

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.372 van 14 april 2026
in de zaak A. 247.814/X-19.289**

In zake: de GEMEENTE ZELZATE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9620 Zottegem
Gentse Steenweg 323
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
minister van Justitie
2. de REGIE DER GEBOUWEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Ann Apers en Sofie Ulrix
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 april 2026, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw van 20 maart 2026 tot schorsing van het besluit van de gemeenteraad van Zelzate van 26 januari 2026 houdende de

definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Verblijfsrecreatie’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 7 april 2026 werd de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

Met een verzoekschrift van 9 april 2026 hebben de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, en de Regie der Gebouwen gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 april 2026, om 14.00 uur.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anneleen De Ruyck, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Kevan Aspeslagh, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Jan Bouckaert en Sofie Ulrix, die verschijnen voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

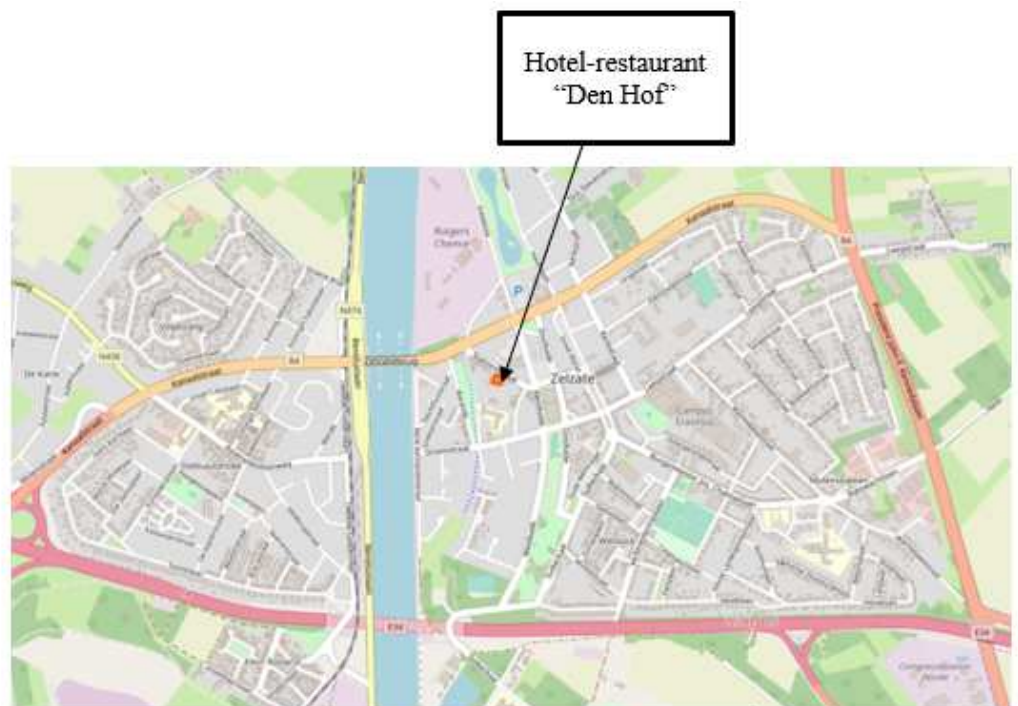
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. In het kader van het beleid om korte vrijheidsstraffen uit te voeren wensen de Belgische Staat en de Regie der Gebouwen te beschikken over detentiehuisen, waarin 20 tot maximaal 60 personen worden gehuisvest die gerechtelijk zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van niet meer dan drie jaar. Het betreft kleinschalige locaties met een lagere beveiligingsgraad, waar gedetineerden werken aan hun re-integratie in de maatschappij met behulp van detentiebegeleiders. Veroordeelden voor terroristische en seksuele feiten komen niet in aanmerking voor een verblijf in een detentiehuis.

3.2. Wat de selectie van locaties voor detentiehuisen betreft, gaat de voorkeur uit naar onroerende goederen die de Regie der Gebouwen reeds in haar bezit heeft. Ingevolge het gebrek aan instapklare gebouwen, gaat de Regie tevens op zoek naar gebouwen op de privé-markt.

3.3. Met het oog op de realisatie van een detentiehuis in de gemeente Zelzate brengt de Regie der Gebouwen op 7 september 2022 een voorwaardelijk bod uit op het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’, gelegen Stationstraat 22 te Zelzate:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan ‘Gentse en kanaalzone’ is het goed gelegen in woongebied.

3.4. Op 3 oktober 2022 deelt de gemeente Zelzate aan de Regie der Gebouwen mee op de hoogte te zijn van besprekingen met het oog op de aankoop van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ te Zelzate. Zij wijst er onder meer op dat volgens haar vaste beleidslijn in de woonkern Zelzate, waartoe de locatie ‘Den Hof’ behoort, sociale functies beschermenswaardig zijn om reden van “de noodzakelijke levendigheid die zij binnen het centrum vrijwaren”, en dat zij in dat kader reeds een aanvang heeft genomen met “de schriftuur van een stedenbouwkundige verordening”, waarbij “in het centrum bij omgevingsaanvragen voor wijzigingen ten aanzien van beschermingswaardige sociale functies niet enkel beleidsmatig maar ook juridisch zal gelden dat waarborgen geboden moeten worden opdat de nieuwe functie geen gesloten karakter heeft waarbij geen interactie met de omgeving voorhanden is”. De gemeente Zelzate wijst erop dat het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ als beschermenswaardige sociale functie in aanmerking komt, “gezien de tot nog toe bestaande mix van hotelfuncties, vergaderlokalen, seminarieruimtes,

meetingcenter, restaurant, feestzaal, bar,...” en dat die mix “garant [staat] voor het opvangen van de nood aan ruimtes voor diverse interacties, zakelijk of privé”. Zij vervolgt dat “[n]aar verluidt [...] de aankoop van ‘Den Hof’ waaromtrent besprekingen gevoerd worden geen sociale functie, doch wel een gesloten invulling binnen de vergunningsplichtige functiewijziging van de hoofdcategorieën ‘(verblijf- en dag)recreatie’ en ‘dancing, restaurant en café’ naar de categorie ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen’ [beoogt]” en dat zij eraan hield de Regie der Gebouwen “van een en ander in kennis te stellen”.

3.5. Op 17 november 2022 brengt de Regie der Gebouwen een onvoorwaardelijk bod uit op het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’.

3.6. Op 21 november 2022 verschijnt in de pers een interview met de burgemeester van de gemeente Zelzate, waarin hij er melding van maakt dat er aanwijzingen zijn dat het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ verkocht is aan de Regie der Gebouwen en dat de gemeente vreest dat dit als detentiehuis zal worden ingericht. De burgemeester stelt ervan uit te gaan dat de Regie der Gebouwen binnenkort haar vergunningsaanvraag zal indienen, maar geeft duidelijk aan dat er geen draagvlak is voor een detentiehuis, noch bij het bestuur noch bij de inwoners. Hij pleit ervoor hotels en restaurants te behouden.

3.7. Op donderdag 1 december 2022 deelt een medewerker van de gemeente Zelzate aan de Regie der Gebouwen mee dat “[d]e gemeenteraad [...] zich maandag unaniem [heeft] uitgesproken tegen de komst van een detentiehuis op het grondgebied van Zelzate”.

3.8. Op 9 december 2022 keurt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate het ontwerp van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ‘betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande sociale functie in een andere (hoofd)functie’ (hierna: de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening) goed.

3.9. Van 19 december 2022 tot en met 17 januari 2023 wordt een openbaar onderzoek over het ontwerp van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening gehouden. De Regie der Gebouwen en de Belgische Staat dienen er op 17 januari 2023 een bezwaarschrift tegen in. De deputatie van de provincieraad van de provincie Oost-Vlaanderen (hierna: de deputatie) en het departement Omgeving van de Vlaamse overheid brengen er op respectievelijk 22 december 2022 en 23 december 2022 een negatief advies over uit. Beide overheden merken onder meer op dat niet duidelijk is welk ruimtelijk beleid/ruimtelijke problematiek aan de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ten grondslag ligt.

3.10. Op 30 januari 2023 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening goed.

Artikel 2 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt dat bij panden met een vergunde of vergund geachte sociale functie, gelegen binnen de woonkern Zelzate, en met een binnenoppervlakte geschikt voor sociale functies van meer dan 500m², geen functiewijziging vergund kan worden die ertoe leidt dat de sociale functie gewijzigd wordt naar een andere functie. Overeenkomstig artikel 3 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kan het college van burgemeester en schepenen op gemotiveerde wijze afwijken van de verordening.

3.11. Op 2 maart 2023 en op 15 maart 2023 schorsen respectievelijk de deputatie en de Vlaamse minister van Omgeving de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. De Vlaamse minister merkt daarbij op dat de overwegingen aangehaald in de gemeenteraadsbeslissing in antwoord op de ongunstige adviezen van haarzelf en de deputatie “ten gronde geen nieuwe elementen aan[reiken] aangaande het oneigenlijke gebruik van de verordening als planningsinstrument”.

3.12. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt door de deputatie en de bevoegde Vlaamse minister onder meer geschorst omdat de door

artikel 2.3.1, derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) voorziene mogelijkheid om functiewijzigingen uit te sluiten (of er voorwaarden aan te verbinden) beperkt is tot de limitatieve lijst van hoofdfuncties, vermeld in artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000), waarvoor er bij onderlinge wijziging een vergunningsplicht geldt. De door de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voorziene ‘sociale functie’ behoort niet tot deze hoofdfuncties. De VCRO laat volgens de Vlaamse minister niet toe om met een stedenbouwkundige verordening de functie op zich van een onroerend goed te reglementeren.

3.13. Op 31 maart 2023 verklaart de gemeentelijke omgevingsambtenaar van de gemeente Zelzate een op 1 maart 2023 ingediende aanvraag van de Regie der Gebouwen tot functiewijziging van het voormalige hotel-restaurant ‘Het Hof’ naar detentiehuis onvolledig.

3.14. Met een besluit van 22 mei 2023 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate (de tweede versie) van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening goed. De term ‘sociale functie’ uit de eerste versie van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt daarbij vervangen door de term ‘verblijfsrecreatieve functie’.

De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bepaalt:

“Artikel 1. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan:

1° Verblijfsrecreatie: een overnachtingsgelegenheid al dan niet in combinatie met recreatieve activiteiten zoals feestzalen, vergader- en conferentieruimtes, café of restaurant in de zin van art. 2 §1, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

2° Functiewijziging: het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed in de zin van art. 4.2.1, °6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Volgende functies worden als hoofdfuncties beschouwd:

- a. Wonen
- b. Verblijfsrecreatie;

- c. Dagrecreatie, met inbegrip van sport;
- d. Land- en tuinbouw in de ruime zin;
- e. Detailhandel;
- f. Dancing, restaurant en café;
- g. Kantoortent, dienstverlening en vrije beroepen;
- h. Industrie en bedrijvigheid;
- i. Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
- j. Militaire functie.

3° Woonkern: landschapsdeel dat aaneensluitend bebouwd is door huizen met hun hovingen, openbare gebouwen, kleine industriële of handelsuitrustingen met inbegrip van de tussenliggende verkeerswegen, parken, sportterreinen enz. Het wordt begrensd door landbouwgrond, bossen, braak en woeste gronden waartussen zich eventueel een ‘verspreide bebouwing’ bevindt. Zowel steden, dorpen als gehuchten kunnen woonkernen vormen. Ze kunnen ook de vorm aannemen van de in ons land zo veelvuldig voorkomende lintbebouwing.

4° Woonkern Zelzate: Omvat de delen Zelzate-oost en Zelzate-west die als volgt kunnen worden beschreven:

a. Zelzate-oost is opgebouwd rond volgende wijken: Endeke, Molenstukken, Centrum en Wittouck. Het centrum heeft overwegend gesloten bebouwing. Wittouck en Molenstukken bestaan doorgaans uit gekoppelde en open bebouwing. De wijk Endeke vertoont een sterk gemengd karakter inzake typologie.

b. Zelzate-west is op haar beurt opgebouwd rond de wijken: Katte, Vierweegse-Vogelzang, Debbautshoek.

Artikel 2. Bij panden met een vergunde of vergund geachte verblijfsrecreatieve functie gelegen binnen de Woonkern Zelzate en met een binnenoppervlakte geschikt voor verblijfsrecreatieve functies van meer dan 500 m² kan geen functiewijziging vergund worden die ertoe leidt dat de verblijfsrecreatieve functie wordt gewijzigd naar een andere functie.

Artikel 3. Het college van burgemeester en schepenen kan op gemotiveerde wijze afwijken van deze verordening.

Artikel 4. Deze verordening wordt bekend gemaakt overeenkomstig artikel 286, §1, van het Decreet lokaal bestuur van 22 december 2017 en artikel 2.3.2, §2/2, vierde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening (VCRO).”

3.15. Op 13 juli 2023 dient de Regie der Gebouwen bij de gemeente Zelzate een tweede omgevingsvergunningsaanvraag in tot wijziging van de functie van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ naar detentiehuis. Deze aanvraag wordt op 11 augustus 2023 door de gemeentelijke omgevingsambtenaar van de gemeente Zelzate als onontvankelijk verworpen wegens een onvolledige milieuscreening.

3.16. Bij 's Raads arrest nr. 258.022 van 24 november 2023 wordt op vordering van de Belgische Staat en de Regie der Gebouwen de tenuitvoerlegging geschorst van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. Met zijn arrest nr. 262.461 van 21 februari 2025 vernietigt de Raad van State dit besluit. De Raad overweegt onder meer “dat de bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, ofschoon reglementair van aard, de regeling van een individuele casus beoogt”, en dat de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “als verordenend instrument op een oneigenlijke manier [wordt] aangewend”.

3.17. Op 18 december 2023 keurt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate ‘de beleidsmatige gewenste ontwikkeling (BGO) inzake de bescherming van panden met verblijfsrecreatieve functie in de woonkern van Zelzate’ goed.

De BGO bepaalt:

“Artikel 1. Voor de toepassing van deze Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling (BGO) wordt verstaan:

1° Verblijfsrecreatie: een overnachtingsgelegenheid al dan niet in combinatie met recreatieve activiteiten zoals feestzalen, vergader- en conferentieruimtes, café of restaurant in de zin van art. 2 §1, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

2° Functiewijziging: het geheel of gedeeltelijk wijzigen van de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed in de zin van art. 4.2.1, °6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Volgende functies worden als hoofdfuncties beschouwd:

- a. Wonen
- b. Verblijfsrecreatie;
- c. Dagrecreatie, met inbegrip van sport;
- d. Land- en tuinbouw in de ruime zin;
- e. Detailhandel;
- f. Dancing, restaurant en café;
- g. Kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;
- h. Industrie en bedrijvigheid;
- i. Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
- j. Militaire functie.

3° Woonkern: landschapsdeel dat aaneensluitend bebouwd is door huizen met hun hovingen, openbare gebouwen, kleine industriële of handelsuitrustingen met inbegrip van de tussenliggende verkeerswegen, parken, sportterreinen enz. Het wordt begrensd door landbouwgrond, bossen, braak en woeste gronden waartussen zich eventueel een ‘verspreide

bebouwing' bevindt. Zowel steden, dorpen als gehuchten kunnen woonkernen vormen. Ze kunnen ook de vorm aannemen van de in ons land zo veelvuldig voorkomende lintbebouwing.

4° Woonkern Zelzate: Omvat de delen Zelzate-oost en Zelzate-west die als volgt kunnen worden beschreven:

a. Zelzate-oost is opgebouwd rond volgende wijken: Endeke, Molenstukken, Centrum en Wittouck. Het centrum heeft overwegend gesloten bebouwing. Wittouck en Molenstukken bestaan doorgaans uit gekoppelde en open bebouwing. De wijk Endeke vertoont een sterk gemengd karakter inzake typologie.

b. Zelzate-west is op haar beurt opgebouwd rond de wijken: Katte, Vierweegse-Vogelzang, Debbautshoek.

Artikel 2. Bij panden met een vergunde of vergund geachte verblijfsrecreatieve functie gelegen binnen de Woonkern Zelzate en met een binnenoppervlakte geschikt voor verblijfsrecreatieve functies van meer dan 500 m² kan geen functiewijziging vergund worden die ertoe leidt dat de verblijfsrecreatieve functie wordt gewijzigd naar een andere functie.

Artikel 3. In afwachting van de inwerking[treding] van een gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) en met oog op een gecontroleerd en consequent vergunningenbeleid wordt de beleidsmatig gewenste ontwikkeling steeds in acht genomen bij het behandelen van omgevingsvergunningsaanvragen."

3.18. Met zijn arrest nr. RvVb-A-2425-0457 van 30 januari 2025 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) op vordering van de Regie der Gebouwen de beslissing van 11 augustus 2023 tot onontvankelijkverklaring van de omgevingsvergunningsaanvraag van 13 juli 2023 (zie randnummer 3.15). De RvVb beveelt de gemeentelijke omgevingsambtenaar om een nieuwe beslissing te nemen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag van de Regie der Gebouwen binnen een termijn van een maand te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van het arrest.

3.19. Op 3 maart 2025 oordeelt de gemeentelijke omgevingsambtenaar van de gemeente Zelzate opnieuw dat de vergunningsaanvraag van de Regie der Gebouwen tot functiewijziging van het voormalige hotel-restaurant 'Den Hof' onvolledig en onontvankelijk is.

3.20. Op 31 maart 2025 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate het ontwerp van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Verblijfsrecreatie' (hierna: het gemeentelijk RUP) voorlopig vast.

3.21. Van 26 mei tot 24 juli 2025 wordt over het ontwerp van het gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden. Van 23 juni tot 21 augustus 2025 vindt een tweede openbaar onderzoek plaats. De Regie der Gebouwen en de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, dienen een bezwaarschrift in.

3.22. Op 13 juni 2025 verleent het departement Omgeving van de Vlaamse overheid een negatief advies over het voorgenomen gemeentelijk RUP. De conclusie van dit advies luidt:

“Voorliggend planopzet gaat uit van een monofunctionele benadering in de dorpskern van Zelzate die geselecteerd is hoofddorp, ingegeven vanuit een individuele casus tegen een gemeenschapsvoorziening met een hoger algemeen belang. Het planopzet wordt als strijdig ervaren met de bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Omwille van bovenvermelde overwegingen en voorbehoud kan de ongewijzigde verderzetting van het gemeentelijk RUP bij definitieve vaststelling aanleiding geven tot een schorsing en/of vernietiging, aldus wordt een ongunstig advies verleend.”

3.23. Op 7 augustus 2025 dient de Regie der Gebouwen een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag in voor een functiewijziging van het voormalig hotel-restaurant ‘Den Hof’.

3.24. Op 4 september 2025 verklaart de gemeentelijke omgevingsambtenaar van de gemeente Zelzate de voormelde omgevingsvergunningsaanvraag eens te meer onontvankelijk.

3.25. Op 20 oktober 2025 stelt de Regie der Gebouwen tegen de voormelde onvolledigheidsbeslissing van 4 september 2025 een annulatieberoep en een vordering tot schorsing in bij de RvVb.

3.26. Op 4 november 2025 brengt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Zelzate een advies over het gemeentelijk

RUP uit. De bezwaren van de Regie der Gebouwen en de Belgische Staat worden verworpen.

3.27. Op 28 november 2025 dient de Regie der Gebouwen bij de gemeente Zelzate een nieuwe omgevingsvergunningsaanvraag tot functiewijziging van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ in.

3.28. Op 26 december 2025 wordt ook deze op 28 november 2025 ingediende omgevingsvergunningsaanvraag van de Regie der Gebouwen door de gemeentelijke omgevingsambtenaar van de gemeente Zelzate onvolledig en onontvankelijk verklaard.

3.29. Met een besluit van 26 januari 2026 stelt de gemeenteraad van de gemeente Zelzate het gemeentelijk RUP definitief vast.

3.30. Op 5 februari 2026 dient de Regie der Gebouwen een annulatieberoep in bij de RvVb tegen de beslissing van 26 december 2025 (zie randnummer 3.28). Dit beroep is nog hangende.

3.31. Het gemeentelijk RUP heeft betrekking op drie zones waarvoor de stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van artikel 1 ‘Zone voor verblijfsrecreatieve en kernversterkende functies’ gelden. Het grafisch plan van het gemeentelijk RUP is het volgende – het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ wordt er ter verduidelijking met een blauw kruis op aangeduid:



De bij dit plan horende legende luidt:

Legende

-  Contour RUP
-  Art.1: Zone voor verblijfsrecreatieve en kernversterkende functies
-  Art.2: Projectzone met inrichtingsstudie
-  Percelen
-  Gebouwen

3.32. De stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften van artikel 1 ‘Zone voor verblijfsrecreatieve en kernversterkende functies’ bepalen:

“§1. De zone is bestemd voor verblijfsrecreatieve functies en andere kernversterkende functies. Ook openbare groene en verharde ruimten zijn toegelaten als hoofdfunctie.

§2. Naast de verblijfsrecreatieve functies zijn volgende kernversterkende functies toegelaten op alle bouwlagen:

- wonen onder de vorm van eengezins- of meergezinswoningen;
- kantoren;
- diensten;
- onderwijsvoorzieningen;
- socioculturele voorzieningen;
- recreatieve voorzieningen;
- kleine werkateliers.

§3. Volgende kernversterkende functies zijn enkel toegelaten op het gelijkvloers en op voorwaarde dat ze ruimtelijk verenigbaar zijn in de woonomgeving:

- kleinhandel;
- restaurants, cafés en andere vormen van drank- en eetgelegenheden.

§4. Volgende functies worden binnen de zone niet toegelaten:

- Collectieve woonvormen zoals kamerwoningen, studentenhuisvesting, kloosters en opvangtehuizen;
- Gemeenschapsvoorzieningen met een gesloten karakter, zoals een gevangenis, een detentiehuis, een gesloten instelling;
- Groothandel;
- Discotheek, fuifzaal en dancings;
- Industriële, grote en middelgrote ondernemingen.”

De toelichting bij § 4 van deze voorschriften luidt:

“Sommige functies dragen niet bij aan de sociale dynamiek en verweving van functies binnen het centrumgebied van Zelzate en worden niet toegelaten.”

3.33. Met het bestreden besluit van 20 maart 2026 schorst de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw de uitvoering van het gemeenteraadsbesluit van 26 januari 2026 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk RUP.

Het bestreden besluit is als volgt gemotiveerd:

“Het RUP ‘Verblijfsrecreatie’ bestaat uit 3 deelplannen in de kern van Zelzate. Het gemeentebestuur beoogt volgens de plandocumenten voor deze drie sites een functie als verblijfsaccommodatie planologisch te bestendigen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zelzate heeft het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan overeenkomstig de decretale bepalingen tijdens de procedure voor advies voorgelegd aan

het departement Omgeving, de deputatie en aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (GECORO).

Het ongunstig advies van het departement Omgeving aan het gemeentebestuur verleen[d] op 13 juni 2025 is als volgt geformuleerd:

‘Voorliggend advies volgt naar aanleiding van de voorlopige vaststelling van bovenvermeld plan. Dit dossier kent een omstandige historiek. We refereren naar de overwegingen in ons eerder advies naar aanleiding van de schriftelijke adviesronde. De plandocumenten bevatten ten gronde geen nieuwe elementen in voorliggende fase. De overwegingen die eerder aanleiding gaven tot een voorbehoud blijven relevant en worden hernomen. In deze ambtelijke adviesronde kan het gemeentebestuur ervoor opteren om een plenaire vergadering te organiseren i.f.v. interbestuurlijke dialoog. Dit kan zinvol kan zijn omwille van onderstaande overwegingen die eerder zijn mee[ge]geven in ons advies naar aanleiding van de startnota en die nog steeds actueel zijn blijkens de inspraakreacties. Uit de procesnota blijkt namelijk dat er gedurende de publieke raadpleging een bezwaarschrift ingediend werd tegen het planinitiatief namens de Regie der Gebouwen en de Belgische staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie. De Regie is eigenaar van het voormalig hotel-restaurant Den Hof, dat deel uitmaakt van deelgebied 2 in de startnota van het RUP en de site wenst om te vormen naar een detentiehuis.

In eerste instantie is verdere dialoog tussen het gemeentebestuur en de Regie der Gebouwen aangewezen. Er zijn mijn bestuur verder geen nieuwe elementen bekend zodat ons voorbehoud in eerdere adviezen wordt hernomen.

Het plangebied van voorliggend gemeentelijk RUP heeft betrekking op drie sites die gelegen zijn in de kern van Zelzate waaronder het bovenvermelde hotel-restaurant ‘Den Hof’, te benoemen als deelplan 2.

Er wordt een voorbehoud geformuleerd tegen voorliggend RUP omdat voorliggend planinitiatief niet los gezien kan worden van de bovenvermelde elementen en redelijkerwijs aangenomen kan worden dat een verordenend instrument door het gemeentebestuur op een oneigenlijke manier wordt aangewend om de functiewijziging voor een individuele casus ingegeven vanuit een hoger algemeen belang en met een gelijkaardig profiel (collectief verblijf) tegen te gaan zonder dit te gedegen te onderbouwen vanuit een planmatige ruimtelijke benadering. Dit blijkt ook uit de planuitwerking, meer bepaald de stedenbouwkundige voorschriften met een gerichte limitatieve oplijsting zonder duidelijk onderbouwde ruimtelijke begrippen & criteria, behoudens dat in de toelichting is opgenomen dat ‘Sommige functies dragen niet bij aan de sociale dynamiek en verweving van functies binnen het centrumgebied van Zelzate en worden niet toegelaten: Gemeenschapsvoorzieningen met een gesloten karakter, zoals een gevangenis, een detentiehuis, een gesloten instelling.’

We verwijzen als nieuw element ook naar de uitspraak ten gronde van de Raad van State aangaande de gemeentelijke verordening ‘houdende de goedkeuring van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening betreffende het verbod tot wijzigen van een bestaande verblijfsrecreatieve functie in een andere (hoofd)functie’. De RvS is van oordeel dat de

bestreden gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, ofschoon reglementair van aard, de regeling van een individuele casus beoogt. ‘Aldus wordt het bestreden besluit als verordenend instrument op een oneigenlijke manier aangewend.’ Hetzelfde geldt evenwel ook voor een RUP. Ook een RUP mag als verordenend instrument niet op een oneigenlijke manier worden aangewend voor de regeling van een individuele casus.

Blijkens de historiek en de planuitwerking van het gemeentelijk RUP is het zondermeer duidelijk dat de intentie van het gemeentebestuur in essentie gericht is op het uitsluiten van een penitentiair centrum. Nog steeds is in de stedenbouwkundige voorschriften restrictief opgenomen dat een detentiehuis niet toegelaten is.

Een penitentiair centrum of detentiehuis is een kleinschalige inrichting waar veroordeelden tot en met 3 jaar hun straf uitzitten. Bewoners leven er in kleine groepen (van 20 tot 60) en worden er intensief en op maat begeleid. Elke dag actief werken aan re-integratie en zelfstandig zijn staan centraal. Detentiehuisen horen thuis in de kernen om de band met de samenleving zo goed mogelijk te behouden. In een dergelijke setting krijgen de bewoners zo de beste kansen om volop te werken aan hun re-integratie. Mogelijke bewoners zijn veroordeeld voor een gevangenisstraf van 3 jaar of minder. Het gaat om mensen met een laag veiligheidsrisico die op basis van strenge criteria worden geselecteerd. Ook bezoek is onder bepaalde randvoorwaarden mogelijk. Penitentiaire centra vallen niet te vergelijken met een volwaardige gevangenissen die eerder in de stedelijk[e] gebieden thuishoren. Ze zijn wel onderworpen aan dezelfde regelgeving als de gevangenissen. Dat betekent o.a. dat de bewoners strikte regels moeten naleven, ze dezelfde verplichtingen hebben als gedetineerden in een gevangenis en dat zij aan strenge voorwaarden moeten voldoen om het detentiehuis te mogen verlaten. Toestemming is nodig om het huis te verlaten, zoals voor een sollicitatie.

Uit het arrest van de RvS nr. 262.461 van 21 februari 2025 blijkt o.m. dat de gemeente duidelijk op de hoogte was van de intenties van de Regie der Gebouwen om het hotel-restaurant ‘Den Hof’ om te vormen tot detentiehuis.

Het voormalige hotel ‘Den Hof’ is gelegen in het centrum van Zelzate op een boogscheut van het busstation. Het is vlot ontsloten richting R4. Het gebouwenbestand is in goede staat en bevindt zich op een ruime kavel die maatregelen toelaat om eventuele hinder en overlast naar de burens te milderen. De ontsluitende Stationsstraat laat twee kruisende wagens toe en beschikt in beide richtingen over een voetpad.

Het bundelen van de ontwikkelingen in de kernen is volgens het RSV een van de doelstellingen voor het buitengebied. Voor de gemeente Zelzate dient deze bundeling [te] gebeuren in de kern van Zelzate die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen als hoofddorp is geselecteerd.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wil in het buitengebied de centrumfunctie van de kernen versterken. Een multifunctionele ontwikkeling en het verweven van functies en activiteiten staan daarbij voorop. Ook de aan het wonen gekoppelde gemeenschaps- en

nutsvoorzieningen moeten worden geconcentreerd in de kernen van het buitengebied. Er wordt gestreefd naar de verweving van de verschillende activiteiten (onderwijs, huisvesting, cultuur, welzijnszorg). Een penitentiair centrum of detentiehuis dient worden beschouwd als een vorm van aan het wonen gekoppelde gemeenschapsvoorziening die thuishoort in een kern.

De doelstelling van multifunctionaliteit en verweving van functies uit het RSV houdt in dat uitsluiting van specifieke functies expliciet moet worden gemotiveerd. De gemeente toont evenwel op geen enkele wijze aan dat de eventuele omvorming van het leegstaande hotel 'Den Hof' naar detentiehuis de goede plaatselijke ruimtelijke ordening schaadt. Er valt niet in te zien waarom de toegelaten kantoren, diensten en allerhande voorzieningen de goede plaatselijke ruimtelijke ordening niet zouden schaden en een detentiehuis wel.

De opdracht van de Regie der Gebouwen past in de legitieme uitrol van detentiehuizen over het ganse grondgebied van België en vloeit voort uit het federale beleid om te streven naar een menswaardig detentiebeleid. Van de gemeente Zelzate mag verwacht worden dat zij loyaal meedenkt en meewerkt met de federale overheid om een detentiehuis op haar grondgebied mogelijk te maken...'

Tijdens het openbaar onderzoek werd één bezwaarschrift ingediend namens de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie en de Regie der Gebouwen, Instellingen van Openbaar Nut. In het bezwaarschrift wordt in wezen gesteld dat voorliggend gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de uitvoering van beleid van de federale overheid voor het huisvesten van een detentiehuis (penitentiair centrum) in het voormalig hotel 'Den Hof' doorkruist.

De GECORO verleende op 4/11/2025 een gunstig advies. In het advies worden het bezwaar en het ongunstig advies van het departement Omgeving weerlegd in essentie op basis van gemeentelijke beleidsopties.

Op 26 januari 2026 heeft de gemeenteraad van Zelzate het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld. Het definitief vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan werd inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. De overwegingen aangehaald in de gemeenteraadsbeslissing, met verwijzing naar het gunstig advies van de GECORO, reiken ten gronde geen nieuwe elementen aan in antwoord op het ongunstig advies van het departement Omgeving en het bezwaar namens de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie en de Regie der Gebouwen. Uit het dossierverloop blijkt dat niettegenstaande het herhaaldelijk geformuleerd voorbehoud het gemeentebestuur het plan ongewijzigd definitief vastgesteld heeft. De overwegingen aangehaald in het ongunstig advies van het departement Omgeving aan het gemeentebestuur tijdens de procedure geven dit afdoende aan.

De intentie van het gemeentebestuur is in wezen gericht op het verhinderen van een penitentiair centrum. De restrictieve opname in de stedenbouwkundige voorschriften dat een detentiehuis niet toegelaten is toont dit aan.

Het gemeentebestuur wendt op een oneigenlijke manier een verordenend instrument aan om de functiewijziging voor een individuele casus ingegeven vanuit een hoger algemeen belang en met een gelijkaardig profiel (collectief verblijf) tegen te gaan zonder dit te onderbouwen vanuit een planmatige ruimtelijke benadering.

Een penitentiair centrum of detentiehuis is een kleinschalige inrichting waar veroordeelden tot en met 3 jaar hun straf uitzitten. Bewoners leven er in kleine groepen (van 20 tot 60) en worden er intensief en op maat begeleid. Elke dag actief werken aan re-integratie en zelfstandig zijn staan centraal. Detentiehuisen horen thuis in de kernen om de band met de samenleving zo goed mogelijk te behouden. In een dergelijke setting krijgen de bewoners zo de beste kansen om volop te werken aan hun re-integratie. Mogelijke bewoners zijn veroordeeld voor een gevangenisstraf van 3 jaar of minder. Het gaat om mensen met een laag veiligheidsrisico die op basis van strenge criteria worden geselecteerd. Ook bezoek is onder bepaalde randvoorwaarden mogelijk.

Penitentiaire centra vallen niet te vergelijken met een volwaardige gevangenissen die eerder in de stedelijk[e] gebieden thuishoren. Ze zijn wel onderworpen aan dezelfde regelgeving als de gevangenissen. Dat betekent o.a. dat de bewoners strikte regels moeten naleven, ze dezelfde verplichtingen hebben als gedetineerden in een gevangenis en dat zij aan strenge voorwaarden moeten voldoen om het detentiehuis te mogen verlaten. Toestemming is nodig om het huis te verlaten, zoals voor een sollicitatie. Het voormalige hotel 'Den Hof' is gelegen in het centrum van Zelzate op een boogscheut van het busstation. Het is vlot ontsloten richting R4. Het gebouwenbestand is in goede staat en bevindt zich op een ruime kavel die maatregelen toelaat om eventuele hinder en overlast naar de burens te milderen. De ontsluitende Stationsstraat laat twee kruisende wagens toe en beschikt in beide richtingen over een voetpad.

Het bundelen van de ontwikkelingen in de kernen is volgens het RSV één van de doelstellingen voor het buitengebied. Voor de gemeente Zelzate dient deze bundeling gebeuren in de kern van Zelzate die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen als hoofddorp is geselecteerd.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wil in het buitengebied de centrumfunctie van de kernen versterken. Een multifunctionele ontwikkeling en het verweven van functies en activiteiten staan daarbij voorop. Ook de aan het wonen gekoppelde gemeenschaps- en nutsvoorzieningen moeten worden geconcentreerd in de kernen van het buitengebied. Er wordt gestreefd naar de verweving van de verschillende activiteiten (onderwijs, huisvesting, cultuur, welzijnszorg). Een detentiehuis dient beschouwd te worden als een vorm van aan het wonen gekoppelde gemeenschapsvoorziening die thuishoort in een kern.

De doelstelling van multifunctionaliteit en verweving van functies uit het RSV houdt in dat uitsluiting van specifieke functies expliciet moet worden gemotiveerd. De gemeente toont evenwel op geen enkele wijze aan dat de eventuele omvorming van het leegstaande hotel 'Den Hof' naar detentiehuis de goede plaatselijke ruimtelijke ordening schaadt. Er valt niet in te zien waarom de toegelaten kantoren, diensten en allerhande

voorzieningen de goede plaatselijke ruimtelijke ordening niet zouden schaden en een detentiehuis wel.

Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Zelzate werd goedgekeurd door de deputatie op 11 oktober 2007. Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgemaakt in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorziet niet expliciet in de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Verblijfsrecreatie’. Het algemeen beleid inzake gewenste toeristisch-recreatieve structuur bepaalt onder meer dat in de kernen wordt gestreefd naar een maximale verweving van recreatie met de woonfunctie en met andere voorzieningen. Ook de gewenste structuur voor het deel Oud-Zelzate waarin het voormalige hotel is gelegen, bevestigt dat het ruimtelijk beleid erop gericht is om kernversterkend te werken. Geen enkele optie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan motiveert dat gemeenschapsvoorzieningen met een gesloten karakter zouden uitgesloten moeten worden.

De motieven die in de toelichtingsnota de relatie met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan verwoorden zijn algemeen en onbepaald geformuleerd. Op geen enkele wijze wordt een afdoende feitelijke en juridische grondslag aangereikt om de uitsluiting van een detentiehuis ter hoogte van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’ in uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan te verantwoorden.”

IV. Tussenkost

4. De Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, en de Regie der Gebouwen blijken voordeel te halen uit de bestreden beslissing en hebben er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moet hun verzoek tot tussenkost worden ingewilligd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

5. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de tussenkomende partijen opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord. Overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel wordt de zaak behandeld bij uiterst dringende noodzakelijkheid en derhalve binnen een termijn van vijftien dagen of minder, wanneer zulks in het opschrift wordt vermeld.

VII. Ernst van het enige middel

Uiteenzetting van het enige middel

7. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van “de bepalingen van art. 2.2.23 VCRO en de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet evenals het voorzorgsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als de beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij betoogt dat geen van de in het bestreden besluit aangevoerde motieven kan worden ondergebracht onder de limitatief in artikel 2.2.23 VCRO opgesomde schorsingsgronden die de hogere overheid toelaten een gemeentelijk RUP te schorsen. Zo poneert het bestreden besluit dat het gemeentelijk RUP niet in overeenstemming is met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) dat in het buitengebied de centrumfuncties van de kernen wenst te versterken. Het gemeentelijk RUP wordt door de gemeente Zelzate echter net opgemaakt om haar centrumfuncties te versterken. Dat die niet voor elke kern van elke gemeente dezelfde kan zijn, spreekt voor zich. Het beleid dient een afweging te maken tussen

de bestaande ruimtelijke structuur en de gewenste ruimtelijke structuur, zonder de ruimtelijke draagkracht voor de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Het bestreden besluit maakt dan ook niet inzichtelijk op welke wijze het gemeentelijk RUP strijdig zou zijn met het RSV. De aangehaalde doelstellingen van het RSV beperken zich tot het bundelen van ontwikkelingen in de kernen, het stimuleren van multifunctioneel ruimtegebruik en het verweven van functies en activiteiten. Uit deze algemene beleidsprincipes kan niet zonder meer worden afgeleid dat een detentiehuis als een aan wonen gekoppelde gemeenschapsvoorziening moet worden beschouwd die noodzakelijkerwijze in een gemeentelijke kern thuishoort. En als ze thuishoort in een kern van een gemeente in het buitengebied, wordt nergens inzichtelijk gemaakt waarom ze in de kern van Zelzate zou thuishoren. Nergens in het bestreden besluit wordt concreet aangetoond waarom de specifieke aard en impact van een penitentiaire inrichting verenigbaar zouden zijn met de beoogde ruimtelijke structuur en functies van de kern van de gemeente Zelzate.

Het gemeentelijk RUP vormt net een uitvoering van het RSV, alsook van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS). Het bestreden besluit miskent voorts dat een schorsing slechts mogelijk is wanneer een gemeentelijk RUP strijdig is met een beleidskader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Aan deze voorwaarde is *in casu* geenszins voldaan. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dat in opmaak is, lijkt aan te geven dat het wenst in te zetten op “bruisende woonkernen”, hetgeen net datgene is waar ook het gemeentelijk RUP wenst op in te zetten. Het is ook onjuist dat het schorsingsbesluit doet uitschijnen dat een gemeentelijk RUP niet bepaalde functies zou kunnen vastleggen. De verwijzing door het bestreden besluit naar het beleid van de federale overheid met betrekking tot de inplanting van een detentiehuis in het voormalig hotel ‘Den Hof’ is niet pertinent in het licht van de beoordelingscriteria van artikel 2.2.23 VCRO.

Een schorsingsbesluit van een gemeentelijk RUP dat onvoldoende is gemotiveerd of waarin de motieven niet uit het besluit zelf blijken,

tast de rechtszekerheid aan. De niet-naleving van de motiveringsplicht ondermijnt ook het vertrouwensbeginsel.

Beoordeling

8.1. Artikel 2.2.23, § 2, eerste lid, VCRO luidt:

“§2. Het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan alleen worden geschorst of vernietigd:

1° als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan uitvoering geeft aan een optie uit het gemeentelijk beleidsplan ruimte waarbij de Vlaamse Regering of de deputatie voorbehoud heeft gemaakt conform artikel 2.1.11, § 2, tweede lid;

1° /1 als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan uitvoering geeft aan een beleidskader van het gemeentelijk beleidsplan ruimte dat de Vlaamse Regering niet meer geldig heeft verklaard conform artikel 2.1.5, § 2, tweede lid, of dat de provincieraad niet meer geldig heeft verklaard conform artikel 2.1.8, § 2, tweede lid;

1° /2 als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kennelijk onverenigbaar is met een beleidskader of, in voorkomend geval, een ontwerp van beleidskader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het provinciaal beleidsplan ruimte;

2° als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan strijdig is met een gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of, in voorkomend geval, met een ontwerp van gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, tenzij de Vlaamse Regering, respectievelijk de provincieraad daarmee haar instemming conform artikel 2.2.18, § 1, derde lid, heeft verleend;

3° als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening of met bindende delen van een door de Vlaamse Regering vastgesteld beleidsplan;

4° wegens de niet-naleving van een substantiële vormvereiste;

5° wegens strijdigheid met de bepalingen inzake compensatie als vermeld in artikel 2.2.6/1.”

Het bepaalde in 1°/2 van artikel 2.2.23, § 2, eerste lid, VCRO werd ingevoegd bij artikel 42, 6°, van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ (hierna: het decreet van 8 december 2017).

Artikel 214 van het decreet van 8 december 2017 bepaalt:

“§ 1. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen blijft van kracht tot het wordt vervangen door het eerste Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

[...]

Artikel 2.2.16, § 3, 1°, en artikel 2.2.23, § 2, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ze golden tot voor de datum van inwerkingtreding van artikel 23 van dit decreet, aangevuld met de door dit decreet ingevoegde mogelijkheid om de definitieve vaststelling van het provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan in kwestie te vernietigen, zijn van toepassing zolang het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van kracht is. De bepalingen in kwestie van voormelde codex gelden echter niet ten aanzien van provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die vastgesteld worden nadat een eerste provinciaal of gemeentelijk beleidsplan ruimte is vastgesteld.”

Vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 23 van het decreet van 8 december 2017 bepaalde artikel 2.2.23, § 2, 1°, VCRO:

“§ 2. Het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan alleen worden geschorst:

1° als het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kennelijk onverenigbaar is met een structuurplan [...].”

8.2. Gezien de voormelde bepalingen, maakt de verenigbaarheid van het gemeentelijk RUP met de bepalingen van het RSV op het eerste gezicht wel degelijk een toetsingsgrond van artikel 2.2.23 VCRO uit.

8.3. De verzoekende partij lijkt niet te betwisten dat de gemeente Zelzate een gemeentelijke kern in het buitengebied betreft. Het bestreden besluit wijst er *prima facie* op goede gronden op dat “[h]et bundelen van de ontwikkelingen in de kernen [...] volgens het RSV één van de doelstellingen voor het buitengebied [is]”, dat “[v]oor de gemeente Zelzate [...] deze bundeling [dient te] gebeuren in de kern van Zelzate die in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen als hoofddorp is geselecteerd”, en voorts, dat het RSV “in het buitengebied de centrumfunctie van de kernen [wil] versterken”, waarbij een “multifunctionele ontwikkeling en het verweven van functies en activiteiten [...] voorop [staan]”, dat “de aan het wonen gekoppelde gemeenschaps- en

nutsvoorzieningen moeten worden geconcentreerd in de kernen van het buitengebied”, en dat “[e]r wordt gestreefd naar de verweving van de verschillende activiteiten”. Op het eerste gezicht moet met het bestreden besluit aangenomen worden dat een detentiehuis “dient beschouwd te worden als een vorm van aan het wonen gekoppelde gemeenschapsvoorziening die thuishoort in een kern”.

8.4. Artikel 1, § 4, van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP verbiedt “[g]emeenschapsvoorzieningen met een gesloten karakter, zoals een gevangenis, een detentiehuis” binnen de ‘Zone voor verblijfsrecreatieve en kernversterkende functies’ (zie randnummer 3.32).

8.5. Uit de feiten (randnummer 3.4 en volgende) blijkt *prima facie* een niet aflatend verzet van de gemeente Zelzate tegen de komst van een detentiehuis op de site van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’. Met ’s Raads arrest nr. 262.461 van 21 februari 2025 werd in dit verband vastgesteld dat de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening deze specifieke casus beoogt en dat de gemeente Zelzate het instrument van de verordening op een oneigenlijke manier heeft aangewend (zie randnummer 3.16). Niettegenstaande ’s Raads schorsingsarrest nr. 258.022 van 24 november 2023 volhardde de gemeente Zelzate in haar verzet tegen een detentiehuis op de site van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’, en keurde haar gemeenteraad op 18 december 2023 een BGO goed met eenzelfde strekking als de onwettig bevonden gemeentelijk stedenbouwkundige verordening, en dit – luidens artikel 3 van de BGO – “[i]n afwachting van de inwerking[ging]treding van een gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan”.

8.6. In de huidige stand van de rechtspleging neemt de Raad van State aan dat de gemeente Zelzate het gemeentelijk RUP, in navolging van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, op een oneigenlijke manier heeft aangewend, in het kader van haar aanhoudend verzet tegen de komst van het detentiehuis op de site van het voormalige hotel-restaurant ‘Den Hof’. Dat de Raad van State er in zijn onder randnummer 8.5 vermelde arresten – naar aanleiding van de beoordeling van een ander middel dan het middel waarbij het oneigenlijke

gebruik van de verordening werd aangenomen – op gewezen heeft dat de gemeente voor het uitvaardigen van een bestemmingsvoorschrift enkel bevoegd is middels de opmaak van een gemeentelijk RUP, doet niet anders besluiten.

8.7. Gezien het voormelde, wordt in het bestreden besluit op het eerste gezicht terecht geoordeeld dat “[d]e intentie van het gemeentebestuur [...] in wezen gericht [is] op het verhinderen van een penitentiair centrum”, dat “niet [valt] in te zien waarom de toegelaten kantoren, diensten en allerhande voorzieningen de goede plaatselijke ruimtelijke ordening niet zouden schaden en een detentiehuis wel”, en dat het gemeentelijk RUP in dit opzicht niet verenigbaar is met het RSV, zoals bedoeld in artikel 2.2.23, § 2, eerste lid, 1^o/2, VCRO, voorheen artikel 2.2.23, § 2, 1^o, VCRO.

8.8. Het bestreden besluit lijkt aldus terecht op de voormelde schorsingsgrond te zijn gestoeld. De desbetreffende motivering komt de Raad van State op het eerste gezicht als afdoende voor. De overige kritieken betreffen *prima facie* overtollige motieven en kunnen niet tot vernietiging leiden.

8.9. Het enige middel is niet ernstig.

9. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

1. De verzoeken tot tussenkomst in het administratief kort geding van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, en de Regie der Gebouwen, worden ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Stephan De Taeye, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door

Karin Meerschaut, griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Stephan De Taeye