

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1617/0017 van 6 september 2016
in de zaak 1213/0691/A/5/0657

In zake:

1. de heer **Dirk-Jan PARLEVLIET**
2. de heer **Louis IDE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Eva DE WITTE
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

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

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

1. de heer **Erwin EERAERTS**
2. mevrouw **Sabine DE GROOTE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Tom DE CLERCQ
en advocaat Carina VAN CAUTER
kantoor houdende te 9552 Herzele, Pastorijstraat 30
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 10 juli 2013 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 8 mei 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm van 19 september 2011 verworpen.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor de renovatie-uitbreiding van een oud klooster tot jeugdverblijf en tevens akte genomen van de intrekking van plan 2bis.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9630 Zwalm (Dikkele), Brouwerijstraat 4, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummers 173K en 173L.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de zaak, die aanvankelijk werd toegewezen aan de tweede kamer, werd bij beschikking van 2 september 2014 toegewezen aan de eerste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 23 september 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 11 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep vervolgens toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 22 april 2016 met nummer RvVb/1516/0989 heeft de voorzitter van de vijfde kamer van de Raad de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor de anders samengestelde zetel.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 10 mei 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eva DE WITTE die verschijnt voor de verzoekende partijen, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Carina VAN CAUTER die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

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

III. TUSSENKOMST

De heer Erwin EERAERTS en mevrouw Sabine DE GROOTE verzoeken met een aangetekende brief van 24 september 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 28 oktober 2013 de tussenkommende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

De Raad verklaart het verzoek tot tussenkomst ontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 22 mei 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkommende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm een aanvraag in voor een

stedenbouwkundige vergunning voor “de renovatie/uitbreiding van het oud klooster tot jeugdverblijf”.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan ‘Oudenaarde’, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 juli 2008 tot en met 1 augustus 2008, worden acht bezwaarschriften ingediend, onder meer door de huidige verzoekende partijen.

De brandweer van Zottegem brengt op 20 februari 2008 en op 19 december 2009 voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm verleent op 2 september 2008 voorwaardelijk gunstig advies.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 14 januari 2009 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegend dat het goed gelegen is in een landelijk woongebied aan de rand van de kleine dorpskern van Dikkele.

Overwegend dat gedurende het openbaar onderzoek verscheidene bezwaren werden ingediend die ondermeer handelen over:

- *de druk op de natuur en de bevolking.*
- *de toename van verkeers- en parkeerdruk.*

Gelet dat voor deze bezwaren geen afdoende oplossing wordt geboden. Hoe wordt de druk op de natuur en bevolking binnen de perken gehouden? Waar wordt voldoende parkeergelegenheid voorzien?

Algemene conclusie

De aanvraag is niet vatbaar voor vergunning.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm verleent op 20 april 2009 voorwaardelijk gunstig advies.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar herzielt op 3 juni 2009 zijn ongunstig advies en verleent het volgende gunstig advies:

“ ...

Historiek

De aanvraag is op 14/01/2009 ongunstig geadviseerd wegens geen afdoende oplossing voor de bezwaren en het ontbreken van de aanduiding van parkeergelegenheid.

Op 18/03/2009 is de aanvraag voorgelegd op het driepartijenoverleg.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegend dat het goed gelegen is in een landelijk woongebied aan de rand van de kleine dorpskern van Dikkele.

Gelet dat gedurende het openbaar onderzoek verschillende bezwaren ingediend zijn en dat deze grondig weerlegd zijn door het CBS.

Gelet dat ingediend aanvullend plan 2bis aantoont dat er voldoende parkeergelegenheid (17 plaatsen) wordt voorzien, waardoor tegemoet wordt gekomen aan het desbetreffende bezwaar.

Gelet dat in het gebouwencomplex vroeger een school was ingericht.

Er is voldaan aan de voorwaarden die gesteld zijn in het verslag van het drie partijenoverleg.

Hierbij herzie ik mijn advies d.d. 14/01/2009.

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm verleent op 9 juni 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partijen.

De eerste verzoekende partij heeft bij aangetekende brief van 7 december 2009 bij de Raad van State een beroep ingesteld dat strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze beslissing van 9 juni 2009.

In een auditorsverslag van 9 mei 2011 wordt het middel met betrekking tot het ontbreken van een formeel gemotiveerde waterparagraaf gegrond geacht en wordt voorgesteld om de stedenbouwkundige vergunning van 9 juni 2009 te vernietigen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm trekt op 19 september 2011 de stedenbouwkundige vergunning van 9 juni 2009 in en verleent een nieuwe stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partijen. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Watertoets:

De aanvraag is niet gelegen in een risicozone voor overstromingen of in een recent overstroomd gebied. Voor zover de aanvraag voldoet aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende de vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater, kan worden geoordeeld dat de aanvraag geen schadelijke effecten inhoudt op het algemene watersysteem. Bij nazicht wordt vastgesteld dat de stedenbouwkundige aanvraag in overeenstemming is met deze gewestelijke stedenbouwkundige verordening en meer doet dan verplicht is. De aanvraag voorziet geen dakuitbreiding (de totale dakoppervlakte neemt trouwens af).

De aanvraag voorziet enkel de aanleg van ca. 500 m² klinkers waarvan de helft in rekening dient te worden gebracht. Rekening houdende met deze gegevens worden

alsnog 2 hemelwaterputten geplaatst van telkens 10 000 liter, samen goed voor 20 000 liter, wat meer dan voldoende is en de verplichting dus overschrijdt. Het opgevangen hemelwater zal worden hergebruikt in functie van 6 wc's en 1 buitenkraan. Er kan derhalve worden geconcludeerd dat de aanvraag geen schadelijke effecten zal inhouden op het algemene watersysteem.

...

Verenigbaarheid met de voorschriften inzake ruimtelijke ordening:

De aanvraag is in overeenstemming met de bestemming van het gewestplan namelijk woongebied met landelijk karakter.

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke verordeningen van toepassing op deze aanvraag.

...

Beoordeling van de resultaten van het openbaar onderzoek:

...

Overwegende dat naar de natuur toe, het de bedoeling is een vzw op te richten waarbij er een reglementering zal uitgewerkt worden die zich ecologisch zal profileren waaraan de uitbaters en groepen zich dienen te houden;

Overwegende dat het Charter voor jeugd, natuur en bos tot doel stelt meer kansen te creëren voor natuurbeleving door kinderen en jongeren door middel van jeugdrecreatie in natuurgebieden en bossen;

Overwegende dat het oprichten van een jeugdverblijfscentrum duidelijk beantwoordt aan deze doelstelling en aan scholen en jeugdbewegingen tal van natuurvriendelijke spelen kan aangeboden worden;

Overwegende dat het geluid van spelende kinderen niet kan beschouwd worden als overlast en niet hinderlijk is;

Overwegende dat er geen sprake is van een voortdurende bezetting aan maximale capaciteit;

Overwegende dat er voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien aan het jeugdverblijfscentrum (hetgeen verduidelijkt wordt door plan 2bis) en er een overeenkomst bestaat met de gebuur tot gebruik of huur van vijf parkeerplaatsen (plan 2bis);

Overwegende dat er geen sprake kan zijn van belasting van een groep jongeren op gebied van verkeersveiligheid ten gevolge van een verkeerstoename;

Overwegende dat de verkeerstoename zeer beperkt blijft aangezien de groepen ofwel gebruik maken van het openbaar vervoer ofwel van een beperkt aantal wagens;

Overwegende dat ingeval het jeugdverblijfscentrum wordt bezocht met de bus, gebruik kan gemaakt worden van de bestaande bushalte op 200 meter van het jeugdverblijfscentrum.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

- *Overwegende dat de stedenbouwkundige aanvraag de renovatie-uitbreiding van een oud klooster (ook school geweest) tot jeugdverblijf te Dikkele betreft;*
- *Gelet op het voorwaardelijk gunstig advies van onroerend erfgoed dd. 16 juli 2008;*
- *Gelet op de voorwaardelijke ontvangen gunstige adviezen van de brandweer Zottegem dd. 20 februari 2008 en 19 december 2009. Als stedenbouwkundige voorwaarde zal worden opgelegd dat alle voorwaarden hierin vermeld, zijn na te leven;*
- *Gelet op de omstandige en grondige weerlegging van de ingediende bezwaren bij collegebesluit dd. 20 april 2009 dat luidt:*

Overwegende dat naar de natuur toe, het de bedoeling is een vzw op te richten waarbij er een reglementering zal uitgewerkt worden die zich ecologisch zal profileren waaraan de uitbaters en groepen zich dienen te houden;

Overwegende dat het Charter voor jeugd, natuur en bos tot doel stelt meer kansen te creëren voor natuurbeleving door kinderen en jongeren door middel van jeugdrecreatie in natuurgebieden en bossen;

Overwegende dat het oprichten van een jeugdverblijfcentrum duidelijk beantwoordt aan deze doelstelling en aan scholen en jeugdbewegingen tal van natuurvriendelijke spelen kan aangeboden worden;

Overwegende dat het geluid van spelende kinderen niet kan beschouwd worden als overlast en niet hinderlijk is;

Overwegende dat er geen sprake is van een voortdurende bezetting aan maximale capaciteit;

Overwegende dat er voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien aan het jeugdverblijfcentrum (hetgeen verduidelijkt wordt door plan 2bis) en er een overeenkomst bestaat met de buur tot gebruik of huur van vijf parkeerplaatsen (plan 2bis);

Overwegende dat er geen sprake kan zijn van belasting van een groep jongeren op gebied van verkeersveiligheid ten gevolge van een verkeerstoename;

Overwegende dat de verkeerstoename zeer beperkt blijft aangezien de groepen ofwel gebruik maken van het openbaar vervoer ofwel van een beperkt aantal wagens;

Overwegende dat ingeval het jeugdverblijfcentrum wordt bezocht met de bus, gebruik kan gemaakt worden van de bestaande bushalte op 200 meter van het jeugdverblijfcentrum;

- Overwegende dat naar aanleiding van een 3po dd. 18 maart 2009 een aanvullend plan is toegevoegd (plan 2bis) welke aantoont dat er voldoende parkeergelegenheden worden voorzien (17 plaatsen) waardoor tegemoet gekomen wordt aan het desbetreffende bezwaar;*
- Overwegende dat naast de 12 aangeduide parkeerplaatsen op het terrein van de aanvraag ook nog 5 parkeermogelijkheden zijn in de directe omgeving. Dat de binnenkoer (vroegere speelplaats), naast de 12 aangeduide parkeerplaatsen, ook nog de mogelijkheid geeft om geparkeerde wagens op te vangen, mocht dit nodig blijken en wenselijk zijn. Dat de verontrustheid aangaande de parkeerproblematiek te minimaliseren valt gezien er geen sprake kan zijn van een continue mobiliteitsstroom en gezien er naast autoverkeer ook nog andere alternatieven zijn van transport (openbaar vervoer, collectief schoolvervoer, collectief vervoer van een vereniging, carpooling, te voet, met de fiets, met de motor, ...);*
- Gelet dat in het gebouwencomplex vroeger een school was ingericht;*
- Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden die gesteld zijn in het verslag van het 3po dd. 18 maart 2009 met name: de onduidelijkheid is weggewerkt aangaande de parkeerproblematiek (zie plan 2bis), een herziening van het eerder ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dd. 14 januari 2009 is gevraagd en gunstig afgeleverd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 3 juni 2009 (8.00/45065/1338.1);*
- Overwegende dat de aanvraag een nieuwe invulling geeft aan een oud klooster (ook school geweest) met behoud en respect voor de karakteristieken van de toenmalige site. Uit erfgoeddoogpunt zijn dan ook geen opmerkingen gegeven;*
- Overwegende dat een jeugdverblijf de voorkeur wegdraagt om te worden gelokaliseerd in een woongebied in de ruime zin.*

Dat uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan

gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving mits:

- naleven van de voorwaardelijke ontvangen gunstige adviezen van de brandweer Zottegem dd. 20 februari 2008 en 19 december 2009 (zie bijlage);*
 - het opvangen hemelwater moet worden hergebruikt via een pompinstallatie en apart leidingencircuit (sanitair water, reinigingswater);*
 - de zuivering van de afvoerwaters is verplichtend. Er dient een echte septische put gestoken te worden overeenkomstig de voorschriften van het Ministerie van Volksgezondheid (indien nog niet aanwezig zou zijn op het terrein);*
 - wat betreft de aansluiting op de riolering dient vooraf contact te worden opgenomen met TMVW, Stropkaai 14, 9000 Gent (indien dit nog niet zou zijn gebeurd). De richtlijnen van TMVW zijn te volgen. Alle kosten vooruitspruitende uit deze aansluiting zijn ten laste van de vergunninghouder;*
 - vanaf 1 juli 2011 dient een keuring te worden uitgevoerd van de private waterafvoer (DWA en RWA). Deze keuring dient te gebeuren door een erkend keuringsbureau. Tijdens deze keuring zal worden nagegaan of men voldoet aan de verplichtingen opgelegd in de stedenbouwkundige vergunning, de VLAREM 2-wetgeving en andere relevante regelgeving (indien dit nog niet zou zijn gebeurd);*
 - de aanvrager, zijn rechtsopvolgers en/of rechthebbenden, zullen de verbinding in goede staat onderhouden; daarenboven zullen zij gehouden zijn, indien dit later noodzakelijk mocht blijken, gemelde aansluiting te doen verdwijnen, te verleggen, enz. op eerste uitnodiging van het gemeentebestuur, zonder uit welke hoofde dan ook enige schadevergoeding te kunnen eisen;*
 - deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, indien deze nodig zouden zijn.*
- ...*

Onder meer de verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 25 oktober 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 januari 2012 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 13 december 2011 beslist de verwerende partij op 2 februari 2012 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

De verzoekende partijen hebben bij aangetekende brief van 30 maart 2012 bij de Raad een beroep ingesteld dat strekt tot de vernietiging van deze beslissing.

De Raad heeft met een arrest van 5 februari 2013 met nr. A/2013/0043 de beslissing van 2 februari 2012 vernietigd en de verwerende partij bevolen een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep.

De procedure wordt hernomen waarbij de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in een nieuw verslag van 29 maart 2013 opnieuw adviseert om het administratief beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. Het beoogde gebruik van het gebouw – jeugdverblijf - betreft een toeristische voorziening, zij het vooral jeugdtoerisme in groep, met een sociaal-culturele inslag. Het betreft hier geen activiteit die naar een gebied voor dag- en verblijfrecreatie moet verwezen worden, zoals een camping.

Wel is vereist dat in concreto wordt beoordeeld of de voorziene functie inpasbaar is in diens onmiddellijke omgeving. Omwille van de hierna vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen wordt geen concrete beoordeling gemaakt.

Beroepsindieners merken op dat na het sluiten van het openbaar onderzoek nog essentiële wijzigingen werden aangebracht aan de aanvraag. Meer specifiek zou het plan 2bis aan de aanvraag toegevoegd zijn. Op dit plan worden de parkeergelegenheden op het bouwperceel aangeduid.

Aanvrager beweert dat het plan 2bis enkel een verduidelijking is van het plan nr. 2, en dan ook enkel 'ten overvloede' zou zijn ingediend.

Deze redenering wordt niet bijgetreden.

Het is zo dat op de oorspronkelijk ingediende plannen geen enkele parkeergelegenheid wordt voorzien. Het is niettemin zo dat een jeugdverblijf of toeristisch verblijf van een dergelijke omvang zekerlijk een verkeersgenererend effect heeft, en voor enige bijkomende parkeerdruk aanleiding kan geven.

Zodoende lijkt een kwalitatieve oplossing voor de bijkomende parkeerdruk onontbeerlijk om de aanvraag te kunnen vergunnen.

Het college van burgemeester en schepenen maakt de overweging dat er voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein is voorzien en verwijst naar het plan 2bis. Ook de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar wijzigde zijn negatief in een positief advies, op grond van de parkeergelegenheid voorzien in het plan 2bis.

Het plan 2bis is dan ook ontegensprekelijk een essentiële wijziging van de aanvraag die nodig is om de aanvraag te kunnen vergunnen en waarover tijdens het openbaar onderzoek geen opmerkingen konden gemaakt worden.

...

Het wijzigen van de aanvraag op een essentieel punt, na het sluiten van het openbaar onderzoek, maakt een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering uit.

Als laatste punt moet opgemerkt worden dat op het plan 2bis geen maataanduidingen staan aangegeven, en het bijgevolg onduidelijk en onvolledig is.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Los van de bovengemaakte legaliteitsbelemmeringen wordt nog opgemerkt dat het aspect van de aanvraag dat het meest wordt bekritiseerd door de beroepsindieners de mobiliteit- en parkeerproblematiek is.

Het lijkt dan ook aangewezen om in een eventuele nieuwe aanvraag zeer duidelijk en concreet aan te geven op welke wijze de aanvrager deze problematiek wenst op te lossen. Er zal moeten worden weergegeven hoe, op een werkbare en kwalitatieve wijze, parkeergelegenheid op eigen terrein wordt voorzien, maar ook hoe de verkeersafwikkeling voor groepen die bijvoorbeeld met de bus komen, zal worden geregeld, gelet op de zeer beperkte breedte van de toegangsweg tot het terrein en met inachtnaam van een vlotte verkeersstroom en beperkte parkeeroverlast in het kleine gehucht.

Daarnaast wordt opgemerkt dat op dit moment, aan de hand van de in het dossier aanwezige gegevens, geen duidelijk beeld kan worden gevormd van de precieze activiteit van de aanvrager. Het is meer specifiek niet duidelijk of de activiteit zich uitsluitend tot een jeugdverblijf beperkt, of ook een dienst verleend wordt aan volwassenen die zich meer als horeca en toerisme laat definiëren.

Beide zijn principieel toelaatbaar in woongebied met landelijk karakter, doch gegevens over de inhoud daarvan en de hoegrootheid zijn bepalend om de concrete inpasbaarheid in de omgeving te kunnen beoordelen.

...

2.5 Conclusie

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

De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...”

Na de hoorzitting van 9 april 2013 beslist de verwerende partij op 8 mei 2013 om akte te nemen van de intrekking van plan 2bis, het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing ditmaal als volgt:

“...

1.6 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het bouwterrein bevindt zich aan de rand van de dorpskern, meer bepaald op de noordelijke punt van de kleine dorpskern van Dikkele, ongeveer 50m ten noordoosten van de kerk. ENKEL HET LINKS AANPALEND PERCEEL IS BEBOUWD. VOOR HET OVERIGE IS HET BOUWTERREIN OMGEVEN DOOR WEIDEN.

Het bouwterrein heeft een rechthoekige vorm en staat lichtjes schuin ten opzicht van de as van de straat. Het perceel heeft een straatbreedte van 24m en is maximaal 76m diep.

Op het bouwterrein zijn verschillende gebouwen aanwezig die deel uitmaakten van een voormalige schoolgebouw ‘oud klooster’. In de hoek links vooraan op het terrein staat een garage ingeplant. Zowel op de linker als op de rechter perceelsgrens staan constructies tot diep op het perceel ingeplant. Links betreft het een lange overdekking van de speelplaats met openzijde gericht naar het binnenplein. Rechts op het perceel staat een eengezinswoning met daar achteraan sluitend een atelier en bergruimte.

Aanvraag beoogt de renovatie en omvorming van de voormalige schoolgebouwen naar een jeugdverblijf. De garage vooraan het perceel wordt afgebroken. Op die plaats wordt

een nieuwe toegang tot de achterliggende speelplaats voorzien. De eengezinswoning blijft ongewijzigd. Naast de eengezinswoning wordt een beperkte private tuin voorzien, deel ommuurd, deel met een haag afgesloten. De overdekking over de speelplaats blijft ongewijzigd. Volgens het plan 2bis worden hieronder parkeerplaatsen voorzien. Links achteraan het perceel is een stalling gelegen die behouden blijft.

Het achter de eengezinswoning aansluitende atelier en de bergruimte worden heringericht tot jeugdverblijf. Op het gelijkvloers worden de polyvalente ruimtes, het sanitair en de refter voorzien. Op de eerste verdieping worden de slaapruidtes voorzien.

Achteraan de bestaande bijgebouwen wordt in het verlengde daarvan een beperkte aanbouw voorzien. Deze heeft dezelfde breedte als de bestaande gebouwen en een diepte aan de rechter perceelsgrens van 5.28m en aan de zijde van de speelplaats een diepte van 3.28m (schuine achtergevel).

In het oostelijk dakvlak worden nieuwe dakvlakvensters voorzien. Ook in de nieuwe noordgevel wordt een groot schuifraam en 2 ramen voorzien.

...

2.3 De juridische aspecten

Na de kennisgeving van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de betrokkenen is de aanvrager in de overgelegde nota van 8 april 2013 overgegaan tot de uitdrukkelijke intrekking van het plan 2bis. De deputatie neemt akte van de intrekking van plan 2bis, zodat dit stuk uit de besluitvorming wordt geweerd.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. In casu staat het aangevraagde ten dienste van de jeugd en kan de jeugd tijdens hun verblijf kennismaken met het platteland en de natuur van Zwalm.

Het jeugdverblijf kan dan ook als een sociaal-culturele inrichting worden beschouwd, en niet louter als toeristische voorziening, wat mee aangeeft dat het gevraagde een beperktere dynamiek heeft dan een louter toeristische voorziening. Sociaal-culturele inrichtingen zijn net als toeristische voorzieningen in beginsel niet onverenigbaar met de gewestplanbestemming "woongebied". Artikel 5.1.0 van het inrichtingsbesluit bepaalt immers dat die gebieden onder meer bestemd zijn voor sociaal-culturele inrichtingen en voor toeristische voorzieningen, "voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving".

Er moet derhalve in concreto beoordeeld worden of het jeugdverblijf verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving, of de voorziene functie al dan niet inpasbaar is in diens onmiddellijke omgeving. Een dergelijke afweging wordt gemaakt in de volgende titel.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag houdt een functiewijziging in van voormalige schoolgebouwen naar een jeugdverblijf, met behoud en respect voor de karakteristieken van de toenmalige site. De aanvrager stelt uitdrukkelijk dat het hier geen feestzaal of horecazaak betreft.

Vanuit erfgoeddoogpunt kunnen geen opmerkingen worden gemaakt bij het aangevraagde, het gunstig advies van Onroerend Erfgoed wordt bijgetreden.

De beoogde uitbreiding gebeurt over een diepte van 5.28m aan de rechter perceelsgrens en een diepte van 3.28m aan de zijde van de speelplaats. Deze uitbreiding is beperkt ten opzichte van het bestaande gebouw en sluit qua breedte en hoogte aan op het bestaande gebouw.

De bestaande gebouwen maken al sinds jaar en dag deel uit van de dorpskern zodat het eigen is aan de aanleg van deze plek dat er gebouwen in functie van de jeugd voorkomen. De plaatselijke aanleg wordt ruimtelijk slechts beperkt gewijzigd aangezien de beoogde uitbreiding vrij beperkt blijft.

Het revaloriseren van een dergelijk geheel met een aan deze dorpskom compatibele activiteit, op schaal van deze kern, in een gebouw dat sinds jaar en dag een vergelijkbare functie opnam, zal de dynamiek binnen deze omgeving verhogen, zeker ten opzichte van een leegstaand pand, doch deze dynamiek zal de vitaliteit van deze kern ten goede komen zonder een onaanvaardbare verstoring teweeg te brengen.

Op het linker aanpalende perceel staat een woning. Voor het overige paalt het bouwterrein, en in het bijzonder het gebouw waarin het jeugdverblijf zal worden ondergebracht, aan landbouwgronden en aan een weg. Dit jeugdverblijf en de dynamiek die erdoor ontstaat, situeert zich aan de rand van de dorpskern en weg van de bewoonde kern. Een dergelijke inplantingsplaats is ruimtelijk gunstig, op die manier zijn er immers slechts een beperkt aantal omwonenden die rechtstreeks invloed kunnen ondervinden van dit verblijf.

Eigen aan een jeugdverblijf is weliswaar de dynamiek van spelende kinderen overdag, doch dergelijke dynamiek is steeds aanwezig geweest op het betrokken terrein (voormalige schoolgebouwen) en niet van die aard dat het woongenot van de omliggende percelen op onaanvaardbare wijze zal worden verstoord of zal resulteren in een hinder die de maat van normale burenhinder zal overstijgen.

In het licht van de ligging van het perceel aan de dorpsrand en de al bij al beperkte intrinsieke dynamiek van een jeugdverblijf, zijn de aard en de omvang van de aangevraagde functiewijziging niet van die aard dat zou moeten geconcludeerd worden dat dit jeugdverblijf niet zou thuishoren op deze plek in het kwestieuze woongebied met landelijk karakter.

Een jeugdverblijf heeft een verkeersgenererend effect, maar door de aard van het verblijf zal dit effect hoofdzakelijk beperkt blijven tot het aankomst- en het vertrekmoment van een groep. Dergelijke jeugdgroepen maken voorts veelal gebruik van een bus, al dan niet openbaar vervoer, of van carpooling, zodat er slechts een beperkt verkeersbewegingen bijkomen en het aantal wagens dat ter plaatse blijft beperkt kan zijn. De aanvragers stimuleren collectief vervoer door het toekennen van een korting. Ingeval het bezoek gebeurt met een bus, kan de bestaande bushalte op wandelafstand van het jeugdverblijf gebruikt worden als halteplaats. De eventuele toename van de parkeerdruk die door het gevraagde wordt teweeggebracht is bijgevolg laag, mogelijks met kortstondige, aanvaardbare pieken. De mobiliteitsimpact van dit jeugdverblijf is dus eerder gering te noemen.

Gelet op de ligging van het perceel en het tijdelijke karakter van de pieken in de parkeerdruk wordt de draagkracht van de dorpskern er niet door overschreden.

De aanvrager wordt bijgetreden waar hij stelt dat het geluid van spelende kinderen historisch steeds aanwezig is geweest op de betrokken percelen (voormalige

schoolgebouwen), zodat het gevraagde met een capaciteit van 56 bedden en een verwachte bezetting à 26 % (cfr. standpunt Toerisme Vlaanderen) qua dynamiek slechts beperkt zal verschillen van het vroeger gebruik.

Gelet op de beperkte capaciteit van 56 bedden en de verwachte bezetting, het gegeven dat een jeugdverblijf geen continue verkeersstroom genereert en jongerengroepen veelal gebruik maken van het openbaar vervoer of van collectieve transportmiddelen dient besloten te worden dat het jeugdverblijf slechts in een beperkte wijziging van de mobiliteit resulteert.

Gelet op de vroegere bestemming van schoolgebouwen en de onmiddellijke nabijheid van rust, natuur en bos, zijn de gebouwen inderdaad uitzonderlijk geschikt als jeugdverblijf.

Gelet op het advies van de brandweer, dat ten allen tijde dient nageleefd te worden.

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het gevraagde de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang brengt.

...
Artikel 1: *Er wordt akte genomen van de intrekking van plan 2bis welke uit de besluitvorming geweerd werd.*

Artikel 2: *Het beroep ... wordt verworpen.*

Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan onder volgende voorwaarden:

- het verblijf mag enkel en alleen gebruikt worden als jeugdverblijf zoals in de aanvraag vermeld;*
- naleven van de voorwaardelijke ontvangen gunstige adviezen van de brandweer Zottegem dd. 20 februari 2008 en 19 december 2009 (zie bijlage);*

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Preliminair

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomende partijen werpen voorafgaandelijk op dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 29 maart 2013 onwettig zou zijn.

Volgens de tussenkommende partijen bestaat er geen juridische bepaling op grond waarvan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een 'aanvullend' verslag kon opmaken. De tussenkommende partijen wijzen erop dat de Raad in het vernietigingsarrest van 5 februari 2013 enkel heeft bevolen dat een nieuwe beslissing moest worden genomen, maar geen injunctie heeft geformuleerd dat een nieuw verslag zou moeten worden opgesteld.

Verder zetten de tussenkommende partijen uiteen dat uit geen enkele bepaling blijkt dat aanvullende verslagen in de uiteindelijke vergunningsbeslissing moeten worden betrokken. Volgens de tussenkommende partijen is artikel 4.7.23 VCRO niet van toepassing bij het nemen van een herstelbeslissing.

De tussenkommende partijen concluderen dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn bevoegdheid heeft overschreden en dat met het onwettig verslag geen rekening kan/moet worden gehouden.

2.

De verwerende partij formuleert hierop geen repliek.

3.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de inhoud van het aanvullend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar woordelijk hetzelfde is als de inhoud van het initiële verslag. Volgens de verzoekende partijen is de zogenaamde onwettigheid van het aanvullend verslag dan ook totaal zinledig.

Verder antwoorden de verzoekende partijen dat het getuigt van correct handelen dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar na het vernietigingsarrest een nieuw verslag heeft opgesteld.

De verzoekende partijen stellen dat de Raad op grond van artikel 4.8.2 VCRO bepaalde procedurele handelingen kan omschrijven die voorafgaand aan een herstelbeslissing moeten worden gesteld. Evenwel dient de Raad niet de volledige beslissingsprocedure te regelen. Derhalve diende de verwerende partij zich opnieuw te baseren op artikel 4.7.23, §1 VCRO.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de vorige beslissing van de verwerende partij retroactief werd vernietigd. De verwerende partij werd derhalve teruggeplaatst in de situatie waarbij zij een beslissing dient te nemen op basis van het beroepschrift en rekening dient te houden met de procedurele waarborgen van artikel 4.7.23, §1 VCRO. Het zou onredelijk zijn dat de verstrengde motiveringsplicht op basis van een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan worden 'ontlopen' bij het nemen van een herstelbeslissing.

Verder werpen de verzoekende partijen op dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een voorbereidende handeling is die niet kan worden getroffen door een onwettigheid.

De verzoekende partijen citeren tot slot rechtspraak van de Raad waarin wordt bevestigd dat artikel 4.7.23, §1 VCRO van toepassing blijft na een vernietigingsarrest van de Raad en dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar derhalve een nieuw verslag moest opmaken.

Beoordeling door de Raad

1.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas, heeft de Raad de vorige vergunningsbeslissing van de verwerende partij vernietigd bij arrest van 5 februari 2013 met nr. A/2013/0043. Dit arrest heeft tot gevolg dat de verwerende partij zich opnieuw geplaagd ziet voor de verplichting om over het administratief beroep van de verzoekende partijen uitspraak te doen.

In navolging van dit vernietigingsarrest heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op 29 maart 2013 een nieuw verslag opgemaakt. In dit verslag heeft hij opnieuw geadviseerd om het administratief beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De inhoud is nagenoeg gelijk aan het initiële verslag van 12 januari 2012.

2.

De tussenkomen partijen kunnen niet gevolgd worden waar zij stellen dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet (meer) bevoegd zou zijn tot het opmaken van een nieuw verslag.

Zoals verder uiteengezet bij de beoordeling van het eerste en het derde middel, bepaalt artikel 4.7.23, §1 VCRO dat de verwerende partij haar beslissing slechts kan nemen op grond van een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Er is de Raad geen bepaling of beginsel bekend dat zich er tegen verzet dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, na vernietiging van een vergunningsbeslissing door de Raad, een nieuw verslag opstelt. Meer nog, het zorgvuldigheidsbeginsel vereist in bepaalde gevallen zelfs dat, vooraleer een herstelbeslissing kan worden genomen na een vernietigingsarrest, een nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt opgemaakt. Dat de Raad in het arrest van 5 februari 2013 met nr. A/2013/0043 niet uitdrukkelijk heeft bevolen dat de procedure moest worden hernomen met een nieuw verslag, doet hieraan geen afbreuk. Volledig ten overvloede moet worden vastgesteld dat het nieuwe verslag in essentie niet verschilt van het eerste, eveneens negatief verslag van 12 januari 2012.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roepen de verzoekende partijen de schending in van het gewestplan Oudenaarde, de artikelen 5.1.0 en 6.1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren in een eerste onderdeel aan:

“ ...

Naar het oordeel van de verzoekende partijen is het voorzien van een verblijfscentrum (voor jeugd, maar ook voor families, vriendengroepen edm.) strijdig met de bestemming woongebied met landelijk karakter.

... ”

Een jeugdverblijf waar er zowel schoolklassen kunnen doorgaan, maar waar tevens ook allerhande jeugdverenigingen op weekend en kamp kunnen komen, maar tevens ook familiebijeenkomsten en weekends voor allerhande groepen kunnen georganiseerd worden, dient eveneens als recreatief te worden aanzien.

Ook door uw Raad werd in het arrest van 5 februari 2013 gewezen op de recreatieve activiteiten:

...

In de bestreden beslissing stelt de deputatie nu dat een jeugdverblijf kan worden gekwalificeerd als een sociaal-culturele inrichting en niet louter als een toeristische voorziening. Verzoekende partijen kunnen niet inzien waarom dit verblijfscentrum als een sociaal-culturele inrichting kan worden aangemerkt.

In de omzendbrief dd. 8 juli 1997 wordt immers toegelicht dat dit inrichtingen zijn die omwille van hun relaties tot het publiek zo veelvuldig zijn dat zij deel uitmaken van centrumvormende elementen. Voorbeelden hiervan zijn schouwburgen, culturele centra, tentoonstellingsruimten edm. Het is dan ook zonder meer foutief om een jeugdverblijfscentrum te bestempelen als een socio-culturele inrichting. Een dergelijke kwalificatie is naar het oordeel van de verzoekende partijen enkel 'gebruikt' om alsnog een principiële verenigbaarheid met het woongebied te weerhouden (hetgeen niet het geval is nu de nadruk ligt op recreatie). Met uitzondering van de (culturele) evenementen die in het gebouw (zullen) worden georganiseerd, strookt een kwalificatie als socio-culturele inrichting geenszins met het gebruik ervan als verblijfscentrum voor jeugd, familiegroepen edm.

...”

In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan:

“ ...

In de mate dat de recreatieve accommodatie al bestaanbaar wordt geacht met de bestemming woongebied, dient inderdaad een dubbele toets te worden gemaakt. de bestaanbaarheid van de inrichting met het woongebied (met landelijk karakter) hangt af van de vraag of de inrichting op zich niet dermate hinderlijk is dat zij om die reden dient afgezonderd te worden in het daartoe aangewezen gebied. Hierbij moet rekening worden gehouden met het volgende:

- 1) de aard en de omvang en het intrinsiek hinderlijk of storend karakter van de inrichting;*
- 2) het bijzonder karakter van het woongebied (bijv. louter residentiële villawijk, of woonpark)*

In casu dient vastgesteld dat de betrokken inrichting deze (dubbele) toets geenszins kan doorstaan:

- *Wat de aard en omvang van de inrichting betreft, dient vooreerst opgemerkt dat de aanvraag voldoende duidelijkheid moet verstrekken over hetgeen wordt beoogt. Samen met de PSA (alook uw Raad cfr het arrest dd. 5 februari 2013) dient vastgesteld dat de aanvraag onvoldoende duidelijk is. Feit is immers dat de aanvraag een jeugdverblijfscentrum tot voorwerp heeft, terwijl duidelijk is dat de accommodatie een ruim doel (oa toeristische voorziening, evenementen) beoogt.*
 - *De verzoekende partijen merken op dat is voorzien in een gebouw met zo'n 59-tal bedden en daglokale tot 100 mensen. Uit de eigen website van het 'jeugd'heem blijkt daarenboven dat niet enkel jeugdinitiatieven en scholen, maar ook families, vrienden edm. de lokalen kunnen afhuren (stuk 6). Op facebook wordt zelfs gesproken van een hotel ...*

- *Door de eigenaars wordt in hun schrijven van 17 januari 2009 zelf gewezen op het feit dat hier familiefeesten kunnen worden georganiseerd (stuk 15). Ook is voorzien in de mogelijkheid tenten bij te plaatsen edm.*
- *Zelfs in de aanvullende nota die door de aanvrager werd bezorgd aan de deputatie (stuk 34) alsook uit de evenementen die inmiddels werden georganiseerd (stuk 35) blijkt genoegzaam dat men zich niet louter zal focussen op het verblijf van kinderen.*

Gelet op het feit dat de aanvraag op dit punt onvoldoende duidelijk is, diende de aanvraag alleen al om die reden geweigerd te worden.

- *Rekening houdend met een correcte boordeling van hetgeen de aanvragers beogen, dient vastgesteld dat de accommodatie ook deels zal worden ingevuld als toeristisch logies, verhuurd voor evenementen edm.*

Dat de deputatie zich bewust is van deze ruimere insteek van de aanvraag blijkt uit het feit dat zij in de bestreden beslissing aangeeft dat er sprake is van een socio-culturele inrichting en niet louter van een toeristische voorziening. Desondanks ontbreekt elke verdere motivering omtrent de inpasbaarheid van deze accommodatie (nu zij ook wordt gebruikt als toeristisch logies).

Desgevallend kan de deputatie enkel oordelen dat een dergelijke accommodatie niet thuishoort in een dergelijke woonomgeving. Minstens dient vastgesteld dat de deputatie onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de accommodatie (nu zij ook wordt aangewend als toeristisch logies) inpasbaar is in het woongebied.

- *Daarnaast dient ook gewezen op de specificiteit van het woongebied. In eerste instantie is het betrokken perceel gelegen in een woongebied met landelijk karakter, waardoor reeds een verstrengde toets moet worden toegepast. Daarnaast dient vastgesteld dat Dikkele een klein pittoresk dorpje is, dat gelegen is aan de rand van een stille- en natuurgebied. Het dorp bestaat uit smalle straatjes en heeft net om zijn uiterst rustig en landelijk karakter reeds te maken met heel veel dagjestoeristen. Onnodig te zeggen dat een kamp- en weekendverblijf met een capaciteit van 60 bedden (en een tentengrond die daarenboven is gelegen in waardevol agrarisch gebied) niet thuishoort in een dergelijk kleinschalig dorp met amper 180 inwoners.*

...

Waar wordt gewezen op de oorspronkelijke functie als schoolgebouw, verliest de deputatie daarenboven uit het oog dat dit schooltje zo'n 25 tal leerlingen telde van binnen het dorp en reeds in de jaren '80 de deuren sloot (net gelet op deze kleinschaligheid). Een verblijfscentrum met een capaciteit van zo'n 60 bedden dat voorziet in overnachtingen (dit niet alleen in de week, maar ook – en vooral – tijdens het weekend en tijdens de vakanties) kan geenszins vergeleken worden met de dynamiek van een kleine dorpsschool. Ook op dit vlak is de motivering van de bestreden beslissing onvoldoende.

...

2.

De verwerende partij antwoordt op het tweede middel als volgt:

“ ...

Het begrip "sociale-culturele inrichting" is niet gedefinieerd in het inrichtingsbesluit, waardoor het begrip in zijn gebruikelijke betekenis dient te worden begrepen. Deze inrichting dient een sociaal aspect en een cultureel aspect te vertonen. Aangezien het aangevraagde ten dienste van de jeugd staat (sociaal aspect) en de jeugd tijdens hun verblijf kennis maakt met het platteland en de natuur van Zwalm (cultureel aspect) kon de deputatie terecht oordelen dat dit jeugdverblijf als een sociaal-culturele inrichting moest worden beschouwd.

De "omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen" van 8 juli 1997 heeft geen verordenende kracht, zodat het gebrek aan verwijzing hiernaar in de bestreden beslissing geen vernietigingsgrond uitmaakt. Bovendien tonen verzoekers niet aan dat de inrichting niet voldoet aan de definitie van de omzendbrief van 8 juli 1997. Dit jeugdverblijf heeft wel degelijk veelvuldige relaties met het publiek, in casu de jeugd en dit zal wel degelijk een centrumvormend element zijn in het kwestieuze dorp.

...

Om duidelijk te maken dat deze stedenbouwkundige vergunning dan ook enkel en alleen verleend is voor een jeugdverblijf, heeft de deputatie de uitdrukkelijke voorwaarde opgenomen dat het verblijf enkel en alleen gebruikt mag worden als jeugdverblijf zoals in de aanvraag vermeld.

In de mate dat de aanvragers de constructie ook voor toeristische logies zou gebruiken, is dit in strijd met de stedenbouwkundige vergunning. Uit de aanvraag zelf en de bouwplannen blijkt dit echter niet, zodat de deputatie zich dan ook terecht beperkt heeft tot een beoordeling van het aangevraagde.

De stelling van de deputatie dat dit niet louter een toeristische voorziening betreft, houdt, in tegenstelling tot wat verzoekers beweren, niet in dat de deputatie de ruimere insteek van de aanvraag bevestigt.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State dient onder het begrip "toeristische voorzieningen" vakantiehuizen, hotels en informatiekantoren begrepen te worden (RvS nr. 188.367 van 28 november 2008). Thans is dit jeugdverblijf niet louter een toeristische voorziening, zoals een hotel, maar staat het ten dienste van de jeugd om hen kennis te laten maken met het platteland en de natuur van Zwalm, zoals in de beslissing van de deputatie is uiteengezet.

...

De deputatie heeft verder de aard en het intrinsiek storende karakter van het jeugdverblijf en de in de omgeving bestaande toestand onderzocht en beoordeeld.

Vooreerst ligt het bouwterrein aan de rand van de kleine dorpskern van Dikkele. Door het revaloriseren van deze gebouwen zal de dynamiek van de omgeving verhogen, zeker ten opzichte van de voormalige leegstand, maar dit komt de vitaliteit van deze kern ten goede. Aangezien enkel het links aanpalende perceel bebouwd is en het terrein voor het overige paalt aan landbouwgronden en een weg, situeert dit verblijf zich weg van de bewoonde kern. Dergelijke inplantingsplaats is ruimtelijk gunstig, omdat hierdoor de rechtstreekse invloed van verblijf beperkt is tot een aantal omwonenden.

”
...

3.

De tussenkommende partijen voegen hieraan nog het volgende toe:

“ ...

Wanneer verzoekers een vergunning aanvragen voor een jeugdverblijf (type C), en verweerder vergund het jeugdverblijf waarbij nog eens ten overvloede als voorwaarde is opgenomen dat het verblijf enkel en alleen gebruikt mag worden als jeugdverblijf zoals in de aanvraag vermeld (zijnde een jeugdverblijf type C), dan is duidelijk dat recreatieve functies die niet vallen onder de activiteit van een jeugdverblijf (waarvan de erkenning en voorwaarden zoals reeds besproken door de regelgever zeer specifiek zijn ingevuld) eenvoudigweg niet vergund zijn.

De onwaarheden die verzoekers aan Uw Raad richt, betreffen derhalve kwesties van vergunningshandhaving die buiten de bevoegdheid van Uw Raad vallen.

”
...

4.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog:

“ ...

Andermaal kunnen noch verwerende partij, noch tussenkomende partij enige repliek geven op het duidelijk gebrek aan motivering. Men dient opnieuw de toevlucht te nemen tot de bewering dat de aanvraag afdoende duidelijk is. Verzoekende partijen verwijzen hiervoor naar de tegenstrijdige standpunten van de verwerende en tussenkomende partij in hun nota's, waaruit duidelijk blijkt dat zij een andere invulling geven aan de aanvraag... een beter bewijs van de onduidelijkheid ervan is er niet.

...

Zelfs in zoverre de aanvraag enkel zou beperkt zijn tot een jeugdverblijf (in de zin dat dit enkel kan worden aangewend voor het verblijf van kinderen) dient opgemerkt dat al te gemakkelijk gesteld wordt dat een jeugdverblijf een beperkte intrinsieke dynamiek heeft die niet zal resulteren in overmatige burenhinder. Dit betreffen nietszeggende woorden die geenszins een in concreto beoordeling bevatten.

”
...

Beoordeling door de Raad

1.

Er wordt niet betwist dat de percelen volgens het gewestplan Oudenaarde gelegen zijn in woongebied met landelijk karakter.

Artikel 6.1.2.2 van het Inrichtingsbesluit, dat betrekking heeft op “nadere aanwijzingen” van de woongebieden zoals bedoeld in artikel 5, luidt als volgt:

“ ...

De woongebieden met landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven;

”
...

Voor alle woongebieden – en derhalve ook voor het landelijk woongebied – geldt artikel 5.1.0 van het Inrichtingsbesluit, dat bepaalt:

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

Hieruit blijkt dat zowel sociaal-culturele inrichtingen als toeristische voorzieningen principieel toelaatbaar zijn in woongebied (met landelijk karakter).

2.

De verzoekende partijen voeren in eerste instantie aan dat de aanvraag strijdig is met de gewestplanbestemming omdat het project een louter recreatieve functie zou hebben.

Hoewel het in de eerste plaats aan de aanvragers toekomt om het voorwerp van de aanvraag te bepalen, moet het vergunningverlenend bestuursorgaan de kwalificatie van het voorwerp toetsen aan de werkelijkheid, en zodoende, rekening houdend met de gegevens waarover zij beschikt, het werkelijk voorwerp van de aanvraag bepalen.

In het aanvraagformulier wordt de aanvraag samengevat als *“de renovatie/uitbreiding van het oud klooster tot jeugdverblijf”*. In het dossier wordt verduidelijkt dat het project in essentie bedoeld is om *“overnachtingen aan te bieden aan diverse groepen: vooral scholen, en ook aan het Jeugdwerk (vb. chiro, scouts, mutualiteiten...)”*. In het kader van het administratief beroep hebben de tussenkommende partijen erop gewezen dat zij bij Toerisme Vlaanderen een aanvraag hebben ingediend voor de erkenning als een ‘jeugdverblijf type C’.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas, stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag dat het beoogde gebruik van het gebouw (jeugdverblijf) beschouwd kan worden als een toeristische voorziening met een sociaal-culturele inslag. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst er uitdrukkelijk op dat het geen activiteit betreft *“die naar een gebied voor dag- en verblijfrecreatie moet verwezen worden, zoals een camping”*.

In navolging van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, oordeelt de verwerende partij eveneens dat de aanvraag principieel in overeenstemming is met de voorschriften van het gewestplan. De verwerende partij motiveert dit als volgt:

“ ...

In casu staat het aangevraagde ten dienste van de jeugd en kan de jeugd tijdens hun verblijf kennismaken met het platteland en de natuur van Zwalm.

Het jeugdverblijf kan dan ook als een sociaal-culturele inrichting worden beschouwd, en niet louter als toeristische voorziening, wat mee aangeeft dat het gevraagde een beperktere dynamiek heeft dan een louter toeristische voorziening. Sociaal-culturele inrichtingen zijn net als toeristische voorzieningen in beginsel niet onverenigbaar met de gewestplanbestemming “woongebied”. Artikel 5.1.0 van het inrichtingsbesluit bepaalt immers dat die gebieden onder meer bestemd zijn voor sociaal-culturele inrichtingen en voor toeristische voorzieningen, “voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving”.

...”

Verder in de bestreden beslissing verwijst de verwerende partij naar het uitdrukkelijk standpunt van de aanvragers *“dat het hier geen feestzaal of horeca-zaak betreft”*. Als voorwaarde wordt opgelegd dat het verblijf enkel en alleen gebruikt mag worden als jeugdverblijf zoals in de aanvraag vermeld.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen lijken aan te nemen, werd in het vernietigingsarrest van de Raad van 5 februari 2013 geen planologische onverenigbaarheid vastgesteld. De Raad heeft in dit arrest enkel maar geoordeeld dat de verwerende partij onvoldoende was nagegaan of de aanvraag in overeenstemming was met de gewestplanbestemming.

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de zienswijze van de verwerende partij dat de aanvraag niet alleen als toeristische voorziening, maar ook als een sociaal-culturele inrichting kan worden beschouwd, kennelijk onjuist of onredelijk is.

De verzoekende partijen verwijzen naar de omschrijving van het begrip 'sociaal-culturele inrichting' zoals vervat in de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. In deze omzendbrief wordt verduidelijkt dat de sociale, culturele of sociaal-culturele inrichtingen bedoeld worden, *“die omwille van hun relaties tot het publiek zo veelvuldig zijn, dat ze deel uitmaken van centrumvormende elementen. Bijvoorbeeld: schouwburgen, culturele centra, tentoonstellingsruimten, musea.”*

Los van de vaststelling dat deze omzendbrief geen verordenend karakter heeft, zodat de schending ervan geen aanleiding kan geven tot de vernietiging van de bestreden beslissing, wordt niet aangetoond dat de aanvraag niet gecatalogeerd kan worden als sociaal-culturele inrichting zoals hierin gedefinieerd. De bestreden beslissing voorziet een sociale inrichting, bedoeld voor jeugd in een voormalig schoolgebouw nabij het dorpscentrum van Dikkele. De verzoekende partijen erkennen overigens uitdrukkelijk dat er ook culturele evenementen in het gebouw worden georganiseerd.

De verzoekende partijen overtuigen in ieder geval niet dat de inrichting zou worden aangewend voor louter recreatieve doeleinden of dat de aanvraag een voorwendsel zou zijn om andere activiteiten toe te laten die niet thuishoren in het woongebied.

Mochten de tussenkomen partijen handelingen uitvoeren in strijd met de vergunning, dienen desgevallend de geëigende procedures gevolgd te worden en handhavingsmaatregelen te worden genomen.

3.

De verzoekende partijen stellen in een tweede onderdeel dat minstens diende te worden nagegaan of de activiteit niet in een daartoe aangewezen gebied moet worden afgezonderd.

De verzoekende partijen alluderen hiermee op de bestaanbaarheidstoets uit artikel 5.1.0 Inrichtingsbesluit. Dit onderzoek naar de bestaanbaarheid met het woongebied dringt zich *in casu* evenwel niet op, aangezien de aanvraag geen betrekking heeft op handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf in de zin van artikel 5.1.0. De verzoekende partijen gaan bij dit middelenonderdeel dan ook uit van een verkeerde premisse.

In zoverre de verzoekende partijen tot slot wijzen op het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en uiteenzetten dat de accommodatie deels dienst doet als toeristische voorziening, gaan zij klaarblijkelijk voorbij aan het feit dat toeristische voorzieningen, net zoals sociaal-culturele inrichtingen, principieel toelaatbaar zijn in woongebied, hetgeen overigens ook uitdrukkelijk wordt bevestigd door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Het is dan ook niet duidelijk op welke manier de ingeroepen bepalingen geschonden zijn.

4.

Het tweede middel wordt verworpen.

C. Eerste en derde middel

Standpunt van de partijen

1.

1.1

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.7.22 en 4.7.23 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren in een eerste onderdeel aan:

“ ...

Terwijl, eerste onderdeel, de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag (opnieuw) uitdrukkelijk heeft gewezen op het feit dat na het sluiten van het openbaar onderzoek essentiële wijzigingen aan de aanvraag werden aangebracht en de aanvraag omwille van deze legaliteitsbelemmering niet kon worden ingewilligd;

...

Aangezien na het sluiten van het openbaar onderzoek nog essentiële wijzigingen aan de aanvraag werden aangebracht, met name het toevoegen van een aanvullend ‘plan 2bis’, waarop de parkeergelegenheden op het bouwperceel werden aangeduid, kwam voorliggende aanvraag onmogelijk in aanmerking voor vergunning, aldus de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Om deze legaliteitsbelemmering te ontlopen, werd dit betrokken plan in extremis ingetrokken door de vergunningsaanvrager.

...

De deputatie verliest evenwel uit het oog dat deze ‘intrekking’ onvoldoende is om alsnog een vergunning te verlenen, aangezien het betrokken plan 2bis cruciaal is nu:

- De oorspronkelijk ingediende plannen geen enkele informatie bevatten over de verkeersafwikkeling en op de plannen geen enkele parkeergelegenheid is voorzien. Om die reden oordeelde de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dan ook terecht dat het plan 2bis geen louter verduidelijkend plan betreft (cfr. het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar p 6-7);*
- Het gunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar eveneens geënt is op dit bijkomend plan 2bis dat (in tegenstelling tot de initieel ingediende plannen) informatie bevat omtrent de parkeerplaatsen. Net het ontbreken van dit plan leidde initieel tot het ongunstig advies;*
- De deputatie ook in haar eigen vergunningsbeslissing verwijst naar het betrokken plan. Hoewel wordt gesteld dat men ‘akte neemt’ van de intrekking van het plan,*

wordt in de vergunningsbeslissing (bij de omschrijving van de bouwplaats) wel gewezen op de inrichting van de parkeerplaatsen overeenkomstig het plan 2bis.

De loutere vaststelling dat de aanvrager het plan heeft ingetrokken en dat hiervan akte wordt genomen is dan ook een onvoldoende (gemotiveerd) antwoord op het negatief advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op dit punt. Tevens legt de deputatie hiermee ook het arrest van Uw Raad naast zich neer waar eveneens in niet mis te verstane bewoording is aangegeven dat het plan 2bis niet aan het inzagerecht werd onderworpen.

...

De verzoekende partijen voeren in een tweede onderdeel aan:

“ ...

Voorts wordt door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar opgeworpen dat een enorme onduidelijkheid bestaat omtrent de voorziene parkeerplaatsen, alsook omtrent de omvang van de activiteiten (stuk 3):

...

Deze opmerking van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ligt hierbij ook in de lijn van het arrest van 5 februari 2013 van Uw Raad waarin inderdaad gewezen wordt op het verschil in beoordeling (en hierbij aansluitend ook de nodige motivering) al naar gelang er louter sprake is van een jeugdverblijf of zou blijken dat de inrichting ook zou dienen voor toeristisch verblijf. (cfr. p 13 van het arrest van Uw Raad). Hierbij wordt ook aangegeven door uw Raad dat de aanvraag op zich een jeugdverblijf (en geen toeristisch logies) beoogt.

Net daarom klemt het des te meer dat in de bestreden beslissing geen enkel onderzoek wordt gevoerd naar de effectieve aard en omvang van de activiteiten noch enig antwoord wordt gegeven op deze door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgeworpen onduidelijkheden omtrent de aanvraag. Dit kan naar het oordeel van de verzoekende partijen nochtans enkel leiden tot de vaststelling dat de aanvraag – net gelet op deze onduidelijkheid – niet voor vergunning in aanmerking komt.

...

Waar de deputatie eenvoudigweg stelt dat de aanvraag een jeugdverblijf beoogt, verliest zij uit het oog dat de aanvrager wel degelijk de bedoeling heeft om het gebouw ook in te schakelen voor loutere verblijfsrecreatie (voor familiegroepen en vriendengroepen) en zelfs als zaal voor (kleinschalige?) evenementen. Dit wordt door de aanvrager zelf aangegeven in de nota die aan de deputatie werd bezorgd (stuk 34).

Nochtans wordt in de afweging door de deputatie met geen enkel woord gerept over deze dualiteit en onduidelijkheid van de aanvraag die door de PSA terecht aan de kaak werd gesteld. Meer nog, de deputatie stelt in de bestreden beslissing als voorwaarde dat het verblijf enkel mag worden gebruikt als jeugdverblijf zoals in de aanvraag vermeld, dit terwijl de aanvraag nu net onduidelijk is.

- Wat de omvang en aard van de activiteiten betreft, dient vastgesteld dat de deputatie geen eigen onderzoek voert, maar zich louter beperkt tot de aannames die ingefluisterd zijn door de vergunningsaanvrager. De deputatie gaat dan ook zonder meer uit van een jeugdheem dat enkel voor jeugdwerking zal worden aangewend en een capaciteit van 59 bedden heeft.*

- *De bedenkingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar omtrent de onduidelijkheid van de aard van de activiteiten (hierin gevolgd door het arrest van Uw Raad) wordt andermaal zonder enige motivering aan de kant geschoven. Dit klemmt des te meer nu de verzoekende partijen uitgebreide informatie hebben aangebracht waaruit blijkt dat een verregaande en meer hinderlijke exploitatie wordt beoogd waar naast schoolklassen ook families, vriendengroepen edm. het gebouw kunnen huren. Ook deze vaststelling – die enkel kan leiden tot het weigeren van de aanvraag – wordt in de bestreden beslissing eenvoudigweg genegeerd. Dit klemmt des te meer nu ook de aanvragers in het kader van de laatste beroepsprocedure nogmaals duidelijk hebben gesteld dat de aanvraag wel degelijk ook een gedeeltelijk gebruik toeristische logies, zaaltje voor evenementen edm. beoogt.*
- *Ook de opmerkingen van de PSA omtrent het gebruik van de weides wordt zonder meer terzijde geschoven.*

Ook wat de verkeersproblematiek betreft, dient vastgesteld dat de beoordeling van de aanvraag enkel rekening houdt met het jeugdverblijf (waarvan de impact niet groot wordt geacht) zodat dit kan worden ondervangen door bussen (al dan niet met openbaar vervoer) zonder dat met een woord wordt gerept over of en waar er parkeermogelijkheden zijn (op het eigen terrein). Nu de aanvrager zelf in zijn nota aangeeft dat er parkeerplaats is op de binnenplaats (stuk 34) en een aantal foto's toevoegt van het gebruik van de binnenplaats als parking heeft de deputatie mogelijks wel rekening gehouden met deze plaatsen, ondanks de intrekking van het plan 2bis. Dit biedt evenwel geen antwoord op de opmerking van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanvraag moet weergeven hoe op een werkbare en kwalitatieve manier parkeergelegenheid op het eigen terrein wordt voorzien.

...

1.2

De verwerende partij antwoordt op het eerste middel als volgt:

“ ...

Ook al zijn de determinerende overwegingen niet volledig overgenomen in het bestreden besluit, wat niet verplicht is, dan nog kan nagegaan worden of het besluit op het verslag van de PSA gestoeld is. Het verslag maakt immers deel uit van het volledige dossier en uit de opbouw van het dossier blijkt dat het verslag een belangrijke voorbereiding voor het besluit van de deputatie was. Dat blijkt ook uit de letterlijke overname van het verslag in het bestreden besluit omtrent de feitelijke en juridische gronden. Bij de motivering van de beslissing wijkt het besluit van de deputatie af van het verslag van de PSA, onder meer omwille van de intrekking van plan 2bis. De toevoeging van dit plan werd door de PSA als een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering beschouwd, maar aangezien deze na het verslag van de PSA is ingetrokken, was er geen sprake meer van dergelijke belemmering, zodat de deputatie logischerwijze moest afwijken van de beoordeling van de PSA.

...

In het verslag van de PSA is weliswaar gewezen op de kritiek van de beroepsindieners aangaande de mobiliteits- en parkeerproblematiek, maar de PSA heeft het bestaan van dergelijke problematiek zonder meer voor waarheid beschouwd, zonder bijkomend onderzoek. De deputatie daarentegen heeft het verkeersgenererend effect grondig onderzocht, maar vastgesteld dat door de aard van het verblijf dit effect hoofdzakelijk beperkt zal blijven tot het aankomst- en het vertrekmoment van de groep. Omdat

dergelijke jeugdgroepen veelal gebruik maken van bus of carpooling, komen slechts een beperkt aantal verkeersbewegingen bij en zal het aantal wagens ter plaatse beperkt zijn.

De mobiliteitsimpact van het jeugdverblijf is dus veeleer gering te noemen, waardoor er geen sprake is van een problematiek die moet worden opgelost.

Bij de beschrijving van de bouwplaats is er weliswaar melding gemaakt van de inrichting volgens het plan 2bis, maar in de motivering is hiervan geen melding gemaakt, zodat dit plan niet in de besluitvorming werd betrokken. De deputatie heeft dit stuk dan ook expliciet uit de besluitvorming geweerd.

Aangaande het tweede middelonderdeel blijkt duidelijk dat de aanvraag enkel werd ingediend voor jeugdverblijf, wat tevens door uw Raad is vastgesteld in het arrest nr. A/2013/0043 van 5 februari 2013.

Om duidelijk te maken dat deze stedenbouwkundige vergunning dan ook enkel en alleen verleend is voor een jeugdverblijf, heeft de deputatie de uitdrukkelijke voorwaarde opgenomen dat het verblijf enkel en alleen gebruikt mag worden als jeugdverblijf zoals in de aanvraag vermeld.

Ten aanzien van de zogenaamde verkeersproblematiek is hierboven reeds duidelijk gemaakt dat de mobiliteitsimpact van het jeugdverblijf gering is en de draagkracht van de dorpskern niet overschreden wordt.

...

1.3

De tussenkomende partijen voegen met betrekking tot het eerste middel nog toe:

“ ...

Wat het zgn. plan 2bis betreft, is de door verzoekers opgeworpen kwestie hoe dan ook irrelevant geworden, nu verwerende partij in de bestreden beslissing heeft vastgesteld dat tussenkomende partijen dit plan hebben ingetrokken, van deze intrekking akte heeft genomen, én de beoordeling van de mobiliteitskwestie blijkens de motivering geenszins op dit plan heeft gesteund, aangezien de bestreden beslissing deze kwestie als hierna volgend heeft beoordeeld:

...

Verzoekers in tussenkomst hebben een erkenning als jeugdverblijf C, hebben het jeugdverblijf conform de regelgeving inzake jeugdverblijven type C ingericht (wat het aantal daglokalen, bedden, enz. verklaart), en hebben een aanvraag ingediend voor een jeugdverblijf (type C).

Het decreet op de jeugdverblijven bepaalt dat 70% van de overnachtingen moet worden gerealiseerd voor de kinderen en jongeren (0-30 jaar). Andere doelgroepen (familie-, vrienden-, oudleidingsgroepen) mogen nooit 30% of meer van de overnachtingen vormen.

Het is derhalve duidelijk dat het aangevraagde als een sociaal-culturele, en geen louter toeristische inrichting moet worden beschouwd. Dit is ook duidelijk af te leiden uit de website en facebookpagina, waar alles bol staat van activiteiten gericht naar scholen en jeugdwerk.

Het is slechts omdat verzoekers te kwader trouw een verkeerd beeld geven van de activiteiten van verzoekers in tussenkomst, en ten onrechte stellen dat verzoekers in

tussenkost activiteiten zouden willen ontplooiën die niet vallen onder een erkend jeugdverblijf type C, dat er in hoofde van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verwarring werd gezaaid over de activiteiten van verzoekers in tussenkost.
...

1.4

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog:

“ ...

Hoewel ook Uw Raad heeft gewezen op de problematiek van het plan 2bis én de onduidelijkheid van de aanvraag, heeft de deputatie ook hieromtrent geen enkele overweging overgenomen. Ook op dit punt kan een schending van de motiveringsplicht worden weerhouden (om nog niet te spreken van de volledige miskennen van het gezag van gewijsde van het arrest van Uw Raad).

Tevergeefs verwijst tussenkostende partij naar de devolutieve werking van het beroep bij de deputatie in combinatie met de intrekking van het plan 2bis. Feit is immers dat duidelijk blijkt uit de bestreden beslissing dat het plan 2bis is in aanmerking genomen.

...

Het gaat dan ook niet op om enerzijds de intrekking van het plan vast te stellen (om de plicht van het openbaar onderzoek te ontlopen), terwijl de informatie uit het betrokken plan wel wordt in overweging genomen in de bestreden beslissing. Dit vormt geenszins de werkwijze van een behoorlijk en zorgvuldig handelend bestuur.

...

Welnu, door verwerende partij en tussenkostende partij wordt dit eenvoudigweg beantwoord door aan te geven dat er een erkenning is als jeugdverblijf C en de vergunning hiertoe is beperkt. Verzoekende partijen verwijzen op dit punt naar hetgeen is uiteengezet door tussenkostende partij in de schriftelijke nota en waaruit blijkt (minstens niet wordt ontkend) dat 30% van de bezetting kan worden aangewend voor toeristisch logies (nu slechts 70% effectief als jeugdverblijf moet worden aangewend). Zoals aangegeven door verzoekende partijen in het feitenrelaas (zie supra) kan dit er in de praktijk toe leiden dat het pand in de week als jeugdverblijf wordt verhuurd, terwijl het in het weekend als puur toeristisch logies wordt gebruikt. In haar schriftelijke nota (p.7) wordt door de tussenkostende partij al gewezen op de verhuur aan 16 familiegroepen (16 weekends?). Ook is het niet duidelijk wat wordt verstaan onder ‘andere jeugd’ ...

...

Bezwaarlijk kan worden gesteld dat de aanvraag duidelijk is, gelet op deze tegengestelde standpunten in de nota’s van de ‘betrokken partijen’.

...”

2.

2.1

In het derde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.1, §2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen voeren aan:

“ ...

Naar het oordeel van de verzoekende partijen wordt hier zonder enig concreet onderzoek zondermeer gesteld dat de verkeersimpact beperkt is, hetgeen geenszins een afdoende

motivering is. Dit gebrek aan een gedegen beoordeling (en motivering) klemmt des te meer gelet op de vaststellingen die verzoekende partij heeft aangehaald in haar beroepschrift.

- Het feit dat Dikkele een klein dorpje is dat momenteel reeds een verkeers- en parkeerproblematiek kent, hetgeen ook afdoende blijkt uit de fotoreportage (stuk 7);*
- Het feit dat het smalle steegje dat toegang beidt tot het betrokken perceel geenszins afdoende toegankelijk is voor bussen of vrachtwagens (stuk 8);*
- De vaststelling dat 5 van de voorziene/gehuurde parkeerplaatsen bijzonder precair zij, aangezien die steunen op een gebruiksrecht dat te allen tijde kan worden opgezegd (stuk 18);*
- Er dient opgemerkt dat de bereikbaarheid van het dorpje Dikkele met het openbaar vervoer zeer te wensen overlaat, waardoor de kans eerder klein is dat van deze mogelijkheid zal worden gebruik gemaakt. De enige bushalte is ruim 1,5km verwijderd van het betrokken perceel en de busuren zijn gericht op schoolgangers (en dus geenszins afgestemd op de uren voor een 'jeugd'verblijf) (stuk 28);*
- Wat het personenvervoer betreft is het daarenboven niet onbelangrijk te wijzen op het verblijfsreglement opgenomen op de website. In dit reglement wordt immers aangegeven dat er geen wagens meer mogen oprijden na 22uur en deze wagens dan maar op de openbare weg moeten worden geparkeerd. Op die manier wordt de parkeerdruk op dat ogenblik wel afgewenteld op de omliggende straten. Gelet op het gebrek aan openbare parkeerplaatsen, zal dit zeker voor verkeershinder zorgen;*
- Waar wordt gesteld dat de koer kan dienst doen als kiss-and-ride-zone, vergeet de deputatie dat deze koer ook grotendeels wordt ingenomen voor de (noodzakelijke) parkeerplaatsen. Als er wagens geparkeerd staan, kan de koer niet meer worden gebruikt als kiss-and-ride-zone;*
- Tot slot dient opgemerkt dat door de aanvragers wordt aangegeven dat ook familiebijeenkomsten, leidersfeesten, volwassengroepen mogelijk zijn (zie hun schrijven van 17 januari 2009 – stuk 15), waar geenszins voldoende parkeergelegenheid voor geboden wordt. Ook het probleem van het gebrek aan parkeerplaatsen tijdens bezoekdagen edm – dat nochtans door de aanvragers zelf worden aangehaald in hun schrijven en aanvullende nota – worden niet onderzocht, noch beantwoord in de vergunningsbeslissing.*

...

Dat er zich nochtans verkeersproblemen stellen, kon reeds worden vastgesteld. De bus die de kinderen ophaalde stationeerde zich op de straat waardoor deze volledig geblokkeerd was voor alle verkeer (stuk 38). Hoewel dit aan de deputatie werd voorgelegd, werd ook hierop geen enkel antwoord geformuleerd.

...”

2.2

De verwerende partij antwoordt op het derde middel als volgt:

“ ...

De deputatie diende dan ook niet alle argumenten van verzoekers te weerleggen.

Bovendien is de bushalte waarnaar verwezen wordt in de beslissing geen 1,5 km verwijderd van het jeugdverblijf, maar slechts ± 250 meter (ligging Kuiperstraat), wat een wandelafstand is van het jeugdverblijf. Verzoekers geven zelf foutieve informatie.

Verder betekent het feit dat de deputatie het standpunt van de aanvrager op bepaalde punten bijtreedt, niet dat de beslissing op onzorgvuldige wijze genomen zou zijn of onvoldoende gemotiveerd zou zijn.

...

2.3

De tussenkommende partijen voegen hieraan nog het volgende toe:

“ ...

De problematiek waarop verzoekers wijzen heeft te maken met twee herbergen die geen enkele parkeerplaats voorzien. Deze herbergen veroorzaken op sommige tijdstippen (inzonderheid tijdens vrijdag- en zaterdagavonden) verkeers- en parkeerproblemen, weze het op andere tijdstippen dan de korte, in aantal beperkte verkeerspieken die het jeugdverblijf teweegbrengt.

...

Een bus doet het jeugdkamp in de regel slechts kortstondig aan bij het begin en het einde van een kamp. Het is hiertoe niet nodig dat de bus tot het perceel zelf toegang neemt.

...

Deze parkeerplaatsen werden in de beoordeling door verweerders niet betrokken. Verweerder heeft geoordeeld dat de aanvraag qua verkeersproblematiek in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening los van de vraag of deze parkeerplaatsen nu voorhanden zouden zijn of niet.

...

Wat het openbaar vervoer betreft, zien verzoekers over het hoofd dat de meeste bezoekers sowieso de belbus nemen. De belbus heeft geen vaste route en geen dienstregeling, zodat het betoog van verzoekers niet relevant is.

...

In de regel komen er na 22 uur geen bezoekers meer aan op het verblijf, zodat dit een zéér uitzonderlijke maatregel is. Dat er om die reden uitzonderlijk een wagen buiten het verblijf geparkeerd staat, legt niet meer “parkeerdruk” op de openbare weg dan wanneer een bezoeker van een van de 180 andere inwoners van Dikkele op de openbare weg parkeert. Of spreken verzoekers meteen van “verkeershinder” wanneer een van hun bezoekers zich op de openbare weg parkeert?

...

De bestreden beslissing maakt nergens gewag van een kiss-and-ride-zone.

...

Bezoekdagen zijn zeer uitzonderlijk. Ter illustratie: in 2013 heeft geen enkel kamp een bezoekdag georganiseerd. Het betreft een zeer uitzonderlijk piekmoment dat zich in de praktijk nog niet heeft voorgedaan. Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing met recht opgemerkt dat het verblijf geen continu verkeer aantrekt, maar verkeer dat uit kortstondige pieken bestaat.

...”

2.4

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog:

“ ...

Ten overvloede kan ook hier gewezen worden op het feit dat in de bestreden beslissing daarenboven opnieuw geen rekening is gehouden met het totaalplaatje van hetgeen de aanvragers voor ogen hebben. Verwerende partij heeft in haar bestreden beslissing opnieuw enkel rekening gehouden met het gebruik als jeugdverblijf, terwijl men de inrichting wil gebruiken voor schoolklassen, maar ook voor kampen van allerhande jeugdverenigingen, maar tevens ook familiebijeenkomsten en weekend voor allerhande groepen (bijvoorbeeld teambuildingevents) kunnen georganiseerd worden. Ook tussenkomende partij zwijgt in haar schriftelijke uiteenzetting in alle talen over deze activiteiten die men wat het verkeersgenererend effect betreft niet heeft onderzocht.

Nochtans is, gelet op het verschil in doelpubliek, een duidelijk onderscheid tussen beide soorten activiteiten wat de verkeersgeneratie en parkeerdruk betreft.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen stellen in het eerste middel in essentie dat de inhoud van het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet afdoende werd weerlegd. In het derde middel wijzen de verzoekende partijen op de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder gelet op de mobiliteitshinder.

2.

Zoals reeds geoordeeld in antwoord op de voorafgaandelijke exceptie van de tussenkomende partijen, doet het feit dat de bestreden beslissing een herstelbeslissing betreft na een eerder vernietigingsarrest van de Raad, geen afbreuk aan artikel 4.7.23 VCRO.

Artikel 4.7.23 VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op haar beslissing te nemen op grond van het verslag dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op basis van artikel 4.7.22 VCRO opstelt.

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. Het verslag dient door de verwerende partij niet punt voor punt te worden weerlegd, voor zover evenwel alle andersluidende elementen van het verslag in de motivering van de bestreden beslissing worden ontmoet.

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.

De motiveringsplicht vereist dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt op welke overwegingen de verwerende partij zich steunt om al dan niet een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht op de bestreden beslissing, kan onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend en of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft

beoordeeld en op basis daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

3.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b) VCRO volgt dat een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

De verwerende partij moet de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening onderzoeken en beoordelen op basis van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde en relevant geachte aandachtspunten en criteria.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de ‘in de omgeving bestaande toestand’.

De ‘in de omgeving bestaande toestand’ is de voor het dossier ‘relevante’ in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO vermelde aandachtspunten en criteria die, voor zover noodzakelijk of relevant voor de aanvraag, moeten onderzocht worden.

Zoals reeds gesteld, beschikt het vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid en de Raad kan en mag zijn beoordeling met betrekking tot de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad alleen rekening houden met in de bestreden beslissing opgenomen motieven en moet de Raad onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan de appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, meer bepaald of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

4.

Zoals vastgesteld bij de beoordeling van het tweede middel, blijkt uit de aanvraag afdoende duidelijk dat deze betrekking heeft op de herinrichting van een voormalig schoolgebouw tot een jeugdverblijf met 56 slaapplaatsen.

Uit het dossier blijkt dat op de initiële plannen van het aanvraagdossier geen parkeervoorzieningen werden aangeduid.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar overweegt in zijn ongunstig advies van 14 januari 2009 onder meer dat er geen afdoende oplossing wordt geboden voor de toename van verkeers- en parkeerdrukte en stelt zich de vraag waar parkeergelegenheid wordt voorzien.

Naar aanleiding van een driepartijenoverleg op 18 maart 2009 hebben de tussenkomende partijen hun aanvraagdossier hieromtrent aangevuld met een aantal bijkomende stukken. Het betreft in het bijzonder een aanvullend plan *2bis*, zijnde enerzijds een plan waarop 12 parkeerplaatsen worden aangeduid op de voormalige speelplaats van het domein en anderzijds een plan van een nabijgelegen hoekperceel met de aanduiding van 5 parkeerplaatsen. Dit naburig perceel is klaarblijkelijk eigendom van derden (Defrancq-Pollet) waarmee de tussenkomende partijen op 20 maart 2009 een ‘overeenkomst van ter beschikkingstelling’ hebben afgesloten. Deze overeenkomst werd eveneens aan het aanvraagdossier toegevoegd.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm concludeert in het advies van 20 april 2009 dat *“er voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien aan het*

jeugdverblijfcentrum (hetgeen verduidelijkt wordt door plan 2bis) en er een overeenkomst bestaat met de gebuur tot gebruik of huur van vijf parkeerplaatsen (plan 2 bis)”.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar hervormt zijn aanvankelijk ongunstig advies op 3 juni 2009 tot een gunstig advies, onder meer verwijzend naar het later ingediend aanvullend plan 2 bis dat *“aantoont dat er voldoende parkeergelegenheid (17 plaatsen) wordt voorzien, waardoor tegemoet wordt gekomen het desbetreffende bezwaar”.*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm verleent op 19 september 2011 de stedenbouwkundige vergunning waarbij nogmaals uitdrukkelijk wordt gewezen op plan 2bis.

5.

In zijn verslag van 29 maart 2013 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanvraag essentieel gewijzigd werd na het openbaar onderzoek ingevolge de toevoeging van het plan 2bis. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst erop dat dit bijkomend plan zowel voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als voor het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm doorslaggevend was om de vergunning te kunnen verlenen.

Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is er bijgevolg sprake van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Ook in zijn verslag van 12 januari 2012 werd reeds gewezen op deze legaliteitsbelemmering.

Gelet op deze opmerkingen hebben de tussenkomende partijen het kwestieuze plan 2bis in de loop van de administratieve beroepsprocedure ingetrokken. De verwerende partij neemt in de bestreden beslissing uitdrukkelijk akte van deze intrekking.

6.

Daargelaten de vraag of het plan 2bis als een essentiële wijziging van de aanvraag zou moeten worden beschouwd, is niet duidelijk of de verwerende partij nu al dan niet rekening heeft gehouden met de gegevens uit dit plan.

De verwerende partij neemt weliswaar formeel akte van de intrekking van plan 2bis *“zodat dit stuk uit de besluitvorming wordt geweerd”*, maar bij de omschrijving van het project wordt toch nog steeds verwezen naar dit plan, hetgeen minstens dubbelzinnig is.

Ook bij het onderdeel met betrekking tot de weerlegging van de bezwaarschriften (waarbij het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt geciteerd), wordt nog melding gemaakt van het plan 2bis om te concluderen dat er voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien.

Verder erkent de verwerende partij uitdrukkelijk dat de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar zijn aanvankelijk ongunstig standpunt wijzigde naar een gunstig advies *“(n)adat de aanvrager een bijkomend plan 2bis indiende”.*

Ook de tussenkomende partijen scheppen ter zake overigens geen duidelijkheid. Enerzijds hebben zij weliswaar het plan 2bis ingetrokken en aan de verwerende partij verzocht om de vergunning te verlenen *“zonder rekening te houden met dit plan 2bis”*. Anderzijds stellen zij dan weer dat er *“voldoende parkeerruimte is op het terrein (inzonderheid speelkoer) of in de onmiddellijke omgeving (gehuurde plaatsen)”*. Nochtans blijkt deze parkeerruimte dus niet uit de initiële en uiteindelijk vergunde plannen waarop geen parkeerplaatsen worden voorzien.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij niet nagaat in welke zin het weglaten van het plan 2bis geen impact zou hebben op de beoordeling van de aanvraag. In de loop van de procedure werden deze aanvullende gegevens door onder meer de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen als onontbeerlijk beschouwd voor de vergunbaarheid van het project. De verwerende partij diende derhalve minstens na te gaan of de vergunning nog wel kon worden verleend, niettegenstaande de intrekking van het plan 2bis.

7.

Uit het dossier blijkt dat tijdens het openbaar onderzoek in de bezwaren herhaaldelijk werd gewezen op de nadelige impact van het project nabij het kleinschalige dorpscentrum van Dikkele waar reeds sprake zou zijn van mobiliteitsproblemen en onvoldoende parkeergelegenheid.

Ook uit het standpunt van het college van burgemeester en schepenen en van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar blijkt dat de toename van verkeers- en parkeerdruk een relevant te beoordelen aandachtspunt was.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wijst in zijn verslag als volgt op deze mobiliteits- en parkeerproblematiek:

“ ...

Het lijkt dan ook aangewezen om in een eventuele nieuwe aanvraag zeer duidelijk en concreet aan te geven op welke wijze de aanvrager deze problematiek wenst op te lossen. Er zal moeten worden weergegeven hoe, op een werkbare en kwalitatieve wijze, parkeergelegenheid op eigen terrein wordt voorzien, maar ook hoe de verkeersafwikkeling voor groepen die bijvoorbeeld met de bus komen, zal worden geregeld, gelet op de zeer beperkte breedte van de toegangsweg tot het terrein en met inachtnaam van een vlotte verkeersstroom en beperkte parkeeroverlast in het kleine gehucht.

... ”

Wanneer de verwerende partij, zoals in het huidige geval, afwijkt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen zijn geformuleerd aangaande een relevant en te beoordelen aspect, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat de verwerende partij haar beslissing op dat punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

8.

Met de verzoekende partijen moet worden vastgesteld dat de verwerende partij het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in ieder geval niet ontmoet, en meer bepaald omtrent de mobiliteits- en parkeerproblematiek geen duidelijkheid schept.

De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 29 maart 2013, hetgeen zij evenwel ten onrechte als ‘gelijkluidend’ omschrijft.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening erkent de verwerende partij dat de dynamiek binnen de omgeving zal verhogen, zeker ten opzichte van een leegstaand pand, waarop zij evenwel besluit dat dit ‘*de vitaliteit van deze kern ten goede (zal) komen zonder een onaanvaardbare verstoring teweeg te brengen*’.

De bestreden beslissing overweegt specifiek met betrekking tot de mobiliteits- en parkeerproblematiek:

“ ...

Een jeugdverblijf heeft een verkeersgenererend effect, maar door de aard van het verblijf zal dit effect hoofdzakelijk beperkt blijven tot het aankomst- en het vertrekmoment van een groep. Dergelijke jeugdgroepen maken voorts veelal gebruik van een bus, al dan niet openbaar vervoer, of van carpooling, zodat er slechts een beperkt verkeersbewegingen bijkomen en het aantal wagens dat ter plaatse blijft beperkt kan zijn. De aanvragers stimuleren collectief vervoer door het toekennen van een korting. Ingeval het bezoek gebeurt met een bus, kan de bestaande bushalte op wandelafstand van het jeugdverblijf gebruikt worden als halteplaats. De eventuele toename van de parkeerdruk die door het gevraagde wordt teweeggebracht is bijgevolg laag, mogelijks met kortstondige, aanvaardbare pieken. De mobiliteitsimpact van dit jeugdverblijf is dus eerder gering te noemen.

Gelet op de ligging van het perceel en het tijdelijke karakter van de pieken in de parkeerdruk wordt de draagkracht van de dorpskern er niet door overschreden.

...

Gelet op de beperkte capaciteit van 56 bedden en de verwachte bezetting, het gegeven dat een jeugdverblijf geen continue verkeersstroom genereert en jongerengroepen veelal gebruik maken van het openbaar vervoer of van collectieve transportmiddelen dient besloten te worden dat het jeugdverblijf slechts in een beperkte wijziging van de mobiliteit resulteert.

...”

Hieruit blijkt niet dat de mobiliteitsimpact en de parkeerproblematiek zorgvuldig werden onderzocht. In het licht van het concrete dossier zijn de overwegingen immers te vaag en weinig overtuigend om het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te weerleggen.

De verwerende partij stelt dat het verkeer hoofdzakelijk beperkt zal blijven tot de aankomst- en vertrekmomenten. Er wordt evenwel geen afdoende antwoord geboden op de bezwaren die uiteraard precies betrekking hebben op de mobiliteitsproblemen tijdens deze piekmomenten.

De verzoekende partijen maakten in hun administratief beroepschrift reeds aannemelijk dat het dorp te maken heeft met een zekere verkeersproblematiek. De tussenkomende partijen erkennen overigens zelf dat er in het weekend regelmatig sprake is van verkeers- en parkeerproblemen, hetgeen volgens hen evenwel te wijten is aan twee cafés die geen enkele parkeerplaats voorzien.

In de bestreden beslissing wordt gewezen op carpooling, zodat het aantal wagens dat ter plaatse blijft, beperkt is. Er wordt hierbij geen rekening gehouden met de maximale capaciteit van het jeugdverblijf, maar wel met de zogenaamde ‘verwachte bezetting’. Ook maken de tussenkomende partijen en Toerisme Vlaanderen in het dossier zelf melding van mogelijke problemen bij ‘bezoekdagen’, maar uit de bestreden beslissing blijkt niet hoe de verkeersafwikkeling dan zal gebeuren.

Zelfs wanneer het zou gaan om een ‘beperkt’ aantal wagens, dan nog stelt zich de vraag waar deze geparkeerd zullen worden, gelet op de intrekking van het hiervoor cruciaal geachte plan 2bis. De verwerende partij gaat op geen enkele manier in op de vaststelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat geen parkeergelegenheid op eigen terrein wordt voorzien.

De verwerende partij overweegt dat collectief vervoer wordt gestimuleerd '*door het toekennen van een korting*', hetgeen evenwel een volledig vrijblijvende veronderstelling blijft die met geen enkel stuk gestaafd wordt.

In zoverre groepen gebruik maken van bussen, is volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet duidelijk hoe de verkeersafwikkeling ter plaatse zal worden geregeld, gelet op de beperkte breedte van de toegangsweg. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de Brouwerijstraat zeer smal is ter hoogte van het project en dat ook het jeugdverblijf slechts een nauwe toegang heeft zodat er weinig uitwijkmogelijkheden lijken te zijn.

In zoverre de verwerende partij wijst op het openbaar vervoer en de bushalte 'op wandelafstand' zonder verdere precisering, stelt de Raad vast dat de verzoekende partijen het gebruik van deze bushalte in de loop van de procedure ernstig in vraag hebben gesteld. De halte die gelegen is op 250 meter, zou enkel een 'bel'bushalte zijn en de werkelijke dichtstbijzijnde bushalte zou op minstens 1.360 meter gelegen zijn. De verzoekende partijen stellen in hun administratief beroepschrift niet ten onrechte dat het weinig geloofwaardig is dat kinderen dergelijke afstand afleggen met hun bagage. Bovendien voegen de verzoekende partijen stukken bij hun administratief beroepschrift waaruit blijkt dat de bereikbaarheid met het openbaar vervoer niet optimaal is en geenszins afgestemd op weekendverblijven.

In zoverre wordt verwezen naar het feit dat de dynamiek slechts beperkt zal verschillen van het vroegere gebruik (voormalige schoolgebouwen), wordt niet betwist dat deze dorpsschool slechts een 25-tal leerlingen telde en reeds in de jaren '80 werd gesloten.

Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beslissing niet afdoende en zorgvuldig is gemotiveerd op het vlak van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en dit in het licht van de bezwaren van de verzoekende partijen en het andersluidend verslag van onder meer de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De bestreden beslissing is genomen met schending van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, b) VCRO, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

9.

Het eerste en het derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het vierde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 3 van het gemeentelijk reglement houdende vaststelling van de minimumnormen inzake brandpreventie met betrekking tot publiektoegankelijke inrichtingen en het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partijen voeren aan:

“ ...

Doordat de deputatie de stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor een voor het publiek toegankelijk gebouw (jeugdverblijfcentrum) zonder dat enig onderzoek werd

gevoerd, laat staan enige motivering werd verleend, omtrent de brandveiligheid van het betrokken project en de bereikbaarheid voor de hulpdiensten.

...

En terwijl ook in artikel 3 van het gemeentelijk reglement van de gemeente Zwalm (stuk 29) is bepaald dat voor een dergelijke inrichting voorafgaandelijk een brandweerattest dient te worden aangevraagd door de aanvrager aan de burgemeester, waarbij dit attest dient afgeleverd te worden op advies van de brandweer;

En terwijl dergelijk attest niet werd aangevraagd, noch werd afgeleverd door de gemeente, zodat de bestreden beslissing werd afgeleverd in strijd met bovenvermeld gemeentelijk reglement;

...

Dit brandweerverslag vormt een onvoldoende grondslag voor een positieve beoordeling omtrent de brandveiligheid van het gebouw, dit om volgende redenen:

- In eerste instantie dient opgemerkt dat dit advies werd verleend na sluiting van het openbaar onderzoek, zodat de omwonenden hieromtrent geen opmerkingen konden verstrekken;*
- Het advies maakt gewag van de aanleg van een parkeerterrein voor een 12-tal voertuigen en is ook gebaseerd op het plan 2bis dat inmiddels werd ingetrokken;*
- Het advies stelt dat er sprake is van een verbeterde toegankelijkheid nu een deel van de gemetselde tuinmuur (5 meter) wordt gesloopt om een doorgang te realiseren vanaf de openbare weg. Evenwel stellen de verzoekende partijen uit nazicht van de plannen vast dat er geen enkele muur wordt gesloopt. Op de plannen staat zelfs een nieuwe kloostermuur van 5,10 m aan de toegang van het gebouw.*
- Bij een vrij recente brandweerinterventie (8 augustus 2011) is gebleken dat de brandweer nauwelijks toegang kon nemen tot het perceel (stuk 30). Daarenboven dient vastgesteld dat een brandweervagen elke toegang van en naar het verblijf (bv. voor hulpdiensten of zelfs voor voetgangers) eenvoudigweg onmogelijk maakt.*

...”

2.

De verwerende partij antwoordt op het vierde middel als volgt:

“ ...

Het brandweerverslag van 20 februari 2008 heeft betrekking op de oorspronkelijke plannen. In het verslag werden geen negatieve opmerkingen geformuleerd omtrent de toegankelijkheid van het jeugdverblijf. Ondermeer de uitweg voldeed aan de brandtechnische voorschriften.

Het brandweerverslag van 19 december 2009 heeft betrekking op de plannen na voorlegging van plan 2bis, waarbij wordt gesteld dat het gebouw zonder de wijziging door plan 2bis goed toegankelijk was en ook met de wijziging die een sloping van een muur zou inhouden. Deze sloping is in de goedgekeurde plannen niet voorzien, maar dit doet geen afbreuk aan de toegankelijkheid van het gebouw.

Het brandweerverslag heeft de toegankelijkheid en brandveiligheid van het aangevraagde beoordeeld. De deputatie diende dan ook niet tot een bijkomende beoordeling van de bereikbaarheid en brandveiligheid over te gaan en kon zich hierbij aansluiten en de naleving ervan als voorwaarde opleggen.

Verder wijzen verzoekers op artikel 3 van het gemeentelijk reglement van Zwalm. Thans bestaat echter enkel nog het algemeen politiereglement gemeentelijke administratieve sancties voor de gemeente Zwalm, goedgekeurd door de gemeenteraad op 19 januari 2010. Dit vervangt eventuele vroegere politiereglementen en is van toepassing op het ganse grondgebied van de gemeente Zwalm. Verzoekers kunnen derhalve niet de schending van het voornoemde artikel uit het gemeentelijk reglement opwerpen, aangezien dit reglement niet langer bestaat.

...

3.

De tussenkomende partijen voegen hieraan nog het volgende toe:

“ ...

Wat het advies van de brandweer betreft, hebben de beroepsindieners de plannen niet grondig bestudeerd. De aanvraag voorziet in de sloping van een garagegebouw. Aldaar wordt de kwastieuze ingang voorzien. Er zullen derhalve geen bijkomende wijzigingen aan de ingediende plannen worden uitgevoerd. Wat het brandweerverslag betreft, is het manifest onjuist dat de bereikbaarheid door de brandweer problematisch zou zijn omdat een tuinmuur wordt behouden. Uit de plannen blijkt duidelijk dat een garagegebouw wordt gesloopt om een tweede doorgang te creëren. De brandweer heeft enkel zijn eerder verslag dat werd opgesteld vóór de eerste vergunningsaanvraag, bevestigd, stellende dat de situatie die in de aanvraag wordt voorzien die toestand enkel nog verbetert. Een en ander toont de volstreckte irrelevantie van het zgn. plan 2bis voor het verslag van de brandweer aan.

...”

4.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog:

“ ...

Waar verwerende partij stelt dat het brandweerverslag voorlag, verliest zij uit het oog dat onvoldoende duidelijk is welke plannen nu al dan niet werden voorgelegd aan de brandweer. Ook tussenkomende partijen verwijzen naar de ‘duidelijk’ plannen, terwijl niet duidelijk is welke plannen gunstig werden geadviseerd door de brandweer. Kortom, een gedegen afweging omtrent de brandveiligheid en toegankelijkheid van het gebouw ontbreekt.

Ook de opmerking van verwerende partij omtrent de verwijzing naar de gemeentelijke verordening inzake brandveiligheid is niet correct. Verwerende partij stelt dat dit reglement ondertussen is opgeheven, maar verliest uit het oog dat dit reglement op het ogenblik van het indienen van de aanvraag wel degelijk van toepassing was.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

In het vierde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de brandveiligheid van het gebouw en de bereikbaarheid voor de hulpdiensten onvoldoende werd onderzocht. Volgens de verzoekende partijen is niet duidelijk welke plannen voor advies aan de brandweer werden voorgelegd.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas heeft de brandweer van Zottegem op 20 februari 2008 een eerste maal voorwaardelijk gunstig advies verleend. Na de toevoeging van plan 2*bis* aan het dossier, heeft de brandweer een tweede maal voorwaardelijk gunstig geadviseerd. In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk als voorwaarde opgelegd dat de adviezen van de brandweer moeten worden nageleefd en deze worden als bijlage bij de beslissing gevoegd.

De Raad stelt vast dat het voorwaardelijk gunstig advies van 20 februari 2008 dateert van voor de aanvulling van het dossier met het plan 2*bis*. Er zijn dan ook geen redenen om aan te nemen dat dit advies niet gesteund zou zijn op de uiteindelijk vergunde plannen.

Het advies van 19 december 2009 houdt wel rekening met het toegevoegd plan 2*bis* en bevestigt het gunstig standpunt.

De verzoekende partijen preciseren niet op grond van welke bepaling deze adviezen ter inzage moesten liggen tijdens het openbaar onderzoek.

2.

Verder wijzen de verzoekende partijen op artikel 3 van het gemeentelijk reglement van 22 april 2008 houdende vaststelling van de minimumnormen inzake brandpreventie met betrekking tot publiektoegankelijke inrichtingen, op grond waarvan een brandweerattest vereist zou zijn.

Het kwestieuze artikel 3 van het gemeentelijk reglement van 22 april 2008 bepaalt als volgt:

“Art. 3 – Brandveiligheidattest

Het openhouden, openen of heropenen van een publiek toegankelijke inrichting is afhankelijk van het bekomen van een gunstig brandveiligheidattest;

Bij elke wijziging van exploitatie of exploitant, bij transformatie- of renovatiewerken, bij vernieuwing van de binneninrichting, bij wijziging van de netto-oppervlakte, bij bestemmingswijziging en bij elke wijziging die de brandveiligheid en de evacuatiemogelijkheden kan beïnvloeden, dient voorafgaandelijk door de exploitant een brandveiligheidattest aangevraagd aan de burgemeester.

Het brandveiligheidsattest wordt door de burgemeester afgeleverd op advies van de brandweer. Het advies van de brandweer bevat een beschrijving van de bestaande toestand en eventueel de maatregelen, die door de exploitant moeten worden getroffen om in overeenstemming te zijn met onderhavige reglementering.”

Artikel 1 van dit gemeentelijk reglement stelt dat de bepalingen niet van toepassing zijn op “*de publiek toegankelijke inrichtingen waarvoor een specifieke reglementering inzake brandveiligheid van toepassing is*”.

Het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van “Toerisme voor Allen” voorziet in specifieke brandveiligheidsnormen. De beide brandweeradviezen verwijzen ook naar het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering betreffende de erkenning en de financiële ondersteuning van verblijven in het kader van “Toerisme voor allen”. Aangezien derhalve een specifieke reglementering van toepassing is, zijn de bepalingen van het gemeentelijk reglement van 22 april 2008 niet van toepassing. Volgens

het advies van de brandweer dient na de voltooiing van de werken het vereiste attest te worden opgevraagd voor de exploitatie van de inrichting.

De verzoekende partijen betwisten overigens niet dat artikel 3 van het gemeentelijk reglement van Zwalm werd opgeheven door het algemeen politiereglement gemeentelijke administratieve sancties voor de gemeente Zwalm. De verzoekende partijen houden voor dat artikel 3 nog relevant was op het ogenblik van de aanvraag, doch dit doet in ieder geval geen afbreuk aan de vaststelling dat het politiereglement werd goedgekeurd door de gemeenteraad op 19 januari 2010, en dus vóór de bestreden beslissing. De verwerende partij diende derhalve alleszins geen rekening meer te houden met het kwestieuze artikel 3.

3.

Het vierde middel wordt verworpen.

VII. TOEPASSING BESTUURLIJKE LUS

De tussenkomende partijen vragen om toepassing te maken van de bestuurlijke lus, met verwijzing naar het destijds geldende artikel 4.8.4 VCRO, *“indien Uw Raad per impossibile van oordeel zou zijn dat in de motivering van de bestreden beslissing alsnog hiaten terug te vinden zijn”*.

Bij arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 74/2014 van 8 mei 2014 werd artikel 4.8.4 VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO, vernietigd zonder behoud van enige rechtsgevolgen. Gelet op de terugwerkende kracht van het vernietigingsarrest, wordt artikel 4.8.4 VCRO geacht nooit te hebben bestaan, zodat de Raad niet kan ingaan op het verzoek van de tussenkomende partijen.

VIII. KOSTEN

De Raad wijst het verzoek van de verwerende partij af om de kosten ten laste te leggen van het Vlaams Gewest. Met toepassing van artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO legt de Raad de kosten immers ten laste van de procespartij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld en het Vlaams Gewest is geen procespartij.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Erwin EERAERTS en mevrouw Sabine DE GROOTE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 mei 2013, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor de renovatie-uitbreiding van een oud klooster tot jeugdverblijf op de percelen gelegen te 9630 Zwalm (Dikkele) en met kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie A, nummers 173K en 173L.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 6 september 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT, voorzitter van de vijfde kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Hildegard PETTENS

Pieter Jan VERVOORT