

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.724 van 27 oktober 2015
in de zaak A. 209.196/X-15.525.**

In zake : Philippe VERZELE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frank Vanden Berghe
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 President Kennedypark 4/A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de STAD OUDENAARDE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 juni 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :

- a. het besluit van de gemeenteraad van de stad Oudenaarde van 17 december
2012 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan “Leupegem, gedeeltelijke herziening nr. 2 van het BPA”, en
- b. het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen
van 14 maart 2013 houdende de goedkeuring van dit gemeentelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 september 2015.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frank Vanden Berghe, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de eerste verwerende partij, en mevr. Kaat Van Keymeulen, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An van den broeck 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. Verzoeker is eigenaar en bewoner van een woning aan de straat Diependale 8 te Oudenaarde. Ten oosten van verzoekers woning bevindt zich een

perceel met daarop een fabrieksgebouw van een voormalige weverij (hierna: het perceel met het fabrieksgebouw). De tuin achter verzoekers woning strekt zich uit over een terrein dat kadastraal bekend is als 7^{de} afdeling, sectie A, nrs. 106/v en 106/m en dat het perceel met het fabrieksgebouw in het zuiden en het oosten omsluit (hierna: verzoekers tuinterrein).

Het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde bestemt het perceel met het fabrieksgebouw en verzoekers tuinterrein tot woongebied. Het bij ministerieel besluit van 29 juni 1994 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg “Leupegem-centrum” (hierna: het BPA) bestemt het perceel met het fabrieksgebouw voor het overgrote deel tot zone voor “KMO, handel en dienstverlening” en verzoekers tuinterrein voor het overgrote deel tot zone voor “koeren en hovingen”.

4. In 2011 neemt de stad Oudenaarde het initiatief om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem 2” ter aanpassing van het BPA op te maken. Het voorontwerp omvat een deelplan C dat woningbouw moet mogelijk maken op het perceel met het fabrieksgebouw en op verzoekers tuinterrein.

5. Op 28 september 2011 beslist de dienst Milieueffectrapportage van het Vlaamse Gewest dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-Milieueffectenrapport niet nodig is.

6. Op 7 februari 2012 vindt een eerste plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem 2”.

Naar aanleiding van deze vergadering brengt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar over deelplan C van het voorontwerp volgend advies uit:

“Er wordt op geen enkele wijze aangetoond dat deze woonontwikkelingen hier nodig en wenselijk zijn. Een analyse van de

bestaande programmatie uit het GRS en de afbakening van het kleinstedelijk gebied alsook een doorkijk op vlak van behoefte en aanbod naar de komende planperiode is minstens nodig vooraleer dit standpunt kan worden heroverwogen. Daarbij hoort ook een onderzoek naar de stedenbouwkundige potenties van de betrokken terreinen en een evaluatie van het bestaande aanbod aan KMO-terreinen in Oudenaarde en de impact van het voorliggende RUP hierop.”

7. Op 8 mei 2012 vindt een tweede plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem 2”.

Naar aanleiding van deze vergadering brengt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar volgend advies uit:

“4.1. toetsing aan GRS [...] [Deelplan C vormt] een afwijking op de woonprogrammatie in het stedelijk gebied. De dringende noodzaak tot aansnijding moet bijgevolg worden verantwoord [...]”

8. Op 4 juni 2012 stelt de gemeenteraad van de stad Oudenaarde het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem, gedeeltelijke herziening nr. 2 van het BPA” voorlopig vast. Het omvat een “Deel-RUP C ‘Diependale’” dat ertoe strekt het perceel met het fabrieksgebouw en verzoekers tuinterrein op te nemen in een “zone voor projectontwikkeling 2” waarin woningbouw is voorzien.

9.1. Van 25 juni 2012 tot 23 augustus 2012 wordt over het ontwerp van uitvoeringsplan een openbaar onderzoek gehouden.

9.2. Verzoeker dient een bezwaarschrift in waarin hij er onder meer op wijst dat het “Deel-RUP C” 80% van haar tuin betreft, dat haar tuinterrein en de aansluitende KMO-zone geen achterhaalde bestemming hebben, dat het ontwerp strijdig is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Oudenaarde en dat de noodzaak tot aansnijding van het gebied voor woningbouw niet aangetoond wordt.

10. Op 6 juli 2012 brengt de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar advies uit over het ontwerpplan. In dit advies wordt het volgende gesteld:

“Naar aanleiding van de laatste herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is het provinciebestuur Oost-Vlaanderen gestart met de herziening van haar provinciaal ruimtelijk structuurplan (intussen definitief vastgesteld door de provincieraad op 20 juni 2012). De kwantitatieve opties voor wonen werden hierbij geactualiseerd voor de periode 2000-2012 en 2007 - 2020. Uit deze cijfers blijkt dat in de stad Oudenaarde naar bijkomend aanbod voor wonen (1199 - 1677 tegen 2020) moet gezocht worden. In het licht van deze cijfers heeft de stad haar woonprogrammatie geëvalueerd. Ook het verlies van de KMO-zones werd afgewogen. De ruimtelijke doelstellingen die het stadsbestuur Oudenaarde wil bereiken werd[en] via een inrichtingsschets weergegeven in de toelichtingsnota. Wel blijkt onduidelijk welk[...] doelgroepenbeleid het stadsbestuur precies nastreeft in dit gebied.

Bij de evaluatie van de cijfers uit het ontwerp-PRS moet worden uitgegaan van de verdeelsleutel tussen de stedelijke gebieden en het buitengebied zoals vermeld op p. 29 van het richtinggevend gedeelte. Deze minimum te realiseren kwantitatieve optie moet worden afgezet tegen het nog beschikbare aanbod binnen het stedelijk gebied. Uit deze gegevens blijkt dat in de stad Oudenaarde in principe nog voldoende bouwgronden aanwezig zijn om de woonbehoefte te ledigen. Een prioritering en fasering van het aansnijden van deze bouwgronden is daarom essentieel. We stellen vast dat de voorziene fasering en prioriteitstelling die oorspronkelijk tijdens de afbakening van het kleinstedelijk gebied Oudenaarde met het provinciebestuur Oost-Vlaanderen was afgesproken, wordt verlaten en dat er een nieuw voorstel op tafel wordt gelegd. Het provinciebestuur zal moeten oordelen of deze hernieuwde programmatie verenigbaar is met haar visie op het afgebakende kleinstedelijk gebied.

[...]

De deel-RUP's A en C vormen een afwijking op de woonprogrammatie in het stedelijk gebied. De dringende noodzaak tot aansnijding moet bijgevolg worden verantwoord, ook in het licht van de onderbouwing van het onteigeningsplan.

[...]

Om de afwijking op het GRS en het onteigeningsplan beter te onderbouwen moet nog duidelijker worden aangegeven op welke doelgroepen de stad zich richt. Verder moet een omstandige motivatie worden gegeven waarom precies deze gronden bij voorkeur worden aangesneden om die specifieke behoefte te ledigen. Dit blijkt nog steeds niet afdoende uit het voorliggend dossier.”

11. Op 8 november 2012 adviseert de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening dat in het “Deel-RUP C” het bouwblok dient beperkt te

worden tot 3 bouwlagen, dat de maximale bouwhoogte 10m bedraagt en dat het bouwblok dient ingeplant te worden op de rooilijn.

12.1. Met het eerste bestreden besluit stelt de gemeenteraad van de stad Oudenaarde het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem, gedeeltelijke herziening nr. 2 van het BPA” definitief vast.

De voorschriften van het “Deel-RUP C” worden aangepast in de door de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening voorgestelde zin.

12.2. In het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad wordt naar aanleiding van verzoekers bezwaarschrift het volgende overwogen:

“De adviezen van zowel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als van de bestendige deputatie, voornoemd, verwijzen naar de verenigbaarheid met het Structuurplan Vlaanderen en de aftoetsing aan het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan. De bezwaarschrijver haalt een document aan van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat verwijst naar de eerste plenaire vergadering en is aldus onontvankelijk ten aanzien van zijn advies 6 juli 2012. De updating woonprogrammatie van de stad Oudenaarde toont aan dat de herbestemming naar woonzone wel verantwoord is en deze conclusie wordt beaamd door de voornoemde overheden.”

12.3. In de toelichtingsnota bij het vastgestelde uitvoeringsplan wordt onder meer het volgende gesteld:

“5.5. Afbakening kleinstedelijk Gebied Oudenaarde

[...]

5.5.2 Raming van de woonbehoefte tot 2012 en 2017

[...]

Dit betekent dat er ook in de toekomst een voldoende groot aanbod is binnen het stedelijk gebied Oudenaarde. Er is dus geen nood aan het zoeken van bijkomende woongebieden. Er zal wel moeten gezorgd worden dat er voldoende percelen op de markt komen en dan bij voorkeur percelen of woongelegenheden die gelegen zijn in het kernstedelijk gebied.

[...]

5.6 Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan / GRS

[...]

In het GRS worden verder geen uitspraken gedaan over het plangebied. Er kan wel gesteld worden dat de opties genomen in dit RUP in overeenstemming zijn met de algemene bepalingen uit het GRS.

5.7 Updating woonprogrammatie

[...]

5.7.1. Bevolkingsevolutie

[...]

In 2020 zullen er nog voldoende resterende bouw mogelijkheden zijn binnen de huidige woongebieden volgens het gewestplan.

5.7.2 Bijkomende bestaande te ontwikkelen woongebieden

Het woongebied Schapendries en Lammekensstraat (Leupegem) kan niet aangesneden worden omwille van het sterk overstromingsgevoelig gebied van de Maarkebeek. Het woongebied heeft een oppervlakte van 9,5ha en goed voor, à rato van 25wo/ha, minimum 238 woningen. Deze oppervlakte werd niet meegerekend bij het aanbod van de bouw mogelijkheden in het kleinstedelijk gebied Oudenaarde. Gezien de problematiek van de wateroverlast in het woongebied Schapendries wordt hier voorgesteld andere mogelijke woongebieden binnen het stedelijk gebied te bekijken als compensatie om voldoende woonaanbod te kunnen behouden.

[...]

Er wordt vooropgesteld vanuit het RSV en het PRS dat er binnen het stedelijk gebied algemeen minimum dichtheden van 25wo/ha moeten gehaald worden. Om aan de vraag te kunnen beantwoorden maar ook om voldoende voorraad te blijven behouden, zullen er nog bijkomende aanvullende gebieden voor woonprojecten binnen de afbakening van het kleinstedelijk gebied Oudenaarde en binnen het woongebied moeten gezocht worden. Deze gebieden moeten optimaal uitgerust worden met een woondichtheid van minimum 25wo/ha of meer.

Volgende gebieden gelegen in of aanpalend aan de stadskern komen in aanmerking als aanvulling:

- Leupegem 1 (1): zone parallel aan de spoorweg tussen Diependale, Leupegemstraat en de reeds voorziene woningen aan de oude gedempte Scheldearm met een oppervlakte van ongeveer 0,75 ha. (A rato van min. 30wo/ha = 23 woningen)

- Leupegem 2 (2): oud bedrijvenpand aan de oude gedempte Scheldearm met een oppervlakte van ongeveer 0,3 ha. (A rato van min. 30wo/ha = 10 woningen)

- Leupegem 3 (3): zone ten noorden van de gedempte Schelde en ten zuiden van Matthijs Castelijnsstraat: zone van open en halfopen bebouwing (BPA) verdichten naar een zone voor gesloten bebouwing of zone voor meergezinswoningen. +15 woningen

[...]

De projectgebieden 1 en 2 in Leupegem worden in het BPA 7/1 Leupegem-centrum omschreven als een KMO-zone (handel, tertiaire diensten, horeca) met als nevenbestemming wonen. Sinds de goedkeuring van het BPA in 1994 werden de betreffende zones nog steeds niet ontwikkeld als KMO-zone. De behoefte inzake kleinhandel is beperkt en er wordt een specifieke zone voor kleinhandel ten zuiden van de rotonde aan de N60 in Leupegem voorzien (PRUP). Bijkomend komt kleinhandel in belangrijke mate verweven voor met andere functies binnen de stadskern. De ruimtelijk structuur van de handel op het grondgebied Oudenaarde is gekoppeld aan de grote ruimtelijke spreiding van de bevolking in en rond Oudenaarde. Dit vertaalt zich ook in een spreiding van de handelszaken

waarbij 49% van de handel (57% diensten en 43% winkels) zich situeren in de deelgemeenten van Oudenaarde. Het spreidingspatroon van de bevolking wordt dus goed gevolgd.

De voorgestelde aanvullende woongebieden kunnen vlot ontsloten worden.

De gebieden in Leupegem zijn kernversterkend voor het centrum van Leupegem en palen aan de verbindingssassen die het stedelijk gebied versterken.

In de toekomst zal [...] de vraag [...] naar sociale woningbouw zeker blijven en zelfs aangroeien. Oudenaarde heeft nog een taakstelling wat sociale huurwoningen betreft. Momenteel beschikt Oudenaarde over circa 9% sociale woningen. In de praktijk wordt er van uitgegaan dat het procentueel aandeel sociale woningen 10% van het totaal aantal woningen moet bedragen, waarvan 5% huurwoningen en 5% koopwoningen. Oudenaarde kent dus nog een kleine taakstelling wat sociale huurwoningen betreft. De stad is geïnteresseerd om het nieuwe woongebied (1) tussen de Spoorweg en de Leupegemstraat, ten zuiden van de gedempte Schelde aan te kopen om er zelf sociale woningen te realiseren.

[...]

Het bestaande juridisch-planologisch aanbod (bouwvrije percelen, leegstaande woongelegenheden, niet gerealiseerde woongebieden in ruime zin volgens het gewestplan, gedesaffekteerde gebouwen in het woonweefsel die eventueel in aanmerking komen om te worden bewoond, goedgekeurde niet vervallen verkavelingen in woonuitbreidingsgebieden,...) wordt prioritaire benut om aan deze kwantitatieve optie te voldoen.

Leupegem [...] : inbegrepen zones 1, 2 en 3 en met uitsluiting van de zones aan Schapendries en lammekensstraat (samen 9,5ha).

[...]

Conclusie:

Gezien de ligging in het stedelijk gebied en gezien de taakstelling met betrekking tot stedelijke gebieden te beschouwen zijn als minimum taakstelling wordt vanuit de relatie met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen akkoord gegaan met het voorliggende voorstel. Uit het ontwerp-PRS blijkt immers dat de 61/39 verhouding uit het RSV maar nipt gehaald werd in de periode 1991-2007. Vanuit de visie van de Vlaamse Overheid is het dus belangrijk dat voldoende bouwgronden ter beschikking worden gesteld binnen de contouren van de stedelijke gebieden. Het feit dat de stad dit gebied onteigent met als doel de gronden effectief ter beschikking te stellen wordt in die zin positief bevonden. Het gebied was volgens het gewestplan bovendien reeds bestemd als woongebied en de huidige afwijkende bestemming (BPA) blijkt niet haalbaar te zijn.”

13. Met het tweede bestreden besluit keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem 2” goed. In dit goedkeuringsbesluit, waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 april 2013, wordt het volgende overwogen

“Oudenaarde wordt in het PRS geselecteerd als een stad van subregionaal belang die zich op een hoger niveau profileert dan de andere kleinstedelijke gebieden gelegen in de deelruimte ‘Zuidelijk openruimtegebied’. Oudenaarde is de economische motor van deze deelruimte en wordt ook verder ondersteund als toeristische en recreatieve pool waarbij complementariteit met Ronse en Geraardsbergen wordt nagestreefd.

In de herziening van het PRS, definitief vastgesteld door de provincieraad op 20 juni 2012, wordt aandacht gevraagd voor de differentiatie van het woonaanbod. Vergrijzing en gezinsverdunding zijn immers trends die de komende jaren speerpunten zullen vormen binnen het ruimtelijk (woon)beleid. Door vergrijzing zal de woonvraag voor ouderen naar 2020 sterk toenemen. Ook een specifiek aanbod met aangepaste woonvormen en formules die het zelfstandig wonen ondersteunen moeten in het woonbeleid aan bod komen. Omgekeerd brengt dit ook met zich mee dat het – gezien deze context – niet meer evident is om te voorzien in bijkomende woningen voor grotere huishoudens. Bij nieuwe ontwikkelingen dient prioriteit te worden gegeven aan het voorzien van kleinere wooneenheden.

Zowel in de toelichtingsnota als in de stedenbouwkundige voorschriften werd rekening gehouden met de herziening van het PRS.

Het plangebied is volgens het GRS gelegen in de stedelijke ruimte Oudenaarde. De gewenste ruimtelijke structuur voor het stedelijk gebied gaat uit van een dynamische maar leefbare stad. Dit betekent dat het wonen, werken, winkelen, economie, cultuur en dienstverlening aangenamer en verweven met elkaar voorkomen. Het plangebied is gelegen in Leupegem, een met de kernstad vergroeide kern. Naast deze ruimtelijke vergroeiing zijn in deze kernen ook stedelijke voorzieningen aanwezig. De kernen kennen een hoge dichtheid terwijl meer naar de rand toe meer open woonwijken voorkomen.

In het GRS worden geen specifieke uitspraken gedaan over het plangebied. Er kan gesteld worden dat de opties genomen in het RUP in overeenstemming zijn met de algemene bepalingen uit het GRS. In de toelichtingsnota werd een aangepaste woonprogrammatie opgenomen.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

14.1. In het eerste middel voert verzoeker onder meer de schending aan van de artikelen 2.1.2, § 3, en 2.2.13, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Oudenaarde (hierna: het GRS) en van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

14.2. Verzoeker zet uiteen dat het bestreden uitvoeringsplan afwijkt van het GRS zonder dat aan de uitzonderingsvoorwaarden van artikel 2.1.2, § 3, VCRO is voldaan. Het “Deel-RUP C ‘Diependale’” creëert bijkomend woongebied aangezien onder gelding van het BPA het plangebied de bestemmingen “KMO, handel en dienstverlening” en “koeren en hovingen” had, terwijl aan de wettelijke voorwaarden om bijkomend woongebied te creëren, niet voldaan is.

Uit het richtinggevend gedeelte van het GRS blijkt immers dat er geen nood bestaat aan bijkomend woongebied, terwijl volgens het eerste bestreden besluit een “updating van de woonprogrammatie” van de stad Oudenaarde zou aantonen dat de herbestemming naar woonzone wel verantwoord is. Verzoeker meent dat via een niet decretaal gekend instrument als een “updating” geen afbreuk kan worden gedaan aan vigerende structuurplannen en uitvoeringsplannen.

Verzoeker meent verder dat de aangehaalde “updating” ook inhoudelijk niet kan overtuigen. Verzoeker wijst op het advies van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar, waarin sprake is van een afwijking op de woonprogrammatie in het stedelijk gebied en gewezen wordt op het feit dat de “dringende noodzaak tot aansnijding” moet worden verantwoord. De creatie van woonaanbod in het “Deel-RUP C ‘Diependale’” houdt volgens verzoeker een afwijking in ten aanzien van de programmatie die werd opgemaakt naar aanleiding van het bij besluit van 20 maart 2009 goedgekeurde provinciaal ruimtelijke uitvoeringsplan “Afbakening kleinstedelijk gebied Oudenaarde” (hierna: het afbakeningsplan). De “updating” bevat voor die afwijking geen afdoende verantwoording. Dat de woongebieden Schapendries en Lammekensstraat (Leupegem) sterk overstromingsgevoelig zijn, is immers geen nieuw gegeven en bovendien bestaat er geen zekerheid dat deze gebieden niet zullen worden aangesneden als woongebied. Er is verder ook geen enkel bewijs dat de zone “KMO, handel en dienstverlening” ter hoogte van verzoekers eigendom achterhaald zou zijn, en het is zelfs onjuist te stellen dat de zone na de

totstandkoming van het BPA niet zou zijn ontwikkeld aangezien de handelsbestemming wel degelijk gerealiseerd is.

Tot slot stelt verzoeker dat het kennelijk onzorgvuldig is en het vertrouwen schendt om plots van de programmatie af te wijken zonder dat het afbakeningsplan zelf wordt herzien of zonder dat, zoals in het afbakeningsplan gesteld, een globale benadering gebeurt. In dit verband voert verzoeker nog aan dat men bij de definitieve vaststelling van “Deel-RUP C ‘Diependale’” bij de bepaling van de toegelaten densiteit uitgegaan is van de volledige oppervlakte van het plangebied, zonder er rekening mee te houden dat hij eigenaar is van 61% van de oppervlakte waarop dit deelplan betrekking heeft. Ook blijkt niet op welke doelgroepen men zich richt, wat eveneens een schending van de motiveringsplicht impliceert.

15. Wat het aangehaalde middelonderdeel betreft wijst de eerste verwerende partij er in haar memorie van antwoord op dat in het vooruitzicht van de tweede plenaire vergadering een “updating” van het woonprogramma Oudenaarde werd opgemaakt. De eerste verwerende partij erkent dat ook na de actualisering van de taakstelling woningbouw blijkt dat er in de toekomst een voldoende groot aanbod is binnen het stedelijk gebied Oudenaarde. Volgens de eerste verwerende partij beperkt verzoeker zich evenwel verkeerdelijk tot de benadrukking van deze vaststelling. Uit het onderzoek blijkt immers ook dat “er zal moeten gezorgd worden dat er voldoende percelen op de markt komen en dan bij voorkeur percelen of woongelegenheden die gelegen zijn in het kernstedelijk gebied”. Uit de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan blijkt dat dit, rekening houdend met de taakstelling in de toekomst, voor Oudenaarde niet het geval is. Dit werd ook benadrukt in het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar naar aanleiding van de tweede plenaire vergadering.

De eerste verwerende partij benadrukt dat het gewestplan het plangebied van het “Deel-RUP C ‘Diependale’” tot woongebied bestemt. Volgens de eerste verwerende partij miskent en negeert verzoeker het feit dat het

voorgestelde programma verantwoord wordt als verschuiving binnen de woonprogrammatie. Volgens haar wordt in het verzoekschrift nergens betwist dat bepaalde woongebieden binnen het beschikbare aanbod niet voor ontwikkeling in aanmerking komen, zoals dit in de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan wordt verantwoord:

“Het woongebied Schapendries en Lammekensstraat (Leupegem) kan niet aangesneden worden omwille van het sterk overstromingsgevoelig gebied van de Maarkebeek. [...] Gezien de problematiek van de wateroverlast [...] wordt hier voorgesteld andere mogelijke woongebieden binnen het stedelijk gebied te bekijken als compensatie om voldoende woonaanbod te kunnen behouden.”

De eerste verwerende partij beklemtoont dat het in het bestreden uitvoeringsplan eerder gaat over een vervangend woonaanbod.

De eerste verwerende partij voegt er nog aan toe dat het logisch en ruimtelijk verantwoord is dat niet alleen het leegstaand en in verval geraakte fabrieksgebouw, maar ook een voldoende ruim gebied voor de ontwikkeling van een woonzone/projectzone onder de herbestemming valt. Het staat de particuliere eigenaar(s) evenwel vrij zijn (hun) tuinzone binnen deze projectzone al dan niet te ontwikkelen.

16. Wat het aangehaalde middelonderdeel betreft, verwijst de tweede verwerende partij in haar memorie van antwoord naar het tweede bestreden besluit waarin zij het uitvoeringsplan getoetst heeft aan het GRS. Dit GRS bevat geen expliciete opmerkingen ten aanzien van het plangebied van het “Deel-RUP C ‘Diependale’”. Volgens de tweede verwerende partij is in het GRS geen absoluut verbod tot het aansnijden van het kwestieuze deelgebied opgenomen, zodat het gebied aangesneden en ontwikkeld kan worden. De stad Oudenaarde is dan ook bij het nemen van haar beslissing niet moeten afwijken van het GRS, zodat er geen toepassing moest worden gemaakt van artikel 2.1.2, § 3, VCRO.

De tweede verwerende partij benadrukt dat in de “updating” van de woonprogrammatie van de stad Oudenaarde duidelijk gemotiveerd is

waarom onder meer het plangebied van het bestreden uitvoeringsplan in aanmerking komt om het bestaande woonaanbod aan te vullen. Zij wijst in dit verband op de tekst van de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan.

17. In haar laatste memorie benadrukt de eerste verwerende partij dat de oppervlakte van de woongebieden Schapendries en Lammekensstraat te Leupegem niet werden meegerekend bij het aanbod van de bouw mogelijkheden in het kleinstedelijk gebied Oudenaarde. Deze gebieden kunnen niet worden aangesneden omwille van het sterk overstromingsgevoelige gebied van de Maarkebeek. Er is dan ook minstens wel degelijk sprake van een verschuiving binnen de woonprogrammatie, zoals in het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar naar aanleiding van de tweede plenaire vergadering nadrukkelijk werd onderschreven.

Beoordeling

18. De artikelen 2.1.2, § 3, en 2.2.13, § 2, VCRO stellen onder meer het volgende:

“Art. 2.1.2.

[...]

§ 3. Het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen. De uitzonderingsgronden voor een afwijking worden uitgebreid gemotiveerd. Ze mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

[...]

Art. 2.2.13.

[...]

§ 2. De gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.”

De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

19. Het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Oudenaarde stelt het volgende:

“Een gecontroleerde woonuitbreiding: fasering aansnijden woon- en woonuitbreidingsgebieden

In het informatief gedeelte werd een uitgebreid onderzoek verricht naar het aanbod aan bouwmogelijkheden, zowel wat betreft onbebouwde percelen en kavels als het aanbod aan leegstaande woningen. Dit aanbod werd geconfronteerd met de woningbehoefte berekend tot 2007.

Wat deze berekende behoefte (op basis van een gesloten prognose) betreft, mogen er binnen de planperiode (1997-2007) 807 bijkomende woningen gerealiseerd worden. Het aanbod (meer dan 2000 bouwmogelijkheden) overtreft duidelijk deze behoefte.

Dit betekent dat voor de planperiode (1997-2007) er in Oudenaarde ‘theoretisch’ gezien geen woonuitbreidingsgebieden mogen aangesneden worden om aan de behoefte van de eigen bevolking te voldoen. Woonuitbreidingsgebieden kunnen evenwel wel aangesneden worden omwille van de provinciale taakstelling.

Voor elk onbebouwd binnengebied of mogelijk woonproject in Oudenaarde werd nagegaan of het terrein voor wonen in aanmerking kan komen. Op de volgende pagina's wordt een onderbouwing gegeven voor de gewenste ontwikkeling van de bouwmogelijkheden in Oudenaarde. Vervolgens worden de bouwmogelijkheden voor de planperiode (1997-2007) in tabelvorm weergegeven.

A. Gebieden mogelijk aan te snijden in de planperiode 1997-2007

Uitgangspunt is dat alle woongebieden en woonuitbreidingsgebieden die onder een goedgekeurd B.P.A. vallen en gelegen zijn binnen het stedelijk gebied kunnen aangesneden worden binnen de planperiode.

[...]

B. Suggestie invulling taakstelling wonen binnen afbakening stedelijk gebied

- Eine: [...]

C. Gebieden niet aan te snijden in planperiode maar behouden van bestemming

Volgende gebieden kunnen momenteel niet worden gerelateerd met de gewenste globale structuur en kan de behoefte niet worden aangetoond om ze aan te snijden. Op lange termijn (na planperiode) kunnen deze gebieden eventueel wel worden aangesneden om nieuwe behoeften op te vangen.

Hypothese van stedelijk gebied

[...]

- Leupegem : woongebied Schapendries (5 ha). Dit gebied wordt niet aangesneden wegens wateroverlast (Maarkebeek). Bijkomend studiewerk is noodzakelijk.

- Leupegem : woongebied Lammekensstraat (4,5 ha). Dit gebied wordt niet aangesneden om dezelfde reden als het woongebied Schapendries. Het gebied kent wateroverlast en prioriteit wordt gegeven aan de ecologische functie van de Maarkebeek.

D. Niet te ontwikkelen gebieden
[...].”

20.1. Het uitgangspunt van het GRS van de stad Oudenaarde is dat voor woningen het aanbod aan bouwmogelijkheden de behoefte overtreft.

20.2. Daarom voorziet de in het GRS opgenomen “woonprogrammatie” dat voor de nieuwbouw van woningen, naast de invulling van percelen in goedgekeurde verkavelingen en in het woonuitbreidingsgebied Graaf van Landaststraat, enkel “woongebieden en woonuitbreidingsgebieden die onder een goedgekeurd B.P.A. vallen” zullen worden aangesneden.

20.3. De woongebieden “Schapendries” en “Lammekensstraat” te Leupegem zullen volgens het GRS evenwel niet aangesneden worden, maar hun bestemming behouden.

21. Zoals erkend wordt door de eerste verwerende partij blijkt uit de “updating” van haar “woonprogrammatie” die naar aanleiding van het bestreden uitvoeringsplan werd opgemaakt dat ook in de toekomst het aanbod aan bouwmogelijkheden de behoefte zal overtreffen.

22. Anders dan de tweede verwerende partij dit blijkbaar ziet, volgt uit het gegeven dat het plangebied van het “Deel-RUP C ‘Diependale’” niet expliciet wordt vermeld in het GRS, niet dat dit plangebied zou ontsnappen aan hetgeen het GRS bepaalt in verband met de “woonprogrammatie” (randnr. 20.2).

23. In zoverre het perceel met het fabrieksgebouw door het BPA tot zone voor “KMO, handel en dienstverlening” wordt bestemd, kan het niet worden geacht te behoren tot de in het GRS bedoelde “woongebieden en

woonuitbreidingsgebieden die onder een goedgekeurd B.P.A. vallen”. Door de voornoemde zone aan te snijden voor woningbouw wijkt het “Deel-RUP C ‘Diependale’” af van de in het GRS vervatte “woonprogrammatische” volgens welke daarvoor in beginsel enkel “woongebieden en woonuitbreidingsgebieden die onder een goedgekeurd B.P.A. vallen” zullen worden aangewend (randnr. 20.2).

24. Anders dan de verwerende partijen dit zien, kan voor deze afwijking van het GRS geen aanvaardbare verantwoording worden gevonden in het gegeven dat het zou gaan om een “verschuiving binnen de woonprogrammatische”, waarbij het “Deel-RUP C ‘Diependale’” in de plaats zou komen van de woongebieden “Schapendries” en “Lammekensstraat”, al was het maar omdat het GRS zelf reeds voorziet dat de laatstgenoemde woongebieden niet voor woningbouw aangesneden zullen worden (randnr. 20.3).

Ook de door eerste verwerende partij aangebrachte elementen dat de omvang van de projectzone van het “Deel-RUP C ‘Diependale’” “logisch en ruimtelijk verantwoord is” en dat het de particuliere eigenaars vrijstaat deze projectzone al dan niet te ontwikkelen, bieden geen aanvaardbare verantwoording voor de meergenoemde afwijking van het GRS. Hetzelfde geldt voor de in de toelichtingsnota bij het bestreden uitvoeringsplan aangehaalde overwegingen inzake de beperkte behoefte aan kleinhandel en inzake het gegeven dat het betrokken plangebied “sinds de goedkeuring van het BPA in 1994 [...] nog steeds niet ontwikkeld [werd] als KMO-zone”.

25. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

V. Overige middelen

26. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij niet langer aan te dringen op haar in de memorie van antwoord geformuleerde vraag “dat alle middelen zouden worden onderzocht”, wat niet anders kan worden begrepen dan dat zij van deze vraag afziet.

VI. Omvang van de vernietiging

27. In zijn verzoekschrift stelt verzoeker dat een vernietiging beperkt kan blijven tot “Deel-RUP C ‘Diependale’”. De verwerende partijen stellen in hun memories van antwoord dat een gebeurlijke vernietiging tot dit deelplan beperkt moet worden.

28. Gelet op het voorgaande wordt de vernietiging beperkt tot het van de rest van het uitvoeringsplan afsplitsbare “Deel-RUP C ‘Diependale’”.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt (a) het besluit van de gemeenteraad van de stad Oudenaarde van 17 december 2012 houdende de definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Leupegem, gedeeltelijke herziening nr. 2 van het BPA” en (b) het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 14 maart 2013 houdende goedkeuring van dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, in zoverre ze het deelplan “Deel-RUP C ‘Diependale’” betreffen.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het tweede gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
zevenentwintig oktober 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld
uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust