keer hoger ligt dan de huidige gemiddelde bevolkingsdichtheid van Sint-Martens Latem (...).

De opmerking omtrent de bevolkingsdichtheid gaat niet op. Men kan een rusthuis voor bejaarden en een kindercrèche voor kinderen niet rekenen als woongelegenheden. Deze redenering volgen zou de vergunbaarheid van elke initiatief tot het voorzien van een rusthuis of bv. ook een ziekenhuis/school in de weg staan".

V. Ontvankelijkheid van de vordering in de zaak A. 194.378/X-14.447

Uiteenzetting van de exceptie

15. De tussenkomende partij werpt op dat het verzoekschrift veel te uitgebreid en te omvangrijk is en dat met name de "uitgebreidheid en uitgesponnenheid" van de aangevoerde middelen niet toelaten ze prima facie te beoordelen.

Beoordeling

16. De door de tussenkomende partij gelaakte “uitgebreidheid en uitgesponnenheid” van de aangevoerde middelen neemt niet weg dat zij er binnen de haar toebedeelde termijn in geslaagd is op vrij omstandige wijze te antwoorden op deze middelen. Voorts blijkt uit de hierna volgende beoordelingen van deze middelen dat ook de Raad van State niet gehinderd werd in een *prima facie* beoordeling door de omvang van het verzoekschrift, ook al zijn de middelen vrij breedvoerig uitgewerkt.

De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van de vordering

17. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

A. Zaak A. 194.378/X-14.447

Ernst van de middelen

1. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone, gecombineerd met artikel 5.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), van artikel 19, laatste lid van het inrichtingsbesluit gecombineerd met artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet)

en van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partijen betogen dat de vergunningverlenende overheid de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening moet beoordelen en erover moet waken dat het project de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet overschrijdt. Tevens moet zij duidelijk de met de plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeven waarop haar beslissing steunt. Uit de door de verzoekende partijen aangehaalde bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Sint-Martens-Latem blijkt dat de ontwikkelingsperspectieven voor het binnengebied Vennelaan moeten worden vastgelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan, wat niet is gebeurd.

Voorts worden in de door de verzoekende partijen ingediende bezwaarschriften de strijdigheid van het project met de goede plaatselijke ordening uiteengezet. Het project vertoont een schaalbreuk met de omgeving: het geplande rustoord omvat drie bovengrondse bouwlagen en heeft een kroonlijsthoogte van 8,25 meter, terwijl de woningen in de onmiddellijke omgeving slechts een kroonlijsthoogte hebben van 3,5 à 4 meter. De verhouding vloeroppervlakte tegenover terreinoppervlakte bedraagt volgens de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar 0,91, waar dan eigenlijk nog de kelderoppervlakte moet worden bijgeteld, terwijl in het bestreden besluit wordt uitgegaan van een verhouding van 0,75. De terreinbezetting bedraagt 28,55 procent en het verhardingspercentage zelfs 64,89 procent. Het betreft bijgevolg een maximalistische invulling van het projectgebied, zonder dat rekening werd gehouden met de rechtmatige belangen van de verzoekende partijen. De stelling dat de zgn. 45°-regel werd gerespecteerd, vormt nog geen vrijgeleide voor de aantasting van de leefkwaliteit van de omgeving door het gigantische bouwwerk, dat een aanzienlijke visuele hinder met zich meebrengt.

Voorts werd ook geen degelijke mobiliteitsstudie uitgevoerd. De verzoekende partijen hebben door een erkend studiebureau een mobiliteitsstudie laten uitvoeren, waaruit blijkt dat de projectsite en de omgeving zich niet lenen tot de realisatie van een dergelijk omvangrijk project. De Vennelaan noch de Elsakkerweg zijn geschikt als ontsluitingswegen. Zowel het kinderdagverblijf, het rustoord als de serviceflats zullen leiden tot bijkomende verkeersdruk en tot parkeerproblemen.

Beoordeling

19. Een ruimtelijk structuurplan is een document dat beleidsdoelstellingen op lange termijn omvat voor de realisatie waarvan nog

(verordenende) maatregelen moeten worden genomen. Het ruimtelijk structuurplan geeft aldus enkel de beleidsintenties voor de gewenste ruimtelijke structuur en een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied aan. De overheid die het ruimtelijk structuurplan heeft vastgesteld, is op grond van artikel 19, § 5 DRO weliswaar verplicht de nodige maatregelen te nemen om de betrokken ruimtelijke uitvoeringsplannen met het ruimtelijk structuurplan in overeenstemming te brengen, maar deze rechtsplicht, die in dit geval enkel in hoofde van de gemeente bestaat, houdt echter niet in dat het ruimtelijk structuurplan ook in hoofde van de verzoekende partijen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen. Het feit dat nog geen ruimtelijk uitvoeringsplan is opgemaakt, kan dan ook op het eerste gezicht niet met goed gevolg worden aangevoerd als wettigheidsbezwaar tegen het bestreden besluit. Zolang geen ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, blijft de gewestplanbestemming van kracht en vormt deze bestemming het toetsingskader voor de aanvraag die heeft geleid tot het bestreden besluit.

In de mate dat het middel het ontbreken van een ruimtelijk uitvoeringsplan bekritiseert, kan het bijgevolg op het eerste gezicht niet tot de vernietiging leiden.

20. De Raad van State vermag zijn beoordeling van de eisen van de goede plaatselijke aanleg niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

21. De door de verzoekende partijen aangevoerde “schaalbreuk” met de omgeving is in essentie gestoeld op de bouwdichtheid op de projectsite en op het volume van de gebouwen in vergelijking met de omliggende woningen. In het bestreden besluit wordt dienaangaande vastgesteld dat zowel de kroonlijsthoogten als de nokhoogten van de verscheidene gebouwen op de projectsite aanvaardbare hoogtes zijn die vergelijkbaar zijn met de hoogtes van de residentiële gebouwen, rekening houdende met een hoogste kroonlijsthoogte van 8,25 meter en een hoogste nokhoogte van 11 meter (in beide gevallen voor wat betreft het rusthuis). In het bestreden besluit wordt tevens gesteld dat volumenormen voor een rustoord, serviceflats en een kinderdagverblijf niet op dezelfde wijze kunnen worden beoordeeld als individuele woningbouw, dat het project geïntegreerd is in de omgeving en niet te volumineus is.

Voor wat betreft de mobiliteitsaspecten overweegt het bestreden besluit dat bij de aanvraag een voldoende uitgebreide mobiliteitsstudie is gevoegd, die aan de hand van objectieve cijfers de impact van het project op de mobiliteit inschat en waaruit blijkt dat er een toename zal zijn van het verkeer, die evenwel onder de vooropgestelde normen blijft. Er wordt gesteld dat een residentiële verkaveling van het betrokken gebied evenzeer een toename van het verkeer met zich mee zou brengen en dat de bewoners van het rustoord doorgaans zelf geen wagen hebben. Uit het feit dat de verzoekende partijen een eigen studie hebben laten opmaken over de mobiliteitsaspecten, kan nog niet worden opgemaakt dat de vergunningverlenende overheid de studie van de aanvrager als ondeugdelijk moest beschouwen en de aanvraag moest weigeren. Op het eerste gezicht blijkt uit de studie van de verzoekende partij ook niet dat de toegenomen verkeersdruk en parkeerbehoefte van die aard is dat een kennelijk onredelijke beoordeling voorligt.

Het bestreden besluit lijkt aldus, rekening houdend met de specifieke functies en behoeften van het vergunde project, geen kennelijk onredelijke beoordeling in te houden van de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening en van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving. Evenmin lijkt er in die omstandigheden sprake te zijn van een schending van de aangehaalde beginselen.

Het eerste middel is niet ernstig.

2. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

22. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht, het vertrouwensbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen argumenteren dat de vergunningverlenende overheid zich over de in de loop van het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren moet uitspreken. Een eerste bespreking in het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt gevolgd door een “plots” meer uitgebreide weerlegging in het bestreden besluit. Hiervoor werd een beroep gedaan op één van de raadsliden van de tussenkomende partij, wat het nut van een openbaar onderzoek volledig uitholt en tot gevolg heeft dat de vergunningverlenende

overheid haar onderzoeksplicht miskent, waardoor de aangevoerde bepalingen en beginselen worden geschonden.

Beoordeling

23. Nog afgezien van de vraag of het door de verzoekende partijen voorgelegde stuk de effectieve betrokkenheid van een raadsman van de tussenkomen partij kan aantonen bij de beantwoording van de bezwaren die naar aanleiding van het openbaar onderzoek werden ingediend, lijkt uit een dergelijke betrokkenheid geen schending te kunnen worden afgeleid van de aangehaalde bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000, noch van de overige aangevoerde bepalingen en beginselen. Indien de vergunningverlenende overheid zich zou laten bijstaan door een derde bij het onderzoek van de bezwaarschriften, moet zij de antwoorden tot de hare maken, hetgeen te dezen het geval is, en zijn deze antwoorden nog steeds onderworpen aan eventuele rechterlijke toetsing voor wat betreft hun deugdelijkheid.

Het tweede middel is niet ernstig.

3. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

24. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 127 DRO, gecombineerd met artikel 2, 7° van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester (hierna: het besluit van 5 mei 2000), van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partijen stellen dat “de gebouwen en constructies opgericht voor het gebruik of de uitbating door de overheid of in opdracht ervan” beschouwd moeten worden als werken van algemeen belang, waarvoor de bijzondere vergunningsprocedure van artikel 127 DRO geldt. Toch werd ten onrechte de gewone vergunningsprocedure gevolgd, ook al werd op vraag van de eerste verwerende partij het kinderdagverblijf in het project opgenomen. De vergunning moest worden beoordeeld door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en niet door het college van burgemeester en schepenen.

Bovendien moest ook de wetgeving met betrekking tot de overheidsopdrachten worden gevolgd, nu het kinderdagverblijf niet enkel op

uitdrukkelijke vraag van de eerste verwerende partij in het project werd opgenomen, maar ook moet voldoen aan de door deze partij vastgestelde vereisten en nadien door deze partij zal worden aangekocht of gehuurd. Indien aldus het kinderdagverblijf moet worden gerealiseerd overeenkomstig de wetgeving op de overheidsopdrachten, moet ook de stedenbouwkundige vergunning volgens de procedure van artikel 127 DRO worden verleend.

Beoordeling

25. Uit het feit dat de aanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, onder meer betrekking heeft op een kinderdagverblijf en dat de eerste verwerende partij, volgens haar eigen bewoordingen “rekening houdend met de bestaande en steeds toenemende behoefte in de gemeente, heeft aangedrongen op de opname van een kinderkribbe in het project”, kan op het eerste gezicht nog niet worden afgeleid dat het gaat om “gebouwen en constructies opgericht voor het gebruik of de uitbating door de overheid of in opdracht ervan” of om een PPS-project, zoals bedoeld in artikel 2, 7° van het besluit van 5 mei 2000. De argumentatie van de verzoekende partijen met betrekking tot de toepasselijkheid van de wetgeving inzake overheidsopdrachten lijkt evenmin overtuigend om te kunnen besluiten tot de toepasselijkheid van de laatstgenoemde bepaling.

Er lijkt dan ook niet te zijn aangetoond dat de aanvraag volgens de procedure bedoeld in de artikelen 103 en 127 DRO voor werken, handelingen of wijzigingen van algemeen belang moest worden behandeld, te meer daar deze procedure de uitzondering vormt op de gewone vergunningsprocedure.

Het derde middel is niet ernstig.

26. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de bij artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

B. Zaak A. 192.945/X-14.221

27. Aangezien de ingestelde vordering tot schorsing tegen het in de tweede zaak bestreden besluit werd afgewezen en dat besluit het in deze zaak bestreden besluit intrekt, heeft het laatstgenoemde besluit voorsnog geen uitwerking meer.

Aangezien het eerstgenoemde besluit nog niet definitief is geworden, gelet op het nog aanhangige beroep tot nietigverklaring, gebiedt de goede rechtsbedeling dat deze zaak in beraad wordt gehouden tot over het voornoemde beroep is beslist.

BESLISSING

- 1. Het verzoek van de n.v. TER VENNE tot tussenkomst in het administratief kort geding in de zaak A. 194.378/X-14.447 wordt ingewilligd.**
- 2. De Raad van State verwerpt de vordering in de zaak A. 194.378/X-14.447.**
- 3. De debatten worden heropend in de zaak A. 192.945/X-14.221.**
- 4. De zaak A. 192.945/X-14.221 wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jeroen Van Nieuwenhove,	wnd kamervoorzitter, staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq.

Jeroen Van Nieuwenhove.