

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.252 van 28 juni 2011
in de zaak A. 196.358/X-14.555.**

In zake : de stad OUDENBURG
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Katia Bouve
 kantoor houdend te 8420 DE HAAN
 Mezenlaan 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves François
 kantoor houdend te 8790 WAREGEM
 Eertbruggestraat 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 april 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 24 februari 2010 van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport waarbij de goedkeuring wordt onthouden aan het bijzonder plan van aanleg “Oudenburg Centrum-Noord” van de stad Oudenburg, bestaande uit een plan van de bestaande toestand en een bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meral Kalin, die loco advocaat Katia Bouve verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3. De gemeenteraad van de verzoekende partij heeft op 29 november 2001 principieel beslist tot de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (hierna: het GRS).

4. Onder meer “gelet op de nood aan bijkomende woongelegenheden in Oudenburg” en “de nood aan uitbreiding van de Abdijhoeve”, besluit de voormelde gemeenteraad op 26 oktober 2006 tot de voorlopige aanvaarding van het ontwerp van bijzonder plan van aanleg (hierna: het BPA) “Oudenburg Centrum Noord”, omvattende een plan met de bestaande

toestand, een ontwerpbestemmingsplan, een toelichtingsnota (met bijlagen) en een voorstel voor stedenbouwkundige voorschriften.

5. Volgens het bij koninklijk besluit van 26 januari 1977 vastgestelde gewestplan Oostende-Middenkust ligt het beheersingsgebied van het voornoemde ontwerpplan (ca. 27 ha) volledig in agrarisch gebied.

6. In de toelichtingsnota bij het ontwerp van BPA “Oudenburg Centrum Noord” wordt onder meer gesteld, dat “bij de behoefte-raming wonen (...) uit de confrontatie van het juridisch aanbod op gemeentelijk niveau en de nieuwbouwbehoefte voor de ganse gemeente een tekort (blijkt) van 63 woongelegenheden voor de eerste planperiode (2002-2007) en een tekort van 46 woongelegenheden voor de tweede planperiode (2007-2012)”, dat “wanneer de klassieke trend van opeenvolging van dossiers: eerst structuurplan dan opmaak van een RUP, wordt toegepast (...) de stad Oudenburg een hele tijd geen mogelijkheden tot ontwikkeling van woningen (zal) kunnen aanbieden”, en dat “om dit te vermijden (...) de stad de inertie van de dossiers (wil) tegengaan door nu reeds een BPA op te starten (dat) tijdig de nood van het tekort aan woongelegenheden kan lenen (lees: lenigen)”.

Als besluit bij de voornoemde behoefte-raming wordt in de toelichtingsnota onder meer gesteld:

“(...). Aansluitend op het hoofddorp Oudenburg-Ettelgem zal dus nieuwe woonruimte moeten gecreëerd worden. Dit kan via een (gedeeltelijke) aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden of via realiseren van nieuwe gebieden. Rekening houdend met een gemiddelde dichtheid van 15 wo/ha zal er tot 2012 een oppervlakte van ca. 7,5 ha (112 woongelegenheden) moeten worden aangesneden. Voor de tweede planperiode zal er een oppervlakte van ca. 2,7 ha moeten gerealiseerd worden”.

In de rubriek “8 Zoekzones voor nieuwe woonontwikkeling” van de toelichtingsnota wordt gesteld:

“8.1 Basisprincipes

Binnen het PRS is de kern Oudenburg-Ettelgem geselecteerd als ‘structuurondersteunend hoofddorp’. De overige kernen werden niet geselecteerd en worden dan ook beschouwd als ‘overige

woonconcentraties'. Dit wil zeggen dat de aangroei van het aantal huishoudens en dus de nieuwe woonontwikkeling moet opgevangen worden nabij het hoofddorp.

Om te voldoen aan de woonbehoefte tot 2012 moet er bij een vooropgestelde gemiddelde dichtheid van 15 w/ha een oppervlakte van ongeveer 7,5 ha worden aangesneden. Bij het zoeken en afwegen van mogelijke locaties moet er rekening gehouden worden met een aantal principes en factoren:

- Direct aansluitend bij het hoofddorp;
- Een goede ontsluiting;
- De compactheid van de kern: de afstand tot de verschillende voorzieningen;
- Karakteristieken van de aanpalende woongebieden;
- De landschappelijke, natuurlijke en agrarische waarde van het te ontwikkelen gebied en van de omgeving;
- De waterhuishouding van het gebied - de watertoets;
- De interne kwaliteiten van het gebied;
- De ligging tot het openbaar vervoersnetwerk;
- De bestaande gewestplanbestemming van het te ontwikkelen gebied en van de omgeving.

8.2 Zoekzones

De nieuwbouwbehoefte op (...) vangen kan men via de (gedeeltelijke) aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden en/of het aansnijden van agrarisch gebied.

Oudenburg-Ettelgem telt twee woonuitbreidingsgebieden volgens de gewestplanbestemming:

WOONUITBREIDINGSGEBIED 'ETTELGEM'

Het woonuitbreidingsgebied van Ettelgem, gelegen binnen de rode omlijning, is reeds grotendeels ingevuld. Het bevat nog 3 onbebouwde zones (roze kleur). Het meest westelijk gedeelte wordt gebruikt als bufferbekken en komt voor bebouwing niet in aanmerking. Het noord-westelijk onbebouwd deel heeft een oppervlakte van ca. 7800 m²; het zuid-oostelijk deel een oppervlakte van ca. 2200 m². Rekening houdend met een dichtheid van 15 woningen/ha, kunnen er in dit deel nog een 7-tal woningen opgericht worden.

WOONUITBREIDINGSGEBIED 'OUDENBURG WEST'

Dit gebied is volgens het gewestplan gelegen in woonuitbreidingsgebied en heeft volgens de landbouw-typeringskaart een 'lage waardering'. Het gebied is echter deels ingenomen door een bedrijf van wegenbouw. Bovendien ligt het perifeer ten aanzien van de kern Oudenburg.

Naast deze twee woonuitbreidingsgebieden zijn er nog twee zoekzones die eventueel voor woonontwikkeling in aanmerking komen.

ZOEKZONE 'OUDENBURG NOORD-OOST'

Het gebied sluit direct aan bij de centrumzone van de kern Oudenburg met al zijn voorzieningen, handelszaken, diensten,... en is aan twee zijden (west en zuid) ingesloten door woonwijken. Aan de noord- en oostzijde is het gebied begrensd door de Cottenweg waarlangs bebouwing voorkomt. Deze bebouwing varieert van een gesloten, half-open tot landelijke bebouwing. Het gebied is niet gelegen binnen of in de buurt van een biologisch waardevol element. Binnen of in de nabije omgeving van het

gebied komen geen risicozones voor overstromingen voor. De nabijheid van de waterlopen van 3de categorie en de specifieke kenmerken van het omliggend gebied ('Oudenburgs Vaardeken, kanaal,...') scheppen mogelijkheden voor het integreren van het element water bij de ontwikkeling van het gebied.

Goede ontsluitingsmogelijkheden: de nabijheid van een gewestweg, tevens centrumstraat. De toegankelijkheid van het gebied kan tevens verspreid worden over de aanpalende gemeentewegen. Het gebied omvat het puntrelict/beschermd monument 'abdijhoeve', wat een delicaat gegeven is maar tevens een uitdaging waarbij een oplossing geboden kan worden aan de ontwikkelingsperspectieven van het horeca-complex Abdijhoeve.

Vanuit landbouwkundig oogpunt heeft het gebied volgens de landbouwtyperingskaart een 'hoge waardering' en op de GAS-kaart is het gebied bijna volledig opgenomen, binnen het 'agrarisch gebied'.

ZOEKZONE 'OUDENBURG-OOST'

Een ander mogelijk gebied voor woonontwikkeling is een gebied ten zuidoosten van de kern van Oudenburg.

Het gebied is niet gelegen binnen of in de buurt van een biologisch waardevol element of in de buurt van een gaaf landschap, ankerplaats, puntrelict, dorpsgezicht of beschermd monument.

Op de GAS-kaart is het gebied opgenomen als 'structureel aangetast - uitsluiten uit agrarisch gebied'.

Ter hoogte van de Stedebeek is echter een risicozone voor overstromingen waardoor verder bebouwing op deze locatie niet wenselijk is.

8.3 Besluit

Het woonuitbreidingsgebied te Ettelgem kan nog worden afgewerkt met een 7-tal woningen.

Het woonuitbreidingsgebied ten westen van de kern van Oudenburg wenst de stad niet te ontwikkelen voor wonen, met de hoofdreden dat het gebied te ver is afgelegen ten aanzien van de kern van Oudenburg met al haar faciliteiten. Op deze locatie een nieuwe woonontwikkeling realiseren zou een verdere uitdeining van stad Oudenburg met zich meebrengen.

Het realiseren van een nieuwe woonontwikkeling zou de verkeersdruk in de Goedeboterstraat verhogen wat niet wenselijk is. De verkeersdruk in de Keiweg verhogen is evenmin wenselijk gezien het recreatieve belang van de Plassendalevaart en het (...) belang van de regionale fietsas lang(s)heen de vaart.

Dit woonuitbreidingsgebied heeft een oppervlakte van ca. 15,3 ha.

De stad Oudenburg wil er in de toekomst werk van maken om deze oppervlakte te herbestemmen. Gezien de aanwezigheid van een bedrijf, dat een vrij grote oppervlakte van deze zone inneemt, moet deze problematiek in een ruimer kader worden onderzocht (structuurplan). Hoe dan ook wil ze deze 15,3 ha op een andere locatie voor wonen bestemmen.

De deelgemeente Westkerke en Roksem beschikken respectievelijk over 3 en 1 woonuitbreidingsgebied, die grotendeels onbebouwd zijn. Aangezien deze deeltukken niet geselecteerd zijn door het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan komen deze woonuitbreidingsgebieden niet meer in aanmerking voor verdere ontwikkeling. Ook deze oppervlaktes wil de stad Oudenburg in het 'structuurondersteunend hoofddorp' herbestemmen.

De stad Oudenburg wenst het gebied Oudenburg noord-oost te ontwikkelen om volgende redenen:

- Woonontwikkeling op deze locatie zorgt voor een ‘afwerking’ van het centrum van Oudenburg, rondom de eigenlijke kern. Dergelijke planning stemt overeen met het principe van ‘bundeling’ zoals vooropgesteld in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
- ruimtelijke-functionele aspecten: het gebied sluit direct aan bij de kern en heeft een zeer goede bereikbaarheid en dit voor zowel de zwakke weggebruiker als voor auto's. Dergelijke buurt zal ongetwijfeld heel wat jonge gezinnen aantrekken. Kinderen kunnen veilig met de fiets of te voet vlot de scholen in het centrum van Oudenburg bereiken.
- infrastructurele aspecten: in het zuiden van het studiegebied is reeds een collector aanwezig waarop het DWA van de te ontwikkelen gezinswoningen kan worden aangesloten, dus een besparing op de kosten voor rioleringswerken.
- verkeersaspecten: in de Abdijlaan is nu reeds een ‘pijpekop’ aangelegd waarop kan worden aangesloten voor het nieuw te ontwikkelen gebied. Het huidig wegprofiel van de Abdijlaan is voldoende ruim en kan bijkomende verkeersdruk probleemloos aan. De aansluiting van de Abdijlaan op de Stationstraat (= verbindingsweg centrum — N358) zorgt ongetwijfeld voor een vlotte verkeersafwikkeling”.

7. Tijdens het over het ontwerp van BPA “Oudenburg Centrum Noord” gehouden openbaar onderzoek worden twee bezwaren ingediend. Deze bezwaren worden door de Provinciale Commissie voor Ruimtelijke Ordening van West-Vlaanderen (hierna: de Procoro) als volgt beoordeeld:

“Beide bezwaarschriften werden gezamenlijk ondertekend door diverse bewoners van de aangrenzende straten (Cotteweg, Stationsstraat, Abdijlaan en Zomerweg).

Bezwaarschrift 1, ontvangen op 1 december 2006

Bezwaar tegen de ontsluiting van de hoofdas van de woonprojectzone langs de Cotteweg. Deze straat is ongeschikt (te smal, onvoldoende verlicht) om de woonzone te ontsluiten. De ontsluiting dient te gebeuren via de Abdijlaan of de Stationsstraat.

In het plan zit de Cotteweg mee inbegrepen. De voorschriften laten toe dat de weg wordt verbreed en beter wordt ingericht in functie van een langzame verkeersafwikkeling. Eveneens wordt de sloop voorzien van de woning op de hoek van de Cotteweg en de Stationsstraat, die een verbreding van de straat ook zal vereenvoudigen.

Conclusie: het bezwaarschrift wordt ontvankelijk, doch ongegrond verklaard.

Bezwaarschrift 2, ontvangen op 18 december 2006

Bezwaar tegen het voorgestelde plan omwille van volgende redenen:

- verloren gaan van het landelijk karakter van de buurt en het teniet doen van het cultuurhistorisch patrimonium;
- verloren gaan van rust en stilte in het bestaande landbouwgebied;

- drukker worden van de Cottenweg met verhoging van verkeer, lawaaihinder en onveiligheid;
- vrees voor wateroverlast;
- vraag rond behoefte aan nieuwe bouwgrond.

De Procoro kan begrip opbrengen voor de bekommernissen rond de huidige kwaliteiten van de bestaande open ruimte. Het gemeentebestuur kan echter op basis van een degelijke ruimtelijke afweging tot het besluit komen om landbouwgebied om te vormen tot woongebied. Deze ruimtelijke afweging wordt echter onvoldoende teruggevonden in de toelichting, zeker in relatie met de nog vrijliggende woonuitbreidingsgebieden in de omgeving. Het bezwaar kan op dat punt als gegrond worden beschouwd.

Hetzelfde geldt voor de vrees voor wateroverlast en de vraag rond de behoefte aan nieuwe bouwgrond. Ook hierover oordeelt de Procoro dat zowel het weerleggen van de mogelijke watergevoeligheid van het gebied, als de behoefteberekening van bijkomende woningen onvoldoende wordt aangetoond om het aansnijden van dergelijke oppervlakte landbouwgebied op deze locatie te verantwoorden. Bij voorkeur wordt de inname van een dergelijke zone afgewogen ten opzichte van andere potentiële zones in het kader van de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Met betrekking tot de mogelijke gevolgen ten aanzien van een stijging van de verkeersdruk en onveiligheid worden in de voorschriften garanties ingeschreven om hiervoor de nodige maatregelen te treffen. Op dit vlak wordt het bezwaarschrift ongegrond verklaard.

Conclusie: het bezwaarschrift wordt ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond verklaard”.

Inzake het voormelde ontwerpplan geeft de Procoro het volgende advies:

“Aanvullend aan de deels gegrond verklaarde bekommernissen uit de bezwaarschriften wenst de Procoro nog volgende opmerkingen te formuleren.

In het kader van de afbakening van gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur van Vlaams niveau werd bij beslissing door de Vlaamse regering het agrarisch gebied ter hoogte van het BPA beleidsmatig herbevestigd. Dit betekent dat eventuele bestemmingswijzigingen met de nodige terughoudendheid worden beoordeeld. In dit concrete geval betekent dit zelfs dat een concrete herbestemming van dit herbevestigd landbouwgebied naar een niet-agrarische functie enkel mogelijk is vanuit een globale visie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (cf. omzendbrief R0/2005/01). Op heden beschikt Oudenburg nog niet over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

De uitbreiding van de aanwezige hotelfunctie met bijkomende kamers en bijkomende accommodatie is wel mogelijk met een BPA. De voorschriften voor deze zone in het voorliggende BPA bieden echter onvoldoende garanties voor een kwalitatieve uitbreiding van het bestaande historisch patrimonium. Deze site wordt trouwens in het ontwerp als een ‘inbreiding’ beschouwd, aangezien er van uitgegaan wordt dat aanpalend een

woongebied wordt uitgebouwd. In het licht van het voorgaande is dit echter nog geen zekerheid.

Vanuit de hierboven aangehaalde opmerkingen en het deels gegrond verklaard bezwaarschrift, geeft de PROCORO aan het college van burgemeester en schepenen een ongunstig advies over dit ontwerp BPA. Het is wenselijk dat een dergelijk planinitiatief wordt gekaderd binnen een gemeentelijk ruimtelijk structuurplanningsproces, waarbij de totale ruimtelijke ontwikkeling van Oudenburg in beeld komt. Gezien de herbevestiging van de gewestplanbestemming door de Vlaamse regering is dit zelfs een absolute randvoorwaarde.

De PROCORO dringt er nogmaals op aan dat het gemeentebestuur initiatief neemt voor de oprichting van een eigen gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening, zoals decretaal voorzien”.

8. Op 29 november 2007 besluit de gemeenteraad van de verzoekende partij tot het definitief aanvaarden van het ontwerp van BPA “Oudenburg Centrum Noord”, omvattende het plan met de bestaande toestand, het bestemmingsplan, het ontwikkelingsvisieplan, de toelichtingsnota met bijlagen en het ontwerp van stedenbouwkundige voorschriften alsook de bijzondere motiveringsnota. In dat besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“(…)

overwegende dat het advies van de PROCORO niet bindend is;

overwegende dat de opmerkingen die in de be(z)waarschriften werden geformuleerd worden weerlegd in de uitgebreide toelichtingsnota, waarin nu ook een watertoets en een berekening van het buffervolume werden opgenomen, en waar ook een woonbehoeftenstudie en een analyse van de verschillende zoekzones werden aan toegevoegd;

overwegende dat de eigen opmerkingen van de PROCORO worden weerlegd in de bijzondere motiveringsnota, zonder datum, opgesteld door de opdrachthoudende ontwerper;

dat deze weerlegging als volgt kan worden samengevat:

overwegende dat de PROCORO op 21 juni 2007 stelt dat volgens de omzendbrief RO/2005/01 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, de herbestemming van een herbevestigd landbouwgebied naar een niet-agrarische functie enkel mogelijk is vanuit een globale visie uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat Oudenburg nog niet over een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan beschikt;

dat de gemeente volgens de PROCORO aldus de herbevestigde landbouwgebieden niet (via een BPA) kan herbestemmen;

overwegende evenwel dat artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bepaalt dat een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan ook kan worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, op voorwaarde evenwel dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen; dat BPA's die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, slechts tot 1 mei 2008 definitief kunnen worden aangenomen indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; overwegende dat het BPA Oudenburg Centrum Noord voorlopig aangenomen werd op 26 oktober 2006, dit is vóór 1 november 2006; dat de voorwaarde dat het BPA in overeenstemming moet zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan hier dus niet geldt;

overwegende dat de gemeenteraad op 29 november 2001 de beslissing genomen heeft tot opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (en tot vaststelling van de gunningswijze en de gunningsvoorwaarden en goedkeuring van het ontwerpbestek inzake een dienstenopdracht voor de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan);

dat het college van burgemeester en schepenen op 11 februari 2002 de opdracht voor de opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan heeft toegewezen aan de wvi;

dat het BPA Oudenburg Centrum Noord voldoet aan de principes van het RSV en van het provinciaal ruimtelijk structuurplan;

dat er bijgevolg gesteld kan worden dat hiermee voldaan is aan de decretale bepaling die het mogelijk maakt om via een BPA af te wijken van het gewestplan;

overwegende dat een gewestplan dat door een beslissing van de Vlaamse regering en een omzendbrief beleidsmatig is herbevestigd onmogelijk afbreuk kan doen aan deze decretale voorwaarden, of daar voorwaarden aan kan toevoegen;

dat dit een miskennis inhoudt van de hiërarchie van de rechtsnormen;

dat de beperking van de afwijkingsmogelijkheid, door het opleggen van een bijkomende voorwaarde, bijgevolg elke rechtsgrond mist en bovendien in strijd en tegenspraak is met de uitdrukkelijke bedoelingen en bewoordingen van artikel 14, vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996; (...)"

9. In haar ongunstig advies van 17 januari 2008 stelt de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen onder meer het volgende:

“(…)
 OVEREENSTEMMING MET HET PROVINCIAAL RUIMTELIJK
 STRUCTUURPLAN WEST-VLAANDEREN

Het voorliggende BPA wordt getoetst aan het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen (PRS-WV), goedgekeurd bij ministerieel besluit van 6 maart 2002.

Oudenburg werd in het PRS-WV geselecteerd als structuurondersteunend hoofddorp wat impliceert dat dit dorp structuurondersteunend is voor wonen en werken in het buitengebied en een bovenlokale verzorgende rol heeft. De ruimtelijke ontwikkelingen voor Oudenburg dienen te worden aangegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De behoefte aan bijkomende woongelegenheden dient gestaafd te worden in een gemeentelijke woonbehoeftestudie (...).

Ruimtelijke impact van de opties in het plangebied

Het GRS Oudenburg is in een onvoldoende ver uitgewerkt stadium teneinde als basis te kunnen dienen voor de opties in voorliggend BPA. Het BPA legt ontwikkelingen vast die een grote ruimtelijke impact hebben op de toekomstige ruimtelijke structuur van de dorpskern Oudenburg. Het is aangewezen dat dergelijke grote ingrepen -in (het) bijzonder de bestemming van een nieuw woongebied van 25ha- onderzocht worden in een ruimer kader van het GRS en niet als voorafname op dit planproces.

De deputatie gaat er ook vanuit dat indien er al een behoefte kan worden aangetoond voor het aansnijden van woningen in het structuurondersteunend hoofddorp Oudenburg (...), in eerste instantie de vrijliggende woonuitbreidingsgebieden worden aangesneden. Indien de gemeente nog beschikt over woonuitbreidingsgebied, maar omwille van ruimtelijke redenen verkiest om agrarisch gebied aan te snijden, dan dient eenzelfde oppervlakte van woonuitbreidingsgebied te worden gelijktijdig omgezet naar landbouwgebied. Dergelijke 'ruiloperaties' worden bij voorkeur onderzocht in het GRS, zodat een afstemming kan gebeuren met de agrarische sector.

Wat betreft de voorzien(e) parkzone met meergezinswoningen worden tevens vragen gesteld omtrent de typologie van de aldaar voorziene woningbouw. De vraag stelt zich sterk of het voorzien van dergelijk grote bou(w)volumes (kroonlijst 9m; hoogte 15m) met meergezinswoningen geen schaalbreuk vormt met het bestaande bebouwde weefsel van Oudenburg.

De uitbreiding van de aanwezige hotelfunctie met bijkomende kamers en bijkomende accommodatie is ons inziens wel mogelijk met een BPA. De uitbreiding van de aanwezige hotelfunctie met bijkomende kamers en 7 kleine vakantiewoningen is aanvaardbaar gezien de schaal van de aanwezige bebouwing (cf uitbreiding hotel) en de eerder beperkte impact van de 7 kleine vakantiewoningen.

Woonbehoefte

In het PRS-WV werd een methodiek opgenomen voor de opmaak van een woonbehoeftestudie (PRS-WV p.241 e.v.). Tevens is de omzendbrief RO/2002/03 in verband met het opmaken (er)van goedgekeurd. De woonbehoeftestudie in de toelichtingsnota werd hieraan getoetst en volgende opmerkingen kunnen worden gemaakt omtrent deze studie:

- Met voorliggend BPA worden een woonbehoefte berekend en bestemmingen vastgelegd voor de periode 2007-2017, terwijl er nog geen nieuwe taakstelling wonen (herziening RSV) gekend zijn. De deputatie gaat daarom enkel akkoord met een verrekening van behoefte voor de periode 2007-2012 en dit op voorwaarde dat de

gemeente Oudenburg haar toegewezen taakstelling (periode 1991-2007; 625 woningen) gerealiseerd heeft. Het BPA gaat dus verder dan wat kan worden toegestaan.

- Mogelijke reconversie en verdichtingsmogelijkheden op het grondgebied van Oudenburg vormen een effectief onderdeel van het juridisch aanbod aan bouwmogelijkheden. Dit aspect ontbreekt bij het overzicht aan bouwmogelijkheden.
- Ook de leegstaande woningen in Oudenburg vormen een onderdeel van het aanbod. Van belang is dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de kortdurige leegstand (woningen die vandaag te koop/huur worden aangeboden) en de langdurige leegstand (woningen op de gemeentelijke lijst met verkrotte en leegstaande woningen). Dit aspect werd onvoldoende onderzocht waardoor het cijfer leegstaande woningen in de toelichtingsnota in vraag wordt gesteld;
- De behoefteberekening is niet gebeurd volgens de formule die wordt vermeld in de omzendbrief RO/2002/03 i.v.m. het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie.
- Bij de confrontatie van juridisch aanbod en nieuwbouwbehoefte wordt een extra behoefte van 60 woningen ingerekend om reden dat 'er in werkelijkheid (e)en tekort van 60 eenheden is om de markt van vraag en aanbod in evenwicht te houden'. Een dergelijke correctie is niet conform de methodiek in het PRS-WV of de omzendbrief RO/2002/03.
- De frictieleegstand wordt op een maximum van 3,5% geschat. Uit de toelichting blijkt dat deze op het terrein slechts 1,7% is. Er wordt onvoldoende aangetoond waarom deze frictieleegstand zo groot moet zijn. Volgens het PRS-WV dient de frictieleegstand zich te situeren ergens tussen 2-3%.

Gelet op bovenstaande opmerkingen maakt de deputatie voorbehoud op de resultaten van de woonbehoeftestudie en daarmee op de aansnijding van bijkomende ruimte voor woningen. Het is aangewezen dat de woonbehoefte wordt herberekend rekening houdende met vermelde opmerkingen. Deze studie moet dan de hoegrootheid van de mogelijke aan te snijden oppervlakte aan woongebied bepalen.

Het is tevens duidelijk dat er een goede fasering voorhanden is waarbij elke fase kan ontwikkeld worden met garanties voor een kwalitatieve ruimtelijke ordening.

Sociale woningen

Het PRS-WV geeft aan dat bij de ontwikkeling van een nieuwe woonzone groter dan 1 ha er minstens 25% sociale woningen (dienen te) worden voorzien. Het streefdoel is een menging/verweving tussen private en sociale woningen binnen het plangebied. Daarbij dienen deelzone(s) 'te worden (...) voorzien met' een bijhorend onteigeningsplan of een optie overeenkomst (indien de gronden kunnen verworven worden).

In het dossier worden geen deelzones voor sociale huisvesting voorzien. De gemeente maakt tevens geen gebruik van de afwijkingsmogelijkheden die de deputatie toestaat(t) als redenen om af te wijken van de 25%-regel (m.n. via een lokaal woonplan of schriftelijke bevestiging door de sociale

bouwmaatschappij, ocmw- en gemeenteraad dat ze de sociale woningen niet kunnen realiseren).

De toegevoegde raamovereenkomst tussen de verkavelaar en de sociale bouwmaatschappij De Mandel biedt bovendien onvoldoende (garanties) dat sociale woningen er komen gezien artikel 6 van dit raamakkoord stelt dat de 25% sociale woningen slecht(s) zullen verwezenlijkt worden ‘onder voorbehoud door de raad van bestuur van De Mandel’. Dit raamakkoord slaat enkel op de zone voor ééngezinswoningen (zone 1) en niet op de parkzone voor méérgezinswoningen (zone 2).
(...)”.

10. Bij het bestreden besluit van 24 februari 2010 onthoudt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport de goedkeuring aan het bijzonder plan van aanleg “Oudenburg Centrum-Noord” van de stad Oudenburg, bestaande uit een plan van de bestaande toestand en een bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften. Dat besluit luidt als volgt:

“Gelet op het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 gewijzigd bij de decreten van 19 december 1998, 18 mei 1999, 26 april 2000, 13 juli 2001, 8 maart 2002, 19 juli 2002, 21 november 2003 en 22 april 2005;

Gelet op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst;

Gelet op het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid inzonderheid op artikel 8;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd bij het decreet van 17 december 1997, wat de bindende bepalingen betreft, en op het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2003 houdende definitieve vaststelling van een herziening van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd bij het decreet van 19 maart 2004, wat de bindende bepalingen betreft;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater,

Gelet op het koninklijk besluit van 26 januari 1977 houdende goedkeuring van het gewestplan Oostende-Middenkust;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009;

Gelet op het ministerieel besluit van 6 maart 2002 houdende goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen;

Gelet op de beslissing van de gemeenteraad van de stad Oudenburg van 29 november 2007 waarbij het bijzonder plan van aanleg ‘Oudenburg Centrum-Noord’, bestaande uit een toelichtingsnota, een plan van de

bestaande toestand, een ontwikkelingsvisie en een bestemmingsplan met bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften definitief werd aanvaard;

Gelet op voormelde beslissing van de gemeenteraad waaruit blijkt dat er tijdens het openbaar onderzoek van het betreffend bijzonder plan van aanleg dat plaatsvond van 17 november 2006 tot en met 18 december 2006 2 bezwaarschriften werden ingediend; dat beide bezwaarschriften gezamenlijk werden ondertekend door diverse bewoners van de aangrenzende straten; dat de bezwaarschriften deels door de PROCORO werden weerlegd en deels worden bijgetreden; dat over de bezwaren met betrekking tot het verloren gaan van het landelijk karakter van de buurt en het cultuurhistorisch patrimonium, het verloren gaan van rust en stilte in het gebied, vrees voor wateroverlast en de vraag rond de behoefte aan nieuwe bouwgrond door de PROCORO werd geoordeeld dat de toelichting bij het plan onvoldoende antwoord biedt op deze bezwaren;

Gelet op het bij die beslissing gevoegd dossier waaruit blijkt dat de bij het artikel 19 van voornoemd decreet gecoördineerd op 22 oktober 1996 voorgeschreven formaliteiten vervuld zijn;

Gelet op het ongunstig advies van de Provinciale Commissie voor Ruimtelijke Ordening, gegeven op 21 juni 2007;

Gelet op het ongunstig advies van de deputatie van West-Vlaanderen, gegeven op 17 januari 2008, voor het aansnijden van bijkomende ruimte voor woning en het gunstig advies voor de uitbreiding van de aanwezige hotelfunctie met bijkomende kamers en 7- tal kleine vakantiewoningen;

Overwegende dat het bijzonder plan van aanleg een oppervlakte heeft van ongeveer 27 ha en gelegen is in het noordoosten van Oudenburg; dat het plangebied in het zuiden en het westen begrensd wordt door bebouwing, met kernbebouwing in de zuidwestelijke hoek; dat in deze hoek tevens de Abdijhoeve (onderdeel van de geklasseerde Sint(-)Pietersabdij) gesitueerd is; dat de omgeving ten noorden en ten oosten van het plangebied wordt gekenmerkt door een open agrarisch landschap met aanwezigheid van clusterbebouwing en een hoevecomplex;

Overwegende dat het bijzonder plan van aanleg als doel heeft af te wijken van het gewestplan voor de realisatie van nieuwe woonontwikkelingen (ongeveer 25 ha) en een uitbreiding van de Adbijhoeve; dat een afwijking van de bestemming van het gewestplan moet worden gemotiveerd volgens de decretale bepalingen (coördinatiedecreet art. 14); dat dit impliceert dat de ruimtelijke afweging van het plan moet gebeuren op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen;

Overwegende dat Oudenburg in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen geselecteerd is als kern in het buitengebied; dat het voorzien van dergelijke nieuwe woonontwikkeling en het creëren van bijkomend woonaanbod moet kaderen binnen en in overeenstemming zijn met een gemeentelijke ruimtelijke visie zoals voorzien in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zich nog maar in de fase van de opmaak van het voorontwerp bevindt; dat de voorgestelde locatie op basis van een ruimtelijke afweging (bebouwde ruimte, agrarische, natuurlijke en landschappelijke structuur) voor de hele gemeente als meest geschikte locatie naar voor moet komen en dat de behoefte aan bijkomende woningen moet worden aangetoond;

Overwegende dat de toelichtingsnota een locatiestudie bevat waarbij 4 mogelijke locaties worden afgewogen; dat het plangebied een aaneengesloten blok landbouwgrond betreft met een aanzienlijke omvang (ca 27 ha groot); dat de gronden volgens de landbouwtyperingskaart een hoge waardering hebben; dat de zone een actief uitgebaat en waardevol agrarisch gebied betreft; dat het een gaaf gebied betreft dat niet versnipperd is en hoge natuurwaarden heeft, zoals vermeld in de startnota van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat bijgevolg vanuit het principe van oordeelkundig ruimtegebruik voorbehoud dient te worden gemaakt met betrekking tot het aansnijden van de site; dat de planopzet essentieel in strijd is met de opties van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen aangezien een structurele aantasting van het agrarische gebied wordt veroorzaakt;

Overwegende dat het plangebied gelegen is in het bij besluit van de Vlaamse Regering van 31/03/06 herbevestigd agrarisch gebied voor de regio Kust-Polders-Westhoek; dat de omzendbrief RO/2005/01 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor gemeenten die nog geen goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan hebben niet in de mogelijkheid voorziet om binnen het herbevestigd agrarisch gebied door middel van een BPA bijkomend woongebied te creëren aangezien deze mogelijkheid niet voorkomt in de in de omzendbrief opgenomen beperkte lijst van mogelijke toepassingen; dat het standpunt van de gemeenteraad bij de definitieve aanvaarding dat een herbevestiging van het agrarisch gebied geen afbreuk doet aan de decretale mogelijkheid om via een BPA af te wijken van het gewestplan, of daar voorwaarden kan aan toevoegen, derhalve niet kan bijgetreden worden;

Overwegende dat onvoldoende rekening gehouden wordt met de aanwezigheid van archeologische vindplaatsen in en rond het plangebied; dat in de geplande bestemming immers weinig of geen ruimte is voor een in situ-behoud van de archeologische waarden, waardoor een vernieling van het archeologisch erfgoed onafwendbaar lijkt; dat dit element onvoldoende heeft gespeeld in het locatieonderzoek;

Overwegende dat de geplande woonontwikkeling afbreuk doet aan het historische kader van de Abdijhoeve;

Overwegende dat in de locatiestudie de zoekzone ‘Oudenburg-Oost’ onvoldoende is onderzocht; dat deze locatie immers enkele belangrijke voordelen biedt met name dat het gebied niet is gelegen binnen of in de buurt van een biologisch waardevol element of in de buurt van een gaaf landschap, ankerplaats, puntrelict, dorpsgezicht of beschermd monument, dat het gebied een voor de landbouw structureel aangetast gebied is, dat uitgesloten kan worden uit het agrarisch gebied, dat het gebied niet werd opgenomen binnen de afbakening van het herbevestigd agrarisch gebied en net als de gekozen locatie deze locatie goed aansluit op de kern van Oudenburg; dat echter ter hoogte van de Stedebeek een risicozone voor overstromingen aanwezig is; dat zonder verder onderzoek wordt besloten dat bebouwing op deze locatie niet wenselijk is; dat niet wordt onderzocht of deze zoeklocatie niet deels kan aangesneden worden om woonontwikkeling te voorzien, ondanks het feit dat deze locatie talrijke

voordelen biedt in vergelijking met bijvoorbeeld de gekozen site ‘Oudenburg noord-oost’;

Overwegende dat uit het bovenstaande blijkt dat de afweging van het beperkt aantal zoekzones onvoldoende diepgaand werd uitgevoerd;

Overwegende dat, indien de gemeente nog beschikt over woonuitbreidingsgebied, maar omwille van ruimtelijke redenen verkiest om agrarisch gebied aan te snijden, eenzelfde oppervlakte van woonuitbreidingsgebied gelijktijdig dient te worden omgezet naar landbouwgebied en een planologische ruil dus noodzakelijk is; dat dergelijke ruiloperaties bij voorkeur worden onderzocht in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zodat een afstemming kan gebeuren met de agrarische sector;

Overwegende dat de woonbehoeftestudie uit de toelichtingsnota door de Deputatie werd onderzocht; dat hieruit blijkt dat de woonbehoeftestudie een overschatting inhoudt van de werkelijke woonbehoefte; dat de bijgevoegde woonbehoeftestudie een aan te snijden oppervlakte van ca. 7,5 ha voorziet voor de eerste planperiode 2007-2012 en een bijkomende oppervlakte van ca. 2,7 ha voor de tweede planperiode tot 2017; dat enkel rekening gehouden kan worden met de woonbehoefte voor de eerste planperiode; dat voorliggend plan sterk deze behoefte overschrijdt; dat alleen al de eerste fase volstaat om te voorzien in de behoeften tot 2012; dat voor de tweede en de derde fase in de behoeftestudie nog geen behoefte werd aangetoond; dat voor het aansnijden van deze fasen een nieuwe woonbehoeftestudie vereist is; dat dergelijke bijkomende procedure niet kan ingeschreven worden in een BPA; dat de mogelijkheid tot het inbouwen van een fasering in een BPA sowieso niet voorzien is in de wetgeving;

Overwegende dat kan gesteld worden dat voorliggend plan niet in overeenstemming is met de principes van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat voorliggend plan niet kan worden goedgekeurd zolang de gemeentelijk(e) visievorming (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) niet verder wordt uitgewerkt; dat hiermee de visie wordt bijgetreden in het ongunstig advies van de PROCORO;

Overwegende dat voorliggend plan verder een uitbreidingszone voor de Abdijhoeve voorziet; dat hierbij vooreerst uitgegaan dient te worden van het respect voor het monument; dat voor deze site de commerciële en toeristische belangen ondergeschikt zijn aan de waarde van het monument; dat de rustige groene ligging, de binnenkoer met terras en de tuin met uitzicht op de polders en het historisch kader belangrijke troeven vormen voor de Abdijhoeve; dat de realisatie van nieuwe vakantiewoningen tussen de hoeve en de open ruimte ervoor zal zorgen dat de hoeve uit haar historische context wordt gehaald (de ligging aan de rand van het dorp in een gaaf open landschap); dat de historische ontwikkeling en de relatie tussen de Abdijhoeve en de onmiddellijke omgeving wordt genegeerd; dat de aangehaalde redenering van invulling niet geldt bij niet-realisatie van de geplande woonontwikkeling;

Overwegende dat het plan en de bijbehorende voorschriften onvoldoende garantie bieden voor de ruimtelijke kwaliteit op de hoevesite; dat een uitbreiding slechts mogelijk is wanneer de visie en uitwerking van het project kan aantonen dat de uitbreiding ruimtelijk, visueel, historisch en

architecturaal de draagkracht van het beschermd monument niet aantast; dat de inrichting van een parking voorzien wordt binnen de bouwvrije strook die een zichtas vanuit de Stationsstraat op de historische toegangspoort moet vrijwaren; dat niet duidelijk is in welke mate een parking op deze plaats bijdraagt aan de belevingswaarde van de Abdijhoeve;

Overwegende dat het plan dus niet kan garanderen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de architecturale waarde en de historische context van de Abdijhoeve, dat deze planopties uit voorzorg worden onthouden van goedkeuring; dat hiermee de visie wordt bijtreden in het ongunstig advies van de PROCORO; dat, omwille van voormelde inhoudelijke redenen, niet kan ingegaan worden op het gunstig advies van de Deputatie; dat bijkomend kan opgemerkt worden dat het advies van de Deputatie het standpunt van de PROCORO onvoldoend(e) gemotiveerd weerlegt en hierbij verkeerdelijk uitgaat van de inrichting zoals voorgesteld op het bijgevoegde plan ‘Ontwikkelingsvisie’ (onder andere een 7-tal kleine vakantiewoningen); dat deze inrichting echter geen representatieve vertaling is van de zeer grote bouwmogelijkheden die het ontwerp-BPA biedt (onder andere een terreinbezetting met gebouwen van 40 %);

Overwegende dat dit niet betekent dat (...) een beperkte uitbreiding van de Abdijhoeve op zich onbespreekbaar is; dat een uitbreiding van de historische bebouwing evenwel voorafgaandelijk en grondig dient doorgesproken met de administratie Onroerend Erfgoed; dat hieruit een nieuw planinitiatief kan volgen dat maximaal respect vertoont voor de historische waarden van de Abdijhoeve en omgeving;

Overwegende dat onvoldoende argumenten worden aangedragen met betrekking tot de typologie van de voorziene bebouwing binnen de parkzone met meergezinswoningen, gezien het voorzien van dergelijk grote bouwvolumes (kroonlijst 9m; hoogte 15m) met meergezinswoningen een schaalbreuk vormt met het bestaande bebouwde weefsel van Oudenburg;

Overwegende dat in 2005 reeds ten zuiden van het plan een BPA (BPA Onze Lieve Vrouwekerk - gedeeltelijke herziening) voorgelegd werd waarin onder andere een toeristisch-recreatief bezoekerscentrum werd gepland; dat om een totaal overzicht te krijgen van de gehele site (inclusief de verschillende voorziene uitbreidingen en de motivering) de ontwikkelingsmogelijkheden voor de hele site best in één plan worden opgenomen;

Overwegende dat het plangebied gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied; dat dit binnen de polder weinig relevant is aangezien het ganse poldergebied overstroombaar is vanuit de zee en een werking heeft als communicerende vaten, dat afvoer van water door de polders altijd noodzakelijk is om de veiligheid van de Belgische kustpolders te garanderen; dat door verdere bebouwing de polder een areaal aan mogelijke buffering van water verliest; dat gelet op bovenvermelde argumenten voor onthouding van goedkeuring van het plan de watertoets evenwel niet doorweegt bij de besluitvorming;

BESLUIT:

Enig artikel. Het bijzonder plan van aanleg ‘Oudenburg Centrum-Noord’ van de stad Oudenburg, bestaande uit een plan van de bestaande toestand en een bestemmingsplan met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften, wordt onthouden van goedkeuring”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

11. In haar enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van het beginsel dat elke bestuurshandeling moet worden gedragen door in rechte en in feite deugdelijke motieven.

De verzoekende partij stelt dat het bestreden besluit een cascade van overwegingen inhoudt, waarbij niet steeds duidelijk is of elke overweging bedoeld is als een draagkrachtig “weigeringsmotief”. De verzoekende partij overloopt systematisch de verschillende overwegingen, om telkens te concluderen dat de overweging geen deugdelijk weigeringsmotief kan uitmaken. De verzoekende partij splitst haar enig middel (ondeugdelijke motivering) op in evenveel onderdelen als mogelijke weigeringsmotieven en geeft per onderdeel aan welke rechtsregel er volgens haar eventueel geschonden is, naast het materieel motiveringsbeginsel dat een deugdelijke motivering vereist.

De verzoekende partij onderscheidt twaalf motieven.

11.1. In een eerste middelonderdeel inzake een “1^{ste} motief” voert de verzoekende partij bijkomend de schending aan van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet). Als “1^{ste} motief” haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan:

“Overwegende dat Oudenburg in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen geselecteerd is als kern in het buitengebied; dat het voorzien van dergelijke nieuwe woonontwikkeling en het creëren van bijkomend woonaanbod moet kaderen binnen en in overeenstemming zijn met een gemeentelijke ruimtelijke visie zoals voorzien in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zich nog maar in de fase van de opmaak van het voorontwerp bevindt; dat de voorgestelde locatie op basis van een ruimtelijke afweging (bebouwde ruimte, agrarische, natuurlijke en landschappelijke structuur) voor de hele gemeente als meest geschikte locatie naar voor moet komen en dat de behoefte aan bijkomende woningen moet worden aangetoond;”.

In de voormelde overweging wordt, aldus de verzoekende partij, in essentie gesteld dat volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

(hierna: het RSV) nieuwe woonontwikkeling in de kern van het buitengebied moet gebeuren volgens de ruimtelijke visie van het GRS.

Volgens de verzoekende partij is dat motief kennelijk foutief. Het RSV vereist immers geen ruimtelijke visie in een GRS. Het RSV schrijft bepaalde principes voor. Deze principes moeten in een van het gewestplan afwijkend BPA worden gerespecteerd. In dezen is dit het geval. Om dit aan te tonen, voert de verzoekende partij inzake “de relevante bepalingen (lees: ‘principes’) van het RSV” aan wat volgt :

“•Het RSV stelt uitdrukkelijk dat duurzame ontwikkeling niet los staat van de maatschappij en dat ontwikkelingen in een bepaald gebied niet los staan van ontwikkelingen in andere gebieden (in ruimtelijke context), noch van de maatschappelijke dynamiek (in maatschappelijke context ...).

In de toelichtingsnota van BPA wordt op een uitvoerige wijze aangetoond dat wel degelijk van een samenhangende benadering werd vertrokken, waarbij alle maatschappelijke en ruimtelijke aspecten aan bod komen. Er kan daarbij niet worden ontkend dat er in Oudenburg een pertinente maatschappelijke vraag is naar bijkomende woningen. Ook dit is aangetoond in de toelichtingsnota.

•Door de uitdrukking in het RSV ‘Vlaanderen: open en stedelijk’ wordt het fenomeen van suburbanisering van het wonen aan de kaak gesteld (...). Als één van de basisdoelstellingen wordt het bundelen van het wonen in de kernen van het buitengebied vooropgesteld (...).

Ook volgens het ruimtelijk principe ‘Gedeconcentreerde bundeling’ (...) moet het voorzien van woningen, in een landelijk gelegen woonkern als Oudenburg, het best gebeuren bij de kern van deze woonkern. De bundeling streeft een selectieve concentratie na van de groei van onder meer het wonen zodat precies de ongebreidelde suburbanisatie en de versnippering van het buitengebied wordt vermeden. Het RSV zegt letterlijk (...): ‘Concentratie biedt mogelijkheden voor het draagvlak van de steden en de kernen van het buitengebied ...’.

Zoals in de toelichtingsnota wordt aangetoond is de gekozen locatie naar maximalisatie van ‘geconcentreerde bundeling’ in feite zelfs de enige mogelijke optie.

•Volgens het RSV is het duidelijk dat ook die delen van het buitengebied die een bebouwde ruimte omvatten en waaronder ook de daarin gelegen woonkernen worden begrepen, ontwikkelingskansen moeten krijgen.

Oudenburg moet volgens het RSV dus ontwikkelingskansen krijgen.

•Dat het ruimtelijk beleid in het buitengebied gericht is op het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het verweven van de belangrijke structurerende elementen, betekent niet dat het buitengebied wordt ‘bevroren’ (...). Met betrekking tot het wonen en de verzorgende activiteiten wordt de ruimtelijke ontwikkelingen in de kernen van het buitengebied geconcentreerd. Als principe stelt het RSV dat de groei in het buitengebied plaatsvindt volgens de vooropgestelde verhouding tussen het woningbestand in de kernen en dat in de stedelijke gebieden in 1991 en dat

binnen deze verhouding ontwikkelingen van woonkernen gelegen in het buitengebied mogelijk blijven (...). Het RSV voorziet voor West-Vlaanderen nog steeds 33% van de behoefte aan bijkomende woningen in het buitengebied (...).

Het RSV onderschrijft tevens het belang van de gemeentelijke woonbehoeftenstudies zonder deze expliciet te koppelen aan een GRS.

Een GRS is derhalve geen conditio sine qua non voor een verdere woonontwikkeling in Oudenburg.

Niets belet een woonontwikkeling in een BPA. Overigens voorziet artikel 14 van het Coördinatiedecreet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot de opmaak van een BPA (dat afwijkt van het Gewestplan) ‘op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen’.

Wat dus moet gebeuren is een ‘ruimtelijke afweging’ indien wordt afgeweken van het Gewestplan. Wat eveneens moet gebeuren is het respecteren van de principes van het RSV. Maar nergens wordt bepaald dat deze afweging en het rekening houden met de principes moet gebeuren in een GRS. Wat zou dan overigens nog de inhoud zijn van artikel 14 van het Coördinatiedecreet? Verzoekster komt hier verder nog op terug.

- Het RSV (...) stelt dat ook in het buitengebied naast de renovatie van bestaande woningen een behoefte bestaat aan bijkomende woningen.

Uit de toelichtingsnota bij het BPA blijkt dat deze behoefte ook bestaat in de Stad Oudenburg. Ook hier komt verzoekster nog op terug.

- Het RSV stelt dat ‘de behoefte aan bijkomende woningen (woongelegenheden) dient te worden opgevangen in de bestaande kernen’ en ‘dat verschuivingen (van bestemmingen vastgelegd in bestaande aanlegplannen, zoals bvb het gewestplan) op bepaalde plaatsen wenselijk of noodzakelijk kunnen zijn’ (...). Tevens wordt daarbij gesteld dat een voldoende woondensiteit en woningendifferentiatie moet worden nagestreefd.

Ook met dit principe van het RSV is het BPA Oudenburg Centrum Noord volledig in overeenstemming”.

Met het BPA Oudenburg Centrum Noord wordt, aldus de verzoekende partij, gestreefd naar het bereiken van een gebiedsgerichte ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied. In het bestreden besluit wordt ten onrechte gesteld dat bijkomende woningen in het door het provinciaal ruimtelijk structuurplan (hierna: het PRS) als hoofddorp geselecteerde Oudenburg zouden uitgesloten zijn zonder GRS. Er dient hier bovendien onderlijnd te worden dat met het voorgestelde project een omruiling wordt beoogd met excentrisch gelegen woonuitbreidingsgebieden waarvan de aansnijding vanuit ruimtelijk en stedenbouwkundig oogpunt veel minder opportuun, zo niet onverantwoord is.

De verzoekende partij voert voorts aan dat zij overigens niet enkel kan verwijzen naar de toelichtingsnota voor wat betreft de “ruimtelijke

afweging”, maar ook naar haar nota van 22 mei 2008, die bijkomend nog werd overgemaakt aan de verwerende partij en waarin nog de volgende aanvullende motivering werd gegeven:

“De voorgestelde wijziging van bestemming van het betreffende areaal landbouwgrond naar woongebied is volgens het stadsbestuur meer verantwoord dan het aansnijden van excentrisch gelegen woonuitbreidingsgebieden. De redenen voor dit standpunt worden zeer uitvoerig weergegeven in de bij het BPA-ontwerp gevoegde toelichtingnota.

De situering van het betreffende gebied ten opzichte van de kern van de stad Oudenburg is zo centraal, dat men als het ware kan spreken van het gelegen zijn ‘onder de kerktoren’. Het plangebied vormt, zuiver ruimtelijk gezien, een ‘insteek’ in het bestaande woongebied. Vanuit deze feitelijkheid is het stadsbestuur overtuigd dat het op deze locatie voorzien van in hoofdzaak een woonfunctie gerechtvaardigd is, ook vanuit de visie van de gewenste ruimtelijke structuur van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Het argument van de Procoro, waarbij wordt gesteld dat de kwaliteit van de open ruimte hier dient te worden benadrukt en waarmee zij één van de bezwaren gedeeltelijk volgt, is precies omwille van deze zeer centrale ligging in de woonkern niet te verantwoorden. De relatie tussen het wonen, de tertiaire sector en de gemeenschapsvoorzieningen is hierbij van een niet te onderschatten belang. Vanuit de metafoor van het RSV, ‘Vlaanderen open en stedelijk’ is het bijna een evidentie dat het betreffende plangebied wordt voorbehouden voor de invulling van stedelijke functies, waarbij het ‘wonen’ primordiaal is.

Kenmerkend is ook dat er zich ten noorden en ten oosten van het plangebied bebouwing bevindt die niet ten behoeve is van de landbouw maar uitsluitend bestaat uit zuiver residentiële woningen die omwille van hun ligging in het agrarisch gebied zonevreemd zijn. Hierbij dient gesteld dat dit in oorsprong geen nieuwe woningen zijn maar wel woningen die aldaar historisch ontstaan en gegroeid zijn. Bij het verder ontwikkelen van haar gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zal het stadsbestuur ook ten aanzien van deze woningen proberen een rechtszekere toestand aan te bieden.

In de toelichtingsnota (...) worden de zoekzones voor nieuwe woonontwikkelingen in ogenschouw genomen. Hieruit blijkt, met redenen omkleed, zeer duidelijk dat de bestaande nog bouwvrij zijnde woonuitbreidingsgebieden onmogelijk een realistische en ruimtelijk verantwoorde oplossing bieden voor het invullen van de reële woonbehoefte voor het geheel van de Oudenburgse agglomeratie. Ze bevinden zich op een dermate afstand van de stadskern dat een aansnijding ervan geenszins kernversterkend zal werken.

Tot slot van dit item wil het stadsbestuur nog opmerken dat met de voorgestelde en voorziene woningen, bestaande uit een verantwoorde mix van diverse woningtypologieën, een woondichtheid wordt bereikt die wordt vooropgesteld in het RSV (voor woonkernen gelegen in het buitengebied is dat minimum 15 woningen per hectare). De ontworpen stedenbouwkundige

voorschriften voorzien opgelegde ruimtelijke criteria (= verordenend karakter) die de vergunningverlenende overheid (in eerste instantie en in hoofdzaak het college van burgemeester en schepenen) toelaten om alle stedenbouwkundige aanvragen op hun ruimtelijke, stedenbouwkundige en architecturale merites te evalueren”.

Volgens de verzoekende partij heeft zij met de toelichtingsnota en de aanvullende nota de overeenstemming van het geplande met de principes van het RSV aangetoond. Het antwoord dat woonontwikkeling in het buitengebied noodzakelijkerwijze moet gebeuren in het GRS is volgens haar foutief.

11.2. In een tweede middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “2^{de} motief”:

“Overwegende dat de toelichtingsnota een locatiestudie bevat waarbij 4 mogelijke locaties worden afgewogen; dat het plangebied een aaneengesloten blok landbouwgrond betreft met een aanzienlijke omvang (ca 27 ha groot); dat de gronden volgens de landbouwtyperingskaart een hoge waardering hebben; dat de zone een actief uitgebaat en waardevol agrarisch gebied betreft; dat het een gaaf gebied betreft dat niet versnipperd is en hoge natuurwaarden heeft, zoals vermeld in de startnota van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat bijgevolg vanuit het principe van oordeelkundig ruimtegebruik voorbehoud dient te worden gemaakt met betrekking tot het aansnijden van de site; dat de planopzet essentieel in strijd is met de opties van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen aangezien een structurele aantasting van het agrarische gebied wordt veroorzaakt”.

Met betrekking tot die overweging herhaalt de verzoekende partij vooreerst dat ze reeds inzake het “1^{ste} motief” heeft aangetoond dat het BPA Centrum Noord essentieel niet strijdig is met het RSV, maar er integendeel perfect mee in overeenstemming is. Zij stelt dat ze in haar ruimtelijke afweging van locatiestudie rekening heeft gehouden met de kwaliteiten en het huidige gebruik van het plangebied. Maar de keuze is nu eenmaal beperkt, mede omwille van de principes van het RSV. Dat het plangebied andere kwaliteiten dan kwaliteiten als woonontwikkeling kan hebben, belet niet dat het toch als woonontwikkeling kan bestemd worden na een degelijke ruimtelijke afweging.

Dat het landbouwgebied kan worden omgevormd tot woongebied na een degelijke ruimtelijke afweging wordt overigens, aldus de

verzoekende partij, ook door de Procoro niet betwist. De Procoro stelt immers in haar verslag van 21 juni 2007 dat ze “begrip (kan) opbrengen voor de bekommernissen rond de huidige kwaliteiten van de bestaande open ruimte” maar dat “het gemeentebestuur (...) op basis van een degelijke ruimtelijke afweging tot het besluit (kan) komen om landbouwgebied om te vormen tot woongebied”.

In het 2^{de} motief wordt gedaan alsof de bestaande kwaliteiten van het plangebied sowieso moeten beletten dat er aan woonontwikkeling wordt gedaan. Er wordt gedaan alsof deze woonontwikkeling sowieso strijdig zou zijn met het RSV. Dit is echter allerm minst het geval.

Dat het plangebied een gaaf gebied betreft moet overigens worden gerelativeerd. Bij het beantwoorden van de bezwaren heeft de verzoekende partij immers met betrekking tot het plangebied opgemerkt :

“Het terrein op zich wordt momenteel nog gebruikt voor landbouwdoeleinden maar ligt omsloten door woonwijken en er voorkomende bebouwing. Het perceel waar de woningen zullen worden ingeplant wordt ten zuiden en ten westen (overzijde Stationstraat) omsloten door een woonwijk. In het noorden en het westen wordt het gebied begrensd door de Cotteweg waarlangs bebouwing voorkomt, deze bebouwing varieert van een gesloten karakter tot landelijke bebouwing. Het project is zodanig opgevat dat het karakter en cachet van de omgeving gerespecteerd worden. Het landelijk karakter van de omgeving zal een ander uitzicht krijgen evenwel zonder dat de eigenheid van het gebied wordt aangetast”.

Het mag dan een feit zijn dat het plangebied andere kwaliteiten heeft dan te dienen als woonontwikkeling, maar het is evenzeer een feit dat het plangebied ligt aan de kern van de bebouwing in de stad en ingebed ligt tussen bebouwing. Rondom het plangebied is er bebouwing. Dat is nu eenmaal een feit.

In het 2^{de} motief worden enkel de andere dan woonkwaliteiten van het plangebied benadrukt, zonder oog te hebben voor de andere “realiteiten” ervan en het voordeel van het plangebied voor woonontwikkeling. De eenzijdige benadering in het motief maakt het, aldus de verzoekende partij, onzorgvuldig en derhalve ondeugdelijk.

11.3. In een derde middelonderdeel inzake een “3^{de} motief” voert de verzoekende partij bijkomend de schending aan van artikel 14 van het gecoördineerde decreet, de artikelen 20 en 87 van de bijzondere wet van

8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: de BWHI) en artikel 3, §1 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Als “3^{de} motief” haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan:

“Overwegende dat het plangebied gelegen is in het bij besluit van de Vlaamse Regering van 31/03/06 herbevestigd agrarisch gebied voor de regio Kust-Polders-Westhoek; dat de omzendbrief RO/2005/01 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor gemeenten die nog geen goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan hebben niet in de mogelijkheid voorziet om binnen het herbevestigd agrarisch gebied door middel van een BPA bijkomend woongebied te creëren aangezien deze mogelijkheid niet voorkomt in de in de omzendbrief opgenomen beperkte lijst van mogelijke toepassingen; dat het standpunt van de gemeenteraad bij de definitieve aanvaarding dat een herbevestiging van het agrarisch gebied geen afbreuk doet aan de decretale mogelijkheid om via een BPA af te wijken van het gewestplan, of daar voorwaarden kan aan toevoegen, derhalve niet kan bijgetreden worden”.

De verzoekende partij veronderstelt dat het motief geïnspireerd is op het standpunt van de Procoro. Die commissie had immers eerder aangevoerd dat in het kader van de afbakening van gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur van Vlaams niveau, het agrarisch gebied ter hoogte van het BPA “beleidsmatig werd herbevestigd”. Hiermee verwees de Procoro naar een beslissing van 3 juni 2005 van de Vlaamse regering, waarbij de agrarische en natuurbestemmingen van een aantal bestaande gewestplannen beleidsmatig werden herbevestigd. De bedoeling was om binnen deze beleidsmatig herbevestigde gebieden bewarende maatregelen te nemen, voor het behoud van de agrarische of natuurbestemming. De inhoud hiervan staat te lezen in de omzendbrief RO/2005/01 betreffende “de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen”. De Procoro stelde dat volgens die omzendbrief de herbestemming van een herbevestigd landbouwgebied naar een niet agrarische functie enkel mogelijk is vanuit een globale visie uit het GRS. Aangezien de verzoekende partij nog niet over een GRS beschikt, kan de gemeente volgens de Procoro de

herbevestigde landbouwgebieden niet (via een BPA) herbestemmen. Dit standpunt is fundamenteel onjuist en zo ook het 3^{de} motief.

Krachtens artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet kan een gemeente die heeft beslist tot het opmaken van een gemeentelijk structuurplan een BPA opmaken dat afwijkt van het gewestplan, op voorwaarde evenwel “dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het RSV”. Bij de laatste wijziging van artikel 14, vierde en vijfde lid van het gecoördineerde decreet heeft de decreetgever nog de voorwaarde toegevoegd dat BPA’s die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, tot 1 mei 2008 slechts definitief kunnen worden aangenomen indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld GRS.

Het BPA Oudenburg Centrum Noord werd, unaniem, voorlopig aangenomen op 26 oktober 2006, dit is vóór 1 november 2006. De voorwaarde dat het BPA in overeenstemming moet zijn met een minstens voorlopig vastgesteld GRS geldt hier dus niet.

Er kan niet worden geëist dat de gemeente eerst zijn structuurplan afwerkt, alvorens zij de bestemming van een “herbevestigd landbouwgebied” kan wijzigen. Artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet maakt het immers mogelijk om via een BPA af te wijken van het gewestplan, op voorwaarde dat de gemeente beslist heeft tot de opmaak van een GRS en op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het RSV. De verzoekende partij voldoet aan beide voorwaarden. Aan die eerste voorwaarde is immers voldaan doordat de gemeenteraad op 29 november 2001 principieel heeft beslist tot de opmaak van een GRS en doordat het college van burgemeester en schepenen op 11 februari 2002 heeft beslist om de opdracht voor de opmaak van het GRS toe te wijzen aan “de W.V.I.”. Aan de tweede voorwaarde is voldaan aangezien het BPA voldoet aan de principes van het RSV en van het PRS.

Een gewestplan dat door een “beslissing van de Vlaamse regering” en een omzendbrief “beleidsmatig is herbevestigd” kan onmogelijk afbreuk doen aan de voormelde decretale voorwaarden, of daar voorwaarden aan toevoegen. De Vlaamse regering is immers gebonden aan het wettigheidsbeginsel

in zijn dubbele betekenis. Dat beginsel houdt in, enerzijds, dat de regering geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten haar uitdrukkelijk toekent (artikel 78 BWHI), en anderzijds, dat de regering de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit die decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen (artikel 20 BWHI). Een besluit van de Vlaamse regering is steeds ondergeschikt aan een decreet en moet dus steeds een wilsuiking van een decreet respecteren. Hetzelfde geldt a fortiori voor omzendbrieven. Eensluidende rechtspraak stelt dat omzendbrieven geen regels kunnen toevoegen aan of afdoen van de bestaande regels. Een ministeriële omzendbrief moet hoe dan ook steeds in overeenstemming zijn met de hogere rechtsnorm.

In dezen moet worden vastgesteld dat de beslissing van 3 juni 2005 van de Vlaamse regering en de omzendbrief RO/2005/01, in strijd zijn met artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet en de bepaling eigenlijk zelfs grotendeels “schorst of vrijstelling van uitvoering” geeft, wat in strijd is met artikel 78 BWHI.

De stelling dat niet via een BPA kan worden afgeweken van “herbevestigd agrarisch gebied”, maar dat een dergelijke afwijking enkel mogelijk is op basis van het GRS – met andere woorden enkel via een RUP – is een negatie van de bestaansreden zelf van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet. Een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) kan immers steeds “afwijken” van het gewestplan, aangezien een RUP krachtens artikel 201 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, het gewestplan vervangt. Een BPA moet evenwel in principe “zich richten naar” het gewestplan (artikel 14, derde lid van het gecoördineerde decreet). Het is precies om te kunnen afwijken van dit laatste principe dat de decreetgever artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet heeft ingeschreven. Daartoe moet enkel voldaan zijn aan de voormelde twee voorwaarden. Het toevoegen van bijkomende voorwaarden, is strijdig met de uitdrukkelijke wil van de decreetgever. Dit geldt a fortiori voor de eis dat de gemeente moet beschikken over een GRS alvorens zij zou kunnen afwijken van het gewestplan. Een gemeente die over een GRS beschikt maakt immers geen

BPA's meer, maar RUP's. De eis in verband met het voorhanden zijn van een GRS zou dus artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet volledig buiten toepassing stellen, behoudens één (zeldzame) hypothese, met name het specifieke geval waarbij de vaststellingsprocedure van het BPA reeds liep op de dag van de goedkeuring van het GRS.

De stelling dat een BPA niet zou kunnen afwijken van een “beleidsmatig herbevestigd landbouwgebied” mist elke rechtsgrond, en is integendeel in strijd met de uitdrukkelijke bedoelingen en bewoordingen van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet.

De verzoekende partij wijst er bovendien nog op dat een weigeringsmotief op grond van de omzendbrief RO/2005/01 betreffende de beleidsmatige herbevestiging van de gewestplannen in het kader van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, in elk geval onwettig is. Het is duidelijk dat het weigeringsmotief de omzendbrief als “regel” ziet en derhalve op reglementaire wijze toepast. Een omzendbrief met reglementaire draagwijdte moet op grond van artikel 3, §1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in ontwerp aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd worden, hetgeen niet is gebeurd. Het weigeringsmotief is dus alleszins onwettig, want gegrond op een onwettige regeling.

11.4. In een vierde middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “4^{de} motief”:

“Overwegende dat onvoldoende rekening gehouden wordt met de aanwezigheid van archeologische vindplaatsen in en rond het plangebied; dat in de geplande bestemming immers weinig of geen ruimte is voor een in situ-behoud van de archeologische waarden, waardoor een vernieling van het archeologisch erfgoed onafwendbaar lijkt; dat dit element onvoldoende heeft gespeeld in het locatieonderzoek”.

De verzoekende partij betoogt dat dit motief allerminst te begrijpen is. Onder de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA is er immers een “algemeen archeologisch voorschrift” opgenomen dat luidt als volgt:

“Voorafgaand aan de ontwikkeling van het gebied, wordt met het oog op het identificeren van de potentieel waardevolle zones, een archeologisch detectieonderzoek uitgevoerd. Dit detectieonderzoek wordt verricht aan de hand van boringen en proefsleuven, die op statistische relevante wijze

verspreid worden over de gehele zone, waarbij 10% van de oppervlakte effectief verkend wordt.

Dit dient te gebeuren onder toezicht van de bevoegde administratie of zijn gemandateerde, tot op de diepte bepaald door de archeoloog.

Bij aanwezigheid van archeologische sporen worden op de zones die als archeologisch waardevol worden aangeduid, bijkomende archeologische opgravingen uitgevoerd.

De bevoegde administratie, afdeling Monumenten en Landschappen-Brussel, moet betrokken worden bij de werkplanning en uitgenodigd worden voor coördinatie- en werfvergaderingen om de archeologische opvolging in te passen in de werken”.

Dat een “vernieling” van archeologisch erfgoed onafwendbaar lijkt, is derhalve manifest onjuist. Het geciteerde voorschrift houdt integendeel een garantie in dat dit niet gebeurt. Ook de verzoekende partij hecht belang aan het mogelijk archeologisch erfgoed op haar grondgebied.

Bovendien is er het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium, gewijzigd bij decreten van 18 mei 1999, 28 februari 2003, 10 maart 2006 en 27 maart 2009. Ook dit decreet biedt garanties tegen “vernieling” van archeologisch erfgoed. Ter zake kan onder meer worden verwezen naar artikel 7 dat bepaalt:

“De Vlaamse Regering kan het uitvoeren van een opgraving tot algemeen nut verklaren en daartoe de tijdelijke bezetting van de gronden bevelen. Zij bepaalt de grenzen van deze gronden en de duur van de bezetting. Zij kan de voorwaarden bepalen waaronder intussen andere werken en handelingen op deze gronden mogen worden uitgevoerd, alsook kan zij het stilleggen van die werken en handelingen of een opschorting of intrekking van verleende verkavelings-, bouw- en exploitatievergunningen bevelen”.

In elk geval is het een feit dat de verzoekende partij rekening wenst te houden met en anticipeert op eventueel aanwezig archeologisch erfgoed. Meer dan dat kan ze overigens ook niet doen. De bevoegdheid tot de bescherming, het behoud, de instandhouding, het herstel en het beheer van het archeologisch patrimonium, alsmede de organisatie en de reglementering van de archeologische opgravingen, is immers een bevoegdheid van de verwerende partij (artikel 2 decreet van 30 juni 1993).

Evenmin kan het feit dat geen ruimte zou zijn gemaakt voor “in situ-behoud” geen weigeringsmotief zijn. De eventuele aanwezigheid van

archeologisch erfgoed is geen feit. Hoe zou dan moeten ruimte voorzien zijn voor “in situ-behoud”?

11.5. In een vijfde middelonderdeel haalt de verzoekende partij als “5^{de} motief” de “weigeringsmotieven” aan die betrekking hebben op de Abdijhoeve, namelijk:

“Overwegende dat de geplande woonontwikkeling afbreuk doet aan het historische kader van de Abdijhoeve;

(...)

Overwegende dat voorliggend plan verder een uitbreidingszone voor de Abdijhoeve voorziet; dat hierbij vooreerst uitgegaan dient te worden van het respect voor het monument; dat voor deze site de commerciële en toeristische belangen ondergeschikt zijn aan de waarde van het monument; dat de rustige groene ligging, de binnenkoer met terras en de tuin met uitzicht op de polders en het historisch kader belangrijke troeven vormen voor de Abdijhoeve; dat de realisatie van nieuwe vakantiewoningen tussen de hoeve en de open ruimte ervoor zal zorgen dat de hoeve uit haar historische context wordt gehaald (de ligging aan de rand van het dorp in een gaaf open landschap); dat de historische ontwikkeling en de relatie tussen de Abdijhoeve en de onmiddellijke omgeving wordt genegeerd; dat de aangehaalde redenering van invulling niet geldt bij niet-realiseren van de geplande woonontwikkeling;

Overwegende dat het plan en de bijbehorende voorschriften onvoldoende garantie bieden voor de ruimtelijke kwaliteit op de hoevesite; dat een uitbreiding slechts mogelijk is wanneer de visie en uitwerking van het project kan aantonen dat de uitbreiding ruimtelijk, visueel, historisch en architecturaal de draagkracht van het beschermd monument niet aantast; dat de inrichting van een parking voorzien wordt binnen de bouwvrije strook die een zichtas vanuit de Stationsstraat op de historische toegangspoort moet vrijwaren; dat niet duidelijk is in welke mate een parking op deze plaats bijdraagt aan de belevingswaarde van de Abdijhoeve;

Overwegende dat het plan dus niet kan garanderen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de architecturale waarde en de historische context van de Abdijhoeve, dat deze planopties uit voorzorg worden onthouden van goedkeuring; dat hiermee de visie wordt bijtreden in het ongunstig advies van de PROCORO; dat, omwille van voormelde inhoudelijke redenen, niet kan ingegaan worden op het gunstig advies van de Deputatie; dat bijkomend kan opgemerkt worden dat het advies van de Deputatie het standpunt van de PROCORO onvoldoend(e) gemotiveerd weerlegt en hierbij verkeerdelijk uitgaat van de inrichting zoals voorgesteld op het bijgevoegde plan ‘Ontwikkelingsvisie’ (onder andere een 7-tal kleine vakantiewoningen); dat deze inrichting echter geen representatieve vertaling is van de zeer grote bouwmogelijkheden die het ontwerp-BPA biedt (onder andere een terreinbezetting met gebouwen van 40 %);

Overwegende dat dit niet betekent dat een beperkte uitbreiding van de Abdijhoeve op zich onbespreekbaar is; dat een uitbreiding van de

historische bebouwing evenwel voorafgaandelijk en grondig dient doorgesproken met de administratie Onroerend Erfgoed; dat hieruit een nieuw planinitiatief kan volgen dat maximaal respect vertoont voor de historische waarden van de Abdijhoeve en omgeving”.

Dienaangaande betoogt de verzoekende partij dat uit de toelichtingsnota en de voorschriften voor de site van de Abdijhoeve zeer duidelijk blijkt dat wordt gekozen voor een kwalitatieve invulling van de site, waarbij allerminst het monumentale van de site uit het oog werd verloren. De “toelichting” werd overigens nog aangevuld met een “motivatie­nota uitbreiding Abdijhoeve Oudenburg”, zijnde een bijzonder grondige nota waarin het “waarom” en het “kunnen” van het in het BPA voorgestelde op uitgebreide wijze wordt uiteengezet. De deputatie heeft ter zake overigens gunstig geadviseerd.

De geciteerde weigeringsmotieven zijn te vaag en eenzijdig om deugdelijk te kunnen zijn. Bovendien wordt uitgegaan van de hypothese dat het plangebied van het BPA niet zou kunnen worden ontwikkeld voor “wonen”, terwijl dit duidelijk wel het geval is zoals dit reeds is aangetoond.

De site van de Abdijhoeve zoals voorgesteld in het BPA moet beoordeeld worden in het geheel, nl. een kwaliteitsvolle ontwikkeling en planning van nieuwe woon­behoefte, met parkzone, met waterpartijen, met verschillende woontypologieën, en met daarin een omgevingsstrategie voor de monumentale Abdijhoeve.

In 1989 werd de site van de Abdijhoeve gerestaureerd en omgevormd tot hotel met aanvullende toeristisch-recreatieve accommodatie. Het hotel heeft momenteel 24 kamers en er is tevens een familievakantiewoning aanwezig van 4 tot 8 personen. Daarnaast is er een restaurant aanwezig waar gastronomische weekends, seminaries, zakenlunches, familie- en bedrijfsfeesten doorgaan. De feest- en congreszalen zijn ingericht om tot 200 personen te kunnen ontvangen. Deze zalen worden onder andere gebruikt voor bedrijfs-, huwelijks-, familie- en verenigingsfeesten. In de taverne kan men onder andere van de streekgerechten en streekbieren proeven. Er is een terras op de historische binnenkoer en een kinderspeelplaats voorzien. Deze taverne oogst dan ook veel succes bij het lokaal en bovenlokaal fietstoerisme. In het beauty-centrum zijn er verzorgingen, diverse behandelingen, lichaamsmassages voorzien. Ook leisure zoals een verwarmd zwembad, een jetstream, jacuzzi en een sauna zijn

voorhanden. Met andere woorden, de site van de Abdijhoeve kreeg reeds een toeristische en commerciële bestemming, hetgeen de site wellicht heeft behoeft voor verval.

In het BPA wordt het toeristische van de site verder ontwikkeld met respect voor het monumentale ervan. De site wordt geïntegreerd in de groene verkaveling, met een zicht op de parkzone met waterpartijen en met een sanering van de bestaande parking. De bijkomende vakantiewoningen worden daarin gezien als noodzakelijk als uitbouw van de reeds gekregen toeristische en commerciële uitbating, maar in te planten tussen het monumentale van de site en de groene verkaveling zodat er geen visuele hinder door ontstaat.

Dit alles wordt genegeerd in de weigeringsmotieven. Er wordt wel gesteld dat een uitbreiding bespreekbaar is, maar de meest gunstige optie voor uitbreiding, namelijk het inplanten van vakantiewoningen daar waar dit het minst storend is, wordt zomaar van de kaart geveegd zonder verdere beoordeling. Dergelijk weigeringsmotief is fundamenteel ondeugdelijk, want onvoldoende onderbouwd.

Ruimtelijk kadert de inplanting van de bijkomende vakantiewoningen volledig in de doelstellingen van het PRS van West-Vlaanderen en het voorontwerp GRS van de verzoekende partij. Deze stellen namelijk dat de toeristisch-recreatieve ontwikkelingen de ruimtelijke verscheidenheid (Oudenburg als enige polderstad met een relatief geconcentreerd poldertoerisme) als troef versterken. Bovendien zorgt de situering van de bijkomende vakantiewoningen in de onmiddellijke nabijheid van de kern ervoor dat deze ontwikkelingen een kernversterkend karakter hebben en dat de open ruimte niet verder wordt versnipperd. Door het plaatsen van deze toeristisch-recreatieve infrastructuur in de bipool Ettelgem-Oudenburg kan er zich door deze bundeling een nog sterkere profilering als centrum voordoen.

De bijkomende vakantiewoningen zullen door hun inplanting aan de achterzijde van de Abdijhoeve en buiten de beschermde zone geen afbreuk doen aan de ruimtelijke, visuele, historische en architecturale waarde van de geklasseerde abdijhoeve. De garanties dat de architecturale kwaliteit van de hoeve zal worden gerespecteerd zijn duidelijk ingeschreven in de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA onder 3.2.2 ("De keuze van

gevel- en dakmaterialen, de architecturale vormgeving zijn van hoogwaardige kwaliteit en zijn in harmonie met de bestaande gebouwen van de Abdijhoeve. Zij zullen de omgeving van het monument en site ondersteunen”). Verder zal bij elke stedenbouwkundige vergunningsaanvraag een grondig voorafgaand overleg worden gepleegd met de administratie Onroerend Erfgoed. Met de zichtas vanuit de Stationsstraat wordt de historische toegangspoort gevrijwaard door het voorzien van een bouwvrije strook. De parking op deze plaats is niet nieuw, maar is er reeds historisch gegroeid. Ze heeft echter weinig uitstraling en is aan heraanleg toe, dit met de nodige groenvoorzieningen die de allure van de Abdijhoeve nog versterken. Door de zeer lage ligging van dit terrein ten opzichte van de Stationsstraat zal deze parking geenszins de belevingswaarde van de Abdijhoeve in het gedrang brengen of het zicht erop belemmeren.

Voorts wijst de verzoekende partij op de volgende motieven op grond van het PRS, die zijn opgenomen in de motiveringnota in de toelichting bij het BPA:

“Het PRS plaatst Oudenburg als structuurondersteunend hoofddorp op de grens van de Oostendse Ruimte en de Veldruimte.

West-Vlaanderen wil inspelen op de streekgebonden kwaliteiten om zijn ruimtelijke verscheidenheid als troef te versterken. Ook op toeristisch-recreatief vlak dienen alle ontwikkelingen te vertrekken vanuit de eigenheid van de streek (polderstreek). Het toerisme is van nature uit sterk aan de streek gebonden, deze activiteit is nauwelijks of niet verplaatsbaar. Het toerisme steunt immers wezenlijk op de karakteristieken van de streek, zowel landschappelijk als cultureel. (...)

De ontwikkelingen van de Abdijhoeve kaderen dan ook in het versterken en het verder profileren van Oudenburg als polderstad”.

Ook wijst de verzoekende partij op verdere motieven op grond van het voorontwerp GRS Oudenburg, die zijn opgenomen in de motiveringsnota in de toelichting bij het BPA, namelijk:

“Oudenburg bevindt zich ten zuiden van het lineair stedelijk netwerk van de kust, waarvoor in de eerste plaats een kustgebonden toeristisch-recreatieve rol wordt vooropgesteld en nagestreefd. Rekening houdende met het landelijk en historisch karakter van Oudenburg, de reeds toeristisch-recreatieve voorzieningen (Abdijhoeve, stedelijk museum,...) en de mogelijkheden van de gemeente (polder- en hoevetoerisme, waterrecreatie, geschiedkundig,...) kan Oudenburg zich in de toekomst verder profileren op vlak van toerisme en recreatie, weliswaar

complementair met het uitgebreid toeristisch-recreatief aanbod aan de kust. (...)

Het is dan ook in dit kader dat de uitbreiding van de Abdijhoeve moet gezien worden.

In het voorontwerp GRS is aan de hand van een analyse van de bestaande ruimtelijke structuur een opdeling gemaakt van het grondgebied in vier hoofdruimten. De Abdijhoeve bevindt zich in de bipool, de aan elkaar gegroeide kernen van Oudenburg en Ettelgem. Deze hoofdruimte bevat de belangrijkste functies (wonen, werken...) en voorzieningen (recreatie, administratie...) en profileert zich als centrum. Het is dan ook de bedoeling om in de toekomst de belangrijkste voorzieningen en functies te bundelen in deze hoofdruimte. (...)

Op deze manier heeft een verdere uitbouw van de Abdijhoeve een kernversterkend effect.

De hoefijzervormige structuur in Oudenburg, gevormd door de zandrug en de uitloper van het zandgebied richting centrum van Oudenburg, fungeert als drager voor de gewenste nederzettingsstructuur. Dit houdt in dat nieuwe of bijkomende activiteiten en functies maximaal worden opgevangen binnen dit gebied waar al een versnippering aanwezig is. Het is niet de bedoeling om tot een aaneengroeiing van nederzettingsstructuren te komen in dit gebied, maar door het concentreren van activiteiten, en functies kan een verdere versnippering van de open ruimte vermeden worden. (...)

Deze twee laatste alinea's maken duidelijk dat het BPA Oudenburg Centrum Noord deze doelstelling bewerkstelligt.

De verkaveling en uitbreiding van de Abdijhoeve zijn dan ook op te vatten als een opvulling van een landschapskader, ontstaan tussen de Stationsstraat, de Abdijlaan en de Cotteweg. Het inbreidingsproject samen met de uitbouw van de Abdijhoeve heeft twee grote functies: de kern Oudenburg én de identiteit van Oudenburg versterken. Tegelijk wordt de open ruimte rondom Oudenburg gevrijwaard”.

Tot slot vestigt de verzoekende partij de aandacht op de – in de motiveringsnota in de toelichting bij het BPA besproken – rol van de uitbreiding van de Abdijhoeve in het historisch en toeristisch-recreatieve gebeuren. Dienaangaande stelt zij het volgende:

“De Abdijhoeve wil een specifieke rol spelen in het polder- en hoevetoerisme. Een rustige ligging in de Vlaamse Polders, gecombineerd met hoogstaande gastronomie en wellness faciliteiten stimuleren een langer verblijf op de site.

Bovendien ligt de Abdijhoeve ingebed in een netwerk van fiets- en wandelroutes waardoor deze plaats, met een exclusief historisch kader, zeer geschikt is als recreatieve hotspot.

De geplande vakantiewoningen bij de Abdijhoeve worden gebouwd in het kader van het hoeve- en poldertoerisme en zijn op die manier complementair aan het kusttoerisme. Bij dit hoeve- en poldertoerisme

denken we aan fiets- en wandelrecreatie, pleziervaarten, ontspanningsaccommodatie enz.

Voor sommige doelgroepen is het mogelijk om een tussenstop te maken bij de Abdijhoeve en er één (of meerdere) nacht(en) te verblijven.

De rustige groene ligging, de binnenkoer met terras en de tuin met uitzicht op de polders, het historisch kader, de aanwezige toeristische trekpleisters in de streek van Oudenburg en de aanwezige accommodatie en leisure op de Abdijhoeve (zwembad, sauna, jacuzzi,...) is een stimulans voor verblijfstoerisme, met daarbovenop de nabijheid van het kanaal Plassendale-Nieuwpoort als extra stimulans.

Het is ook belangrijk op te merken dat de bijkomende vakantiewoningen er niet voor zullen zorgen dat het geklasseerde hoevecomplex in visuele waarde daalt. De vakantiewoningen vullen enkel de ruimte op tussen de verkaveling en de hoeve. In het BPA wordt de zichtas vanuit de Stationsstraat op de historische toegangspoort gevrijwaard door het voorzien van een bouwvrije strook langs de Stationsstraat. De historische kwaliteiten van de hoeve, welke voornamelijk terug te vinden zijn bij de toegangspoort en het binnenplein blijven op deze manier gevrijwaard.

Dat de vraag naar verblijfstoerisme groot is blijkt uit het feit dat er afgelopen zomer een honder(d)tal aanvragen om een paar dagen op de Abdijhoeve te verblijven, geweigerd werden wegens capaciteitstekort. De zeer grote vraag naar vakantiewoningen in de polderstreek werd ook bevestigd door Paul Van Mierlo, gedelegeerd bestuurder van de vzw Plattelandstoerisme in Vlaanderen”.

Aangezien het voorgaande staat te lezen in de grondige motiveringsnota die werd gevoegd bij de toelichting, maar dit volkomen wordt genegeerd in de beoordeling die wordt gemaakt in het bestreden besluit, besluit de verzoekende partij dat daarmee is aangetoond dat de geciteerde weigeringsmotieven door hun eenzijdigheid ondeugdelijk zijn.

11.6. In een zesde middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overwegingen van het bestreden besluit aan als “6^{de} motief”:

“Overwegende dat in de locatiestudie de zoekzone ‘Oudenburg-Oost’ onvoldoende is onderzocht; dat deze locatie immers enkele belangrijke voordelen biedt met name dat het gebied niet is gelegen binnen of in de buurt van een biologisch waardevol element of in de buurt van een gaaf landschap, ankerplaats, puntrelict, dorpsgezicht of beschermd monument, dat het gebied een voor de landbouw structureel aangetast gebied is, dat uitgesloten kan worden uit het agrarisch gebied, dat het gebied niet werd opgenomen binnen de afbakening van het herbevestigd agrarisch gebied en net als de gekozen locatie deze locatie goed aansluit op de kern van Oudenburg; dat echter ter hoogte van de Stedebeek een risicozone voor overstromingen aanwezig is; dat zonder verder onderzoek wordt besloten dat bebouwing op deze locatie niet wenselijk is; dat niet wordt onderzocht

of deze zoeklocatie niet deels kan aangesneden worden om woonontwikkeling te voorzien, ondanks het feit dat deze locatie talrijke voordelen biedt in vergelijking met bijvoorbeeld de gekozen site ‘Oudenburg noord-oost’;

Overwegende dat uit het bovenstaande blijkt dat de afweging van het beperkt aantal zoekzones onvoldoende diepgaand werd uitgevoerd”.

Naar de mening van de verzoekende partij worden in “dit weigeringsmotief” de realiteiten niet onder ogen gezien. Met verwijzing naar onder andere hetgeen ze uiteen heeft gezet inzake het “2^{de} weigeringsmotief”, betoogt ze hierbij dat er een grondig onderzoek is gebeurd naar 4 mogelijke locatiezones.

Met betrekking tot het benutten van de zoekzone “Oudenburg-Oost” is er, aldus de verzoekende partij, geen sprake van te weinig onderzoek. Deze zoekzone kan essentieel niet in aanmerking komen omwille van een ernstig overstromingsproblematiek in deze zone. Dit is duidelijk te zien bij een nazicht van deze zone op de website van geo-vlaanderen. Uit de gegevens inzake overstromingsgebieden op die site blijkt dat de zoekzone “Oudenburg-Oost” is aangeduid als recent overstroomd gebied (ROG) (...), en ook als risicozone voor overstroming (“versie 2006”). De zoekzone is met andere woorden te mijden als woonontwikkelingsgebied, zowel volledig als gedeeltelijk. Immers, er zou niet kunnen worden ingezien hoe zelfs een gedeeltelijke woonontwikkeling in dit gebied niet zou bijdragen aan het verzwaren van de bestaande waterproblematiek ter plaatse.

Ten onrechte wordt in het weigeringsmotief gedaan alsof een ernstige waterproblematiek niet afdoende zou zijn om de zoekzone te verwerpen als zone voor woonontwikkeling.

Het weigeringsmotief is manifest ondeugdelijk.

11.7. In een zevende middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “7^{de} motief”:

“Overwegende dat, indien de gemeente nog beschikt over woonuitbreidingsgebied, maar omwille van ruimtelijke redenen verkiest om agrarisch gebied aan te snijden, eenzelfde oppervlakte van woonuitbreidingsgebied gelijktijdig dient te worden omgezet naar landbouwgebied en een planologische ruil dus noodzakelijk is; dat dergelijke ruiloperaties bij voorkeur worden onderzocht in het gemeentelijk

ruimtelijk structuurplan, zodat een afstemming kan gebeuren met de agrarische sector”.

Betreffende die overweging stelt de verzoekende partij dat het twijfelachtig is of ze werkelijk een “weigeringsmotief” is. Er wordt immers gesteld dat de planologische ruil “bij voorkeur” wordt onderzocht in het GRS. Er wordt niet gesteld dat dit sowieso moet.

Voor zover het motief toch als weigeringsmotief zou zijn bedoeld of zou worden beschouwd, moet er inderdaad op worden gewezen dat de verzoekende partij de planologische ruil zal doorvoeren en dienaangaande reeds principebeslissingen heeft genomen. Ter zake kan worden verwezen naar het voorontwerp van GRS waarin wordt gesteld :

“Informatief gedeelte

Het BPA ‘(O)udenburg Centrum Noord’ is op 29 november 2007 definitief aangenomen door de gemeenteraad. Het plan voorziet in een woongebied nabij het hart van Oudenburg, in het verlengde van de Marktstraat, nabij de ‘Onze Lieve Vrouwekerk’ en palend aan de historische gebouwen van de abdijhoeve.

De stad Oudenburg ziet de ontwikkeling van het gebied als het ontstaan van een nieuw ‘stadsdeel’ dat zich langzaam ontvouwt binnen de komende decennia. Voor deze nieuwe woonontwikkelingen is gekozen voor een sterke structuur, waar versnippering geen kans krijgt. Het plan betreft een langetermijn-ontwikkeling, die de komende jaren systematisch kan worden ingevuld naargelang de behoeften en noden van de tijd, maar waarvoor nu een duidelijke basis wordt gelegd.

In het kader van de opmaak van het BPA werd een afweging gemaakt tussen een aantal zoekzones voor nieuwe woonontwikkeling aansluitend bij de kern Oudenburg-Ettelgem. Op basis van ruimtelijke-functionele aspecten (dicht bij kern, goede bereikbaarheid) heeft de stad Oudenburg ervoor gekozen het gebied Oudenburg Centrum Noord te ontwikkelen.

Omdat de site van het BPA niet gelegen is in woongebied, is er door het college van burgemeester en schepenen een principiële beslissing genomen inzake woonuitbreidingsgebieden (aanvaard en bekrachtigd in zitting van 7/01/2009): ‘Het college verklaart er zich thans principieel mee akkoord om het gedeelte van het woonuitbreidingsgebied gelegen in het gewestplan Oostende-Middenkust (KB 26/01/1977), begrensd door het BPA Weststraat (MB 11/01/1990), de Goedeboterstraat en de Keiweg, niet langer als toekomstige woonzone te beschouwen’.

Richtinggevend gedeelte

Uit de confrontatie van de behoefte en het beschikbare juridisch aanbod blijkt dat de stad Oudenburg voor de planhorizon 2002-2012 geconfronteerd wordt met een tekort aan juridisch aanbod en dat de behoefte zal ontstaan tot het aansnijden van nieuwe gebieden (nieuwbouwbehoefte 109 woningen). De stad wenst verder door te kijken

tot de planhorizon 2012-2017. Uit de confrontatie van behoefte en aanbod blijkt dat er ook voor die periode een tekort zal zijn van 56 woningen.

Met betrekking tot het realiseren van het woonprogramma in het structuurondersteunend hoofddorp Oudenburg-Ettelgem worden volgende beleidsopties geformuleerd:

- het aansnijden van onbebouwde percelen binnen verkavelingen en langsheen uitgeruste infrastructuur;
- het aansnijden van niet-uitgeruste woongebieden:
 - prioriteit 1: de niet-uitgeruste gebieden gelegen in goedgekeurde BPA's (4,12 ha) in de kern Oudenburg (nagenoeg volledig gerealiseerd);
 - prioriteit 1-2: SPA Oudenburg Centrum Noord, gefaseerd aansnijdbaar vanuit de gemeentelijke woonbehoefte.

De gemeenteraad heeft op 29/11/2007, met eenparigheid van stemmen, het ontwerp-BPA Oudenburg Centrum Noord definitief aanvaard. Aldus opteert de gemeente om de toekomstige ruimtebehoefte voor wonen te realiseren binnen de zone voorzien in het BPA Oudenburg Centrum Noord. Binnen de planhorizont 2012 zal 7,3 ha (109 woongelegenheden) aangesneden kunnen worden van het binnen het BPA bestemde woongebied. Omdat het BPA niet gelegen is in woon(uitbreidings)gebied heeft het college van burgemeester en schepenen zich op 07/01/2009 principieel akkoord verklaard om, bij wijze van compensatie, het woonuitbreidingsgebied begrensd door het BPA Weststraat, de Goedeboterstraat en de Keiweg niet langer als toekomstige woonzone te beschouwen. Voor de overige in de gemeente gesitueerde woonuitbreidingsgebieden (bestemming gewestplan) wenst het stadsbestuurde bestaande bestemming te behouden”.

Niet alleen zijn er de principiële beslissingen inzake planologische ruil vanwege de verzoekende partij, maar het GRS is tevens aan goedkeuring onderworpen, zodat er ook dienaangaande garanties zijn dat de planologische ruil daadwerkelijk zal worden doorgevoerd.

Met andere woorden kan het geciteerde motief geen deugdelijk of wettig weigeringsmotief vormen.

11.8. In een achtste middelonderdeel inzake een “8^{ste} motief” voert de verzoekende partij bijkomend de schending aan van artikel 14 van het gecoördineerde decreet en van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet). Als “8^{ste} motief” haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan:

“Overwegende dat de woonbehoeftestudie uit de toelichtingsnota door de Deputatie werd onderzocht; dat hieruit blijkt dat de woonbehoeftestudie

een overschatting inhoudt van de werkelijke woonbehoefte; dat de bijgevoegde woonbehoeftestudie een aan te snijden oppervlakte van ca. 7,5 ha voorziet voor de eerste planperiode 2007-2012 en een bijkomende oppervlakte van ca. 2,7 ha voor de tweede planperiode tot 2017; dat enkel rekening gehouden kan worden met de woonbehoefte voor de eerste planperiode; dat voorliggend plan sterk deze behoefte overschrijdt; dat alleen al de eerste fase volstaat om te voorzien in de behoeften tot 2012; dat voor de tweede en de derde fase in de behoeftestudie nog geen behoefte werd aangetoond; dat voor het aansnijden van deze fasen een nieuwe woonbehoeftestudie vereist is; dat dergelijke bijkomende procedure niet kan ingeschreven worden in een BPA; dat de mogelijkheid tot het inbouwen van een fasering in een BPA sowieso niet voorzien is in de wetgeving”.

11.8.1. Met betrekking tot de mogelijkheid tot het inbouwen van een fasering wijst de verzoekende partij er vooreerst op dat in de toelichting bij het BPA wordt toegelicht dat het plangebied de ontwikkeling is van een nieuw ‘stadsdeel’ dat zich langzaam ontvouwt binnen de komende decennia.

Voor deze nieuwe woonontwikkelingen wordt gekozen voor een sterke structuur, waar versnippering geen kans krijgt.

Het studiegebied betreft een langetermijnontwikkeling, die de komende jaren systematisch kan worden ingevuld naargelang de behoeften en noden van de tijd, maar waarvoor nu een duidelijke basis wordt gelegd.

Op heden zijn we reeds voorbij het jaar 2007. Wanneer de verzoekende partij haar ruimtelijke visie zou uitwerken door een opmaak van een structuurplan en vervolgens een RUP, zal ze een hele tijd geen mogelijkheden tot ontwikkeling van woningen kunnen aanbieden. Om dit te vermijden wil de stad de inertie van de dossiers tegengaan door nu reeds een BPA op te starten dat tijdig de nood van het tekort aan woongelegenheden kan lenigen en waarin tegelijk een ruimtelijke visie wordt uitgewerkt op lange termijn, hetgeen perfect past in de nieuwe ruimtelijke beleidslijnen.

De verzoekende partij heeft reeds aangetoond dat ze overeenkomstig de bepalingen kon werken via de opmaak van een BPA. Niets belet dat ze in het BPA een langetermijnvisie uitwerkt.

Evenmin is er een beletsel om gefaseerd te werken in een BPA. Dat dit niet uitdrukkelijk voorzien is in de wetgeving, betekent niet dat het onwettig zou zijn. Een BPA zou slechts als onwettig kunnen worden beschouwd

indien het niet zou voldoen aan alle voorwaarden van artikel 14 van het gecoördineerde decreet. Dit wordt echter in het weigeringsmotief niet eens nagegaan. Dat er overigens principieel geen beletsel is om gefaseerd te werken in een BPA blijkt uit het ministerieel besluit van 30 september 1997 houdende goedkeuring van het gedeeltelijk wijzigingsplan van het bijzonder plan van aanleg “Nieuwenhove” van de gemeente Oostkamp, waarin werd overwogen :

“Overwegende dat ter bescherming van de open ruimte het plan voorziet in een fasegewijze aansnijding van het betrokken gebied met gediversifieerde bebouwingsvormen met een voldoende hoge dichtheid; dat tevens voorzien werd in een landschappelijke afscherming van het woongebied t.o.v. het westelijk en zuidelijk aanpalende landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.

Het motief dat in een BPA geen fasering kan worden ingevoerd is derhalve kaduuk.

11.8.2. Met betrekking tot de woonbehoeftestudie betoogt de verzoekende partij dat ze gedetailleerd is en wetenschappelijk onderbouwd op basis van gegevens van “WES” en bijgevolg allerminst onduidelijk. Het in deze studie gehanteerde cijfermateriaal is, aldus de verzoekende partij, correct en gebaseerd op objectieve en verifieerbare criteria. De nieuwbouwbehoefte wordt er onomstootbaar aangetoond.

Woonbehoefte planhorizon RSV (2007) toont duidelijk aan dat er een effectieve en reële bevolkingstoename is, dat de gezinsverdunding hoger ligt dan voorspeld en dat de migraties een onmiskenbare invloed hebben op de bevolkingstoename. Het juridische aanbod is dus hoger dan het bestaande. In de realiteit kan er dus niet aan de aangetoonde woonbehoefte worden voldaan.

Daarnaast mag niet uit het oog verloren worden dat de verzoekende partij nog een belangrijke taak te vervullen heeft inzake sociale koop- en huurwoningen in het kader van het grond- en pandendecreet. Vandaar ook de hoogdringendheid van het voorliggende BPA Oudenburg Centrum Noord. Hieromtrent werd overigens reeds een raamakkoord opgemaakt met de sociale bouwmaatschappij “De Mandel” die zich engageert om 25% van het totaal aantal woongelegenheden te bouwen voor sociale huisvesting.

Het is inderdaad juist dat de eerste fase volstaat om in de behoefte tot 2012 te voorzien. De fasen 2 en 3 betreffen een langetermijnvisie van het volledige gebied, en dit mede op uitdrukkelijke vraag van de administraties (onder andere naar ontsluitingen).

Indien de verwerende partij zou menen dat de fasen 2 en 3 (dit wil zeggen voor de woningbehoefte na 2012) maar zou kunnen worden uitgevoerd na een nieuwe woonbehoeftestudie die ten gepaste tijde zou moeten worden opgemaakt, kan dit perfect worden geformuleerd in een goedkeuringsbesluit. Het zou zelfs mogelijk zijn om het BPA goed te keuren en enkel de goedkeuring te onthouden aan de fase 2 en fase 3 van het BPA. Bedenkingen van de verwerende partij met betrekking tot fase 2 en 3 kunnen met andere woorden geen deugdelijk weigeringsmotief uitmaken voor de onthouding van goedkeuring van het BPA voor de 1^{ste} fase.

Waar in het bestreden besluit wordt gesteld dat de woonbehoeftestudie de werkelijke woonbehoefte zou overschatten, is het allerm minst duidelijk. Er wordt ter zake overigens enkel verwezen naar het advies van de deputatie waarin dat zou zijn aangetoond. Dit advies maakt echter geen deel uit van het bestreden besluit, zodat het bestreden besluit dienaangaande de motiveringswet schendt. Dit motief is gebrekkig.

11.9. In een negende middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “9^{de} motief”:

“Overwegende dat kan gesteld worden dat voorliggend plan niet in overeenstemming is met de principes van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; dat voorliggend plan niet kan worden goedgekeurd zolang de gemeentelijk(e) visievorming (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) niet verder wordt uitgewerkt; dat hiermee de visie wordt bijgetreden in het ongunstig advies van de PROCORO”.

Op welke grond in dit motief wordt gesteld dat het BPA niet in overeenstemming zou zijn met het PRS of RSV is, aldus de verzoekende partij, allerm minst duidelijk en door zijn onduidelijkheid is het motief manifest gebrekkig. Een niet-overeenstemming met het PRS is overigens nergens in het dossier aan de orde en evenmin in het advies van de Procoro. Het advies van de Procoro is

voornamelijk gebaseerd op de herbestemming van herbevestigd agrarisch gebied. De verzoekende partij heeft echter reeds aangetoond dat deze herbevestiging de opmaak van een afwijkend BPA niet belet.

Voor zover de weigering tot goedkeuring van het BPA wordt gegrond op het feit dat er voor Oudenburg nog geen goedgekeurd GRS is, kan worden verwezen naar wat de verzoekende partij inzake het 1^{ste} weigeringsmotief heeft gesteld.

11.10. In een tiende middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “10^{de} motief”:

“Overwegende dat onvoldoende argumenten worden aangedragen met betrekking tot de typologie van de voorziene bebouwing binnen de parkzone met meergezinswoningen, gezien het voorzien van dergelijk grote bouwvolumes (kroonlijst 9m; hoogte 15m) met meergezinswoningen een schaalbreuk vormt met het bestaande bebouwde weefsel van Oudenburg”.

Betreffende die overweging verwijst de verzoekende partij naar hetgeen in de toelichting bij het BPA wordt gesteld aangaande de behoefte aan andere woontypologieën en de bebouwing binnen de parkzone, namelijk:

“(…) :

Behoeftte aan nieuwe woningtypologieën

Uit de gezinsprognose voor de gemeente Oudenburg blijkt dat de trend tot gezinsverdunding zich ook in de toekomst verder zal zetten (2,57 in 2002, 2,48 in 2007, 2,40 in 2012), met als gevolg een stijgende behoefte aan andere en kleinere woningtypologieën, zoals appartementen, studio's, serviceflats...

De behoefte aan kleinere woningtypologieën kan aangetoond worden aan de hand van demografische ontwikkelingen (toenemend aantal alleenwonenden, eenoudergezinnen,...) Het aantal alleenwonenden en gezinnen bestaande uit twee personen (is) in de periode 1991-1999 met respectievelijk 33,2% en 19,9% gestegen. In de betrokken periode kwam(en) er dus jaarlijks ca. 20 alleenwonenden bij. Het aantal gezinnen bestaande uit twee personen is in de betrokken periode jaarlijks toegenomen met ca. 25 eenheden. Er mag worden aangenomen dat deze beide trends zich ook in de toekomst verder zullen zetten.

Bejaarden hebben behoefte aan specifieke huisvestingsvormen op loopafstand van voorzieningen. Het bestaande woningpatrimonium kan vaak niet tegemoet komen aan deze voorwaarden. De behoefte aan bijkomende woongelegenheden voor bejaarden kan ingeschat worden op basis van demografische ontwikkelingen, meer bepaald binnen de leeftijdscategorie van 80+. Waar er in de periode 1991-2002 een lichte

stijging (+24) werd vastgesteld van het aantal 80-plussers, wordt er voor de volgende periode 2002-2007 een veel sterkere stijging van 32% verwacht. In de daaropvolgende periode van vijf jaar (2007- 2012) wordt nog eens een toename van 103 80-plussers verwacht (ca. 26%). Voor het aantal gezinnen binnen deze leeftijdscategorie worden dezelfde trends waargenomen. Voor de periode 2002-2007 en 2007-2012 wordt inzake het aantal gezinnen respectievelijk een stijging van 37% (+70 gezinnen) en 27% (+70 gezinnen) verwacht.

(...)

In de parkzone overheerst de groeninrichting met streekeigen plantgoed, waterpartijen en wandelpaden met de nodige accommodatie om de parkallure te versterken. In deze zone kunnen ook beperkt en fasegewijs meergezinswoningen worden ingeplant. Het is echter absoluut noodzakelijk dat deze bouwvolumes ondergeschikt blijven aan de parkinrichting en moeten overheerst worden door veel groen”.

De verzoekende partij vraagt zich af wat daar onvoldoende aan is. Het feit van de noodzaak aan meergezinswoningen wordt, aldus de verzoekende partij, verantwoord. De appartementen zijn eveneens noodzakelijk om de dichtheid van 15 woningen per hectare, zoals voorzien door het RSV, te halen, gelet op het ruime parkgebied. Daarenboven wordt ervoor gezorgd dat de inplanting in een kwaliteitsvol parkgebied komt, waarbij de bouwvolumes ondergeschikt moeten blijven aan de parkinrichting.

De verwerende partij kon, aldus de verzoekende partij, deze argumenten perfect beoordelen. Het willen van meer uitleg kan overigens allerminst een weigeringsmotief uitmaken.

11.11. In een elfde middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “11^{de} motief”:

“Overwegende dat in 2005 reeds ten zuiden van het plan een BPA (BPA Onze Lieve Vrouwkerk - gedeeltelijke herziening) voorgelegd werd waarin onder andere een toeristisch-recreatief bezoekerscentrum werd gepland; dat om een totaal overzicht te krijgen van de gehele site (inclusief de verschillende voorziene uitbreidingen en de motivering) de ontwikkelingsmogelijkheden voor de hele site best in één plan worden opgenomen”.

Die overweging kan, aldus de verzoekende partij, niet worden beschouwd als een “weigeringsmotief”, maar enkel als een aanbeveling.

11.12. In een twaalfde middelonderdeel haalt de verzoekende partij de volgende overweging van het bestreden besluit aan als “12^{de} motief”:

“Overwegende dat het plangebied gelegen is in mogelijk overstromingsgevoelig gebied; dat dit binnen de polder weinig relevant is aangezien het ganse poldergebied overstroombaar is vanuit de zee en een werking heeft als communicerende vaten, dat afvoer van water door de polders altijd noodzakelijk is om de veiligheid van de Belgische kustpolders te garanderen; dat door verdere bebouwing de polder een areaal aan mogelijke buffering van water verliest; dat gelet op bovenvermelde argumenten voor onthouding van goedkeuring van het plan de watertoets evenwel niet doorweegt bij de besluitvorming”.

De geciteerde overweging vormt, aldus de verzoekende partij, blijkbaar geen weigeringsmotief. Er wordt immers uitdrukkelijk in gesteld dat de watertoets niet doorweegt bij de onthouding van goedkeuring.

Volledigheidshalve merkt de verzoekende partij toch nog op – met verwijzing naar haar uiteenzetting inzake het 6^{de} weigeringsmotief – dat nagenoeg de volledige polder inderdaad is aangeduid als van nature overstroombare gebied. Daar werd bij de opmaak van het BPA echter rekening mee gehouden. In de nota buffering regenwater wordt immers aangegeven hoe het water zal worden opgevangen in waterlopen, vijvers, enzovoort. In het bestreden besluit is er dienaangaande zelfs geen begin van beoordeling. Zelfs als de overweging een weigeringsmotief zou zijn, dan zou het manifest ondeugdelijk zijn.

12. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij met betrekking tot het “6^{de} motief” dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen overstromingsgevoelig en een effectieve risicozone voor overstroming, dat de zoekzone – voor zover nog onbebouwd (ter hoogte van de Stedebeek) – een risicozone voor overstroming is en dus niet geschikt is voor bebouwing, en dat in een nota van “Leefmilieu, Natuur en Energie” (“LNE”) is vermeld :

“Het integraal waterbeleid is geregeld bij decreet van 18 juli 2003 (Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid).

Het decreet is er gekomen in opvolging van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid).

Het is van toepassing op de watersystemen in het Vlaamse Gewest.

Doelstellingen en beginselen integraal waterbeleid

Integraal waterbeleid is het beleid gericht op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van watersystemen met het oog op het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van dit watersysteem als zodanig, en met het oog op het multifunctionele gebruik, waarbij de behoeften van de huidige en komende generaties in rekening worden gebracht.

Met het decreet wordt de verwezenlijking van o.a. de volgende doelstellingen nagestreefd:

De bescherming, de verbetering of het herstel van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen op zo'n wijze dat tegen uiterlijk 22 december 2015 een goede toestand van de watersystemen wordt bereikt.

Het voorkomen en verminderen van de verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater.

Het duurzaam beheer van de voorraden aan oppervlakte- en grondwater.

Het voorkomen van de verdere achteruitgang, het herstel en verbeteren van aquatische ecosystemen, van rechtstreeks van waterlichamen afhankelijke terrestrische ecosystemen en van waterrijke gebieden:

het beheer van hemelwater en oppervlaktewater zo organiseren dat:

- oHet hemelwater zoveel mogelijk verdampt of nuttig wordt aangewend of geïnfiltreerd, en dat het overtollige hemelwater en effluentwater gescheiden van het afvalwater en bij voorkeur op een vertraagde wijze via het oppervlaktewaternet wordt afgevoerd.

- oVerdroging wordt voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt.

- oZoveel mogelijk ruimte wordt geboden aan water, met behoud en herstel van de watergebonden functies van de oeverzones en overstromingsgebieden.

- oDe risico's op overstromingen die de veiligheid aantasten van de vergunde of vergund geachte woningen en bedrijfsgebouwen, gelegen buiten overstromingsgebieden, worden teruggedrongen.

Bij de verwezenlijking hiervan wordt o.a. rekening gehouden met het standstillbeginsel, het preventiebeginsel, het voorzorgbeginsel, het bronbeginsel (preventieve maatregelen worden aan de bron genomen) en het herstelbeginsel.

Art.8.§1. De overheid die moet beslissen over een vergunning, plan of programma als vermeld in § 5, draagt er zorg voor, door het weigeren van de vergunning of door goedkeuring te weigeren aan het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd.

Wanneer een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande vergunde activiteiten, plannen of programma's, een schadelijk effect veroorzaakt op de kwantitatieve toestand van het grondwater dat niet door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma kan worden voorkomen, kan die vergunning slechts worden gegeven of kan dat

plan of programma slechts worden goedgekeurd omwille van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang. In dat geval legt de overheid gepaste voorwaarden op om het schadelijke effect zoveel mogelijk te beperken, of indien dit niet mogelijk is, te herstellen of te compenseren.

Instrumenten van het integraal waterbeleid – de watertoets

De watertoets kan worden opgevat als een vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van de mogelijke schadelijke effecten van plannen, programma's of vergunningsbesluiten voor het watersysteem. Door de watertoets vroegtijdig in te bouwen in het planningsproces, fungeert hij als een belangrijk preventief instrument.

Het doel van de watertoets is het ontstaan van schadelijke effecten te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken en als dat niet kan, om de schadelijke effecten te herstellen of, in de door het decreet aangewezen gevallen, te compenseren.

De watertoets is niet alleen gericht op het voorkomen van overstromingsgevaar en wateroverlast, maar omvat een heel aantal evaluatiecriteria, waaronder veiligheid tegen overstromingen, (grond)wateroverlast, riolering, watervoorziening voor huishoudens en economische actoren, bodemdaling, volksgezondheid, oppervlakte- en grondwaterkwaliteit, structuurkwaliteit, verdroging en (natte) natuur...

(...)

3.2.3 Overstromingsgebieden: risicozones overstroming

Ter uitvoering van Actie 66 van het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001 werden in 2000 de natuurlijke en actuele overstromingsgebieden in kaart gebracht. Een volgende stap bestond uit de afbakening van de gemodelleerde overstromingsgebieden. De risicozones overstroming zijn een combinatie van zowel de kaart met recent overstroomde gebieden als de kaart met gemodelleerde overstromingsgebieden. Ze worden gedefinieerd als de plaatsen die aan terugkerende en belangrijke overstromingen blootgesteld werden of blootgesteld kunnen worden. In deze definitie wordt enkel rekening gehouden met de kans op overstroming.

Omdat overstromingen tijdelijk van aard zijn en een groter te vrijwaren areaal gewenst is, is het evenwel niet opportuun om overstromingsgebieden exclusief voor waterberging te bestemmen.

Overstromingsgebieden zijn multifunctioneel in te richten zodat andere functies (landbouw, natuur, bos, recreatie, ...) (sub)optimaal kunnen plaats vinden. Welke openruimtebestemming als neven- of hoofdfunctie van een overstromingsgebied in aanmerking komt, is afhankelijk van de voorspelde overstromingsfrequentie en -duur.

In de leemstreek zijn verscheidene risicozones voor overstromingen aanwezig, die vaak overlappen met recent overstroomde gebieden (ROG). Het betreft zowel overstromingen t.g.v. waterlopen die buiten hun oevers treden als het afstromen van hemelwater (colluvium)".

Stellen dat ze nog meer moest onderzoeken om het nog vrije gedeelte van de zoekzone te bebouwen en dit ondanks het feit dat het nog onbebouwd gedeelte van de zoekzone is gelegen in een risicozone, is, aldus de

verzoekende partij, compleet strijdig met de bovenstaande principes inzake integraal waterbeleid.

13. In haar laatste memorie neemt de verzoekende partij nog een “plan ligging Stedebeek”, een “plan watertoets” en een luchtfoto op inzake de zoekzone “Oudenburg-Oost”, waarover zij stelt dat uit de vergelijking daarvan blijkt dat het gebied met een waterproblematiek zich binnen de zoekzone precies daar situeert waar er nog geen bebouwing is. Die zoekzone kan dus geen optie zijn voor woonontwikkeling, hoeveel onderzoek er ook naar wordt gedaan.

Met betrekking tot de woonbehoeftestudie betoogt de verzoekende partij nog dat, als men de betrokken passage in het bestreden besluit in zijn geheel leest, de zogenaamde “overschatting” van de woonbehoefte in die studie in het bestreden besluit niet lijkt te zijn opgenomen als weigeringsgrond. Om als zodanig te kunnen worden beschouwd, zou er immers toch meer moeten worden aangevoerd dan dat er een overschatting zou zijn. Er zou moeten duidelijk worden gemaakt dat de overschatting zo groot zou zijn dat er geen woonbehoefte meer is aangetoond. In essentie is de weigeringsgrond het feit dat het plangebied de behoefte die wordt aangetoond, overschrijdt en dat er in een BPA niet gefaseerd kan worden gewerkt.

Wat de ratio legis betreft van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet kan, aldus de verzoekende partij, in de voorbereidende werken niet worden teruggevonden dat deze regeling enkel zou bedoeld zijn als voorschot op een regeling in het ruimtelijk structuurplan. De regeling is bedoeld als overgangsregeling voor het gebruik van het oude planningsinstrumentarium. Die overgangsregeling kan niet zo worden opgevat dat enkel een beperkt BPA (naar omvang of afwijking) mogelijk is op grond van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet. Principeel verzet zich dus niets tegen een langetermijnvisie in een BPA op grond van artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet en principeel belet niets dat een fasering wordt ingebouwd voor het aansnijden van nieuw woonontwikkelingsgebied.

Beoordeling

14. Het toentertijd geldende artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet bepaalde:

“Een bijzonder plan van aanleg dat afwijkt van de voorschriften van het gewestplan kan ook worden goedgekeurd wanneer de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals bedoeld in artikel 20, § 1, van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning of artikel 32, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat een ruimtelijke afweging gebeurt mede op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dat het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen werd voor 1 november 2006. Bijzondere plannen van aanleg die afwijken van het gewestplan en die voorlopig worden aangenomen na 1 november 2006, kunnen tot 1 mei 2008 slechts definitief aangenomen worden door de gemeenteraad indien de bepalingen ervan in overeenstemming zijn met een minstens voorlopig vastgesteld gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Na 1 mei 2008 kunnen geen afwijkende bijzondere plannen van aanleg meer definitief door de gemeenteraad aangenomen worden”.

15. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, bevat het bestreden besluit in wezen slechts drie weigeringsmotieven. Een eerste algemeen motief betreft de zogenaamde nood aan bijkomende woongelegenheden in Oudenburg en de locatiekeuze voor het voldoen aan die nood. Een tweede motief heeft betrekking op de zogenaamde nood aan uitbreiding van de Abdijhoeve. En een derde motief heeft betrekking op een deelaspect van het plan, namelijk “de typologie van de voorziene bebouwing binnen de parkzone”.

16. Het eerste weigeringsmotief vertrekt van de volgende opvatting:

“Overwegende dat Oudenburg in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen geselecteerd is als kern in het buitengebied; dat het voorzien van dergelijke nieuwe woonontwikkeling en het creëren van bijkomend woonaanbod moet kaderen binnen en in overeenstemming zijn met een gemeentelijke ruimtelijke visie zoals voorzien in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan; dat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zich nog maar in de fase van de opmaak van het voorontwerp bevindt; dat de voorgestelde locatie op basis van een ruimtelijke afweging (bebouwde ruimte, agrarische, natuurlijke en landschappelijk structuur) voor de hele

gemeente als meest geschikte locatie naar voor moet komen en dat de behoefte aan bijkomende woningen moet worden aangetoond”.

Tegen de locatiekeuze worden er in het bestreden besluit vier bezwaren aangehaald. Ten eerste een aanzienlijke structurele aantasting van het agrarisch gebied die strijdig wordt geacht met de opties van het RSV. Ten tweede de onmogelijkheid om via een BPA af te wijken van een vigerend gewestplan voor wat betreft een herbevestigd agrarisch gebied. Ten derde de afbreuk die de geplande woonontwikkeling doet aan het historisch kader van de Abdijhoeve. En ten vierde het feit dat in de locatiestudie de zoekzone “Oudenburg-Oost” onvoldoende is onderzocht.

Wat betreft de zogenaamde nood aan bijkomende woongelegenheden in Oudenburg stelt het bestreden besluit dat – zoals aangetoond door de deputatie – de woonbehoeftestudie waaruit die nood zou blijken een overschatting inhoudt van de werkelijke woonbehoefte, dat voor de tweede en derde fase in de studie nog geen behoefte werd aangetoond, en dat het inbouwen van een fasering in een BPA sowieso niet mogelijk is.

Op grond van de bezwaren in verband met de locatiekeuze en de nood aan bijkomende woongelegenheden komt de verwerende partij in het bestreden besluit tot de conclusie dat het “voorliggend plan niet in overeenstemming is met de principes van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen”, “dat het voorliggend plan niet kan worden goedgekeurd zolang de gemeentelijke visievorming (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan) niet verder wordt uitgewerkt”, “en dat hiermee de visie wordt bijgetreden in het ongunstig advies van de PROCORO”.

17. Anders dan dat de verzoekende partij dit ziet, is de stelling niet foutief dat, gelet op het feit dat de stad Oudenburg in het RSV is geselecteerd als kern in het buitengebied, het voorzien van een omvangrijke nieuwe woonontwikkeling en het creëren van bijkomend woonaanbod “moet kaderen binnen en in overeenstemming zijn met een gemeentelijke ruimtelijke visie zoals voorzien in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan”. Immers, volgens het richtinggevend gedeelte van het RSV “is bekeken op het niveau van Vlaanderen

(...) het buitengebied dat gebied waarin de open (onbebouwde) ruimte overweegt” en waarvan “elementen van bebouwing en infrastructuur die in functionele samenhang zijn met de niet-bebouwde ruimte (...) onderdeel (...) uit(maken) en (...) plaatselijk (kunnen) doorwegen, bv. in de dorpskernen, de verstedelijkte rand (...)”. Het “behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied en een bundeling van wonen en werken in de kernen van het buitengebied” wordt in het RSV aangemerkt als een basisdoelstelling.

Hoewel de verzoekende partij niet onterecht opmerkt dat “ook volgens het ruimtelijk principe “gedeconcentreerde bundeling (...) het voorzien van woningen, in een landelijk gelegen woonkern als Oudenburg, het best moet gebeuren bij de kern van deze woonkern”, impliceert dit niet dat men, voor wat betreft de keuze van de locatie voor nieuwe woonontwikkelingen zoals in dezen, zonder meer open (onbebouwde) ruimtes mag aansnijden. Immers, volgens het RSV bieden “de huidige plannen van aanleg (gewestplan, en algemene en bijzondere plannen van aanleg) in de totaliteit voldoende ruimte”, maar “verschuivingen kunnen (...) op bepaalde plaatsen wenselijk of noodzakelijk zijn”.

Dergelijke verschuivingen moeten aan bod komen in het GRS. Het RSV bepaalt immers dat “in tegenstelling tot de stedelijke gebieden (...) de kernen van het buitengebied niet (...) in ruimtelijke uitvoeringsplannen (worden afgebakend), maar (dat) (...) in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan schematisch (wordt) aangeduid hoe en waar de bundeling van wonen en werken in de kernen wordt voorzien”, dat “tevens (...) de ruimtelijke randvoorwaarden (worden) weergegeven die de natuurlijke en agrarische structuur en het landschap kunnen stellen ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden van de betrokken kern”, en dat, “indien de bestaande perimeter van het woongebied op de bestaande plannen van aanleg niet voldoet aan de ruimtelijke opties voor de kern, (...) in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen wijzigingen (kunnen) worden aangebracht, binnen de globale opties van de ruimteboekhouding”.

De omstandigheid dat de verzoekende partij nog niet beschikt over een goedgekeurd GRS belet haar niet om via de overgangsregeling die in artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet is voorzien, bij wege van voorschot op een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat in voorbereiding is,

reeds in nieuwe woonontwikkelingen te voorzien en dit via een afwijking van het geldende gewestplan. Gelet op de voormelde principes van het RSV wordt in het bestreden besluit niettemin terecht overwogen dat ook de via die afwijkende overgangsregeling voorgestelde locatie voor nieuwe woonontwikkelingen, “op basis van een ruimtelijke afweging (bebouwde ruimte, agrarische, natuurlijke en landschappelijk structuur) voor de hele gemeente als meest geschikte locatie naar voor (moet) komen en (...) de behoefte aan bijkomende woningen (moet) worden aangetoond”.

Van een “kennelijk foutief” motief kan er dienaangaande dan ook geen sprake zijn.

18. Volgens de toelichtingsnota bij het niet goedgekeurde BPA “kan men (...) via de (gedeeltelijke) aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden en/of het aansnijden van agrarisch gebied (de nieuwbouwbehoefte opvangen)”. De twee volgens het geldende gewestplan bestaande woonuitbreidingsgebieden kunnen evenwel, aldus die nota, om diverse redenen niet in aanmerking komen, zodat een keuze moet worden gemaakt tussen de “zoekzone ‘Oudenburg Noord-West’ ” en de “zoekzone ‘Oudenburg-Oost’ ” die beide in agrarisch gebied zijn gelegen.

Gelet op de voormelde principes van het RSV wordt in het bestreden besluit in alle redelijkheid overwogen dat “vanuit het principe van oordeelkundig ruimtegebruik voorbehoud dient te worden gemaakt” ten aanzien van de keuze van de locatie, namelijk “een aaneengesloten blok landbouwgrond (...) met een aanzienlijke omvang (ca 27 ha groot)”, temeer daar “de gronden volgens de landbouwtyperingskaart een hoge waardering hebben” en “de zone een actief uitgebaat en waardevol agrarisch gebied betreft (...) dat niet versnipperd is en hoge natuurwaarden heeft, zoals vermeld in de startnota van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan”.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, blijkt uit de voormelde overweging niet dat “de bestaande kwaliteiten van het plangebied sowieso moeten beletten dat er aan woonontwikkeling wordt gedaan” of dat “deze woonontwikkeling sowieso strijdig is met het RSV”. Uit die overweging, die overigens steunt op feitelijke gegevens zoals weergegeven in de

toelichtingsnota, kan enkel worden afgeleid dat er een “voorbehoud” wordt gemaakt ten aanzien van de keuze die er werd gemaakt tussen de “zoekzone ‘Oudenburg Noord-West’ ” en de “zoekzone ‘Oudenburg-Oost’ ”, beide gelegen in het agrarisch gebied.

19. Wat de “zoekzone ‘Oudenburg-Oost’ ” betreft, overweegt het bestreden besluit dat die zone “in de locatiestudie onvoldoende is onderzocht”, “dat deze locatie immers enkele belangrijke voordelen biedt met name dat het gebied niet is gelegen binnen of in de buurt van een biologisch waardevol element of in de buurt van een gaaf landschap, ankerplaats, puntrelict, dorpsgezicht of beschermd monument, dat het gebied een voor de landbouw structureel aangetast gebied is, dat uitgesloten kan worden uit het agrarisch gebied, dat het gebied niet werd opgenomen binnen de afbakening van het herbevestigd agrarisch gebied en net als de gekozen locatie (...) goed aansluit op de kern van Oudenburg”, “dat echter ter hoogte van de Stedebeek een risicozone voor overstromingen aanwezig is”, “dat zonder verder onderzoek wordt besloten dat bebouwing op deze locatie niet wenselijk is”, en “dat niet wordt onderzocht of deze zoeklocatie niet deels kan aangesneden worden om woonontwikkeling te voorzien, ondanks het feit dat deze locatie talrijke voordelen biedt in vergelijking met bijvoorbeeld de gekozen site ‘Oudenburg noord-oost’ ”.

In de toelichtingsnota bij het niet goedgekeurde BPA wordt gesteld dat er in de zoekzone “Oudenburg-Oost” “ter hoogte van de Stedebeek (...) echter een risicozone voor overstromingen (is) waardoor verder(e) bebouwing op deze locatie niet wenselijk is”. Noch die nota, noch de daarbij horende luchtfoto, geven de omvang van die risicozone weer.

In de gegeven omstandigheden kon de verwerende partij wettig overwegen dat “zonder verder onderzoek wordt besloten dat bebouwing op deze locatie niet wenselijk is” en “dat niet wordt onderzocht of deze zoeklocatie niet deels kan aangesneden worden om woonontwikkeling te voorzien, ondanks het feit dat deze locatie talrijke voordelen biedt in vergelijking met bijvoorbeeld de gekozen site ‘Oudenburg noord-oost’”. Even wettig kon die overheid daaruit besluiten dat “de afweging van het beperkt aantal zoekzones onvoldoende diepgaand werd uitgevoerd”.

Uit de door de verzoekende partij in haar verzoekschrift aangebrachte elementen blijkt niet dat het hiervoor bedoelde weigeringsmotief gesteund zou zijn op onjuiste feitelijke gegevens of dat het kennelijk onredelijk zou zijn. Hetgeen de verzoekende partij aanvoert omtrent het niet geschikt zijn van bepaalde zoekzones doet aan het voorgaande geen afbreuk, aangezien het de Raad van State niet toekomt om zich daarover, in plaats van het actieve bestuur, uit te spreken. De kritiek op de geschiktheid van bepaalde zoekzones in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie van de verzoekende partij is daarenboven onontvankelijk wegens laattijdigheid.

20. Wat betreft de zogenaamde nood aan bijkomende woongelegenheden in Oudenburg overweegt de verwerende partij in het bestreden besluit dat uit het onderzoek door de deputatie blijkt dat de woonbehoeftestudie in de toelichtingsnota “een overschatting inhoudt van de werkelijke woonbehoefte”, “dat de bijgevoegde woonbehoeftestudie een aan te snijden oppervlakte van ca 7,5 ha voorziet voor de eerste planperiode 2007-2012 en een bijkomende oppervlakte van ca 2,7 ha voor de tweede planperiode tot 2017”, “dat enkel rekening gehouden kan worden met de woonbehoefte voor de eerste planperiode”, “dat voorliggend plan sterk deze behoefte overschrijdt”, “dat alleen al de eerste fase volstaat om te voorzien in de behoeften tot 2012”, “dat voor de tweede en derde fase in de behoeftestudie nog geen behoefte werd aangetoond”, “dat voor het aansnijden van deze fasen een nieuwe woonbehoeftestudie vereist is”, “dat dergelijke bijkomende procedure niet kan ingeschreven worden in een BPA”, en “dat de mogelijkheid tot het inbouwen van een fasering in een BPA sowieso niet voorzien is in de wetgeving”.

Inzake de door de verwerende partij vastgestelde overschatting van de werkelijke woonbehoefte, stelt de verzoekende partij louter dat “de woonbehoefte (...) gedetailleerd en wetenschappelijk onderbouwd (is) op basis van gegevens van WES”, dat “het in deze studie gehanteerde cijfermateriaal correct (is) en gebaseerd op objectieve en verifieerbare criteria” en dat “de nieuwbouwbehoefte (...) er onomstootbaar (wordt) aangetoond”. Daarmee ontkracht de verzoekende partij geenszins wat de deputatie daarover in haar ongunstig advies van 17 januari 2008 heeft gesteld, namelijk onder meer dat “de

behoefte aan bijkomende woongelegenheden dient gestaafd te worden in een gemeentelijke woonbehoeftestudie (...)” en dat die vereiste behoeftestudie ondeugdelijk is. In het bestreden besluit wordt verwezen naar dit advies en gewezen op de inhoud daarvan. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, maakt dit advies wel degelijk deel uit van het bestreden besluit, waarop overigens de motiveringswet niet van toepassing is.

Bovendien ontkent de verzoekende partij geenszins dat de door haar vooropgestelde nood aan aan te snijden oppervlakte voor bewoning, m.n. “ca 7,5 ha (...) voor de eerste planperiode 2007-2012 en een bijkomende oppervlakte van ca 2,7 ha voor de tweede planperiode tot 2017”, ruimschoots wordt overschreden door het voorliggende plan.

Inzake de voorziene tweede en derde fase stelt de verzoekende partij dat “indien verweerder zou menen dat de fasen 2 en 3 (d.w.z. voor de woningbehoefte na 2012) maar zou kunnen uitgevoerd worden na een nieuwe woonbehoeftestudie die ten gepaste tijde zou moeten worden opgemaakt, (...) dit perfect (kan) geformuleerd worden in een goedkeuringsbesluit”, dat “het zelfs mogelijk ware om het BPA goed te keuren en enkel de goedkeuring te onthouden aan de fase 2 en fase 3 van het BPA”, en dat “bedenkingen van verweerder m.b.t. fase 2 en 3 met andere woorden geen deugdelijk weigeringsmotief kunnen uitmaken voor de onthouding van het BPA voor de 1ste fase”. Dienaangaande moet er op worden gewezen dat het toentertijd geldende artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet een overgangsregeling betreft die geldt tijdens de overgang van de bestaande plannen van aanleg naar de nieuwe ruimtelijke structuurplannen, en voorziet in de mogelijkheid om conform het RSV af te wijken van een gewestplan en dit bij wege van voorschot op een GRS dat in voorbereiding is. Die afwijkende overgangsregeling is niet geconcipieerd om te voldoen aan behoeften die nog niet eens zijn bewezen, en dit des te minder zo men voor ogen houdt dat – zoals ook is overwogen in het bestreden besluit – de locatiekeuze onvoldoende diepgaand werd onderzocht.

21. In de gegeven omstandigheden kon de verwerende partij op grond van de voormelde – in het bestreden besluit opgenomen – bezwaren in verband met de locatiekeuze en de nood aan bijkomende woongelegenheden,

wettig overwegen dat het “voorliggend plan niet in overeenstemming is met de principes van het provinciaal ruimtelijk structuurplan West-Vlaanderen en het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen”.

Aangezien het motief dat is gesteund op de zogenaamde nood aan bijkomende woongelegenheden in Oudenburg en op de locatiekeuze voor het voldoen aan die nood, volstaat om de bestreden onthouding van goedkeuring te gronden, kan de eventuele gegrondheid van de kritiek van de verzoekende partij op de in het bestreden besluit vervatte bijkomende motieven, niet tot de vernietiging leiden.

Het enig middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig juni 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens