

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 januari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0470
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0100-A

Verzoekende partij de vzw **INFANO**

vertegenwoordigd door advocaat Bart CROUX met woonplaatskeuze
op het kantoor te 1082 Brussel, Basilieklaan 115B

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 oktober 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 21 september 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van derden tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst van 28 april 2017 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de functie van een woning naar kinderdagverblijf op een perceel gelegen te 9308 Gijzegem (Aalst), Osseweilaan 2A, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0161e.

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 11 december 2018.

Advocaat Bart CROUX voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

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

III. **FEITEN**

De verzoekende partij dient op 26 januari 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het wijzigen van*

de functie van woning naar kinderdagverblijf” op een perceel gelegen te 9308 Gijzegem (Aalst), Osseweilaan 2A, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0161e.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978, in woongebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het advies van de stedelijke dienst Mobiliteit en Openbare Werken van 14 maart 2017 is gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op basis van het eensluidend verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 28 april 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

Stedenbouwkundige gegevens uit de plannen van aanleg

Het goed is gelegen in het bij KB van 30-05-1978 vastgesteld Gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem.

De plaats van de voorgenomen werken ligt in woongebied waarvoor de artikels 5.1.0 en 6.1.2.1 van het KB van 28-12-1972 betreffende de inrichting en toepassingen van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van toepassing zijn. [...]

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

[...]

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project

Het goed betreft een perceel bebouwd met een vrijstaande eengezinswoning en is gelegen aan een goed uitgeruste gemeenteweg. Rechts van het perceel loopt de Kleine Meersbeek (geklasseerd, 3e cat.) met als beheerder de Polder van de Beneden-Dender. De onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door vrijstaande bebouwing. De aanvraag omvat het wijzigen van functie van woning naar kinderdagverblijf.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De bestaande bebouwing betreft een vrijstaande eengezinswoning bestaande uit één bouwlaag, afgewerkt met hellende bedaking.

De aanvraag omvat het wijzigen van de functie van woning naar kinderdagverblijf. De werken worden uitgevoerd binnen het bestaande volume zonder wijziging van de gevels.

De ruimtes zullen heringericht worden in functie van de noodzakelijke ruimtes voor het kinderdagverblijf. Er worden 2 leefruimtes ingericht op het gelijkvloers, alsook een keuken, een slaapkamer, een was- en droogplaats en technische ruimte. In het dakvolume worden eveneens een aantal kamers voorzien en de badkamer blijft behouden.

In de huidige situatie is een garage aanwezig in de woning die wordt omgevormd tot een leefruimte voor de kinderen. De sectionaalpoort blijft behouden maar is voorzien van 2 raamopeningen en aan de binnenzijde wordt de poort weggewerkt met een degelijke afwerking.[...]

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de aanvraag geen inbreuk vormt op de goede ruimtelijke ordening en verenigbaar is met de bestaande bebouwing in de omgeving. [...]

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

- *Het advies van de brandweer, hulpverleningszone Zuid-oost, van 26-04-2017 dient stipt nageleefd te worden.*
- ...

Tegen deze beslissing tekenen derden op 14 juni 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 augustus 2017 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Hij adviseert:

“ ...

2.3. De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, de gevraagde activiteit is in overeenstemming met de bestemmingsbepalingen van het woongebied, voor zover het gevraagde verenigbaar geacht wordt met de omgeving. Dit wordt in de volgende titel onderzocht.

2.4. De goede ruimtelijke ordening

De betrokken woning maakt deel uit van een woonwijk gelegen aan de noordoostelijke rand van Gijzegem, een deelgemeente van Aalst.

De woonwijk bestaat uit 2 parallelle straten (de Berkenlaan) met daarop geënt de Ossenweilaan, waarlangs deze woning gelegen is. In de woonwijk komen quasi uitsluitend vrijstaande eengezinswoningen voor. Ten westen van de wijk ligt een begraafplaats en een school.

De voorgestelde functiewijziging beoogt het uitbaten van een kinderdagverblijf in deze woning.

De functie kinderdagverblijf laat zich functioneel zonder noemenswaardige problemen inpassen in woonomgevingen. Dit blijkt uit tal van voorbeelden binnen stedelijke middens alsook in meer residentiële omgevingen, in historische omgevingen en dergelijke meer. Er kan niet gesteld worden dat een dergelijke activiteit de facto onverenigbaar is met woonomgevingen.

Van de aanvrager werd vernomen dat het aantal kinderen dat op deze plek opgevangen zal worden slechts in de beginperiode 36 zal bedragen, in functie van verbouwingswerken aan een andere crèche, en daarna zal afnemen tot 25 kinderen. Dergelijke aantallen zullen niet resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk.

Uit diverse voorbeelden waar dergelijke activiteit zich probleemloos inpast in een woonomgeving blijkt ook dat de transportbewegingen eerder gespreid verlopen, zodat de aan- en afvoer van de kinderen gespreid in de ochtend en de avond verlopen.

Hoewel deze wijk op vandaag een residentieel karakter heeft, maakt dit niet dat een dergelijke functie hierdoor onverenigbaar is met deze plek. De configuratie van de wegenis van deze wijk maakt dat er van verkeershinder geen sprake zal zijn. Het aantal verkeersbewegingen zal toenemen, hoewel niet mag aangenomen worden dat alle kinderen met de auto zullen gebracht worden. Op het terrein is een ruime oprit voorzien, en langs de Osseweilaan is voldoende plaats om de parkerende ouders en werknemers op te vangen. De wegen zijn voldoende uitgerust. De belevingen van een dergelijke voorziening zijn niet van die aard en omvang dat hierdoor sprake kan zijn van een onaanvaardbare toename van de verkeersdruk. Ten opzichte van het huidige aantal verkeersbewegingen zal het gevraagde in een toename resulteren, doch deze zal niet onaanvaardbaar zijn. Zij zullen zich hoofdzakelijk voordoen in de dagdelen waarop nu

reeds een af- en aanrij van en naar de wijk voordoet. De draagkracht van deze wijk zal er niet worden door overstegen. Het valt niet in te zien op welke manier een dergelijk gebruik zou kunnen resulteren in een onaanvaardbare hinder. Zo kan van de ouders die de kinderen brengen en ophalen toch enige verantwoordelijkheidszin verwacht worden. Bij een correcte uitbating van een dergelijke voorziening hoeft dit niet te resulteren in een hinder die de normaal te aanvaarden maat van hinder binnen dergelijke omgevingen hoeft te overstijgen. De opgeworpen geluidshinder door huilende kinderen mag niet overroepen worden. De omliggende woningen bevinden zich op vrij ruime afstanden van deze woning.

Appellant wordt niet bijgetreden dat deze omgeving nu geen verkeer kent : ook de andere bewoners van deze wijk moeten af- en aanrijden. Dit aantal verkeersbewegingen zal toenemen, doch geen onaanvaardbaar niveau aannemen.

Appellanten doen een aantal aannames die niet kunnen bijgetreden worden. Stellen dat het starten van motoren en het openen en sluiten van portieren hinderlijk zal zijn is niet overtuigend, net als de stelling dat het verkeer van voertuigen aan te hoge snelheid zal plaatsvinden en zal resulteren in parkeerhinder op opritten en voetpaden in een omgeving. Wat de schaal betreft verduidelijkt de aanvrager dat het door appellant aangehaalde aantal slechts een tijdelijk gegeven betreft, in functie van de renovatie van een andere kinderopvang en dat tegen midden - eind 2018 het aantal plaatsen teruggebracht zou worden naar 25.

Hieruit blijkt dat de vrees van appellant dat nog een verdere uitbreiding van de activiteiten gepland wordt, ongegrond is.

Dat er in dit dossier geen inspraakmoment georganiseerd werd hoeft niet te verbazen, nu dergelijke aanvragen geen openbaar onderzoek vereisen. Het kan de stad noch de aanvrager ten kwade geduid worden dat hieromtrent geen extra inspanningen gedaan werden.

De beroepsprocedure die nu doorlopen wordt laat aan de omwonenden toe hun grieven kenbaar te maken.

Appellant stelt dat het gevraagde zal resulteren in inkijk in de tuinen en de leefruimten en in een impact op de privacy, wooncomfort en leefklimaat, dat het gevraagde een onesthetisch-visueel effect zal teweegbrengen na plaatsing van een restafvalcontainer binnen de 5 meter zone vanaf het talud van waterloop 5023, en dat wenende kinderen hoorbaar zullen zijn tot in de woningen van de buurt. Ook deze elementen van het beroep kunnen niet bijgetreden worden: De impact op de privacy van de omwonenden door het gevraagde is te verwaarlozen, dat wenende kinderen te horen zullen zijn tot in de woningen van de buurt is weinig waarschijnlijk en dat het gevraagde onesthetisch zou zijn door de afvalcontainer is al te kort door de bocht: al deze elementen zijn ruimtelijk stedenbouwkundig niet inherent aan de gevraagde activiteit verbonden, zodat de evaluatie van deze aanvraag hierop niet kan gebaseerd worden.

Ook het door appellant ingeroepen criterium van "eerstingebruikneming" is hier niet bepalend : elke activiteit moet afgewogen worden ten opzichte van de bestaande toestand, los van de eerstingebruikneming.

Samen met het college van burgemeester en schepenen wordt in deze besloten dat het gevraagde zich laat inpassen in deze omgeving en een nood zal lenigen zonder te resulteren in een hinder die de maat van normale burenhinder zal komen te overstijgen. De gevraagde voorziening kent een gebruikspatroon dat compatibel is met dat van een dergelijke woonwijk (voornamelijk op weekdagen, tijdens de dag) en zal niet resulteren in een dynamiek die de draagkracht van deze wijk overstijgt.

2.5. Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het derdenberoep niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat het advies van de brandweer na te leven is.

...

Na de hoorzitting van 5 september 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 21 september 2017 gegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

2.3. De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, Zoals hoger omschreven, de gevraagde activiteit is in overeenstemming met de bestemmingsbepalingen van het woongebied, voor zover het gevraagde verenigbaar geacht wordt met de omgeving. Dit wordt in de volgende titel onderzocht.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

De betrokken woning maakt deel uit van een woonwijk gelegen aan de noordoostelijke rand van Gijzegem, een deelgemeente van Aalst.

De woonwijk bestaat uit 2 parallelle straten (de Berkenlaan) met daarop geënt de Ossenweilaan, waarlangs deze woning gelegen is.

In de woonwijk komen quasi uitsluitend vrijstaande eengezinswoningen voor. Ten westen van de wijk ligt een begraafplaats en een school.

De voorgestelde functiewijziging beoogt het uitbaten van een kinderdagverblijf in deze woning.

De functie kinderdagverblijf laat zich veelal inpassen in woonomgevingen. Dit blijkt uit tal van voorbeelden binnen stedelijke middens alsook in meer residentiële omgevingen, in historische omgevingen en dergelijke meer. Er kan niet gesteld worden dat een dergelijke activiteit de facto onverenigbaar is met woonomgevingen.

Van de aanvrager werd vernomen dat het aantal kinderen dat op deze plek opgevangen zal worden in de beginperiode 36 zal bedragen, in functie van verbouwingswerken aan een andere crèche, en daarna zal afnemen tot 25 kinderen.

Dergelijke aantallen zullen resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk en kunnen dan ook niet aanvaard worden.

Ook stelt zich de vraag of met onderhavig pand kan voldaan worden aan de oppervlakenormen die Kind en Gezin stelt voor de opvang van kinderen

In tegenstelling tot het college van burgemeester en schepenen wordt in deze besloten dat het gevraagde zich niet laat inpassen in deze omgeving. Het gevraagde zal resulteren in een hinder die de maat van normale burenhinder zal komen te overstijgen.

De gevraagde voorziening kent een gebruikspatroon dat niet compatibel is met dat van deze woonwijk en zal resulteren in een dynamiek die de draagkracht van deze wijk overstijgt.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending van de motiveringsplicht in de zin van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en het zorgvuldigheidsbeginsel aan.

Na een algemene uiteenzetting van de inhoud van voormelde motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel, zet de verzoekende partij uiteen dat de bestreden beslissing letterlijk de overwegingen uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar omtrent de inpasbaarheid van de functie van kinderdagverblijf in de wijk waar de woning ligt en de verkeersimpact van de functiewijziging overneemt. De verwerende partij besluit op basis van dezelfde overwegingen echter dat *“dergelijke aantallen [25 tot 36 opgevangen kinderen in het kinderdagverblijf] zullen resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk en [...] niet aanvaard [kunnen] worden”*, terwijl de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar concludeert dat *“dergelijke aantallen [...] niet [zullen] resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk”*. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar motiveert in zijn verslag op basis van welke overwegingen en vaststellingen hij tot het besluit komt dat de gevraagde functiewijziging de toets van de verkeersimpact doorstaat. De verwerende partij motiveert echter op geen enkele wijze waarom zij afwijkt van dat verslag en beperkt zich tot het louter tegenspreken ervan. De verzoekende partij brengt daarbij in herinnering dat de dienst Mobiliteit van de stad Aalst een gunstig advies verstrekke en het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst een vergunning verleende. De verwerende partij heeft zich aldus de verzoekende partij beperkt tot het kritiekloos overnemen van beweringen van naburen opgenomen in hun derdenberoep.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk genomen is op basis van het door derden ingediende administratief beroepschrift waarin de negatieve impact op het mobiliteitsaspect wordt uiteengezet. Zowel de vermeerdering van het aantal verkeersbewegingen, geluidsoverlast door startende en stoppende wagens als bijkomende parkeerhinder en mogelijke parkeerproblemen worden daarin opgemerkt. De bestreden beslissing is volgens de verwerende partij verder genomen op basis van replieken ingediend naar aanleiding van en/of geformuleerd tijdens de hoorzitting. De verwerende partij verwijst naar de replieknota van de derden-beroepsindieners waarin uiteengezet wordt dat de omgeving reeds overspoeld wordt door wagens en 144 dagelijkse verkeersbewegingen onaanvaardbaar zijn voor de omgeving (stuk 10 en 11). Zij verwijst naar een bijkomend mailbericht waarbij derden-beroepsindieners het bewijs leveren van een recente aanrijding ter hoogte van de Osseweilaan 2A ten gevolge van een manoeuvre van één van de ouders van een kind uit de kinderopvang. Dat bevestigt volgens de verwerende partij dat het een smalle woonstraat betreft die niet geschikt is om de parkeerlast te dragen. De verwerende partij verwijst tevens naar de hoorzitting (stuk 12) waarop derden-beroepsindieners stellen dat hun oprit frequent ingenomen of belemmerd wordt door de vele wagens in de straat, bij gebrek aan parkeerplaatsen. Door de bestreden beslissing expliciet te nemen op grond van het voormelde beroepschrift, de replieknota en (verslag van) de hoorzitting, maakt de verwerende partij de erin opgenomen motieven tot de hare. Op 11 september 2017 heeft zich bovendien een nieuwe aanrijding voorgedaan, wat de juistheid van de vaststellingen van de verwerende partij bevestigt. Het is net de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die met voormelde feitelijke gegevens geen rekening lijkt te houden en tot een onjuist en onredelijk standpunt inzake mobiliteit komt. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar gaat volledig voorbij aan het residentieel karakter van de omgeving en minimaliseert de parkeerproblemen en toename van verkeersbewegingen. Gelet

op de talrijke aanrijdingen is blijkbare ook de verantwoordelijkheidszin van de ouders ver te zoeken. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd niet met de nodige zorgvuldigheid opgesteld. Het staat vast dat de verwerende partij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kennelijk in haar beoordeling heeft betrokken, maar het is evenzeer duidelijk waarom de verwerende partij van het verslag afweek. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1 VCRO maar een voorbereidende stap in de beroepsprocedure.

3.

De verzoekende partij voegt nog aan haar betoog toe dat de verwerende partij vooreerst in haar antwoordnota aanvoert dat haar beslissing gesteund zou zijn op het beroepschrift, de replieknota en het verslag van de hoorzitting, terwijl zij in de motivering van de bestreden beslissing geenszins naar voormelde stukken verwijst, zodat de verzoekende partij geenszins kon begrijpen op grond van welke stukken de verwerende partij tot de bestreden beslissing is gekomen. Door het louter verwijzen naar eenzijdige stellingen en beweringen komt de verwerende partij bovendien nog niet tegemoet aan de op haar rustende motiveringsplicht. De verwerende partij heeft niet uitdrukkelijk gemotiveerd waarom zij afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De verzoekende partij stelt verder vast dat de verwerende partij niet eens verwijst naar de replieknota's die de verzoekende partij heeft overgemaakt aan de verwerende partij, welke procedurestukken kennelijk niet eens aan het administratief dossier zijn gevoegd. De verzoekende partij citeert vervolgens haar repliek op de stelling van de derden-beroepsindieners in verband met de onaanvaardbare verkeersimpact op de wijk. Voor zover de verwerende partij in haar antwoordnota verwijst naar een tweede ongeval dat zich zou hebben voorgedaan, wijst de verzoekende partij erop dat die aanrijding geschiedde op 4 december 2017 terwijl de verwerende partij haar besluit op 21 september 2017 nam, zodat zij geenszins haar motivering hierop kan steunen. De verwerende partij heeft onderzoek bevolen waaruit andersluidende conclusies dan die uit het onafhankelijk advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voortvloeien kunnen blijken. Het motiveren van een besluit op grond van eenzijdig opgestelde stukken, beweringen en stellingen zonder de feitelijke en juridische aspecten deugdelijk te onderzoeken terwijl een onderbouwd advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt genegeerd, houdt een onredelijke beoordeling en bijgevolg tevens een schending van het redelijkheidsbeginsel in.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel samengevat aan dat de verwerende partij het weigeringsmotief van overmatige mobiliteitsimpact niet zorgvuldig beoordeeld/gemotiveerd heeft, in het bijzonder in het licht van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 29 augustus 2017 waarin uitvoerig uiteengezet wordt waarom het project de mobiliteitstoets wél doorstaat.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om 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.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht vervat in de Motiveringswet dient een vergunningverlenende overheid duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn. Er kan slechts rekening gehouden worden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is te beschouwen als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid. De verwerende partij is door dit advies weliswaar niet gebonden, en kan hiervan afwijken mits het verslag in de besluitvorming wordt betrokken.

Wanneer de verwerende partij evenwel andersluidend oordeelt dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd zijn aangaande een relevant en te beoordelen aspect, dient zij des te concreter en zorgvuldiger te motiveren waarom zij tot een andersluidend besluit komt. Dit is des te meer het geval wanneer de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bijtreedt. De verwerende partij dient weliswaar niet te antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep aangebracht worden, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening is toegedaan.

De verwerende partij kan haar beslissing (onder meer) motiveren door verwijzing naar de visie en de beoordeling van een ander stuk op voorwaarde dat de inhoud van dit stuk kenbaar is voor de bestuurde, dit stuk zelf afdoende gemotiveerd is, de voorstellen worden bijgevalen in de uiteindelijke beslissing en er geen tegenstrijdige stukken zijn, alsook het stuk waarnaar verwezen wordt voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is.

3.

De verwerende partij motiveert de weigering van de vergunningsaanvraag als volgt:

“ ...

De functie kinderdagverblijf laat zich veelal inpassen in woonomgevingen. Dit blijkt uit tal van voorbeelden binnen stedelijke middens alsook in meer residentiële omgeven, in historische omgevingen en dergelijke meer. Er kan niet gesteld worden dat een dergelijke activiteit de facto onverenigbaar is met woonomgevingen.

Van de aanvrager werd vernomen dat het aantal kinderen dat op deze plek opgevangen zal worden in de beginperiode 36 zal bedragen, in functie van verbouwingswerken aan een andere crèche, en daarna zal afnemen tot 25 kinderen.

Dergelijke aantallen zullen resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk en kunnen dan ook niet aanvaard worden.

Ook stelt zich de vraag of met onderhavig pand kan voldaan worden aan de oppervlakenormen die Kind en Gezin stelt voor de opvang van kinderen

In tegenstelling tot het college van burgemeester en schepenen wordt in deze besloten dat het gevraagde zich niet laat inpassen in deze omgeving. Het gevraagde zal resulteren in een hinder die de maat van normale burenhinder zal komen te overstijgen.

De gevraagde voorziening kent een gebruikspatroon dat niet compatibel is met dat van deze woonwijk en zal resulteren in een dynamiek die de draagkracht van deze wijk overstijgt.

...

De verwerende partij is aldus van oordeel dat de functie van kinderdagverblijf op zich inpasbaar is in een woonomgeving, maar dat het aantal opgevangen kinderen – 36 kinderen om te beginnen en 25 na afronden van verbouwingswerken elders – zal resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk en een dynamiek die de draagkracht van de wijk overstijgt.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij in haar antwoordnota voorhoudt, kan uit de bestreden beslissing niet worden afgeleid dat zij zich wat de impact op de verkeerssituatie in de omgeving betreft heeft gebaseerd op het beroepschrift, de replieknota van derden-beroepsindieners en (het verslag van) de hoorzitting en de motieven uit de stukken zou zijn bijgetreden. De motieven die de verwerende partij in haar antwoordnota aandraagt zijn niet in de bestreden beslissing terug te vinden, enige verwijzing naar de motivering van andere stukken is afwezig. Het spreekt voor zich dat een motivering achteraf in de procedure voor de Raad niet als een afdoende motivering van de bestreden beslissing in aanmerking kan worden genomen.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar besluit in zijn verslag na een grondige afweging bovendien tot een tegenovergestelde visie, met name dat het aantal opgevangen kinderen (36, af te bouwen naar 25) niet van die aard is een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie in deze wijk te hebben. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat de transportbewegingen eerder gespreid verlopen, zodat de aan- en afvoer van kinderen gespreid in de ochtend en avond verloopt, wijst erop dat de configuratie van de wegenis maakt dat er van verkeershinder geen sprake zal zijn, het aantal verkeersbewegingen zal toenemen maar er niet vanuit kan worden gegaan dat alle kinderen met de auto zullen worden gebracht, op het terrein een ruime oprit is voorzien en langs de Osseweilaan voldoende plaats is om parkerende ouders en werknemers op te vangen. De toename van verkeersbewegingen zal nog volgens het verslag voornamelijk geschieden op dagdelen waarop zich nu reeds een af- en aanrij van en naar de wijk voordoet. Verder kan van de ouders verantwoordelijkheidszin verwacht worden en kunnen de beroepsindieners niet bijgetreden worden waar zij stellen dat de omgeving nu geen verkeer kent: ook andere bewoners van deze wijk moeten af- en aanrijden. Verder zijn de 'aannames' van de derden-beroepsindieners aldus het verslag niet overtuigend, als de hypothese dat het starten van motoren en het openen en sluiten van portieren hinderlijk zal zijn en het verkeer van voertuigen aan te hoge snelheid zal plaatsvinden en zal resulteren in parkeerhinder op de opritten en voetpaden in de omgeving. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst er verder op dat het aantal op te vangen kinderen een tijdelijk gegeven betreft en dat het aantal kinderen in functie van de renovatie van een andere kinderopvang tegen midden-eind 2018 zal teruggebracht worden naar 25. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar besluit dat *“de gevraagde voorziening [...] een gebruikspatroon [kent] dat compatibel is met dat van een dergelijke woonwijk (voornamelijk op weekdagen, tijdens de dag) en [...]niet [zal] resulteren in een dynamiek die de draagkracht van deze wijk overstijgt”*.

De motieven van de bestreden beslissing die in de weigering van de aanvraag hebben geresulteerd, met name dat *“dergelijke aantallen zullen resulteren in een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van deze wijk en kunnen dan ook niet aanvaard worden”* alsook dat *“de gevraagde voorziening een gebruikspatroon [kent] dat niet compatibel is met dat van deze woonwijk en zal resulteren in een dynamiek die de draagkracht van deze wijk overstijgt”* zijn niet meer dan een loutere negatie van de vaststellingen uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Gelet op de repliek van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op de argumentatie van de derden-beroepsindieners kan de verwerende partij zich – zoals zij in haar antwoordnota poogt te doen – evenmin vergenoegen met een verwijzing naar de argumentatie uit het beroepschrift, welke verwijzing zoals de Raad eerder vaststelde overigens afwezig is.

De Raad is van oordeel dat deze motivering in het bijzonder in het licht van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, maar ook op zich genomen, niet kan volstaan om te besluiten tot de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in het tweede middel de schending aan van artikel 4.3.1, §§1 en 2 VCRO alsook machtsoverschrijding.

De verzoekende partij voert samengevat aan dat de verwerende partij de vergunning tevens weigerde op grond van een criterium waarvan de decreetgever met het Decreet van 20 april 2012 de controlebevoegdheid exclusief heeft voorbehouden aan Kind en Gezin voor zover zij zich in de bestreden beslissing de vraag stelt *“of met onderhavig pand kan voldaan worden aan de oppervlakenormen die Kind en Gezin stelt voor de opvang van kinderen”*. De verzoekende partij wijst erop dat zij in het kader van de administratieve beroepsprocedure een stuk heeft neergelegd waaruit blijkt dat Kind en Gezin haar op 18 mei 2017 een vergunning toegekend heeft voor kinderopvang van 36 baby's en peuters in het onroerend goed waarop de bestreden beslissing betrekking heeft. De verwerende partij zou zodoende een voorwaarde toevoegen die de decreetgever niet voorzien heeft en maakt zich schuldig aan machtsoverschrijding nu zij zich in de plaats van Kind en Gezin een bevoegdheid toe-eigent die haar niet toekomt, met name de controle van de normen inzake oppervlakte van het pand waarin de kinderopvang wordt georganiseerd. De verzoekende partij benadrukt dat het agentschap Zorginspectie, afdeling Infrastructuur steeds voorafgaand een uitgebreid infrastructuuronderzoek uitvoert, hetgeen ook *in casu* is gebeurd.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij de vergunning heeft geweigerd om verscheidende redenen die verband houden met de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, met name dat het project een onaanvaardbare impact op de verkeerssituatie van de wijk zal veroorzaken, het gevraagde zal resulteren in hinder die de maat van normale burenhinder zal overstijgen en de gevraagde voorziening een gebruikspatroon kent dat niet compatibel is met dat van die wijk en dat zal resulteren in een dynamiek die de draagkracht van de wijk overstijgt. Slechts in de marge stelt de verwerende partij zich de vraag – zonder daarover uitspraak te doen – of wel kan worden voldaan aan de oppervlakenormen die Kind en Gezin stelt voor de opvang van kinderen. De verwerende partij heeft zich niet gesteund op een niet-ruimtelijk motief en zich niet schuldig

gemaakt aan machtsoverschrijding. Ondergeschikt moet worden vastgesteld dat zelfs als de Raad zou aannemen dat voormelde opmerking/vraag toch een weigeringsmotief uitmaakt, het alleszins om een overtollig weigeringsmotief gaat dat niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

3.

De verzoekende partij voegt nog aan haar betoog toe dat ze slechts kan vaststellen dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing uitdrukkelijk de vraag stelt of wel kan voldaan worden aan de oppervlaktenormen die Kind en Gezin hanteert per opvangplaats, en wijst erop dat de verwerende partij aan het administratief dossier een stuk toevoegt bestaande uit een artikel over de nieuwe oppervlaktenormen die van toepassing zijn vanaf 1 april 2014 (stuk 13 administratief dossier). Een dergelijke 'vraag' moet bovendien worden opgevat als een bijkomend weigeringsmotief. Hoe dan ook getuigt het stellen van een dergelijke 'vraag in de marge' van sfeerschepping en geeft het blijk van de ongeoorloofde willekeur waarmee de verzoekende partij door de verwerende partij behandeld werd. De verzoekende partij noteert in elk geval dat de verwerende partij uitdrukkelijk erkent dat zij haar beslissing niet heeft gesteund op de al dan niet naleving van de oppervlaktenormen voor kinderdagverblijven, zodat zij evenmin eventuele latere beslissingen die zij ten aanzien van de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij dient te nemen op basis daarvan kan beoordelen. De verzoekende partij wijst er verder opnieuw op dat zij over een vergunning van Kind en Gezin voor 36 opvangplaatsen beschikt (stuk 7).

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in een tweede middel in essentie aan dat de verwerende partij, in zoverre zij zich *"de vraag [stelt] of met onderhavig pand kan voldaan worden aan de oppervlaktenormen die Kind en Gezin stelt voor de opvang van kinderen"*, schuldig heeft gemaakt aan bevoegdheidsoverschrijding.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om 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.

3.

Daargelaten de vaststelling dat de verzoekende partij een stuk bijbrengt waaruit blijkt dat zij van Kind & Gezin een vergunning voor de opvang van 36 baby's/peuters heeft gekregen, dat attest geen deel uitmaakt van het administratief dossier zoals het de Raad werd bezorgd en de verwerende partij omgekeerd wel een stuk toevoegt omtrent oppervlaktenormen van Kind en Gezin voor de opvang van kinderen, moet de verwerende partij worden bijgetreden waar zij stelt dat de vraagstelling of aan de oppervlaktenormen voor kinderen wordt tegemoetgekomen, niet als een zelfstandig weigeringsmotief kan worden opgevat.

Zoals blijkt uit de bespreking van het eerste middel is het enig zelfstandig weigeringsmotief genomen uit de beweerde onaanvaardbare impact van de aanvraag op de verkeerssituatie van de wijk met een dynamiek die de draagkracht van de wijk overschrijdt, gebrekkig gemotiveerd.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 21 september 2017, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het wijzigen van de functie van een woning naar kinderdagverblijf op een perceel gelegen te 9308 Gijzegem (Aalst), Osseweilaan 2A, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummer 0161e.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van derden en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 8 januari 2019 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT