



Vlaanderen
is omgeving



Ruimterapport Vlaanderen (RURA)



Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen | 2018

**DEPARTEMENT
OMGEVING**

www.ruimterapport.be

Ruimterapport Vlaanderen (RURA)



Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen | 2018

COLOFON

Het Ruimterapport 2018 is een uitgave van het Departement Omgeving en uitgewerkt door het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO).

Verantwoordelijke uitgever: Peter Cabus, Departement Omgeving, Koning AlbertII-laan 20, bus 8, 1000 Brussel

Redactie: Ann Pisman, Stijn Vanacker, Peter Willems (Departement Omgeving), Guy Engelen, Lien Poelmans (VITO)

Foto's: Shutterstock, Wim Robberechts & Co

Vragen of informatie?

www.ruimterapport.be

vpo.omgeving@vlaanderen.be

02 553 83 50

DEPOTNUMMER

D/2018/3241/272

ISBN-nummer

9789040303975

Mits bronvermelding wordt overname van de teksten aangemoedigd.

Wijze van citeren: Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G. & Poelmans, L. (Eds.). (2018). Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen. Brussel: departement Omgeving

INHOUDSTAFEL

Inleiding	9
HOOFDSTUK 1 // KERNBEGRIPPEN	13
Landgebruik en bodembedekking	18
Context en verdieping	20
Ruimtebeslag	25
Verharding en gebouwen	29
Verstedelijkt, randstedelijk en landelijk Vlaanderen	34
Context en verdieping	39
Kernen, linten en verspreide bebouwing in Vlaanderen	40
Context en verdieping	47
Open ruimte	49
Context en verdieping	52
HOOFDSTUK 2 // BELEIDSINSTRUMENTEN	57
Ruimtelijke beleidsinstrumenten in Europa	63
Instrumenten	63
Governance	65
Basisinstrumenten van het Vlaams ruimtelijk beleid	67
Ruimtelijk verordenende plannen	67
Verordeningen	76
Verkavelingen	79
Stedenbouwkundige vergunningen	83
Handhavingsinstrumenten	89
Nieuwe instrumenten in het Vlaams ruimtelijk beleid vanaf de eeuwwisseling	91
Instrumenten ingevoerd tussen eind jaren '90 en begin 2000	91
Instrumenten ingevoerd vanaf 2009	96
Instrumentele tendensen	99
HOOFDSTUK 3 // RUIMTE VOOR WONEN	113
Sturende factoren voor het wonen in Europa	119
Bevolking	119
Vergrijzing en migratie	119
Bevolkingsdichtheid in Europa	123
Woonpatrimonium in Europa	124
Wonen in Vlaanderen	128
Wonen in verstedelijkt/randstedelijk/landelijk Vlaanderen	128
Evoluties op vlak van bevolking	128
Huishoudensgroei en de woonopgave	129

Dichtheden	130
Bevolkingsprofielen	130
Het bestaande woningpatrimonium	130
Beschikbare ruimte om te wonen	136
Trends en uitdagingen	145
Bevolkings- en huishoudensgroei	145
Renovatie wordt alsmear belangrijker	146
Aangepaste woonvormen voor ouderen	149
Compacter wonen zet zich door	149
Onderbezetting en overbewoning in Vlaanderen	150
Verdichting en verhoging van het ruimtelijk rendement	155
HOOFDSTUK 4 // RUIMTE VOOR ECONOMIE	159
Economische schets van Vlaanderen in Europa	165
Enkele macro-economische gegevens	165
Regionale economische specialisatie in Europa	165
Aandeel landgebruik economische gebieden in Europese landen	169
Logistieke activiteiten van de havens	171
Economie in Vlaanderen	172
Wat economie Vlaanderen oplevert aan tewerkstelling en toegevoegde waarde	172
Waarheen met de ondernemingen?	176
De bestemde paarse zones	177
Land- en tuinbouw als kleine economische sector heeft grootste ruimte-inname	184
Economische activiteiten vanuit een typologie van economische locaties	186
Logistiek: zowel een sector als schakel in de economie	191
Trends en uitdagingen	196
Ruimte bieden aan economische activiteiten: het verwevingsvraagstuk	196
Brownfieldconvenanten: verlies van economische ruimte naar ruimte voor wonen	197
Startersmilieus	197
Vergroening van de economie in Vlaanderen	198
HOOFDSTUK 5 // RUIMTE VOOR VOORZIENINGEN	203
Vlaanderen in een Europese context	209
Voorzieningen in Vlaanderen	216
Types voorzieningen	219
Schaal van de voorzieningen	223
Verlinting in Vlaanderen en voorzieningen	235
Trends en uitdagingen	238
Heel wat 65-plussers wonen op plekken zonder een voldoende mix aan basisvoorzieningen	238
Er is in het centrum van Vlaanderen en de grote steden een nood aan bijkomende scholen	240
Toename van (kleinhandels)voorzieningen vooral landelijk en randstedelijk	242

Veel voorzieningen in woongebied, maar meer en meer op bedrijventerrein	243
Wijzigend zorgaanbod	244
De Vlamingen die landelijk wonen shoppen meer online.	247
HOOFDSTUK 6 // RUIMTE VOOR MOBILITEIT	251
Vlaanderen in Europa	257
Mobiliteit: de dominantie van het wegverkeer	257
Bereikbaarheid: sterke centraliteit en degelijke connectiviteit	259
Impact van het verkeer op de ruimte: niet zo schoon, niet zo veilig	262
Impact van ruimtelijke structuur op mobiliteit: metropolitane vervoersinfrastructuur en trans-Europese netwerken beeldbepalend	267
Mobiliteit in Vlaanderen	268
Personenmobiliteit: de hardnekkigheid van het wegverkeer	268
Goederenmobiliteit: opnieuw dominantie wegvervoer	278
Centraliteit en nabijheid maatgevend voor bereikbaarheid	278
Impact van het verkeer op de ruimte: toenemend ruimtebeslag, onveiligheid, leefbaarheidsproblemen en milieuoverlast	283
Impact van ruimtelijke structuur op mobiliteit: meer plannen voor minder mobiliteitsproblemen	287
Trends en uitdagingen	289
Het verder uitbouwen van bestaande transportnetwerken	289
Plannen voor leefbaarheid en duurzame bereikbaarheid	292
Op het openbaar vervoer gerichte ontwikkeling	292
Kilometerheffing als antwoord op capaciteitsvraag	293
Opkomst van elektrische auto's	294
Onbekende toekomst voor zelfrijdende auto's	296
Autodelen voor rationeler autogebruik	296
Fietsdelen in centrumsteden	296
Parkeerbeleid en ruimtebeslag parkeerplaatsen	297
De elektrische fiets voor langere afstanden	298
Mobility as a service (MaaS/Mobiliteit als dienst)	299
Maatschappelijke veranderingen met impact op de mobiliteit	299
HOOFDSTUK 7 // RUIMTE VOOR ENERGIE	305
België in een Europese Context	310
Steeds ambitieuzere klimaat- en energiedoelstellingen	310
Een stijgende energievraag en grote afhankelijkheid van import	310
Productie binnen Europa steeds meer gericht op hernieuwbare energie	312
Onderbenut potentieel voor productie hernieuwbare energie	314
Europees netwerk	317
Energie in Vlaanderen	317
Grote vraag naar energie	318
Energieproductie sterk afhankelijk van klassieke centrales	322

Omschakeling naar hernieuwbare energie	323
Ontwikkeling windturbines in Vlaanderen	323
Grote inzet op productie van zonne-energie	329
Biomassa (warmte en elektriciteit) als belangrijkste hernieuwbare bron	331
Beperkte productie energie door aardwarmte	334
Minieme energie uit waterkracht	334
Gebundelde infrastructuur in netwerk	334
Trends en uitdagingen	341
Potentie ruimtelijke ontwikkeling bij de energietransitie	341
Potentieel productie hernieuwbare energie	342
Verwachte technologische ontwikkeling	345
HOOFDSTUK 8 // RUIMTE VOOR OPEN RUIMTE	357
Toestand in Europa	359
Landgebruik en bodembedekking – open ruimte	359
Historische evolutie bodembedekking	359
Gebruikers en activiteiten binnen de Europese open ruimte	363
Fragmentatie of versnippering als belangrijkste trend	368
Open ruimte in Vlaanderen	371
Fysische context van de open ruimte	371
Gebruikers en activiteiten binnen de open ruimte	374
Trends en uitdagingen	383
HOOFDSTUK 9 // RUIMTE VOOR INTEGRATIE	395
Integratie	399
Vier ruimtelijke integratoren	400
Opbouw van het hoofdstuk	401
Samenhang van systeemelementen in de ruimte	402
Bebouwd weefsel	404
Historische achtergrond van huidige toestand van bebouwde omgeving	404
Lage bebouwingsdichtheden	405
Beperkte gebouwhoogtes	405
Urban sprawl	410
Polycentriciteit	414
Kernboodschappen	419
Verweving	420
Historische achtergrond van huidige toestand van verweving	420
Verwevingstypologie niveau Vlaanderen	421
Kwantitatieve analyse verweving niveau Vlaanderen	422
Kernboodschappen	427

Leegstand, hergebruik en transformaties	428
Historische achtergrond van huidige toestand van leegstand	428
Leegstand	428
Leegstaande voorraad	432
Hergebruik en transformatie op perceels- en gebouwniveau	435
Kernboodschappen	438
(Omgevings)kwaliteit	439
Historische achtergrond van huidige toestand van (omgevings)kwaliteit	439
Ruimtelijke kwaliteit, leefkwaliteit, walkability, omgevingskwaliteit	440
Ruimtelijke kwaliteit op projectniveau door middel van processen en taalontwikkeling	440
Ruimtelijke kwaliteit door het verzamelen en analyseren van data	441
Meetinstrument voor regionale omgevingskwaliteit voor Vlaanderen	445
Kernboodschappen	449
Uitleiding	453



INLEIDING

ANN PISMAN

Eind 2016 nam het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO), binnen het departement Omgeving verantwoordelijk voor onderzoek, monitoring en evaluatie, het initiatief om een Ruimterapport (RURA) te ontwikkelen. Het RURA is een lijvig naslagwerk over de Vlaamse ruimte in kaart, beeld en tekst. Het verzamelen en ontsluiten van informatie over de toestand van de ruimte in Vlaanderen maakt het mogelijk om ruimtelijke ordening als een volwaardige partner te laten functioneren in het samenspel van beleidsdomeinen. Het omvat een boek, maar ook een set digitaal raadpleegbare kaarten. Het RURA is een zogenaamd Toestandsrapport (T-rapport). Het beschrijft en analyseert de toestand van de ruimte in Vlaanderen, de trends vroeger en nu op basis van de beschikbare, meest recente en relevante kennis en cijfers.

Heel bepalend voor de inhoud van het RURA is de focus op 'ruimte' en andere gerelateerde begrippen als ruimtelijke ordening. Hierin verschilt het RURA van aanverwante rapporten als MIRA, NARA, LARA en VRIND, die elk hun eigen specifieke focus hebben. Een belangrijk deel van deze rapporten bestaat ook uit de analyse van processen die zich afspelen in de ruimte. Deze ruimtelijke processen worden echter uitsluitend benaderd vanuit de landbouw (LARA), natuur (NARA) en milieu (MIRA). In het RURA echter, ligt de focus op ruimte en staan de ruimtelijke processen centraal.

In het COMPASSonderzoek van het ESPON, het European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, waarin planningssystemen in 32 Europese landen onderling worden vergeleken, wordt ruimtelijke planning als volgt gedefinieerd:

"Spatial planning systems are the ensemble of institutions that are used to mediate competition over the use of land and property, to allocate rights of development, to regulate change and to promote preferred spatial and urban form" (Nadin et al., 2018, p. 8)

Deze definitie bevat heel wat elementen die relevant zijn voor het bepalen van de focus van deze publicatie. De ruimtelijke focus impliceert het rapporteren over landgebruik, over het gebruik van de fysieke ruimte. Deze fysieke ruimte wordt beschouwd als een veranderend gegeven, waarover kan worden gerapporteerd op verschillende tijdstippen. Tegelijkertijd is ook de maatschappelijke en

institutionele context relevant. Welke formele en informele regels, instrumenten, maar ook instellingen, maatschappelijke groepen ... hebben deze wijzigingen van de ruimte beïnvloed? Welke nieuwe maatschappelijke uitdagingen kunnen we detecteren en welke zijn de bijhorende ruimtelijke uitdagingen? Ook hierover wordt gerapporteerd in de hiernavolgende hoofdstukken.

Deze publicatie brengt heel wat materiaal van onderzoeken van de afgelopen jaren uitgevoerd in opdracht van of door het departement Omgeving (en voorgangers) samen, maar is niet het resultaat van doorgedreven wetenschappelijk onderzoek, zoals het genereren van primaire data of uitputtend bronnenonderzoek. Het beschikbare onderzoeksmateriaal was erg bepalend bij de selectie van de indicatoren en topics behandeld in dit rapport. Er is geopteerd voor een thematische én een geïntegreerde benadering van de analyse. De selectie van thema's en topics spoort met die van gelijkaardige producten in binnen- en buitenland (Cget, 2015; CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial Wallonie, 2011; Eurostat, 2016; PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) met medewerking van Wageningen UR, 2016; Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2016; Vlaamse Overheid, 2017). De thematische hoofdstukken beschrijven de toestand van de ruimte met betrekking tot het instrumentarium, het wonen, de economie, de voorzieningen, de open ruimte, energie en mobiliteit. Sommige topics kunnen in verschillende thematische hoofdstukken worden geplaatst. In dit geval werd steeds gekozen voor het meest relevante hoofdstuk en werd de analyse eventueel kort herhaald of werd terugverwezen naar de andere hoofdstukken. (bv. goederenvervoer in mobiliteit, woonondersteunende voorzieningen in voorzieningen, ...). In het geïntegreerde slothoofdstuk komen complexere, ruimtelijke vraagstukken aan bod die besproken worden op het niveau van 4 integratoren: bebouwd weefsel, verweving, leegstand en hergebruik en omgevingskwaliteit. In deze vier integratoren komen de bovenstaande thema's samen. Niet over alle thema's was even veel onderzoeksmateriaal beschikbaar. De auteurs, lectoren en stuurgroepleden stelden diverse kennishiaten vast, zoals stedelijk groen, havens en luchthavens, kwalitatieve aspecten van verweving, analyses van woonom-

gevingen, ... Deze kennishiaten kunnen mee sturing geven aan de focus van de onderzoeksagenda van het departement Omgeving voor de komende jaren. In de uitleiding van dit rapport wordt dieper ingegaan op mogelijke onderzoekstrajecten voor de komende jaren.

Het RURA bevat heel wat informatie over de positie van Vlaanderen of België in de Europese context. De analyse van de toestand van de ruimte in Vlaanderen is uitgevoerd op verschillende schaalniveaus: Vlaanderen, gemeenten, statistische sectoren, hectarecellen, percelen of puntobjecten, afhankelijk van de beschikbare data en de thematische relevantie. Wanneer er geen data beschikbaar zijn, worden fenomenen kwalitatief beschreven, waar mogelijk aan de hand van relevante cases. Ook trends, verwachte ontwikkelingen of toekomstige uitdagingen komen aan bod.

Het VPO streeft ernaar om deze analyses en rapportage op regelmatige basis te herhalen. Op termijn kan het Ruimterapport helpen om veranderingen in de ruimte op te volgen. Dat kan doordat het systematisch en continu data verzamelt, deze analyseert en rapporteert en ze bovendien vergelijkt met vroegere of verwachte resultaten.

Doorheen het RURA is regelmatig gebruik gemaakt van een basiskaart van Vlaanderen. Deze kaart komt in de verschillende hoofdstukken terug, met telkens dezelfde schaal en oriëntering. Hieronder is de basiskaart met noordpijl en schaal weergegeven.

Het is expliciet niet de ambitie van dit document om

de beleidsvoorbereiding of -uitvoering te evalueren of te remediëren (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Planning en Statistiek, 2002). Een beschrijving van de toestand kan echter niet los worden gezien van een aantal (historische) beleidskeuzes.

Het is immers belangrijk te beseffen dat ruimtelijke planning niet waardenvrij is. In de codex Ruimtelijke Ordening is een zogenaamd doelstellingenartikel opgenomen dat doorwerkt bij het beoordelen van de goede ruimtelijke ordening en bij het ontwikkelen van ruimtelijk beleid. *“VCRO Art. 1.1.4. De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”* (Vlaamse Regering, 2010)

Het hoofdstuk ‘Instrumentarium’ handelt over de belangrijkste instrumenten van de ruimtelijke planning en de toepassing ervan in Vlaanderen maar deze normen- en waardencomponent is niet expliciet opgenomen in dit RURA. Het doelbereik van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wordt niet geanalyseerd, en er worden dus geen indicatoren geconfronteerd met beleidsdoelstel-



FIGUUR 0.1: BASISKAART VLAANDEREN

lingen uit het verleden. Dit betekent dat bijvoorbeeld de vooropgestelde 60/40 verhouding, de verhouding voor het bijkomend aantal woongelegenheden in het stedelijk gebied en het buitengebiedgedeelte van Vlaanderen, niet retroactief wordt berekend. Uiteraard is het waardenkader (als deel van de maatschappelijke en institutionele context) impliciet meegenomen onder meer bij de analyse van de evolutie van de (fysieke) ruimte in het recente verleden. In de toekomst kan het RURA beleidskeuzen wetenschappelijk onderbouwen en kunnen de analyses als basis dienen voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de Vlaamse regelgeving over ruimtelijke ordening en het regeerakkoord.

Het RURA is in de eerste plaats ontwikkeld voor een geïnformeerd publiek dat betrokken is bij de ruimtelijke ordening of andere domeinen waarin de Vlaamse ruimte centraal staat: beleidsmakers, ambtenaren, academici, het middenveld, leraren en studenten stedenbouw en ruimtelijke ordening en studenten geografie, ...

Het RURA werd opgemaakt door een team met een coördinator, redactie- en schrijf- en analyseteam, mentoren en lectoren, en stuurgroepleden. Het redactie-, schrijf- en analyseteam van het RURA bestaat volledig uit medewerkers van VPO. Zij werden hierin bijgestaan door mentoren, lectoren en stuurgroepleden.

De mentoren ondersteunen de auteurs bij het schrijven van de hoofdstukken en treden dus op als coauteur. Deze mentoren zijn speciaal aangezocht en gecontracteerd omwille van hun expertise in het domein van een specifiek hoofdstuk. Ze dragen bij aan het bepalen van de precieze inhoud, het verzamelen van de kennis en data en het schrijfwerk. In dit RURA werd beroep gedaan op 2 mentoren: Kobe Boussauw (coauteur van het hoofdstuk Ruimte voor Mobiliteit) en Hans Leinfelder (coauteur van het hoofdstuk Ruimte voor Integratie).

De stuurgroep is een groep van een 20-tal experts uit de academische en de Vlaamse beleidswereld. Haar rol is om te adviseren en te faciliteren in het rapportageproces. De stuurgroep kwam vier keer samen tijdens het tot stand komen van het RURA. De leden hebben verschillende ontwerpversies van het rapport gelezen en hierop inhoudelijke commentaar geleverd. Ze vervullen een lector-rol op basis van hun expertise, maar zijn ook begaan met de leesbaarheid en bruikbaarheid van het rapport in zijn geheel voor het beoogde doelpubliek. De rol houdt niet in dat de stuurgroepleden het volledig eens zijn met de inhoud van de uiteindelijke tekst.

Het team van lectoren is een groep van een zestal specialisten per hoofdstuk. Zij focussen zich op de inhoudelijke, wetenschappelijke correctheid en relevantie van elk hoofdstuk.

De lectoren hebben de ontwerp teksten van het rapport kritisch nagelezen en advies gegeven over de inhoudelijke onderbouwing. De rol houdt niet in dat de lectoren het volledig eens zijn met de inhoud van de uiteindelijke tekst. De katern vooraan ieder hoofdstuk was geen onderdeel van het lectorenproces.

Leeswijzer

Het RURA is opgebouwd uit negen hoofdstukken. Deze hoofdstukken kunnen als aparte hoofdstukken worden gelezen, maar hebben inhoudelijk ook heel wat relaties met elkaar. Het lezen van het volledige rapport is niet noodzakelijk om er thematische informatie uit te putten.

- Hoofdstuk 1 Kernbegrippen
- Hoofdstuk 2 Instrumentarium
- Hoofdstuk 3 Ruimte voor wonen
- Hoofdstuk 4 Ruimte voor economie
- Hoofdstuk 5 Ruimte voor voorzieningen
- Hoofdstuk 6 Ruimte voor mobiliteit
- Hoofdstuk 7 Ruimte voor energie
- Hoofdstuk 8 Ruimte voor open ruimte
- Hoofdstuk 9 Ruimte voor integratie

Ieder hoofdstuk begint met een overzicht van de kernboodschappen (weergegeven op een dubbele pagina per hoofdstuk). Deze kernboodschappen nodigen de lezer uit om het hoofdstuk gericht verder te verkennen.

Het eerste hoofdstuk over kernbegrippen introduceert een aantal concepten, zoals ruimtebeslag, kernen en linten, verstedelijkt Vlaanderen, die daarna in de verschillende thematische hoofdstukken worden gebruikt om analyses te verdiepen.

Het tweede hoofdstuk over instrumentarium geeft een overzicht over het huidige en recent vernieuwde instrumentarium voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen.

De hoofdstukken 3 tot en met 8 zijn thematische of sectorale hoofdstukken. Zoals reeds vermeld werd hierbij steeds gefocust op het ruimtelijk voorkomen van een bepaalde sector in Vlaanderen. In deze hoofdstukken werd soms verwezen naar thematische analyses uit o.a. NARA, MIRA of LARA. Er werd echter geopteerd om geen informatie letterlijk over te nemen, maar telkens een eigen ruimtelijke analyse toe te voegen waar mogelijk.

Het laatste hoofdstuk is een integrerend hoofdstuk waarin vier integratoren worden geïntroduceerd na een (aanzet tot) systeemanalyse voor Vlaanderen. Dit hoofdstuk bouwt verder op basisanalyses die werden uitgevoerd in de thematische hoofdstukken van het RURA.

Per hoofdstuk is telkens zowel informatie over Vlaanderen als over Europa te vinden. We vinden het belangrijk om de Vlaamse cijfers, waar mogelijk, te kaderen binnen een ruimere Europese context. Het RURA is in eerste instantie een toestandsbeschrijving, maar doorheen de tekst wordt ook herhaaldelijk verwezen naar recente trends of uitdagingen (die momenteel nog niet in cijfers te vatten zijn). Elk thematisch hoofdstuk is dan ook op dezelfde manier opgebouwd:

- Introductie
- Vlaanderen in een Europese context
- Toestand in Vlaanderen
- Evoluties en Uitdagingen

Het rapport put uit heel wat recente studies uitgevoerd door en voor het departement Omgeving. Een aantal ervan zijn relevant voor meerdere hoofdstukken van het rapport. Ze worden daarom kort geïntroduceerd in de vorm van een tekstvenster in het hoofdstuk waar ze voor het eerst vermeld worden.

In het document wordt daarnaast ook herhaaldelijk verwezen naar de resultaten van de bevraging uitgevoerd in het kader van de studie 'Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag.' Ook deze onderzoeksresultaten, die geen ruimtelijke analyses zijn, maar eerder meningen of inzichten in toekomstig gedrag, worden in een herkenbaar tekstvenster weergegeven in de verschillende hoofdstukken.

Bronnen

- **Cget.** (2015). *Qualité de vie, habitants, territoires*. Saint-Denis Cedex: Cget.
- **CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial Wallonie.** (2011). *Diagnostic territorial de la Wallonie*
- **Eurostat.** (2016). *Eurostat regional yearbook 2016* (T. Brandmüller & A. Önnersfors Eds.). Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Planning en Statistiek.** (2002). *Handleiding. Opvolgen en evalueren van het beleid.*
- **Nadin, V., Zonneveld, W., Piskorek, K., Stead, D., Fernandez Maldonado, A. M., Dabrowski, M., Mulassano, N., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., Cotella, G., Rivolin, U. J., Solly, A., Berisha, E., Pede, E., Seardo, B. M., Komornicki, T., Goch, K., Lüer, C., Böhme, K., Nedovic-Budic, Z., Williams, B., Varghese, J., Pamer, Z., Reimer, M. & Münter, A.** (2018). *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-18. (Draft) Final Report*
- **PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) met medewerking van Wageningen UR.** (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven – Ruimte maken*. Den Haag: PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).
- **Studiedienst van de Vlaamse Regering.** (2016). *Vlaanderen in Cijfers*
- **Vlaamse Overheid.** (2017). *VRIND 2017. Vlaamse regionale indicatoren*
- **Vlaamse Regering.** (2010). *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officieus gecoördineerde versie.*

Hoofdstuk 1

Kernbegrippen

Waarom is deze thematiek relevant?

Het Ruimterapport beschrijft en analyseert de toestand op basis van de beschikbare, meest recente en relevante kennis en cijfers. Dit leidde tot 9 hoofdstukken met telkens een eigen invalshoek: kernbegrippen, beleidsinstrumenten, wonen, economie, voorzieningen, mobiliteit, energie, open ruimte en integratie. Om over de verschillende onderwerpen heen op een consistente manier over onze ruimte te kunnen praten, hanteerden we enkele kernbegrippen en typologieën.

Kernbegrippen

Landgebruik is het effectieve gebruik van de grond voor welbepaalde activiteiten of teelten. **Bodembedekking** is de effectieve fysische bedekking van het land.

Ruimtebeslag is de ruimte die we innemen door onze nederzettingen: huisvesting, commerciële doeleinden,...

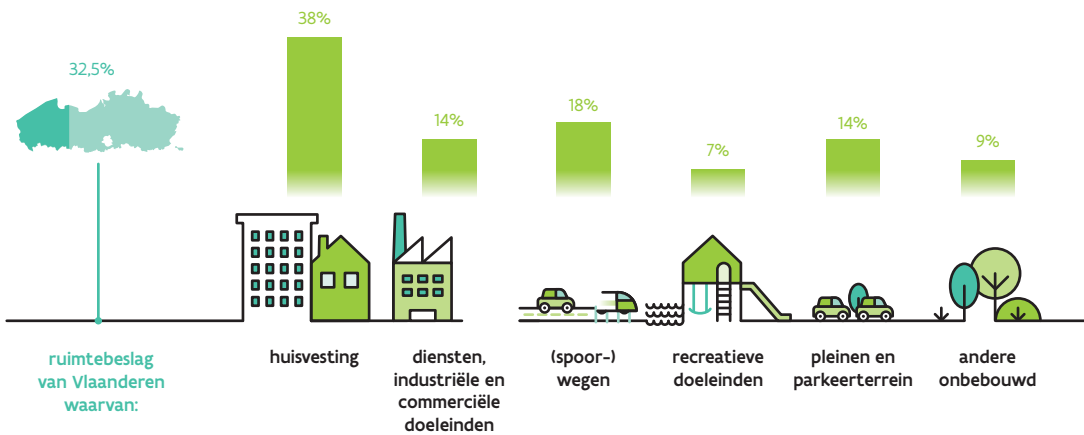
Verharding en gebouwen zijn artificiële bedekkingen van de bodem waardoor essentiële ecosysteemfuncties verloren gaan, denk maar aan woningen en wegen.

Typologieën

Verstedelijkte, randstedelijke en landelijke gebieden onderscheiden zich van elkaar op vlak van ruimtebeslag in combinatie met de activiteitsgraad.

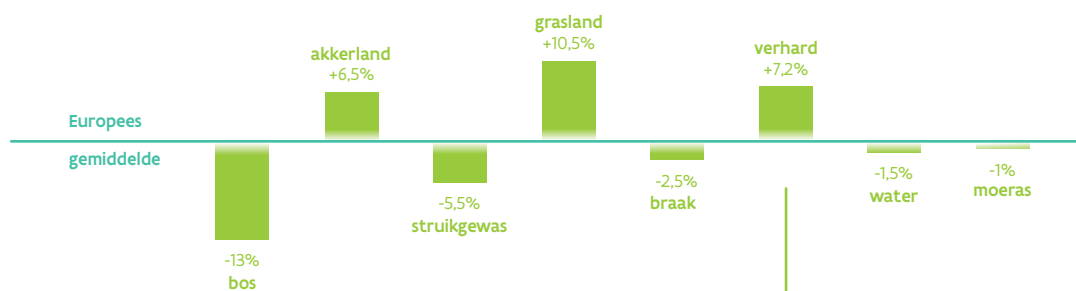
Kernen, linten en verspreide bebouwing is een morfologische indeling.

Open ruimte in dit rapport omvat de gebieden die buiten de kernen liggen en niet door ruimtebeslag ingenomen worden. Omdat sommige delen van het ruimtebeslag zoals golfterreinen wel worden meegenomen als open ruimte is dit niet complementair aan ruimtebeslag, en ook niet identiek aan 'niet-verhard', 'zachte bestemmingen' of buitengebied.



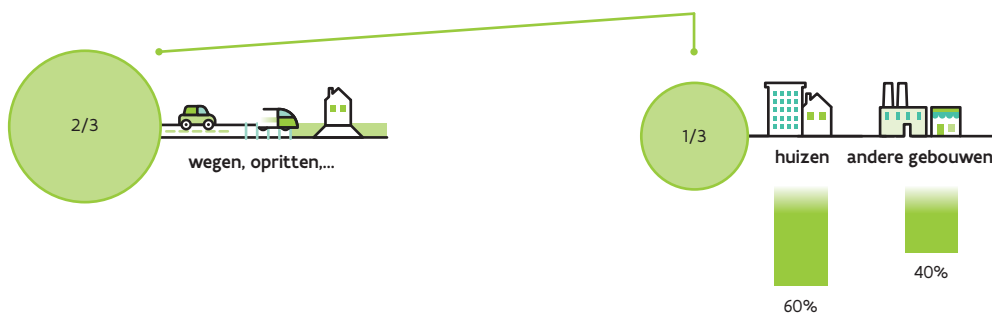
◀ Vlaanderen heeft een **hoog ruimtebeslag**. We nemen veel ruimte in om te wonen, te werken en ons te verplaatsen.

■ ruimtebeslag van Vlaanderen

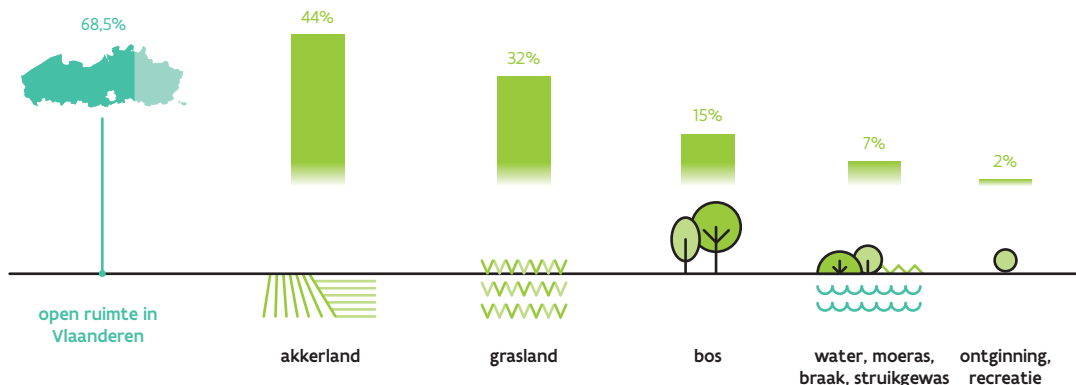


◀ In vergelijking met het Europees gemiddelde heeft Vlaanderen **veel grasland en verharding**, maar **weinig bos**.

■ verharding van Vlaanderen

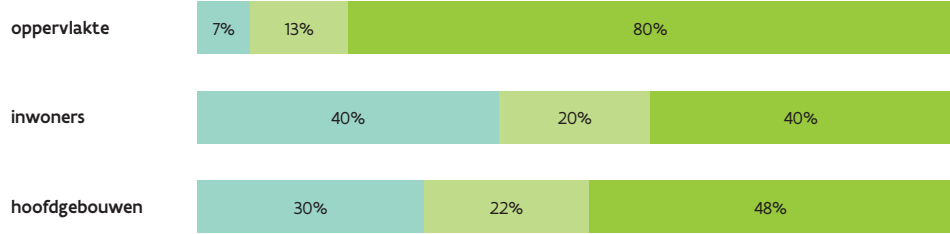


◀ **Vlaanderen heeft veel verharding**. 2/3 bestaat uit wegen, opritten, terrassen,... en 1/3 is effectief bebouwd.

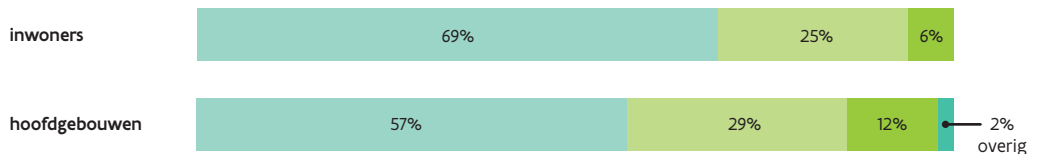
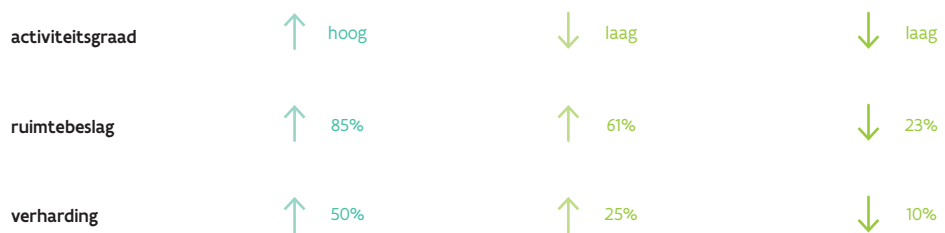


◀ **Vlaanderen heeft weinig open ruimte**. De open ruimte wordt gedomineerd door akkerland en grasland.

Om de ruimtelijke staat van Vlaanderen te bekijken, maken we een onderscheid in **drie type gebieden**. In Vlaanderen is er weinig verstedelijkt gebied. Tegelijkertijd is er overal veel bebouwing, ook in landelijk gebied.



activiteitsgraad = bevolkingsdichtheid en tewerkstelling



Om de ruimtelijke staat van Vlaanderen te bekijken, maken we een onderscheid in **drie structuren van bebouwing**. Opvallend is dat we binnen kernen en verspreide bebouwing diverse functies door elkaar aantreffen. Linten daarentegen zijn vaak monofunctioneel.



Hoe wordt dit verder gebruikt in het Ruimterapport?

Om de Vlaamse ruimte en de ruimtelijke veranderingen te beschrijven schoten gemeente- en provinciegrenzen te kort. Maar enkel spreken over Vlaanderen zonder differentiatie was te algemeen. De beleidsmatige begrippen zoals 'stedelijk gebied' en 'buitengebied' toonden zich ook niet geschikt omdat we in dit rapport geen beleidsevaluatie maken maar een toestandsbeschrijving.

Daarom analyseerden we Vlaanderen vanuit twee nieuwe en eenvoudige ruimtelijke typologieën: verstedelijkt, randstedelijk en landelijk Vlaanderen enerzijds en kernen, linten, verspreide bebouwing anderzijds.

In dit rapport hanteerden we de typologie verstedelijkt, randstedelijk en landelijk Vlaanderen om verslag uit te brengen over onder andere het landgebruik, ruimtebeslag, verharding, veel gebruikte ruimtelijke plannings- en vergunningsinstrumenten, waar mensen wonen, werken en hoe ze zich verplaatsen, waar voorzieningen aanwezig zijn en waar het verschil zit in omgevingskwaliteit.

Binnen de typologie kern, lint en verspreide bebouwing vonden we ook heel wat verschillen terug in onder meer landgebruik, aantal inwoners en gezinnen, voorzieningsgraad, leegstand en bereikbaarheid.

Deze twee ogenschijnlijk eenvoudige typologieën komen op het terrein natuurlijk steeds samen voor. Zowel in het verstedelijkt, randstedelijk als landelijk deel van Vlaanderen vinden we heel wat kernen, linten en verspreide bebouwing. Net in het samenbrengen van deze twee typologieën ontstaat een enorme complexiteit waarnaar ook de komende jaren verder onderzoek zal gebeuren.

Hoofdstuk 1

Kernbegrippen

ANN PISMAN

LECTOREN:

Frank Canters (Vrije Universiteit Brussel)

Erik Grietens (Bond Beter Leefmilieu)

Kristien Lefeber (provincie Limburg)

Thérèse Steenbergen (KU Leuven)

Hans Tindemans (VRP)

Jo Van Valckenborgh (Informatie Vlaanderen)

Stijn Van der Linden (Informatie Vlaanderen)

Het RURA is een naslagwerk over de ruimte in Vlaanderen in 2018.

In het document zijn heel wat ruimtelijke analyses opgenomen: beschrijvingen over het voorkomen van bepaalde activiteiten in de ruimte, over hoe ruimtelijke patronen in de tijd tot stand zijn gekomen en welke evoluties kunnen worden verwacht. Om de resultaten consistent te beschrijven doorheen de verschillende hoofdstukken werden diverse ruimtelijke analyse-niveaus onderscheiden: Vlaanderen, gemeenten, statistische sectoren en hectare-cellen, afhankelijk van de beschikbare data en de thematische relevantie.

Dit hoofdstuk verduidelijkt kernbegrippen die in de andere hoofdstukken worden hernomen vanuit een bepaalde thematische invalshoek.

In eerste instantie worden basisbegrippen verduidelijkt:

- Landgebruik en/of bodembedekking
- Ruimtebeslag
- Verharding en gebouwen

Verder in het hoofdstuk worden ruimtelijke analyses of aggregaties van de basisbegrippen gelanceerd. Hierbij is een typologisch onderscheid gemaakt tussen:

- Verstedelijkt, randstedelijk en landelijk Vlaanderen
- Kernen, linten en verspreide bebouwing
- Open ruimte

Per basisbegrip of typologie is minimaal weergegeven: een definitie, een overzichtskaart voor Vlaanderen, een grafiek met het landgebruik en indien relevant een tabel met kengetallen. Voor lezers die meer achtergrond willen bij het kernbegrip of een verruiming willen kennen naar de Europese context is een tekstonderdeel uitgewerkt 'context en verdieping'.

De basisbegrippen of typologieën worden in de volgende, sectorale of integrerende hoofdstukken actief gebruikt bij de analyses en kernen op die manier steeds terug.

LANDGEBRUIK EN BODEMBEDEKKING

Het landgebruik van een locatie is uiteraard niet noodzakelijk identiek met de juridische bestemming van deze locatie. Gronden kunnen bestemd zijn als woongebied, maar effectief in gebruik zijn als grasland of akkerland. In het juridisch industriegebied komt bijvoorbeeld ook het landgebruik water voor.

Landgebruik verwijst naar het effectieve gebruik van de grond voor welbepaalde activiteiten of teelten, zoals akkerbouw, grasteelt, maar ook huisvesting, industrie en diensten, recreatie, ...

Om het landgebruik in Vlaanderen in detail in beeld te brengen wordt gebruik gemaakt van het landgebruiksbestand toestand 2013, dat werd ontwikkeld door VITO.

Het agrarisch landgebruik domineert in Vlaanderen. Circa de helft van de oppervlakte is in gebruik door de landbouw. Iets meer dan 10% van Vlaanderen is effectief bebost. 32,5% van de oppervlakte van Vlaanderen wordt beschouwd als 'ruimtebeslag' (zie verder in dit hoofdstuk).

Landgebruiksbestand Vlaanderen

Titel: Landgebruiksbestand voor Vlaanderen, toestand 2013

Uitvoerder(s): VITO

Opdrachtgever(s): Departement Ruimte Vlaanderen

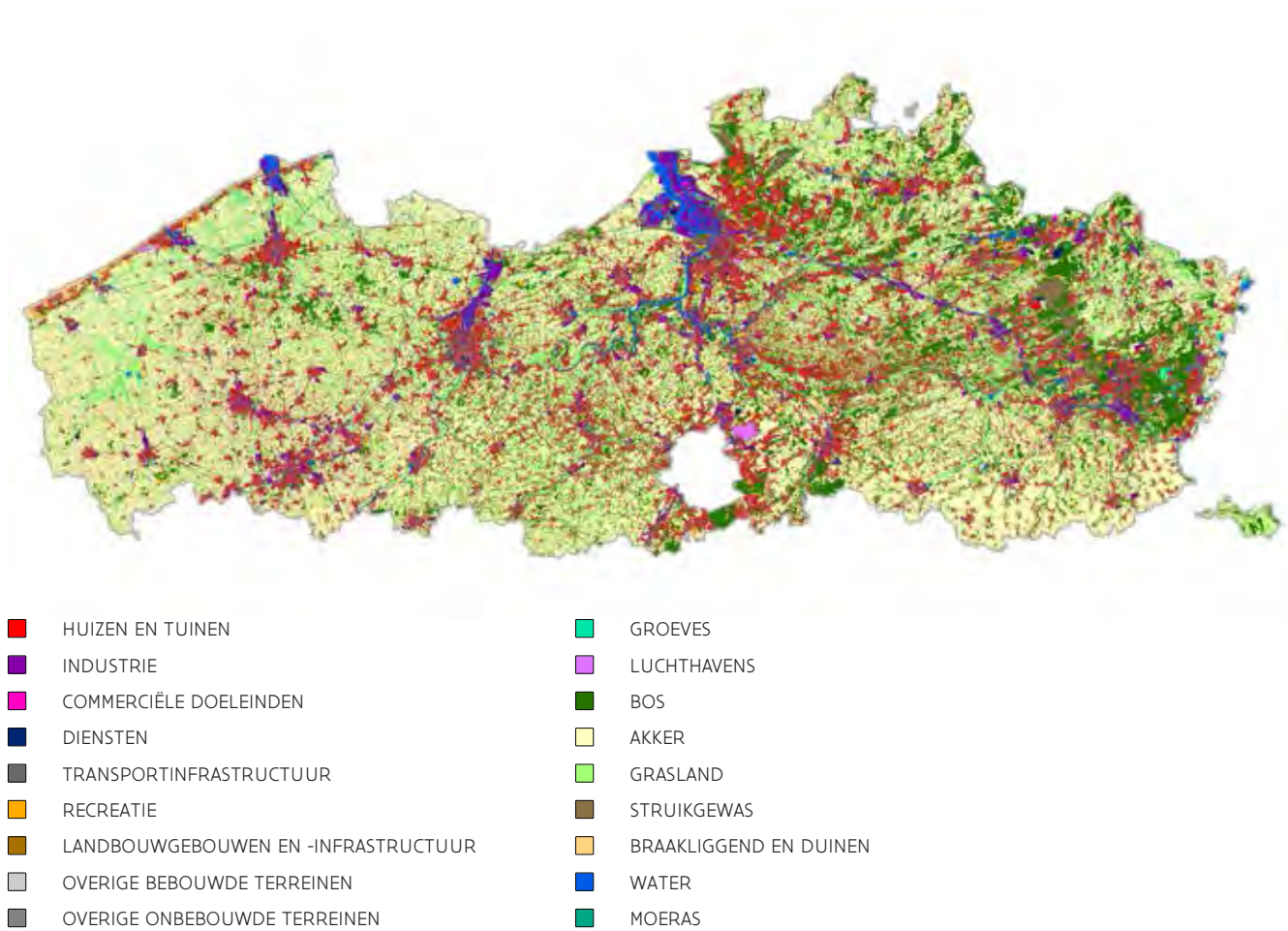
Doel: Ontwikkeling van een landgebruiksbestand op middelhoge resolutie (10m x 10m) met Vlaanderen en Brussel, op basis van beschikbare GIS-lagen van de hoogste kwaliteit. Dit bestand en een bijbehorende set van geautomatiseerde procedures, laten toe om landgebruikskaarten op te stellen op een geschikte resolutie op maat van de gebruiker en het probleem.

Methodologie: Voortbouwend op werk gestart in het kader van het Steunpunt Ruimte en Wonen in 2006, wordt een landgebruiksbestand opgesteld dat uitgaat van een strenge selectie van in Vlaanderen en Brussel beschikbare GIS-datalagen (vb. Grootschalig Referentiebestand Vlaanderen, UrbiS, Landbouwgebruikspellen) en andere ruimtelijke databronnen (vb. VKBO). Door een combinatie van deze basisdata ontstaat een bestand met 4 niveaus: Niveau 1 - Bodembedekking, Niveau 2 - Verstedelijkt Landgebruik, Niveau 3 - Multifunctioneel landgebruik en Niveau 4 - Juridische Bestemmingen. Zo komt men op basis van het aantal legendecategorieën per niveau tot een zeer groot aantal unieke landgebruiksklassen, die gecombineerd en geaggregeerd kunnen worden om landgebruikskaarten op maat samen te stellen. Het

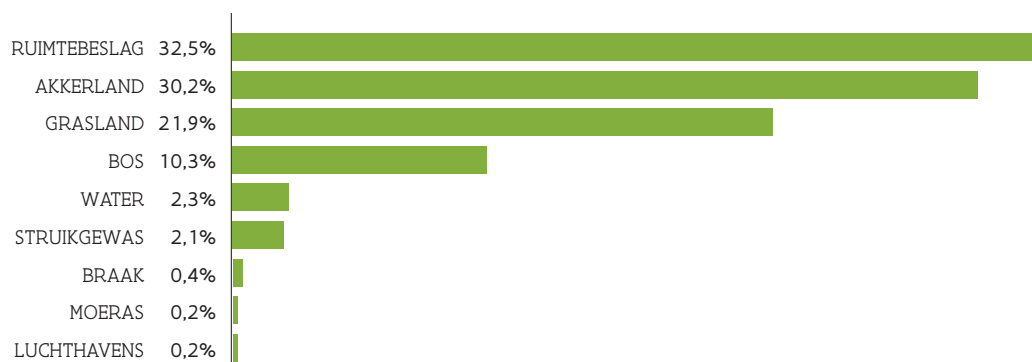
landgebruiksbestand wordt opgesteld aan de hand van in hoofdzaak vectoroperaties, maar wordt in de laatste stappen omgezet naar een rasterbestand op 10m resolutie. De informatie uit de basisbestanden wordt behouden en kan, mits de toepassing van de juiste procedures, de basis vormen voor nog meer specifieke landgebruikskaarten.

Resultaten: In 2006 werd gestart met de opbouw en exploitatie van het landgebruiksbestand. Van het bestand worden landgebruikskaarten afgeleid voor verschillende doeleinden. Typisch worden kaarten aangemaakt en verdeeld op een resolutie van 10m (15m voor de oudste versie) en 100m (150m voor de oudste versie). Weldra is de versie 2016 van het bestand beschikbaar. Sinds 2006 zijn een 5-tal verschillende versies beschikbaar van de landgebruikskaarten. Ze zijn verschillend qua periode, maar vertonen ook verschillen in de weergegeven klassen, zowel aangaande inhoud als aantal. De landgebruikskaarten vormen een belangrijke basis voor indicatoren, analyses en modellering voor de Vlaamse en Brusselse ruimte.

Bronverwijzing: Poelmans, L., L. Van Esch, L. Janssen en G. Engelen, 2016. Landgebruiksbestand voor Vlaanderen, 2013. VITO-rapport 2016/RMA/R/0846 (L. Poelmans, L. Van Esch, L. Janssens, & G. Engelen, 2016)



FIGUUR 1.1: LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN – OVERZICHTSKAART



FIGUUR 1.2: LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN PER RUIMTEGEBRUIKSCATEGORIE, MET GEHEEL VAN RUIMTEBESLAG

(Corine land cover Europe - European Environment Agency, 2012)

Context en verdieping

Met het landgebruiksbestand is een vergelijking mogelijk tussen het landgebruik in Vlaanderen, België en Europa. België ligt in West-Europa, waar de meeste landen worden gekenmerkt door een hoog aandeel bebouwing en verharding, een beperkte bebossingsgraad, en de dominantie van gras- en akkerlanden.

Om het landgebruik in beeld te brengen zijn er meerdere databronnen, met elk hun eigen doel en schaalbereik. De CORINE kaart (2012) geeft de bodembedekking in Europa weer in een resolutie van 1km, of in een resolutie van 100m. Op de kaart worden vijf grote groepen onderscheiden: 'agricultural areas', 'forest and semi natural areas', 'wetlands', 'artificial surfaces' en 'water bodies'. Deze groepen verwijzen naar de bodembedekking, de effectieve fysische bedekking van het land en niet naar het landgebruik dat de socio-economische functie weergeeft. Gewassen, gras of loofbomen zijn voorbeelden van bodembedekking. Veeteelt, bosbouw, recreatie of residentieel gebruik zijn voorbeelden van landgebruik.

Grote delen van het noorden, zuiden en oosten van Europa worden gedomineerd door de zachte bodembedekkingen landbouw, natuur en bos. Vlaanderen (zie Figuur 1.4) heeft een totaal ander patroon, met veel verspreide locaties met als kenmerk de bodembedekkingscategorie 'artificial surfaces'. Er is een concentratie van verstedelijking in West-Europa, met Vlaanderen als één van de zwaartepunten..

Het LUCAS-project (Land Use/ Cover Area frame statistical Survey) brengt voor 28 EU-landen de bodembedekking en het landgebruik in beeld op basis van terreinobservaties. Hierbij onderscheidt men acht hoofdcategorieën: 'artificial land' (=bebouwd en verhard gebied), 'cropland' (=landbouwgewassen, akkerland), 'woodland' (=bos), 'shrubland' (=struikgewas), 'grassland' (=grasland), 'bareland' (=braakliggende terreinen), 'water' en 'wetlands' (=moerassen) (E4.LUCAS (ESTAT), 2015).

Figuur 1.5 vergelijkt de bodembedekking in de verschillende Europese landen. De resultaten zijn vergelijkbaar met de resultaten uit het Corine-project.

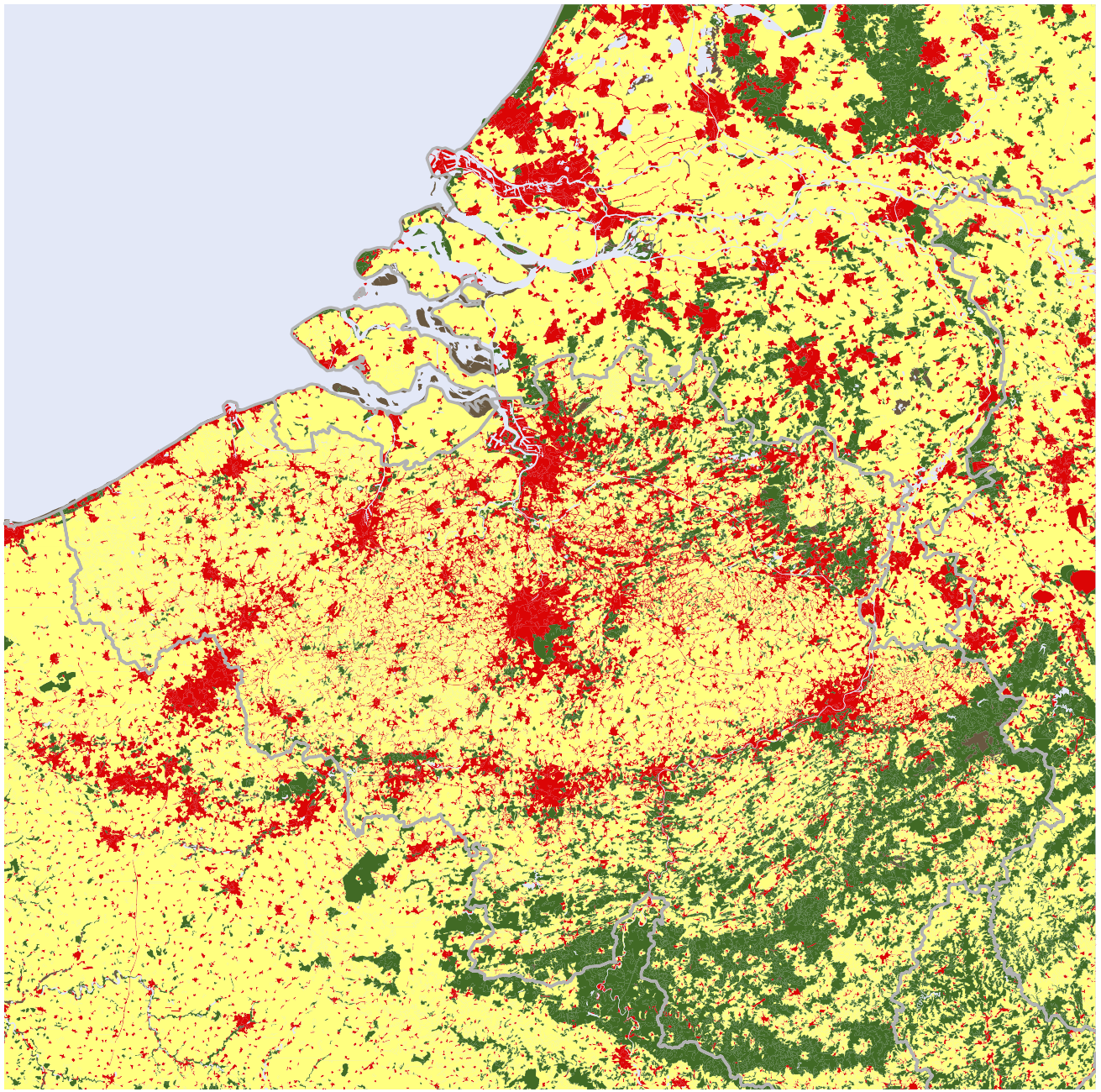
Bossen komen het meest voor in Europa (37,7% van de totale oppervlakte van de EU-28). Akkerland (22,2%) en grasland (20,7%) nemen elk een vijfde van de totale oppervlakte in. De resterende soorten bodembedekking in de EU-28 komen veel minder vaak voor: struikgewas 7,1%, braakliggende gronden 3,3%, water 3,0% en moerassen 7,1%. Slechts 4,2% van het Europees grondgebied is bebouwd of verhard.

Achter deze globale Europese cijfers schuilen belangrijke regionale verschillen op het vlak van bodembedekking. Bebossing is de overheersende landbedekking in noordelijke delen van Europa en in een aantal EU-lidstaten waarvan de topografie wordt gedomineerd door bergen en heuvels (Alpine). Struikgewas (=shrubland) komt typisch voor in hete en droge EU-lidstaten zoals Griekenland, Cyprus, Portugal, Spanje en Malta, maar ook in het noorden van Zweden en op heidegebieden in het noorden van het Verenigd Koninkrijk. Akkerland komt het meeste voor in Denemarken en Hongarije (>40 %). In de overige lidstaten van de EU ligt het aandeel akkerland tussen 17 en 35%. De Europese landen met het laagste aandeel aan akkerland zijn Finland, Ierland en Zweden. Natuurlijke en agrarische graslanden domineren het landschap van Ierland en het Verenigd Koninkrijk, maar ook van Nederland, Luxemburg en België. Meer dan 10 % van de oppervlakte van Finland, Zweden en Estland bestaat uit watergebieden en wetlands. Het aandeel van het 'artificial landuse' is in de meerderheid van de EU-lidstaten kleiner dan 4,0%. In Malta, in de Benelux-landen, maar ook in Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk ligt dat aandeel hoger dan het gemiddelde.



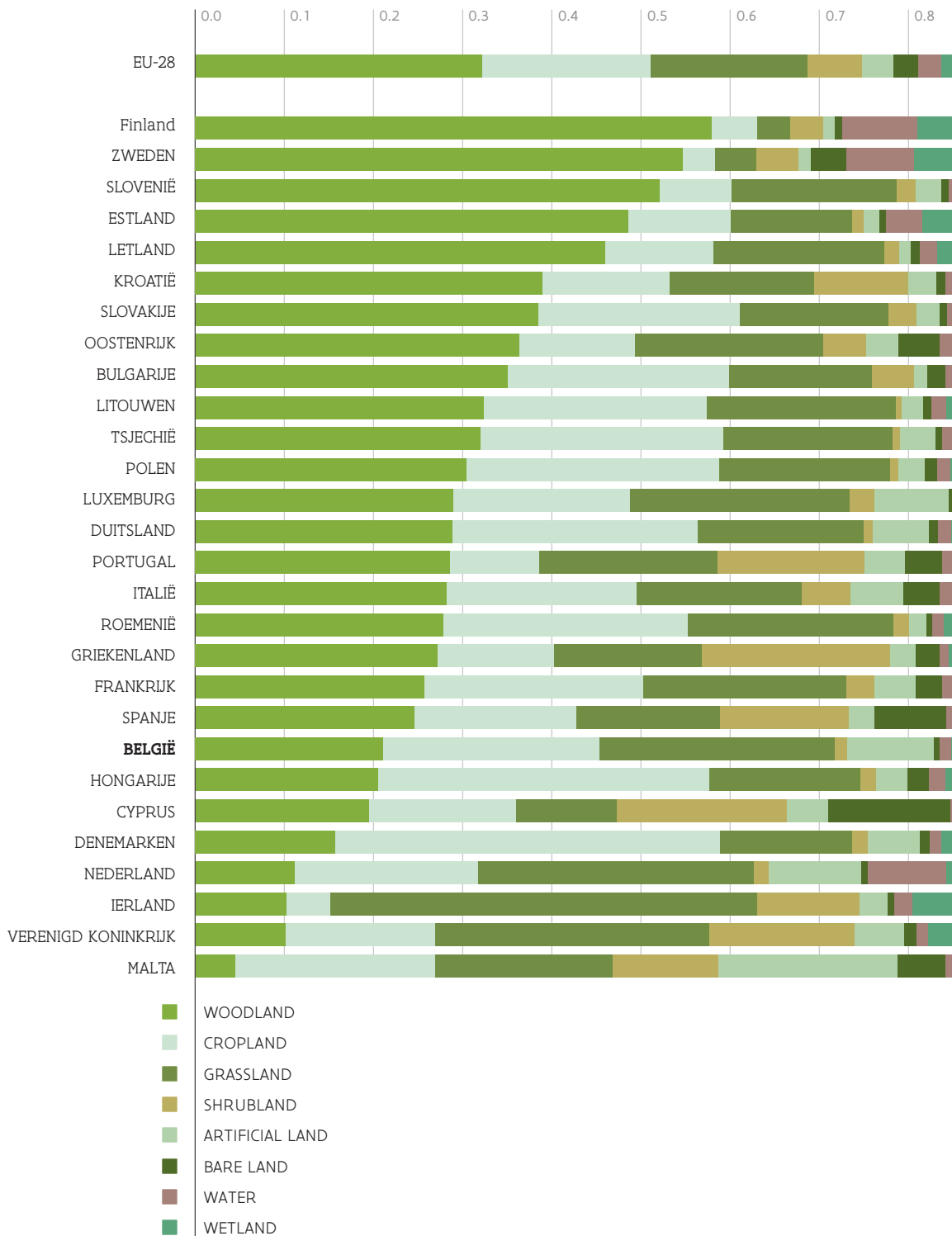
- ARTIFICIAL SURFACES
- AGRICULTURAL AREAS
- FOREST AND SEMI NATURAL AREAS
- WETLANDS
- WATER BODIES

FIGUUR 1.3: BODEMBEDEKKING IN EUROPA
(European Environment Agency, 2012)



- ARTIFICIAL SURFACES
- AGRICULTURAL AREAS
- FOREST AND SEMI NATURAL AREAS
- WETLANDS
- WATER BODIES

FIGUUR 1.4: BODEMBEDEKKING IN VLAANDEREN EN OMGEVING
(European Environment Agency, 2012)



FIGUUR 1.5: BODEMBEDEKKING PER LAND OP BASIS VAN HET LUCAS-PROJECT, SITUATIE 2015
(EUROSTAT, 2015)

	bos	akkerland	grasland	struikgewas	artifcieel	braak	water	moeras
EU-28	37,7	22,2	20,7	7,1	4,2	3,3	3,0	1,7
België	24,7	28,5	31,0	1,6	11,4	0,8	1,5	0,5
Vlaanderen LUCAS	15,1	34,6	31,0	1,6	15,8	0,5	2,3	0,4
Vlaanderen landgebruiksbestand	10,3	30,2	21,9	2,1	32,5 (ruimtebeslag)	0,4	2,3	0,2

FIGUUR 1.6: BODEMBEDEKKING OP BASIS VAN HET LANDGEBRUIKSBESTAND EN HET LUCASPROJECT IN EUROPA, BELGIË EN VLAANDEREN
(EUROSTAT, 2015)



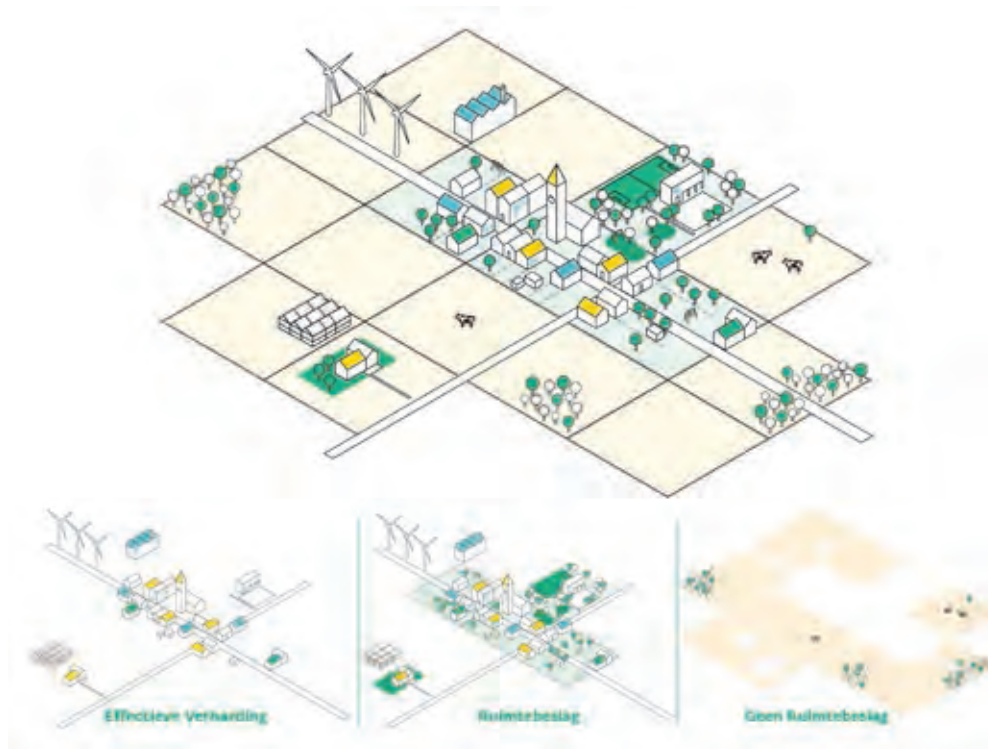
RUIMTEBESLAG

In het Witboek Beleidsplan Ruimte is ruimtebeslag gedefinieerd als 'de ruimte ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen, ecoducten over infrastructuur en sommige bermstroken en taluds langs (weg)infrastructuren behoren ook tot het ruimtebeslag.' (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017, p. 183)

Het concept 'ruimtebeslag' is gebaseerd op de definitie die de Europese Commissie hanteert voor 'settlement area' of 'artificial land', namelijk 'the area of land used for housing, industrial and commercial purposes, health care, education, nursing infrastructure, roads and rail networks, recreation (parks and sports grounds), etc. In land use planning, it usually corresponds to all land uses beyond agriculture, semi-natural areas, forestry, and water bodies.' (European Commission, 2012).

Uitgaande van bovenstaande definitie werd op basis van het landgebruiksbestand, toestand in 2013, voor Vlaanderen een gebiedsdekkende binaire rasterkaart (10m x 10m

raster) ontwikkeld die het ruimtebeslag weergeeft. Deze bevat alle percelen met bebouwing (zowel voor residentieel gebruik als voor industrieel en commercieel gebruik en voor diensten), alle terreinen die tot de weginfrastructuur behoren en alle terreinen die in hoofdfunctie voor recreatie gebruikt worden. De onbebouwde en onverharde delen van grotere recreatieparken worden niet tot het ruimtebeslag gerekend. Ook alle categorieën uit het landgebruiksbestand die voor een afdichting van de bodem zorgen, worden beschouwd als ruimtebeslag (vb. alle gebouwen met een agrarische functie: stallen, serres, ...). Voor de militaire domeinen en de havens worden alleen maar beperkte zones opgenomen. Zo worden de bebouwde terreinen binnen de militaire domeinen wel opgenomen, maar de oefenterreinen niet, omdat die vaak nog een (half)natuurlijke functie uitoefenen. Waterlichamen behoren volgens de Europese definitie niet tot het ruimtebeslag (L. Poelmans, L. Van Esch, L. Janssens, & G. Engelen, 2016).



FIGUUR 1.7: DE CONCEPTEN RUIMTEBESLAG EN VERHARDING
(Departement Ruimte Vlaanderen, 2017)

Indicatoren Ruimtelijk rendement

Titel: Indicatoren Ruimtelijk rendement

Uitvoerder(s): VITO

Opdrachtgever(s): Ruimte Vlaanderen

Doel: Het uitvoeren van een nulmeting van het ruimtebeslag in Vlaanderen op een resolutie van 10m, en een aanvang maken met een set van indicatoren om de benutting van het ruimtebeslag in kaart te brengen op een resolutie van 100m.

Methodologie: Na een grondige analyse van de beschikbare bronnen van data om ruimtebeslag in Vlaanderen te bepalen en op kaart te zetten, werd ervoor gekozen om zich te baseren op het landgebruiksbestand van VITO. Een methode werd ontwikkeld die conform aan de Europese definitie van 'settlement area' het ruimtebeslag in kaart brengt op een resolutie van 10m.

Vervolgens werd aangevat met de definitie, berekening en analyse van een eerste reeks van indicatoren die de ruimtelijke verdeling van het ruimtebeslag kwantificeren, en het ruimtelijk rendement, zijnde de efficiënte benutting van het ruimtebeslag, op een goede manier kunnen capteren en kwantificeren. Een twaalfstal indicatoren werd uitgewerkt.

Resultaten: Een nulmeting van het ruimtebeslag voor het basisjaar 2013 werd uitgevoerd. Daaruit blijkt dat 32,5% van het Vlaamse grondgebied wordt ingenomen door ruimtebeslag. Vertrekkende van het ruimtebeslag,

en rekening houdend met bijkomende geografische databronnen werd vervolgens ruimtelijk rendement op basis van de volgende indicatoren gemeten en gekarteerd: (1) Ruimtebeslag per ha, (2) Ruimtebeslag versus ruimteboekhouding, (3) Inwonersdichtheid per ha ruimtebeslag, (4) Oppervlakte niet bebouwde ruimte per ha ruimtebeslag, (5) Gemiddelde hoogte gebouwen per ha, (6) Vloeroppervlakte per ha ruimtebeslag, (7) Residentiële vloeroppervlakte per ha ruimtebeslag, (8) Tewerkstelling per ha ruimtebeslag, (9) Verweving wonen/werken per ha, (10) Infrastructuur per ha ruimtebeslag, (11) Aantal gebouwen per ha ruimtebeslag, (12) Recreatiegebieden in een straal van 5km rondom ruimtebeslag.

Voor elke indicator wordt een beschrijving gegeven van het algoritme dat aan de basis ligt van zijn berekening, wordt de indicator voor Vlaanderen op een kaart met pixelgrootte van 1ha getoond, wordt ingezoomd op een kleiner gebied om de waarden op kaart meer in detail te illustreren, en, wordt een korte bespreking van de resultaten gegeven.

Bronverwijzing: Poelmans L., L. Van Esch, L. Janssen en G. Engelen, 2016. Indicatoren ruimtelijk rendement, referentiejaar 2013. VITO-rapport 2016/RMA/R/0541. (L Poelmans et al., 2016)

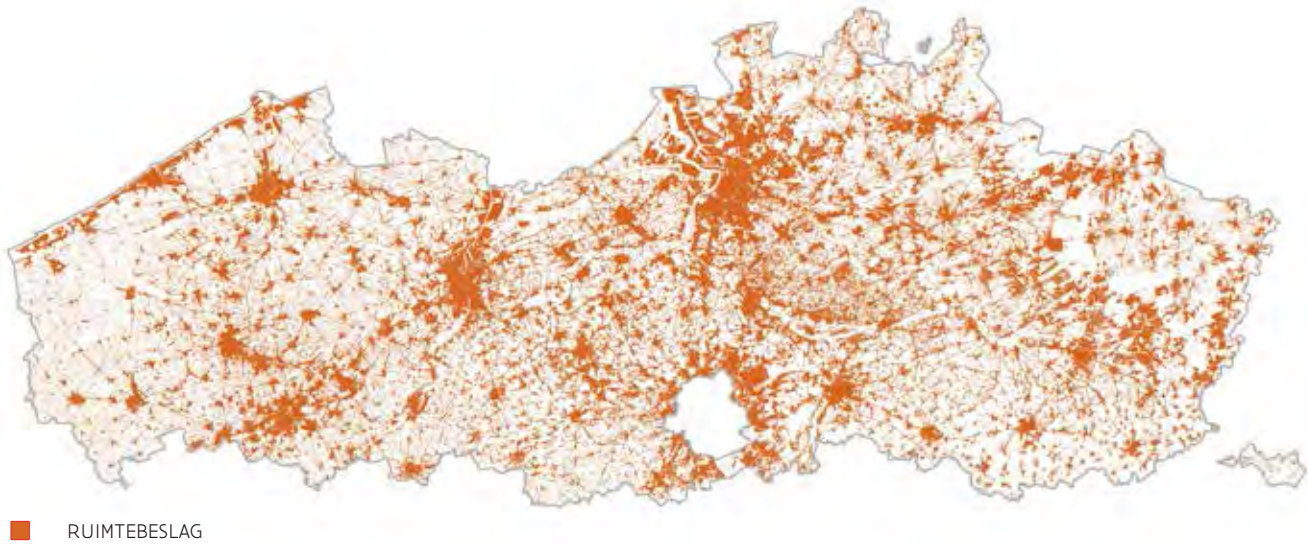
De kaart van het ruimtebeslag is heel herkenbaar. Ze bevestigt het nevelkarakter van Vlaanderen, met over heel Vlaanderen gebieden die ingenomen zijn door de menselijke nederzettingen.

De grotere stedelijke kernen, zoals Antwerpen en zijn randgemeenten, Gent, de Brusselse rand, Brugge, Kortrijk, Roeselare, Leuven, Hasselt-Genk en de kuststrook, maar ook de kleinere verstedelijkte kernen zijn gemarkeerd. Ook de belangrijkste verkeersassen, zoals Antwerpen-Boom-Brussel, Antwerpen-Mechelen-Brussel, Antwerpen-Gent, Antwerpen-Turnhout, Mechelen-Leuven-Tienen-Sint-Truiden-Tongeren, Gent-Kortrijk,..., tekenen zich af als corridors van ruimtebeslag. Aaneengesloten gebieden zonder ruimtebeslag komen in Vlaanderen weinig voor. Ze zijn beperkt tot de grotere natuurgebieden, zoals de Kalmthoutse heide, en de militaire oefenterreinen, met name in Limburg.

De totale oppervlakte ruimtebeslag in 2013 bedraagt volgens de ruimtebeslagkaart 443.000ha. Dat is 32,5 % van het Vlaamse grondgebied.

Figuur 1.9 vergelijkt het landgebruik en het ruimtebeslag in de regio Leuven. De kaarten tonen dat in het ruimtebeslag nog heel wat groene ruimte voorkomt, bijvoorbeeld de stedelijke parken van Leuven behoren allemaal tot het ruimtebeslag. Grotere landbouwgebieden in de directe omgeving van Leuven vormen witte vlekken op de kaart. De meeste wateroppervlakten worden ook niet tot het ruimtebeslag gerekend.

Binnen het ruimtebeslag komen verschillende vormen van landgebruik voor, zoals weergegeven in Figuur 1.10. Het ruimtebeslag bestaat voor ongeveer 38% uit percelen voor huisvesting (huizen, inclusief tuinen), 18% uit wegen en spoorwegen, 14% uit terreinen voor diensten en voor industriële en commerciële doelen (bedrijventer-

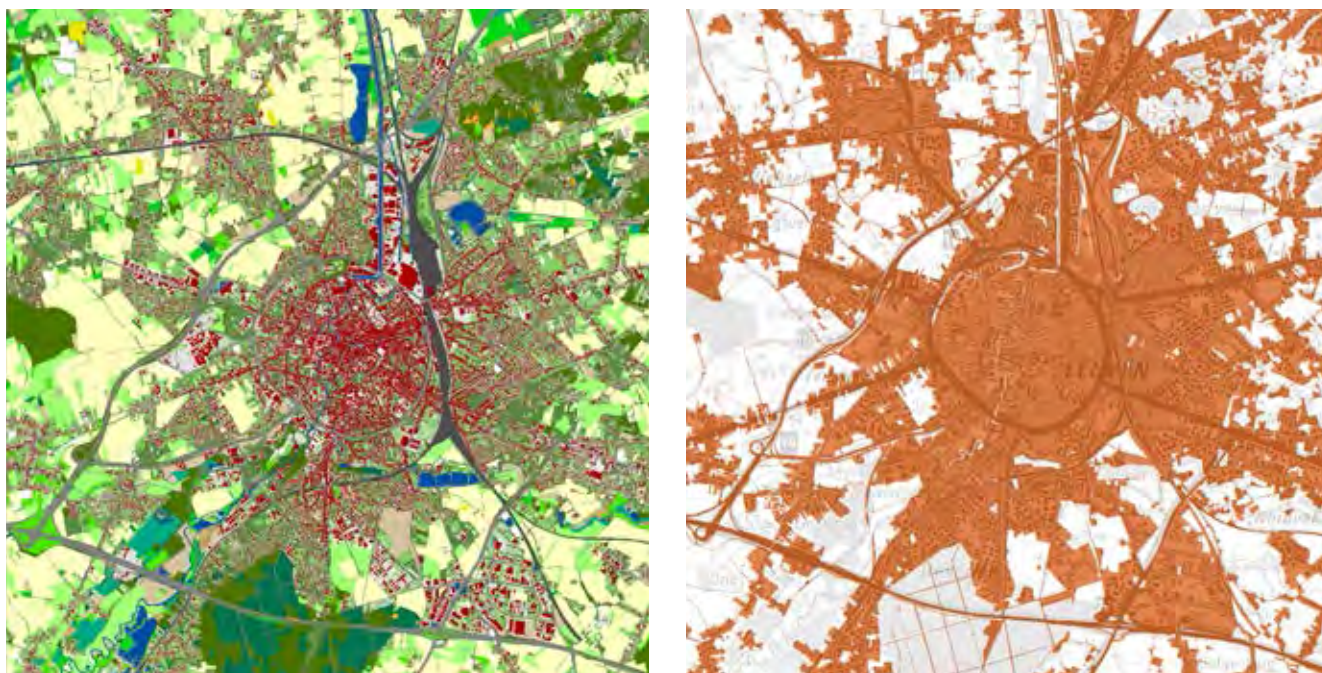


FIGUUR 1.8: RUIMTEBESLAG VLAANDEREN 2013 (10mx10m)
(L. Poelmans et al., 2016)

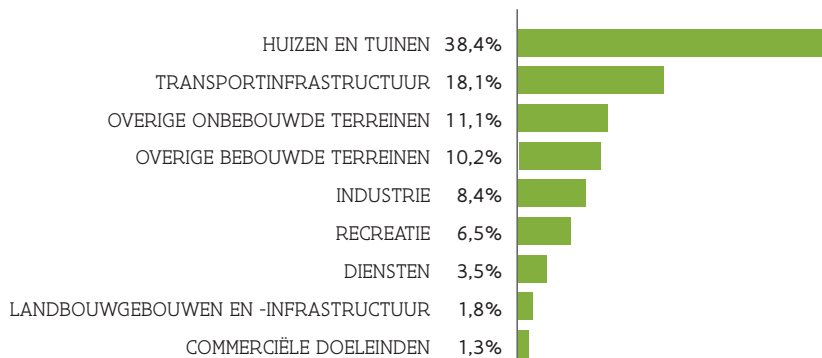
reinen, handelsruimten, inclusief parkings en groen op de percelen) en een kleine 7% uit terreinen met recreatieve doeleinden (parken, sportterreinen, recreatiedomeinen, enz.). Verder is er een groot aantal bebouwde terreinen waarvan het landgebruik niet eenduidig kan worden vastgesteld. Het gaat hierbij onder meer om (zowel tijdelijk als langdurig) leegstaande panden en hun tuinen, panden zoals kerkgebouwen en monumenten en de terreinen

eromheen, panden zonder duidelijk lokaliseerbaar adres zoals seihuizen, enz. Tot slot bestaat een kleine 9% van het ruimtebeslag uit niet verder gespecificeerde onbebouwde terreinen, zoals terreinen met een transport-gereleerde functie buiten de wegen en spoorwegen (pleinen, parkeerterreinen enz.) en (eventueel tijdelijk) braakliggende terreinen in een sterk verstedelijkte omgeving.





FIGUUR 1.9: RUIMTEBESLAG 2013 VERSUS LANDGEBRUIK 2013 (10m x 10m)



FIGUUR 1.10: LANDGEBRUIK BINNEN HET RUIMTEBESLAG 2013

VERHARDING EN GEBOUWEN

In het Witboek Beleidsplan Ruimte is ‘verharding’ één van de centrale begrippen.

‘Verharding is de oppervlakte waarvan de aard en/of toestand van het bodemoppervlak gewijzigd is door het aanbrengen van artificiële, (semi-) ondoorlaatbare materialen waardoor essentiële ecosysteemfuncties van de bodem verloren gaan (woningen, wegen, andere constructies,...). Verharding stemt overeen met de term ‘bodemafdekking’ zoals Vlaanderenbreed geïnventariseerd door het Agentschap Informatie Vlaanderen (AIV).’ (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017, p. 32)

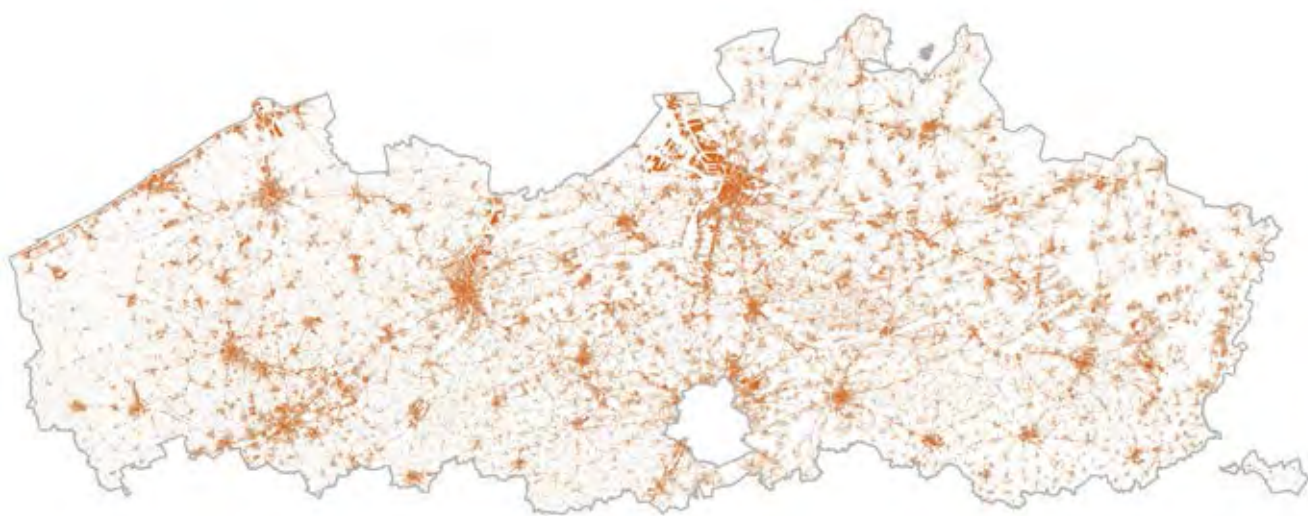
Deze definitie is gebaseerd op de definitie die de Europese Commissie hanteert voor ‘soil sealing’, ‘the destruction or covering of soils by buildings, constructions and layers of completely or partly impermeable artificial material (asphalt, concrete, etc.). It is the most intense form of land take and is essentially an irreversible process’ (Jones et al., 2012, p. 19).

De bodemafdekkingskaart (BAK) is een gebiedsdekkende rasterkaart voor Vlaanderen (5mx5m rastercel), waarin voor elke cel een percentage afdekking is aangegeven. Deze kaart werd opgemaakt door Informatie Vlaanderen samen met een groep eindgebruikers: vertegenwoordigers van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), Aquafin, het

Departement Ruimte Vlaanderen, het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE), Waterbouwkundig Laboratorium, Stad Gent en Stad Mechelen.

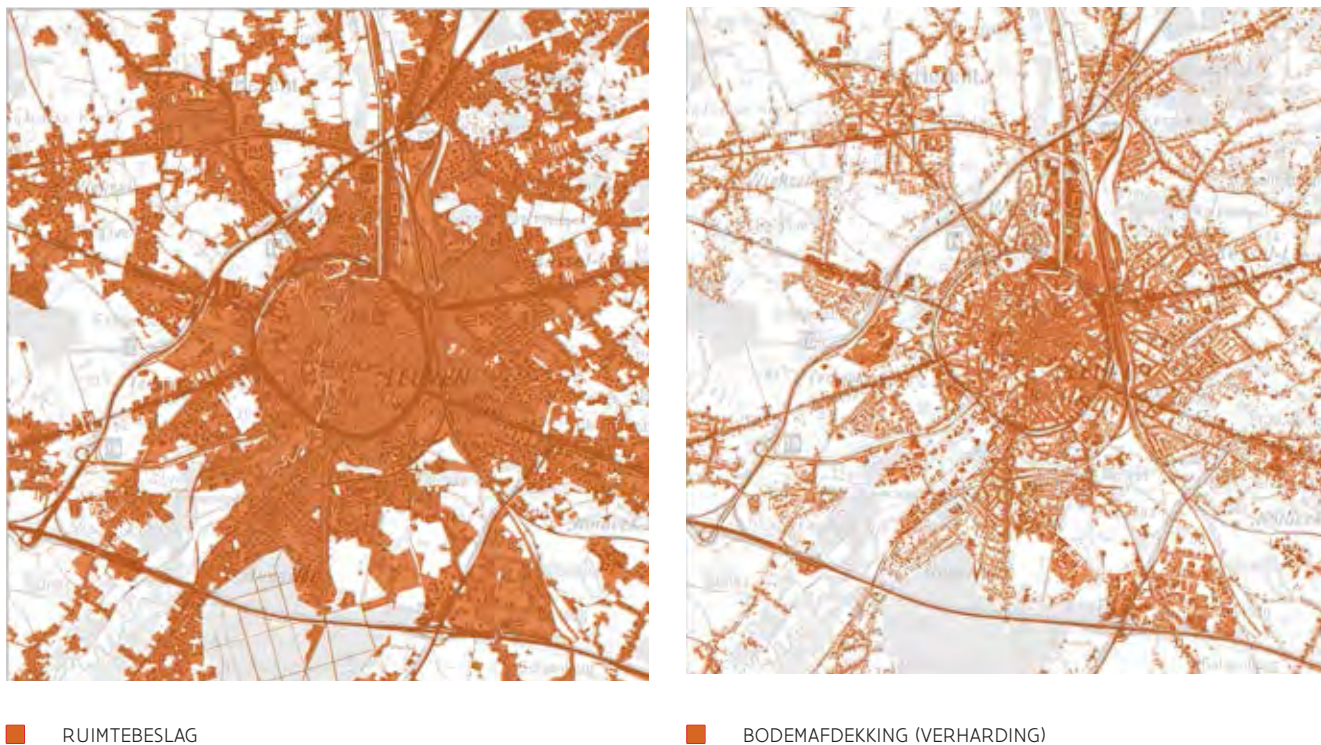
Concreet zijn de basislagen de Groenkaart Vlaanderen (2012), de landbouwgebruikspercelen (2012) en het Groot-schalig Referentiebestand (extract 2012-2013) gecombineerd tot de Bodembedekkingskaart (2012). In de bodembedekkingskaart werd op een resolutie van 1mx1m een onderscheid gemaakt tussen gebouwen, autowegen, spoorwegen, overig afgedekt terrein, water, akker, gras, bomen en overig onafgedekt terrein. Finaal werd per rastercel van 1mx1m bepaald of deze ‘afgedekt’ of ‘onafgedekt’ is. De kaart met resolutie 5 m geeft de gemiddelde waarde weer.

14% van de totale oppervlakte in Vlaanderen is afgedekt of verhard (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017). Deze afdekking bestaat vooral uit gebouwen, wegen, parkeerterreinen. De verharding situeert zich volledig binnen het ruimtebeslag. Daardoor lijkt de kaart erg op die voor het ruimtebeslag in Vlaanderen (zie Figuur 1.8). Door de afdichting van bodems of het plaatsen van verhardingen die de bodem tot op zekere hoogte ondoordringbaar maken, kunnen de functies van de bodem niet of onvoldoende vervuld worden. De bodem is bijvoorbeeld niet



■ BODEMAFDEKKING (VERHARDING)

FIGUUR 1.11: BODEMAFDEKKINGSKAART VLAANDEREN 2013 (5mx5m)



FIGUUR 1.12: BODEMAFDEKKING DETAILKAART (5m x 5m) VERSUS RUIMTEBESLAG DETAILKAART (10m x 10m)

in staat om water op te nemen (reductie van de infiltratiecapaciteit). Dat kan overstromingen veroorzaken op aanpalende percelen, omdat het water bij reductie van de infiltratiecapaciteit versneld wordt afgevoerd. Bovendien wordt de waterbalans verstoord en worden grondwaterreserves niet aangevuld (Overloop et al., 2011).

Figuur 1.12 vergelijkt de bodemafdekking en het ruimtebeslag in de regio Leuven. Het centrum en de rand van Leuven zijn bijna volledig geïdentificeerd als ruimtebeslag. In het ruimtebeslag zitten nog heel wat onverharde delen: de tuinen en parken, maar ook braakliggende gronden, voetbalterreinen, ...

Binnen de verharding zijn huizen, tuinen en transportinfrastructuur samen goed voor ongeveer de helft van het landgebruik.

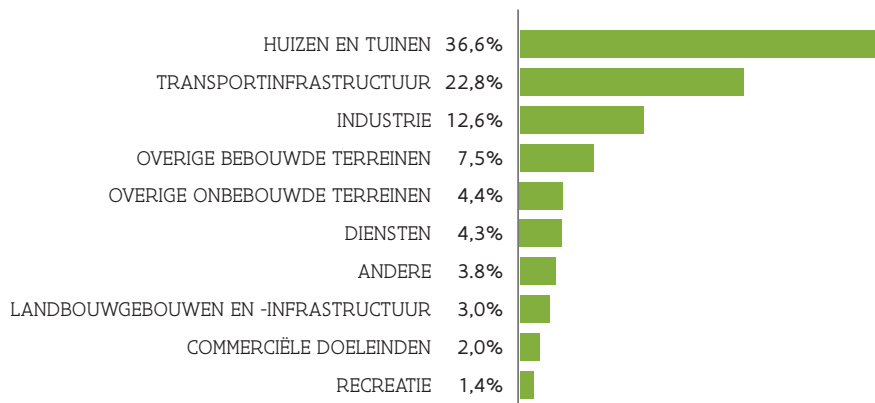
Figuur 1.14 geeft een overzicht van de verhardingsgraad per landgebruikscategorie die voorkomt binnen het ruimtebeslag.

De graad van verharding (of afdekking) is niet voor elk ruimtebeslag gelijk. De gemiddelde verhardingsgraad binnen het ruimtebeslag is 40%. Uit de tabel blijkt dat de ruimte voor huisvesting voor 40% verhard is, en dus voor 60% bestaat uit onverharde tuinen. Van de oppervlakte van de recreatiegebieden die tot het ruimtebeslag worden

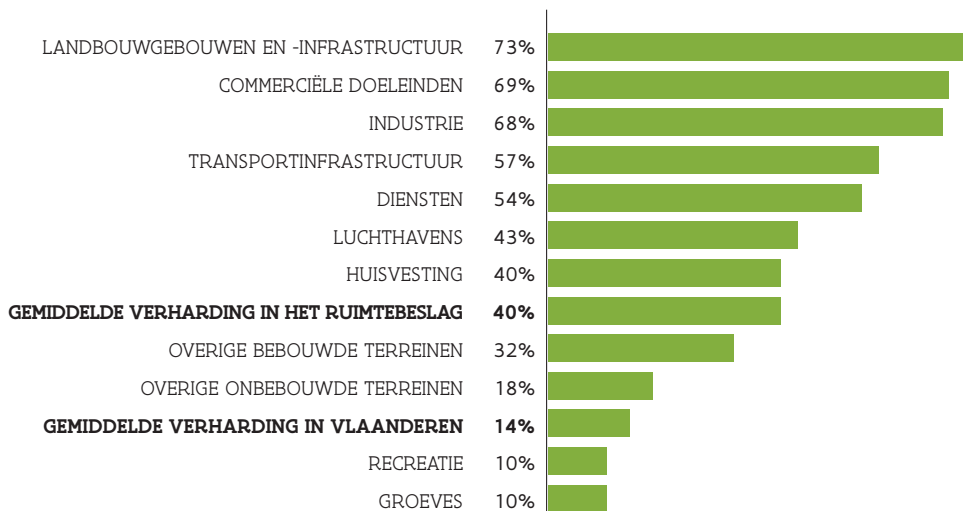
gerekend, is maar 10% verhard, bijvoorbeeld door bebouwing, atletiekpistes, tennisterreinen, parkeerterreinen, enz. De overige 90% van de oppervlakte is onverhard en bestaat bijvoorbeeld uit groengebieden, voetbalvelden enz. De commerciële en industriële terreinen en de terreinen voor diensten hebben een relatief grote verhardingsgraad, ongeveer 70%. De onverharde ruimte is er beperkt tot bijvoorbeeld onverharde buffers of groen in (voor)tuinen.

Een deel van de verharding in Vlaanderen bestaat uit gebouwen. Onder "gebouwen" wordt verstaan: 'een duurzaam bouwsel, vast met het aardoppervlak verbonden, dat een voor mensen toegankelijke ruimte omsluit. Een gelijkvloerse toegang voor ondergrondse of hangende constructies wordt eveneens als gebouw aan de grond beschouwd.' De volgende constructies vallen niet onder deze definitie: bouwketen, verblijfscontainers, schuilhokken, woonwagens, niet-onderkelderde terrassen, standbeelden. Ook de zogenaamde 'kunstwerken' zoals koeltorens, watertorens, e.d. worden niet als gebouwen beschouwd (Informatie Vlaanderen, 2013). De analyse maakt een onderscheid tussen hoofd- en bijgebouwen.

Het hoofdgebouw is het belangrijkste van een groep van gebouwen, binnen eenzelfde gebruik perceel. De aanwe-



FIGUUR 1.13: LANDGEBRUIK BINNEN DE VERHARDING



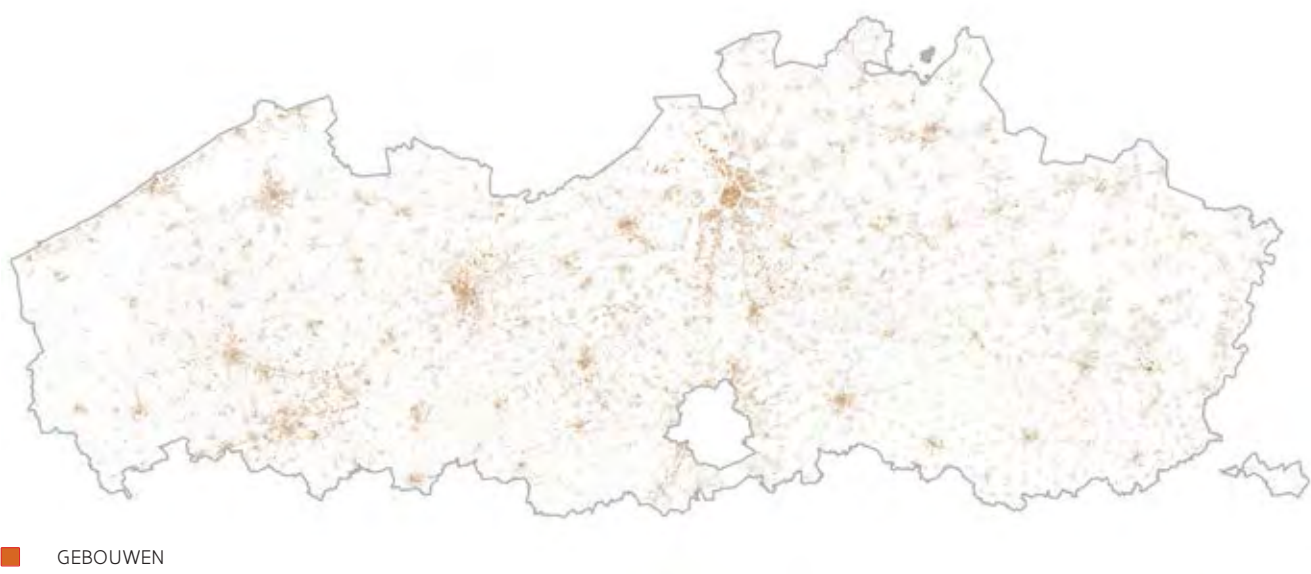
FIGUUR 1.14: VERHARDINGSGRAAD PER LANDGEBRUIK IN RUIMTEBESLAG (5X5M)

zigheid van het huisnummer kan hiervoor een indicatie zijn. Bijgebouwen zijn alle gebouwen die geen hoofdgebouw zijn, en die groter zijn dan 10m², zoals garages, loodsen, serres. Een bijgebouw kan voorkomen op een gebruikspceel zonder hoofdgebouw.

Om een beeld te krijgen van de ruimte ingenomen door gebouwen werden analyses uitgevoerd op basis van het Grootchalig Referentiebestand van 2013. In Vlaanderen zijn er 2.407.618 hoofdgebouwen en 1.888.182 bijgebouwen. 4,8% van de oppervlakte van Vlaanderen is ingenomen door gebouwen, waarvan 3,4% door hoofdgebouwen en 1,4% door bijgebouwen. Ter vergelijking: 14% van Vlaanderen is verhard. Dit betekent dat dus een kleine 10% van Vlaanderen wel verhard, maar niet bebouwd is.

Uit een vergelijking van de oppervlaktes van de gebouwen

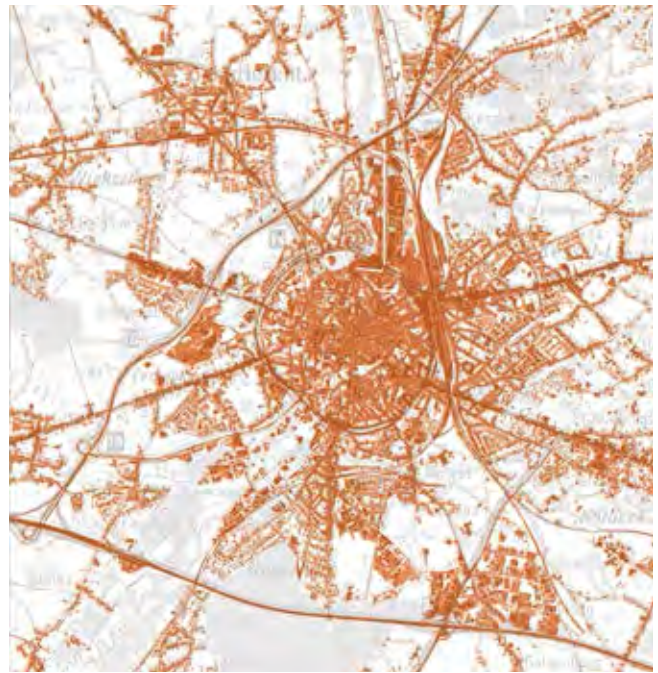
per landgebruikscategorie blijkt dat meer dan de helft van de oppervlakte van gebouwen gebruikt wordt als woning. De industriële en logistieke gebouwen nemen ongeveer 15% van de oppervlakte in. Verder wordt de oppervlakte ingenomen door: landbouwgebouwen 6,4%, kantoren en scholen 5,9%, detailhandel en horeca 2,9%, recreatieve gebouwen 1% en overige gebouwen 11,2% waarin onder meer leegstaande gebouwen zijn te vinden maar ook kerken, seinhuizen, gebouwen zonder duidelijke functie, ... De kaarten van Figuur 1.17 vergelijken de ingenomen oppervlakte voor gebouwen en verharding. Een opvallend verschil is het ontbreken van de infrastructuur op de kaart met gebouwen. Ook de parkeerterreinen en terrassen ontbreken op de kaartuitsnede links.



FIGUUR 1.15: GEBOUWEN IN VLAANDEREN



FIGUUR 1.16: LANDGEBRUIK VAN DE GEBOUWEN IN VLAANDEREN



■ GEBOUWEN

■ BODEMAFDEKING (VERHARDING)

FIGUUR 1.17: GEBOUWEN DETAILKAART VERSUS VERHARDING DETAILKAART (5m x 5m)



VERSTEDELIJKT, RANDSTEDELIJK EN LANDELIJK VLAANDEREN

In Vlaanderen komen zowel meer landelijke als meer verstedelijkte gebieden voor. In het kader van dit rapport werd een landelijk-stedelijk-typologie uitgewerkt. Deze opdeling volgens statistische sectoren heeft niet tot doel om direct toepasbaar te zijn voor het ruimtelijk beleid. De bedoeling is om de analyses die verder in het boek zijn opgenomen te kunnen kaderen binnen een ruimtelijke context, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen ‘verstedelijkt Vlaanderen’, ‘randstedelijk Vlaanderen’ en ‘landelijk Vlaanderen’.

Het verstedelijkt deel van Vlaanderen wordt gekenmerkt door:

- hoog ruimtebeslag ($\geq 32,5\%$, dus meer dan het gemiddelde van Vlaanderen)
- hoge activiteitsgraad: hoge bevolkingsdichtheid en/of hoge tewerkstellingsdichtheid (bevolkingsdichtheid $\geq 11,85$ inw/ha of meer dan het gemiddelde vermeerderd met de helft van de standaarddeviatie, tewerkstellingsdichtheid $\geq 10,14$ werk/ha of meer dan het gemiddelde vermeerderd met de helft van de standaarddeviatie)
- aaneengesloten, verstedelijkte clusters met minimaal 15.000 inwoners.

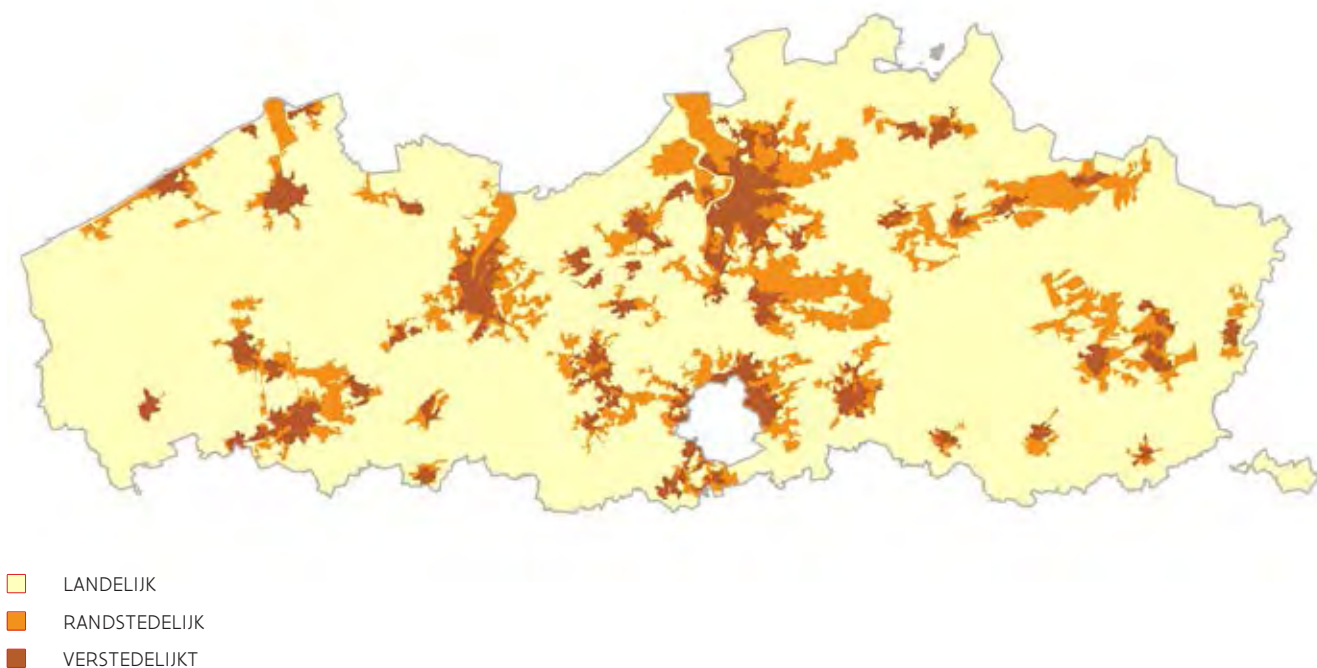
Het randstedelijk deel van Vlaanderen omvat het gebied dat wordt gekenmerkt door:

- hoog ruimtebeslag ($\geq 32,5\%$, dus meer dan het gemiddelde van Vlaanderen)
- lage activiteitsgraad dus, beneden de grenswaarden die gelden voor hoge activiteitsgraad.
- aaneengesloten clusters grenzend aan het verstedelijkt deel.

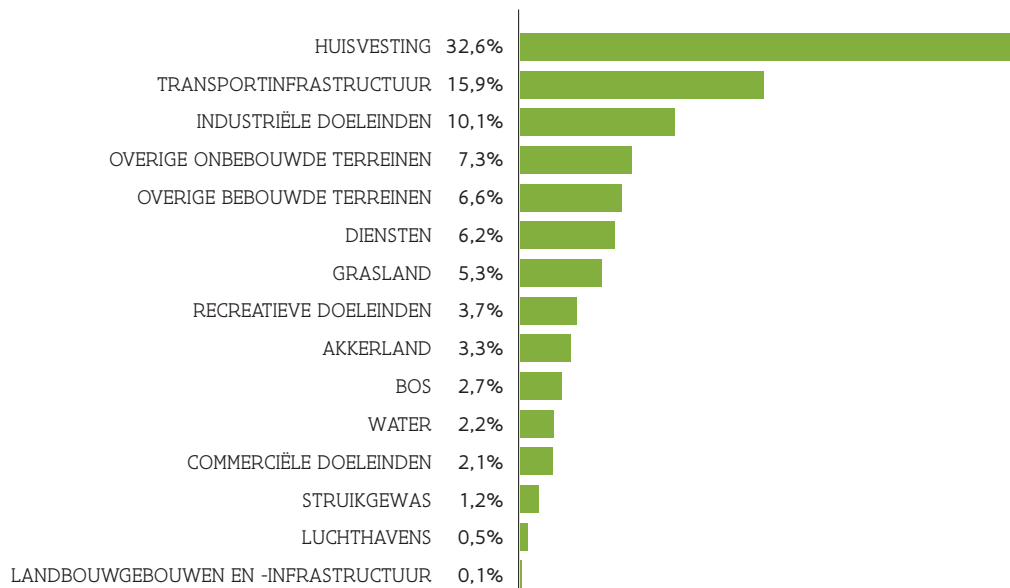
Het landelijk deel van Vlaanderen heeft minstens één van de volgende kenmerken:

- laag ruimtebeslag dus $<32,5\%$
- hoog ruimtebeslag en hoge activiteitsgraad maar niet behorend tot een verstedelijkte cluster met minimaal 15.000 inwoners
- hoog ruimtebeslag en lage activiteitsgraad en niet grenzend aan een verstedelijkt deel.

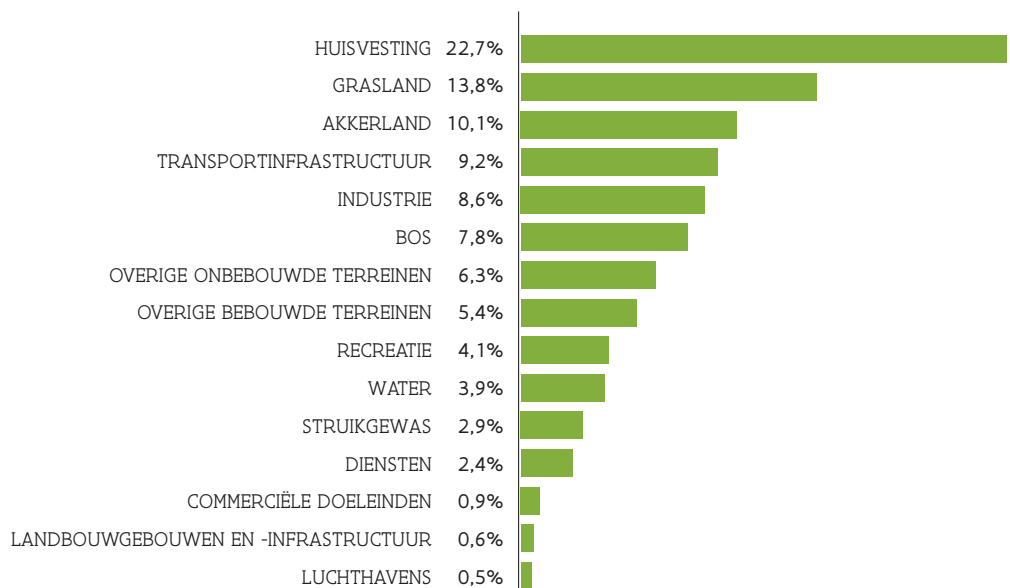
Tot het verstedelijkt deel van Vlaanderen behoren de statistische sectoren die samen het stadscentrum van een groot-, regionaal- of kleinstedelijk gebied vormen, maar ook de tewerkstellingspolen in de rand van deze stadscentra.



FIGUUR 1.18: KAART VERSTEDELIJKT, RANDSTEDELIJK EN LANDELIJK VLAANDEREN
(Vermeiren et al., 2017)



FIGUUR 1.19: LANDGEBRUIK BINNEN HET VERSTEDELIJKT DEEL VAN VLAANDEREN



FIGUUR 1.20: LANDGEBRUIK BINNEN HET RANDSTEDELIJK DEEL VAN VLAANDEREN

Het verstedelijkt gebied omvat slechts 7% van de totale oppervlakte van Vlaanderen. Er woont 41% van de Vlamingen en 44% van alle gezinnen, en het bevat 30% van alle hoofdgebouwen. Bijna de totale oppervlakte van het verstedelijkt gebied (85%) is ruimtebeslag, dus ruimte ingenomen door menselijke activiteiten. De helft van de oppervlakte is verhard, dit betekent onder meer dat ook in het verstedelijkt gebied 35% van de ruimte is ingenomen door tuinen en parken. De verharde helft is deels bebouwd (20% van de totale oppervlakte) en deels inge-

nomen door wegenis, parkings,....

Het landgebruik in het verstedelijkt deel van Vlaanderen wordt gedomineerd door landgebruiken die behoren tot het ruimtebeslag, zoals weergegeven in figuur 1.19. 32% van de oppervlakte wordt ingenomen door de functie "wonen" (woningen en tuinen), 16% door infrastructuur, 10% door industriële kavels en 8% door handel en diensten. Maar ook in de verstedelijkte gebieden komt landbouw en bos voor, op ongeveer 1/10 de van de oppervlakte. Circa 2% van de verstedelijkte gebieden bestaat uit

water. 4% van de oppervlakte is in gebruik door recreatie. Het randstedelijk deel van Vlaanderen omvat sectoren die vooral door menselijke activiteiten worden gekenmerkt, maar die toch een eerder lagere activiteitsdichtheid hebben. Een typisch voorbeeld zijn de villawijken en aaneengegroeide dorpen in de randen van de stadscentra. Maar ook grotere delen van Vlaanderen worden als randstedelijk getypeerd. Voorbeelden zijn de omgeving van Keerbergen, de Kempische as, de regio ten noorden van Hasselt-Genk, de regio Kortrijk-Roeselare-Waregem, de Vlaamse Kust, en de havengebieden.

Het randstedelijk gebied omvat 13% van de Vlaamse oppervlakte en is dus groter dan het verstedelijkt gebied. 20% van de inwoners en gezinnen woont in randstedelijk gebied. Het wordt gekenmerkt door een hoog ruimtebeslag (61%). Drie kwart van het gebied is echter onverhard, en slechts 8% van het gebied is bebouwd.

Een kwart van de oppervlakte van het randstedelijk deel van Vlaanderen wordt actief gebruikt door de landbouw. Een even groot deel is ingenomen door woningen met tuinen. 8% is bebost en 4% van de oppervlakte bestaat uit water. De industrie neemt 9% van de oppervlakte in beslag. Diensten en handel nemen slechts een beperkte ruimte in. Bijna 10% van de oppervlakte wordt ingenomen door infrastructuur.

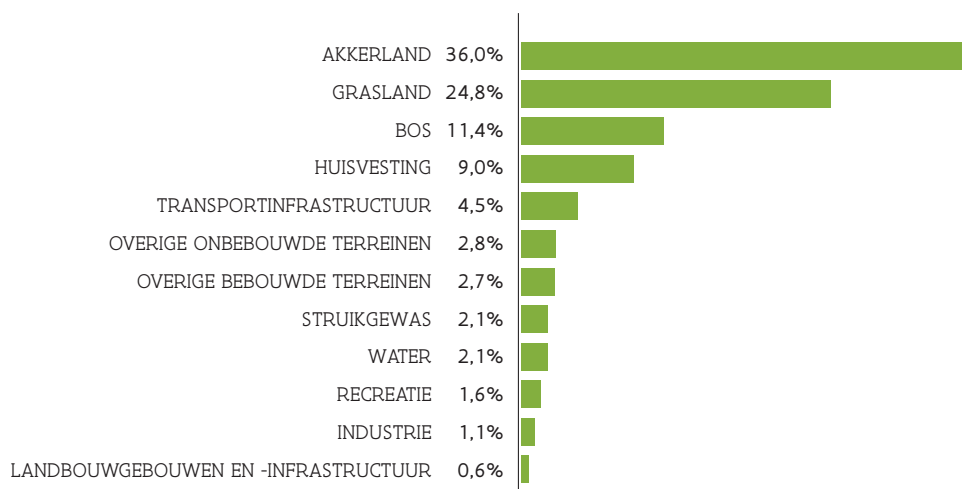
Het landelijk deel van Vlaanderen bevat sectoren met verspreide bebouwing, maar ook heel veel dorpscentra, of stedelijke centra die niet voldoen aan de drempelwaarde van 15.000 inwoners.

Volgens deze analyse wordt 80% van de oppervlakte van Vlaanderen als landelijk beschouwd. Hier woont echter toch nog 39% van de inwoners en 37% van de gezinnen.

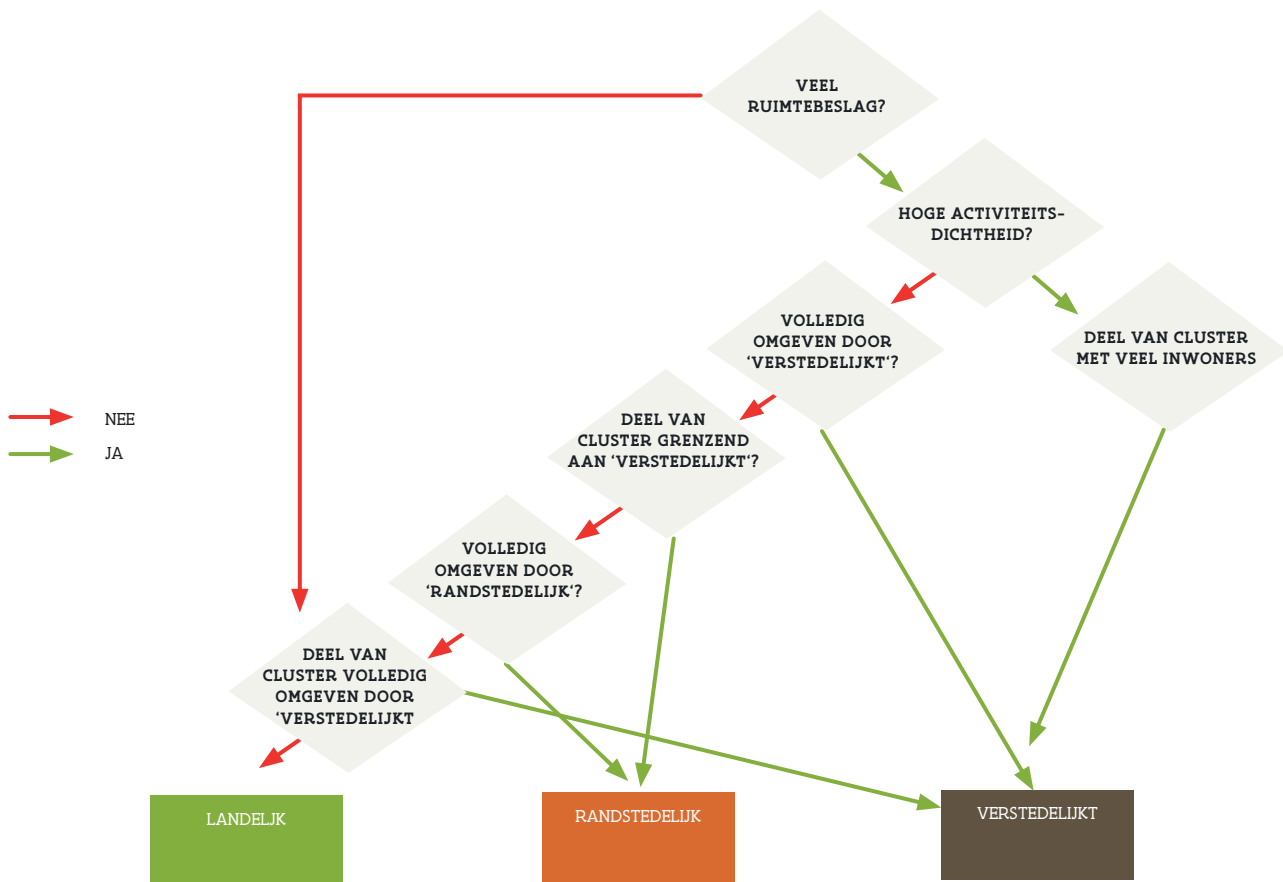
48% van alle gebouwen in Vlaanderen bevindt zich in het landelijk gebied. Een groot deel van het gebied is geen ruimtebeslag (77%), maar is in gebruik voor natuur, landbouw of bos. Toch bevindt meer dan de helft van het totale ruimtebeslag zich in het landelijk deel van Vlaanderen. Ongeveer 10% van het landelijk gebied is verhard. Het landgebruik in het landelijk deel van Vlaanderen is uiteraard vooral bepaald door zachte functies zoals landbouw (meer dan de helft van de oppervlakte) en bos (11%). Slechts 9% van de oppervlakte wordt ingenomen door woningen en tuinen, en 5% door infrastructuur.

Het centrale deel van Vlaanderen is een lappendeken van verstedelijkte, randstedelijke en landelijke gebieden. De periferie van Vlaanderen heeft een meer landelijk karakter. Deze landelijk-stedelijk-typologie is gemaakt op abstractieniveau van de statistische sectoren. De statistische sector is de territoriale basiseenheid die door het voormalige Nationaal Instituut voor de Statistiek werd ontwikkeld voor de verspreiding van statistieken op een gedetailleerder niveau dan het gemeentelijk niveau. De statistische sectoren werden oorspronkelijk gecreëerd naar aanleiding van de Volks- en Woningtelling van 1970. Deze indeling gebeurde op basis van socio-economische, stedenbouwkundige en morfologische structuurkenmerken. De indeling werd meermaals geactualiseerd.

De kaart omvat het Vlaamse Gewest. Data over ruimtebeslag, bevolkingsdichtheid en tewerkstellingsdichtheid worden gecombineerd. Door met statistische sectoren te werken, ontwikkelt men een kaart voor Vlaanderen met een nauwkeurigheid tussen een gemeentekaart en een kaart per ha. Er werd niet geopteerd voor een gemeentekaart omdat er vaak binnen één gemeente een meer



FIGUUR 1.21: LANDGEBRUIK BINNEN HET LANDELIJK DEEL VAN VLAANDEREN



FIGUUR 1.22: BESLISBOOM OPDELING VERSTEDELIJK/RANDSTEDELIJK/LANDELIJKE GEBIEDEN
(Vermeiren et al., 2017)

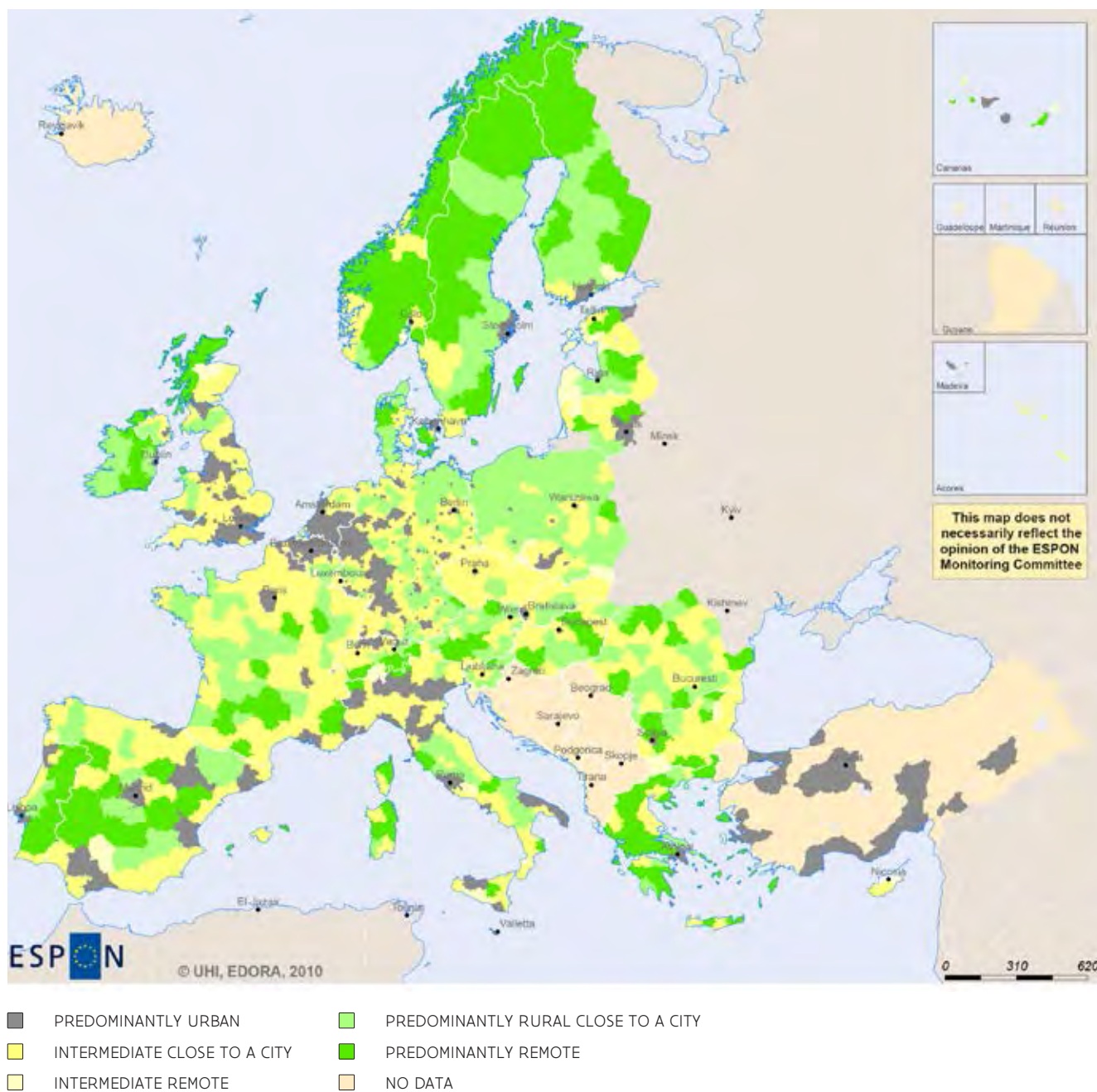
	Verstedelijk	Randstedelijk	Landelijk	Totaal Vlaanderen
Oppervlakte (ha)	98.692	177.337	1.083.749	1.359.778
Oppervlakte (%)	7,3	13,0	79,7	100%
Aantal hoofdgebouwen (N)	1.284.043	934.888	2.080.330	4.299.261
Aandeel hoofdgebouwen (%)	29,9	21,7	48,4	100%
Aantal bijgebouwen	393.987	425.179	1.070.188	1.889.894
Aantal inwoners	2.569.813	1.256.670	2.451.488	6.277.971
% inwoners	40,9	20,0	39,1	100%
Verharding (% Vlaanderen)	3,5	3,4	7,5	14,4%
Verharding (%)	47,7	26,4	9,4	
Ruimtebeslag (% Vlaanderen)	6,1	7,9	18,6	32,5%
Ruimtebeslag (%)	85,1	60,9	23,3	

FIGUUR 1.23: KENGETALLEN VAN HET VERSTEDELIJK/RANDSTEDELIJK/LANDELIJK GEBIED IN VLAANDEREN

verstedelijkt en een meer landelijk deel voorkomen. Ook met ha-kaarten wordt niet gewerkt, omdat die zeer gedetailleerde verschillen maken per ha-blokken, en omdat ze mogelijk beschouwd worden als alternatief voor de stedelijke afbakeningskaarten van het RSV. De drempelwaarden werden bepaald op basis van Europese kengetallen en samen met experts verfijnd na een analyse van verschillende kaartbeelden en overeenkomstige waarden.

In Figuur 1.22 is de opeenvolging van beslissingen weergegeven die leiden tot de specifieke kaart.

De grenzen van de statistische sectoren zorgen hier en daar voor grillige afbakeningen van gebieden. Een statistische sector die bijvoorbeeld vooral infrastructuur bevat, veroorzaakt soms een breuk of een 'gat' in het verstedelijkt gebied. In die gevallen werd een automatische correctie toegepast. Statistische sectoren die niet de



FIGUUR 1.24: DIJKSTRA-POELMAN TYPOLOGY OF RURALITY
(Copus & Hörnström, 2011)

kenmerken hebben van het verstedelijkt gebied, maar die wel volledig worden omsloten door verstedelijkt gebied, worden toch als verstedelijkt beschouwd. Er zijn uitzonderlijke gevallen waarin sectoren een kleine gemeenschappelijke grens hebben en waardoor randstedelijke gebieden uitzonderlijk groot worden. Dit is niet gecorrigeerd.

Context en verdieping

Het EDORA-project van ESPON (Copus & Hörnström, 2011) bevat een kaart met een landelijk-stedelijk-typologie voor de Europese landen. De methodiek werd samen met belangrijke EU-partners ontwikkeld (onder andere DG Regio, DG Agri en Eurostat). Op basis van data (bevolkingsdichtheid en omvang bevolkingsconcentraties) zijn de stedelijke regio's bepaald. Nagenoeg de volledige Vlaamse oppervlakte wordt als 'hoofdzakelijk stedelijk' beschouwd binnen deze Europese analyse. De enige uitzondering is de Westhoek die als 'randstedelijk, maar dicht bij een stad' wordt gekarteerd. Grote delen van het noorden, zuiden en oosten van Europa hebben een veel landelijker karakter. Het centrale deel van West-Europa is op de kaart grijs gekleurd en dus erg verstedelijkt. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2010) is voorgesteld

Statistische sectoren hebben tenslotte een verschillende omvang (= oppervlak) waardoor er bijvoorbeeld een groot randstedelijk gebied kan ontstaan op bepaalde plekken. Dat geldt met name voor de sectoren in de havengebieden, maar ook in gebieden die eerder recentelijk verstedelijkt zijn (na de vaststelling van de statistische sectoren).

om de stedelijke gebieden in Vlaanderen af te bakenen met gewestelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ondertussen zijn nagenoeg alle stedelijke gebieden op deze manier afgebakend. Deze afbakeningen hebben vooral een waarde voor het beleid. Ze geven aan in welke gebieden het stedelijke gebiedsbeleid van kracht is. In de rest van Vlaanderen wordt een buitengebiedbeleid gevoerd. Deze indeling gebeurde niet door een strikt rekenalgoritme toe te passen op datalagen voor heel Vlaanderen. Ze kwam tot stand na een planningsproces met lokale en bovenlokale actoren. De verordenende plannen zijn ingetekend op percelenkaarten, en geven dus informatie over de beleidsmatige wenselijkheid van het al dan niet stedelijk zijn van elk perceel in Vlaanderen.



FIGUUR 1.25: STAND VAN ZAKEN AFBAKENING STEDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN, 2018

KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN

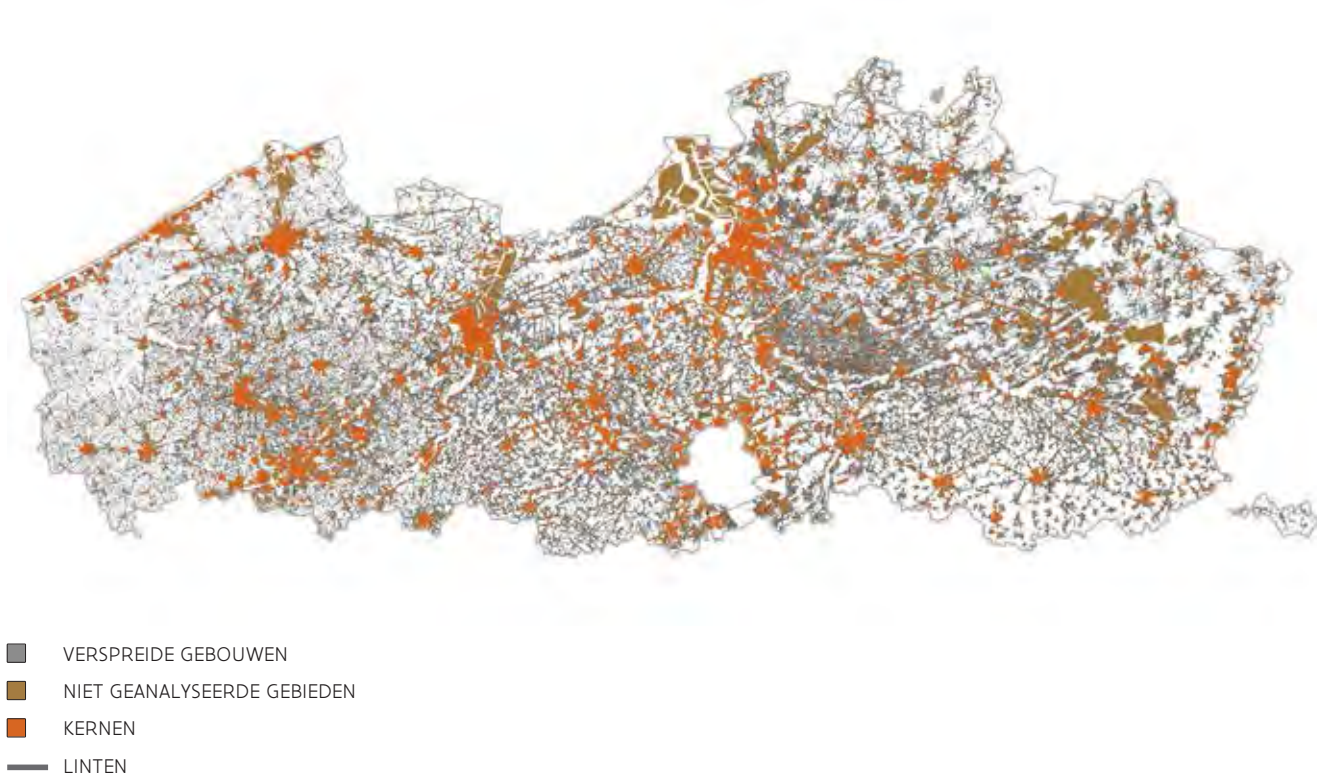
In dit rapport is een typologie uitgewerkt waarbij Vlaanderen wordt opgedeeld in kernen, linten en verspreide bebouwing.

- De kernen. Deze worden gekenmerkt door een voldoende hoge dichtheid aan gebouwen (> 30 gebouwen binnen een straal van 100m), een voldoende hoge oppervlakte aan gebouwen (> 9500 m² binnen een straal van 100m) of een voldoende hoge dichtheid aan huishoudens (> 60 huishoudens binnen een straal van 100m). Kernen hebben een minimale oppervlakte van 5 ha, en worden bewoond door minimaal 20 huishoudens.
- De linten. Dit zijn lineaire bebouwingspatronen. Concreet gaat het om straatsegmenten die minimum 200 meter lang zijn, en die aan één zijde of aan beide zijden bebouwd zijn. De bebouwing langsheen de straat bevindt zich op minder dan 25 meter van de straatzijde en op maximum 50 meter van elkaar. Hierdoor ontstaat de indruk van een bebouwde straatwand en is het doorzicht naar het achterliggend gebied beperkt.

- De verspreide bebouwing. Dit omvat alle hoofdgebouwen die niet opgenomen zijn in de kernen of linten van Vlaanderen. In de praktijk komen ze verspreid voor in de open ruimte, of in kleine concentraties die niet voldoen aan de kenmerken van een kern, of ze zijn op grotere afstand van elkaar opgericht en worden daarvoor niet als lint ervaren.

De belangrijkste input voor deze kaart (figuur 1.26) is de geografische laag met de (hoofd)gebouwen van het Groot-schalig Referentie Bestand Vlaanderen (toestand 2013). Die omvat woongelegenheden en appartementen, maar ook sporthallen, winkels, opslagruimte, enz. De drempelwaarden voor het onderscheiden van de verschillende categorieën werden bepaald in overleg met experts na een analyse van verschillende kaartbeelden en bijhorende drempelwaarden.

Op de kaart valt in eerste instantie het verspreide bebouwingspatroon op. De bedrijventerreinen die niet werden meegenomen in de typologie bevinden zich hoofdzakelijk in de havens en langs het Albertkanaal. De grote militaire domeinen die ook niet meegenomen werden, liggen voornamelijk in de Limburgse en Antwerpse Kempen.

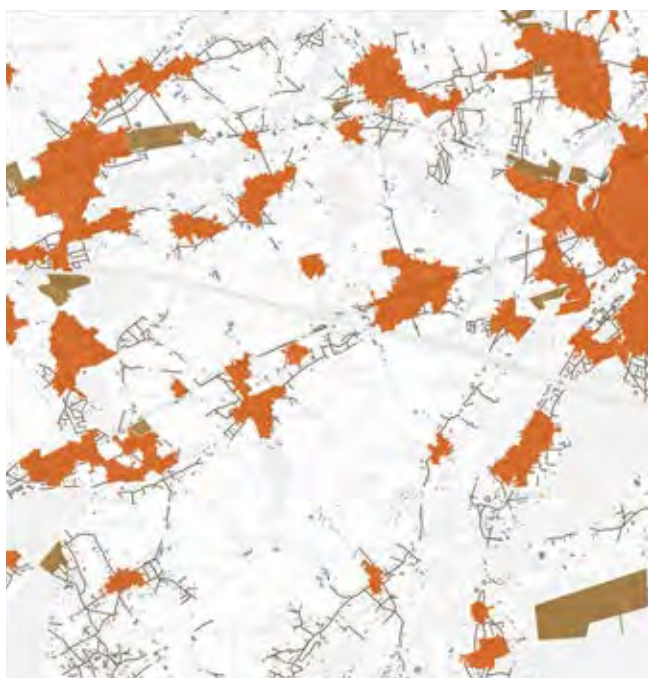


FIGUUR 1.26: KAART KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN



- VERSPREIDE GEBOUWEN
- KERNEN
- NIET GEANALYSEERDE GEBIEDEN
- LINTEN

FIGUUR 1.27: DETAIL KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING VERSUS ORTHOFOTO DETAIL LEUVEN



- VERSPREIDE GEBOUWEN
- KERNEN
- NIET GEANALYSEERDE GEBIEDEN
- LINTEN

FIGUUR 1.28: DETAIL KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING VERSUS ORTHOFOTO DETAIL REGIO ZW LEUVEN

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Titel: Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Uitvoerder(s): GfK Belgium

Opdrachtgever(s): Departement Omgeving

Doel: De studie 'Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag' heeft als doel inzicht te verschaffen in hoe de Vlaming vandaag staat tegenover de milieu-impact van zijn eigen consumptiegedrag en overheidsbeleid daarrond. De in 2012 verschenen studie "Milieuverantwoorde consumptie: monitoring, perceptie en maatschappelijk gedrag" dient hierbij als referentie (Ipsos, 2012). Net als in 2012 wordt een onderscheid gemaakt in verschillende profielen van Vlamingen, de segmenten genoemd.

Methodologie: Om de inzichten te verzamelen is methodologisch een kwantitatieve aanpak, namelijk een online bevraging bij N=3000 Vlamingen, gecombineerd met een kwalitatieve aanpak van 24 diepte-interviews bij Vlamingen thuis.

Voor de kwantitatieve fase werd in 2017 een online-enquête afgenomen bij een representatieve groep Vlamingen. Naast een reeks algemene vragen, werd geopteerd voor een aparte vragenlijst per deelthema: ruimte en wonen, energie en klimaat, mobiliteit, circulariteit en voeding. De totale steekproef omvat N=3043 ongewogen respondenten voor alle algemene vragen, die gebruikt worden in de segmentatie. Tegelijkertijd is er een steekproefgrootte van ongeveer 1200 respondenten per thema, door 2 onderwerpen willekeurig te laten roteren bij elke respondent.

Elke vragenlijst bevat gemeenschappelijke socio-demografische vragen en vragen naar algemene milieuhouding en attitudes. Dit deel van de vragenlijst sluit aan bij de vragenlijst van 2012 om evoluties in de segmentatie te onderzoeken. Bij het opstellen van de vragenlijsten per deelthematiek lag de focus op het creëren van inzichten op vlak van gedragsverandering. Daarom peilen deze vragenlijsten naar attitudes met betrekking tot het onderwerp, kennis en perceptie van de impact van specifieke acties, perceptie van het eigen gedrag, bereidheid tot verandering, de rol van de overheid (overheidsmaatregelen) en tenslotte toekomstvisie. In een interactieve workshop met de klankbordgroep kregen de nieuwe, thematische vragen inhoudelijk vorm. Hierbij is de vragenlijst van 2012 sterk aangepast en zijn

nieuwe topics, recente kennis m.b.t. gedragsverandering, opkomende trends met betrekking tot duurzaamheid van woning, transport en voeding geïntegreerd.

Na de online kwantitatieve fase werden 24 in-home audits uitgevoerd. Tijdens deze audit van 90 minuten in de woning van de respondent wordt gedrag in kaart gebracht en wordt een diepgaand interview afgenomen in de natuurlijke omgeving van de respondent. De onderzoeker meet een aantal parameters op en noteert de resultaten.

Resultaten: Bij redactie van deze paragraaf waren nog niet alle resultaten beschikbaar.

De resultaten van het onderzoek wijzen op merkelijke verschillen tussen de verschillende socio-demografische groepen in de maatschappij, zowel naar huidig gedrag als naar bereidheid om te veranderen.

Via clusteranalyse wordt de Vlaamse bevolking (+ 18 jaar) opgedeeld in vijf segmenten. Om deze segmenten te beschrijven zijn de enquêteresultaten opgedeeld in drie factoren: een eerste factor "milieubewust gedrag, persoonlijke betrokkenheid" meet in welke mate consumenten de dag van vandaag betrokken zijn bij het milieu. De tweede factor "nood aan extra informatie, communicatie van de overheid" meet in welke mate Vlamingen nog een rol voor de overheid weggelegd zien. De laatste factor "noodzaak aan financiële maatregelen" brengt in kaart in welke mate consumenten aangeven dat ze nood hebben aan financiële stimuli om milieuverantwoorde producten ook effectief te kunnen kopen. De vijf segmenten verschillen duidelijk voor deze drie factoren.

Verwerking in kader van het Ruimterapport:

In het Ruimterapport is slechts een zeer beperkte selectie van de onderzoeksresultaten opgenomen. Doorheen de verschillende hoofdstukken zijn boxen te vinden waarin data zijn besproken die geselecteerd zijn door de auteurs van de hoofdstukken. De data van het kwantitatief luik zijn statistisch verwerkt door het studiebureau aangeleverd in een eerste versie van een tabellenboek en visueel rapport. De resultaten die hier weergegeven worden, zijn doorgaans eigen grafische voorstellingen en beschrijvingen van de data. Voor meerdere vraagtypes is gekozen voor een andere voorstelling dan in het visueel rapport van GfK. Het vaakst voorkomend grafiektype in de boxen is een

histogram met drie categorieën. Deze grafiek is gebaseerd op een vraag waarbij respondenten volgende opdracht meekregen: 'Hier ziet u telkens 2 tegenstellingen met betrekking tot [thema]. Lees elke tegenstelling grondig en beweeg aan de hand van de muis de cursor tussen de 2 uitersten in richting van de stelling die het meest bij u persoonlijk aansluit.' De numerieke waarde van deze waardering varieert tussen -5 tot +5. De positieve en negatieve waarden 3 tot 5 vormen de uitgesproken keuze voor de stelling. De waarden 0 tot 2 zijn weergegeven als een categorie 'geen uitgesproken mening, standpunt, keuze'.

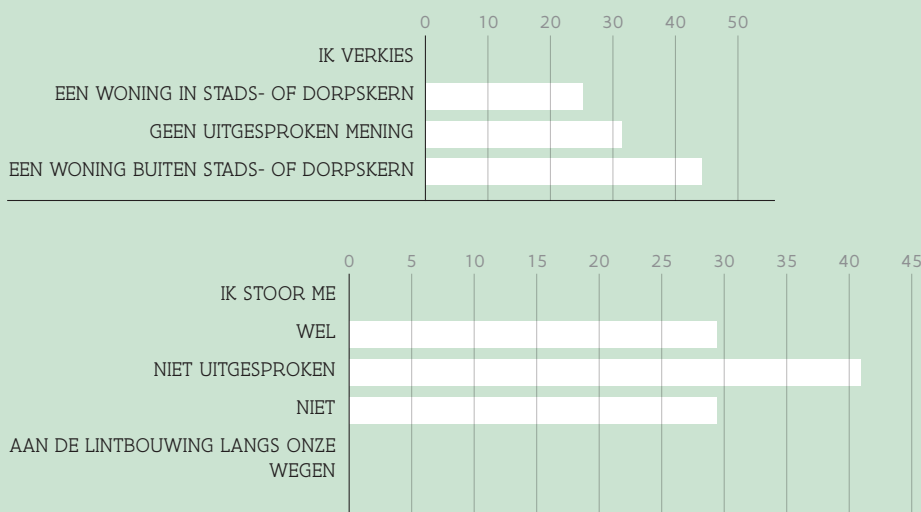
Een tweede vaak voorkomend grafiektype is een histogram waarin voorkeuren van respondenten zijn weergegeven. Respondenten kregen een keuzelijst waaruit ze de 'elementen'/'stellingen' van hun voorkeur konden selecteren, zonder beperking in aantal. Een hoog percentage betekent dat veel respondenten voor de stelling gekozen hebben.

Bronverwijzing: GfK Belgium, 2018. Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag. Studie uitgevoerd voor het Departement Omgeving.

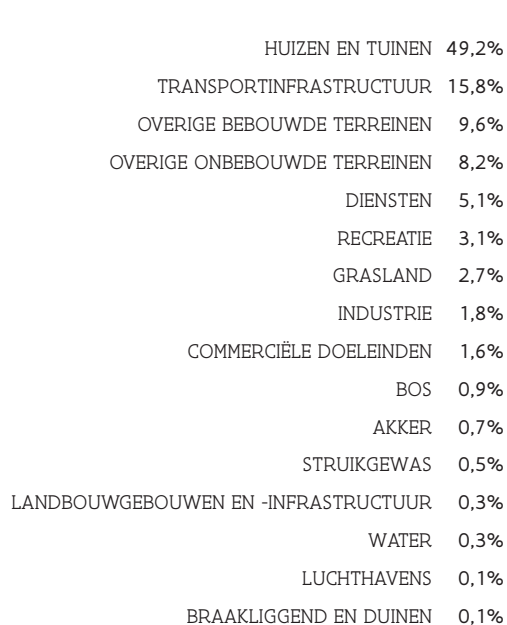
Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Bij de attitudevragen met betrekking tot ruimte en wonen is gepeild naar aspecten van de woonvoorkeur vandaag. Hieruit blijkt dat slechts 25% van de respondenten expliciet kiest voor een woning in een kern. Uit de voorgaande analyses blijkt dat 70% effectief in een

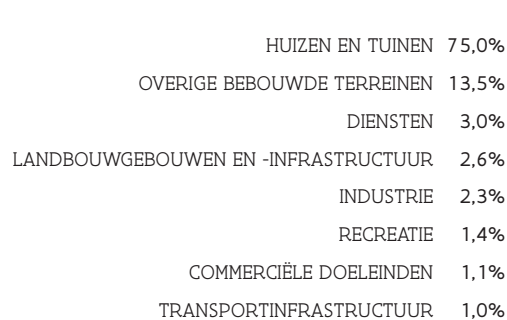
stad- of dorpscentrum woont. Over lintbebouwing zijn de meningen erg verdeeld. 42% heeft hierover geen uitgesproken mening, 29% ergert zich wel aan de vele linten en 29% ergert zich niet aan de lintbebouwing langs onze wegen.



FIGUUR 1.29: ATTITUDE TEN AANZIEN KERNEN EN LINTEN
bron eigen verwerking o.b.v. GfK Belgium (2018)



FIGUUR 1.30: LANDGEBRUIK BINNEN DE KERNEN



FIGUUR 1.31: LANDGEBRUIK BINNEN DE LINTEN

Voor de indeling van de bebouwing in kernen, linten en verspreide bebouwing wordt maximaal uitgegaan van een morfologische benadering waarin een bestaande toestand wordt geanalyseerd. De opdeling is niet gerelateerd aan juridische bestemmingen of aan toekomstig te voeren beleid. Sommige percelen die gesitueerd zijn in 'linten', zullen een woonbestemming hebben, maar andere zijn wellicht zonevreed. Gemeenten zullen in hun gemeentelijke beleidsplannen de intentie uitspreken om bepaalde kernen verder te laten ontwikkelen, maar andere zijn mogelijk te klein om in de toekomst verder te verdichten of uit te breiden.

De analyse is niet gebiedsdekkend voor Vlaanderen. Militaire domeinen en de juridisch bestemde bedrijventerreinen van meer dan 3 ha, die niet volledig omsloten zijn door kernen, zijn niet opgenomen in de typologie. Hun morfologie en kadastrale structuur is immers heel

verschillend van de rest van Vlaanderen. Circa 6% van de oppervlakte van Vlaanderen is dus niet opgenomen in deze morfologische analyse van de nederzettingstructuur. De resulterende kaart 'Kernen, linten en verspreide bebouwing' (Figuur 1.26) is opgebouwd aan de hand van:

- Een polygonenlaag met de aanduiding van de kernen. Binnen deze kernen worden de hoofdgebouwen aangegeven. GIS-matig is ook een laag beschikbaar met de selectie van percelen die (grotendeels) behoren tot de kernen.
- Een lijnenlaag met de geselecteerde straatdelen die als lint worden gekenmerkt. Langsheen deze linten worden de bebouwde percelen en de bijhorende hoofdgebouwen aangegeven. Deze zijn ook GIS-matig beschikbaar
- Een polygonenlaag met de verspreide bebouwing, concreet de hoofdgebouwen die niet tot een kern of

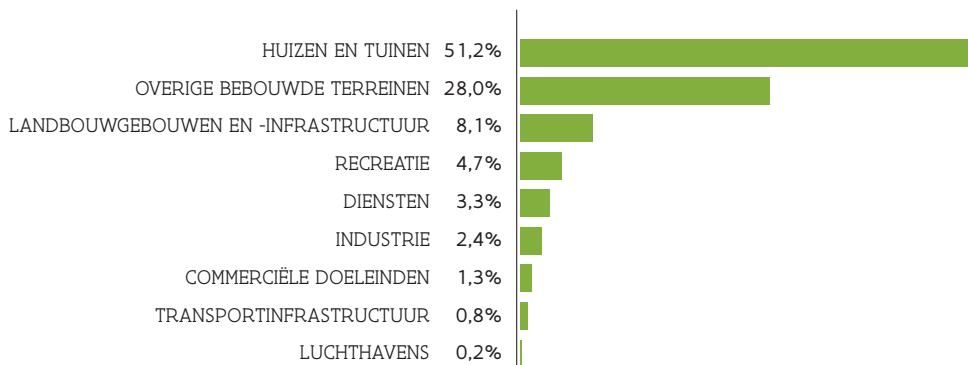
lint behoren. GIS-matig is een laag beschikbaar met de selectie van percelen die horen bij de verspreide hoofdgebouwen.

- Een polygonenlaag met de afbakening van de militaire domeinen en industriegebieden die niet in de analyse werden opgenomen.

De kernen nemen ongeveer 10% in van de totale opper-

vlakte van de regio en bieden een woonplaats aan 70% van alle inwoners. De huidige bewoningsdichtheid van de kernen is 31 inwoners/ha. De kernen komen verspreid in Vlaanderen voor. In het laatste hoofdstuk worden de kernen verder geanalyseerd op het vlak van grootte en onderlinge afstand. 57% van alle gebouwen in Vlaanderen bevindt zich in de kernen.

De kernen behoren bijna volledig tot het ruimtebeslag



FIGUUR 1.32: LANDGEBRUIK BINNEN DE VERSPREIDE BEBOUWING



(95% ruimtebeslag) en meer dan de helft van hun oppervlakte is verhard.

Huizen met tuinen domineren het landgebruik in de kernen. Opvallend is ook de grote oppervlakte voor transportinfrastructuur. Dit hangt samen met de methodiek voor de bepaling van de kernen. Alle wegenis binnen de kern maakt deel uit van de kern. Ook de oppervlakte voor 'overige onbebouwde terreinen', zoals parkeerterreinen en pleinen, is omvangrijk (8%). Diensten (5%), winkels (2%) en industrie (2%) nemen samen bijna 10% van de oppervlakte van de kernen in. Ook buiten deze gebieden komt tewerkstelling voor. Zelfstandigen werden toegewezen aan de categorie 'huizen en tuinen'. Bossen, akkers en graslanden komen voor, maar vormen samen maar 5% van de totale oppervlakte.

Volgens deze analyse heeft Vlaanderen ongeveer 13.000 km lintbebouwing. Een kwart van de bevolking woont in een lint. Sommige linten zijn aan beide zijden bebouwd, andere slechts aan één zijde. Deze linten versnipperen de open ruimte. 29% van alle gebouwen bevindt zich in

een lint. Vooral het centrale deel van Vlaanderen is verlint (gekenmerkt door lintbebouwing). In het bijzonder de driehoek tussen Aarschot, Mechelen en Lier en de regio rondom Keerbergen bevat heel veel lintwegen.

De linten maken volledig deel uit van het ruimtebeslag (aangezien enkel bebouwde percelen zijn geselecteerd). 40% van de perceeloppervlakte is verhard.

Het ruimtegebruik binnen de linten wordt volledig gedomineerd door wonen. In de categorie 'huizen en tuinen' komt ook tewerkstelling voor, aangezien alle zelfstandigen werden toegewezen aan deze categorie. Alle andere vormen van ruimtegebruik samen (recreatie, transport, industrie, diensten, landbouw en overige) nemen 25% van de oppervlakte in. De wegenis waarlangs de lintbebouwing zich bevindt, maakt geen deel uit van de geanalyseerde oppervlakte.

Circa 12% van alle gebouwen (hoofd- en bijgebouwen) bevindt zich niet in een kern of lint, maar komt verspreid over Vlaanderen voor. In deze verspreide bebouwing woont ongeveer 5% van de inwoners van Vlaanderen.

	kernen	linten	Verspreide bebouwing	Militaire domeinen/ bedrijventerreinen	Totaal Vlaanderen
Oppervlakte (ha)	137.358			76.524	
Oppervlakte (%)	10%			5,6%	
Km lint		13.177km			
Aantal gebouwen (N)	2.443.707	1.242.219	524.132	89.342	4.299.400
Aandeel gebouwen (%)	57	29	12	2	100%
Oppervlakte bebouwing (% Vlaanderen)	2,0	1,2	0,8	0,8	4,8%
Oppervlakte bebouwing (% categorie)	42,2%	26,3%	15,7%	15,8%	100%
Aantal hoofdgebouwen	1.580.271	628.662	153.190	47.383	2.409.506
Oppervlakte hoofdgebouwen (% Vlaanderen)	1,7%	0,9%	0,3%	0,5%	3,4%
Aantal bijgebouwen	865.261	626.562	297.255	100.816	1.889.894
Oppervlakte bijgebouwen (% Vlaanderen)	0,8%	0,9%	1,1%	0,6%	1,4%
Aantal inwoners	4.317.217	1.546.880	350.761	57.056	6.271.911
% inwoners	68,8%	24,7%	5,6%	0,9%	100%
Verharding (% Vlaanderen)	5,1%	2,6%	1,4%	2,5%	14,4%
Verharding (%)	50,9%	39,7%	32,4%	44,4%	
Ruimtebeslag (% Vlaanderen)	9,5%	6,6%	4,4%	3,9%	32,5%
Ruimtebeslag (% categorie)	95%	100%	100%	70%	

FIGUUR 1.33: KENGETALLEN VAN DE KERNEN/LINTEN/VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN



De verspreide bebouwing behoort volledig tot het ruimtebeslag van Vlaanderen omdat alleen bebouwde percelen werden geselecteerd. 32% van de totale perceelsoppervlakte is verhard.

Het landgebruik binnen de verspreide bebouwing is residentieel (inclusief zelfstandigen). Maar de andere catego-

rieën nemen toch ongeveer de helft van de oppervlakte in. Opvallend is het relatief belang van landbouwgebouwen en -infrastructuur (8%) en de grote restcategorie 'overige bebouwde terreinen' (28%). In figuur 1.33 zijn in detail enkele kengetallen weergegeven voor de kernen, linten en verspreide bebouwing in Vlaanderen.

Context en verdieping

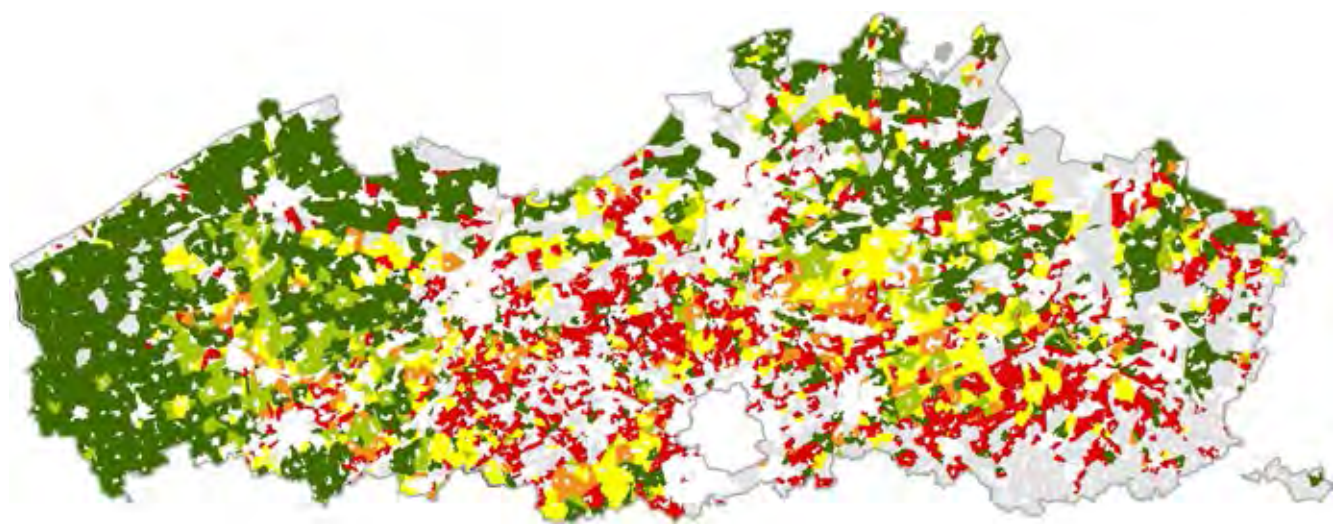
In het verleden probeerde onder meer het steunpunt Ruimte en Wonen om de nederzettingstructuur van Vlaanderen in beeld te brengen (B. Tempels, Verbeek, Pisman, & Allaert, 2012). Daarbij werd een methodiek ontwikkeld om een onderscheid te maken tussen woonkernen (zoals afgebakend door het NIS), linten en verspreide bebouwing. De onderzoekers van het steunpunt berekenden dat 40,9% van alle gebouwen die gesitueerd zijn buiten de kernen, deel uitmaakt van een lint. Verbeek et al. becijferden later dat het aantal kilometers lintbebouwing in Vlaanderen is toegenomen van 3.612km in 1989 tot 4.155 km in 2012 (Verbeek, Boussauw, & Pisman, 2014). Lintbebouwing is dus een erg typerend ruimtelijk patroon in Vlaanderen.

Hoewel de methodiek voor het analyseren van de verlinting ongewijzigd is gebleven, meten we veel meer kilometers lintbebouwing (situatie 2013) dan eerder gemeten door onderzoekers van de universiteit Gent en de VUB (Verbeek et al., 2014). Verder onderzoek is nodig om dit verschil te verklaren. Een belangrijke oorzaak voor de toename van de linten is de afbakening van de kernen. In dit rapport is hiervoor een eigen methodiek ontwikkeld, terwijl Verbeek et al. gebruik maakten van de afgebakende stedelijke gebieden en de kernen zoals beschikbaar gesteld door het NIS. Dit impliceert dat de meting in

dit rapport ook linten detecteert in gebieden die door Verbeek et al. als stedelijke gebieden of kernen werden beschouwd.

Figuur 1.34 geeft een synthese van het onderzoek naar verlinting en verspreide bebouwing uitgevoerd door de onderzoekers van het steunpunt Ruimte. Opvallend is het onderscheid tussen het westelijk deel van Vlaanderen, dat gekenmerkt wordt door verspreide bebouwing, en het centrale deel van Vlaanderen, dat gekenmerkt wordt door verlinting.

In het kader van het onderzoek naar urban sprawl (verstedelijking van het landschap of disperse stedelijke ontwikkeling) in Vlaanderen werd recent een analyse van de bebouwingsmorfologie in Vlaanderen uitgewerkt. De bedoeling was om sprawl in Vlaanderen in beeld te brengen, en op termijn de evolutie ervan te kunnen monitoren. De definitie van sprawl en de samengestelde indicatoren die in het kader van dit onderzoek werden ontwikkeld, worden in het integrerend hoofdstuk verder toegelicht. Eén van de indicatoren om urban sprawl in kaart te brengen is een kaart met de kernen, linten en verspreide bebouwing in Vlaanderen. De methodiek is geïnspireerd op analyses uitgevoerd in het Steunpunt Ruimte en Wonen en in het onderzoek naar een 'Meetinstrument Omgevingskwaliteit' (Bomans, Vervaet, Meuleman, Engelen, & Vranckx, 2014).



- VERSPREIDE BEBOUWING, ENIGE VERLINTING
- VERSPREIDE BEBOUWING
- VERLINT EN VERSPREIDE BEBOUWING
- VERLINT
- VERLINT, ENIGE VERSPREIDE BEBOUWING
- GEEN DOMINANTE MORFOLOGIE

FIGUUR 1.34: MORFOLOGIE BEBOUWING BUITEN DE WOONKERNEN
(B Tempels, Bomans, K., Verbeek, T., 2012)



OPEN RUIMTE

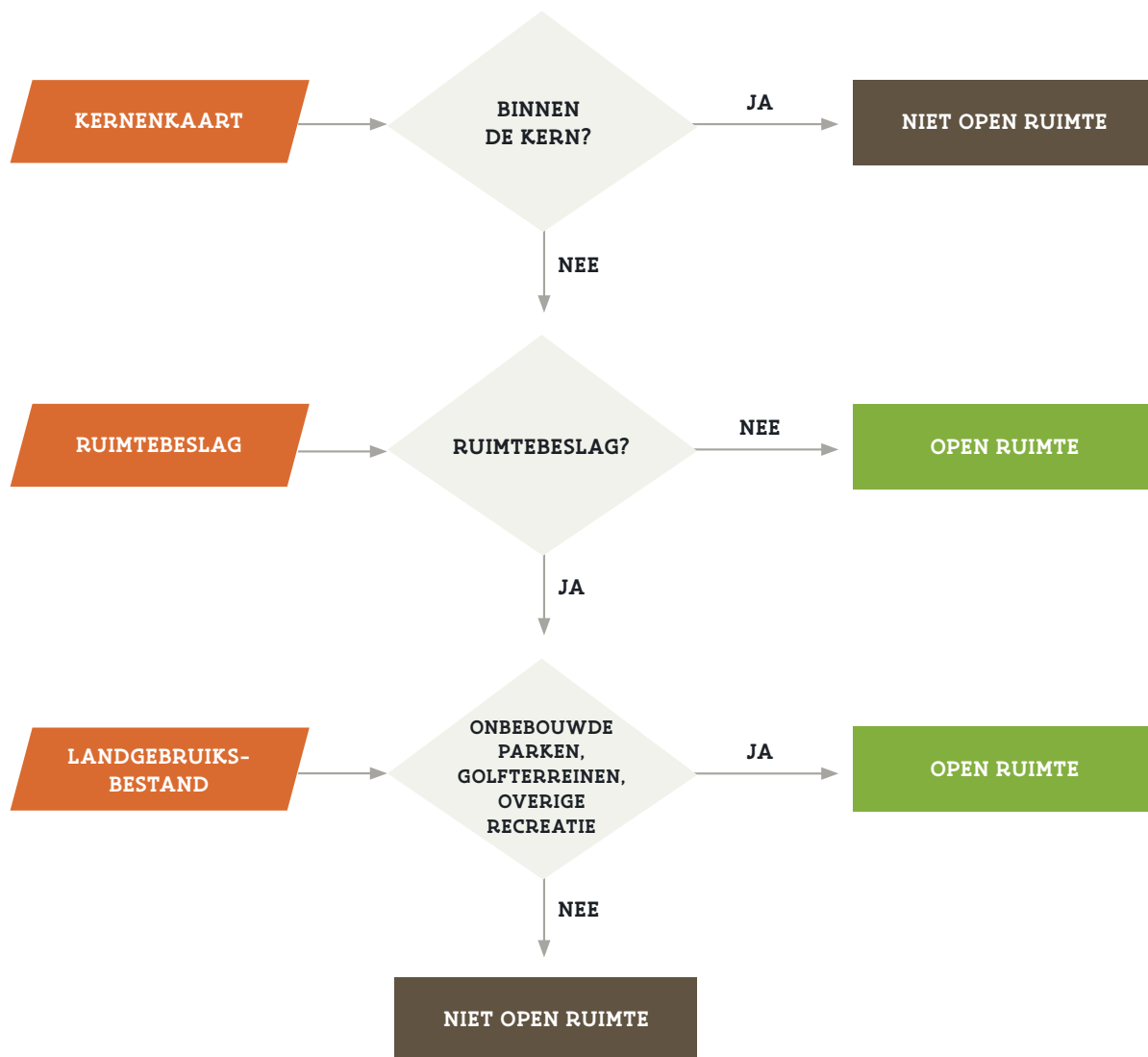
Als de open ruimte in Vlaanderen (Figuur 1.36) beschouwen we in dit rapport enerzijds de gebieden die buiten de kernen gelegen zijn én niet door ruimtebeslag ingenomen worden, anderzijds de onbebouwde delen van parken, golfterreinen en overige recreatie (als vormen van landgebruik die wel tot het ruimtebeslag behoren) (Figuur 1.35). Om deze definitie te concretiseren voor Vlaanderen werd op basis van het landgebruiksbestand een kaart met de open ruimte gecreëerd. Hiervoor werd eerst het totale grondgebied van Vlaanderen verminderd met de kernen en het ruimtebeslag buiten de kernen. Tot slot werden de onbebouwde delen van de parken en recreatieterreinen gesitueerd buiten de kernen terug aan de open ruimte

toegevoegd.

Op deze manier omvat deze kaart de buiten de kernen gelegen, grote onbebouwde landbouw-, natuur-, bos-, park- en recreatiegebieden van Vlaanderen. Deze open ruimte wordt doorsneden met infrastructuren en versnipperd door allerlei bebouwing (particuliere woningen, landbouwwoonings, loodsen, bedrijfsgebouwen,...) en de bijhorende percelen en tuinen die niet tot de open ruimte behoren.

Volgens deze gebruikte definitie bedraagt de oppervlakte van de open ruimte in Vlaanderen 931.590 ha. Dat is 68,5% van de oppervlakte van Vlaanderen.

De openruimtegebieden bestaan vooral uit landbouwcul-



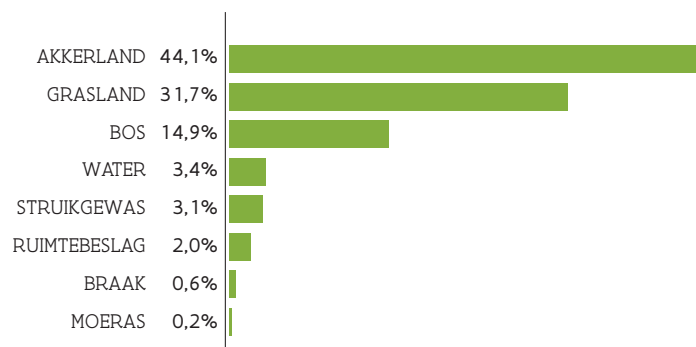
FIGUUR 1.35: SCHEMATISCH OVERZICHT VAN BESLISBOOM VOOR KARTERING VAN DE OPEN RUIMTE



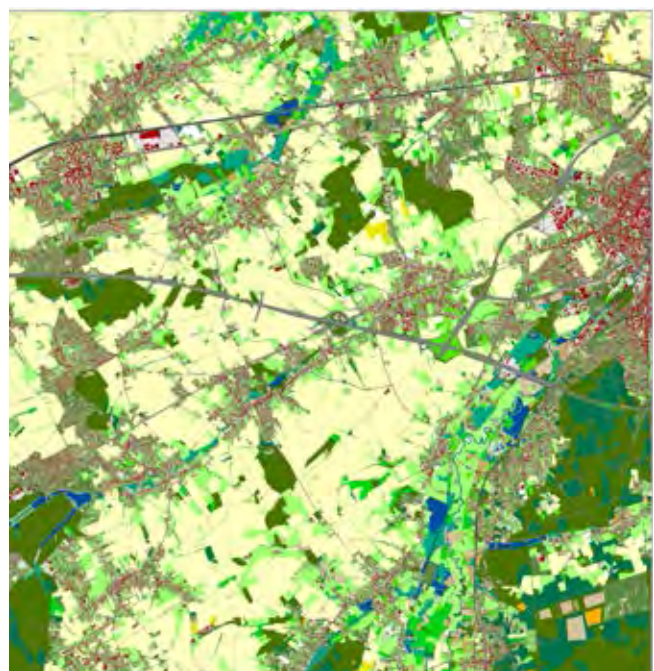
FIGUUR 1.36: DE VLAAMSE OPEN RUIMTE

tuurgronden en natuur- en bosgebieden. Zo'n 44% van de open ruimte is akkerland, 32% ervan is grasland en 15% is bos (volgens de landgebruikskaat 2013). Water, moeras, struikgewas en braakliggende gebieden (inclusief duinen) nemen samen ongeveer 7% van de open ruimte in. 2% van deze open ruimte wordt beschouwd als ruimtebeslag. Het gaat hier om gebieden met een recreatief gebruik, zoals parken, golfterreinen en overige recreatie. Voor de regio ten zuidwesten van Leuven is een detailkaart opgenomen met de open ruimte. Op deze Figuur 1.zien we dat de infrastructuur niet tot de open ruimte behoren. Ook de kernen en de verspreide bebouwing vormen witte vlekken. De 'open ruimte' is niet helemaal het complement van

het ruimtebeslag, hoewel het verschil eerder beperkt is. 2% van de oppervlakte van de open ruimte bevindt zich binnen het ruimtebeslag van Vlaanderen. Dit zijn vooral de onbebouwde delen van de recreatieterreinen. Het begrip 'open ruimte' is ook niet helemaal identiek aan het 'niet verharde' deel van Vlaanderen, want bijvoorbeeld ook in de kernen komt niet-verharde ruimte voor die niet tot de open ruimte wordt gerekend. Ook binnen de open ruimte bevindt zich verharding, hoewel ook dit heel beperkt is. 0,8% van de open ruimte is verhard, en dit betekent dat zich binnen de open ruimte in Vlaanderen ongeveer 7500 ha verharding bevindt. In figuur 1.40 is in detail enkele kengetallen weergegeven van de open ruimte in Vlaanderen.



FIGUUR 1.37: LANDGEBRUIK BINNEN DE OPEN RUIMTE



■ OPEN RUIMTE	■ RUIGTE EN STRUWEEL	■ NIET GEREGISTREERDE LANDBOUW
■ LOOFBOS	■ HOOGSTAM BOOMGAARD	■ LAAGSTAM BOOMGAARD
■ POPULIEREN	■ CULTUURGRASLAND PERMANENT	■ GEBOUW
■ NAALDBOS	■ OVERIG LAAG GROEN	■ OVERIG HOOG GROEN
■ ALLUVIAAL BOS	■ WEG	■ SPOORWEG
■ HALFNATUURLIJK GRASLAND	■ WATER	■ OVERIG
■ HEIDE		
■ KUSTDUIN		
■ MOERAS		
■ SLIK EN SCHORRE		
■ AKKER		

FIGUUR 1.38: OPEN RUIMTE VERSUS LANDGEBRUIK DETAILKAART

	Open ruimte	Totaal Vlaanderen
Oppervlakte (ha)	931.590	1.359.778
Oppervlakte (%)	68,5	100%
Aantal gebouwen (N)	0	2.409.506
Aandeel gebouwen (%)	0%	100%
Opp bebouwing (% Vlaanderen)	0%	4,8%
Verharding (% Vlaanderen)	0,5%	14,4%
Verharding (%)	0,8%	
Ruimtebeslag (% Vlaanderen)	1,4%	32,5%
Ruimtebeslag (% categorie)	2%	

FIGUUR 1.39: KENGETALLEN VAN DE OPEN RUIMTE IN VLAANDEREN

Context en verdieping

Het begrip ‘open ruimte’ mag zeker niet verward worden met het beleidsmatige begrip van het buitengebied uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Met het begrip buitengebied werd verwezen naar de gebieden gesitueerd buiten de afgebakende stedelijke gebieden. Aan het begrip ‘buitengebied’ werd ook een toekomstig ruimtelijk beleid gekoppeld. De ‘open ruimte’ in dit ruimterapport is veel fijnmaziger bepaald (zie definitie) en is bedoeld als analytisch begrip, zonder beleidsmatige connotaties.

Zachte bestemmingen dienen om de open ruimte te beschermen. Voorbeelden van zachte bestemmingen zijn landbouw, bos, overig groen, natuur of reservaat (Bomans et al., 2017).

Het is duidelijk dat het concept van open ruimte in dit rapport niet exact overeenkomt met het geheel van de zachte bestemmingen volgens het Gewestplan in Vlaanderen.

In totaal zijn er in Vlaanderen 985.983 ha aan zachte bestemmingen (toestand op 1/1/2014) en is er 931.590 ha open ruimte (volgens de definitie van dit Ruimterapport). Het grootste deel van de open ruimte (844.244 ha of 91%) ligt in een zachte bestemming. De open ruimte is bepaald op basis van effectief landgebruik. Ook binnen de harde bestemmingen (en gesitueerd buiten de kernen) zijn hier en daar percelen effectief in gebruik als landbouwgrond of als natuurgebied, wat het verschil verklaart.

Van de zachte bestemmingen is 85,5% open ruimte (844.244 ha van de 985.983 ha). Dit betekent m.a.w. dat ongeveer 15% van de zachte bestemmingen ‘niet open ruimte’ is. Het verschil wordt onder meer verklaard door het voorkomen van wegenis en wonen in zachte bestemmingen. In de bestemmingen voor zachte functies (landbouw, bos, natuur en groen) komen talrijke activiteiten voor. Uit recent onderzoek (Bomans et al., 2017) blijkt dat ongeveer



FIGUUR 1.40: BUITENGEBIED IN VLAANDEREN VOLGENS HET RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN

Oppervlakte (ha)	Open ruimte (ha)	Open ruimte (%)	Niet open ruimte	Niet open ruimte (%)	Totaal
Zachte bestemmingen	844.244	91	141.739	33	985.983
Niet zachte bestemmingen (harde bestemmingen + overig)	87.346	9	289.532	67	376.878
	931.590	100	431.271	100	1.362.861

FIGUUR 1.41: OPPERVLAKTE WERKELIJKE OPEN RUIMTE (NIET OPEN RUIMTE) IN ZACHTE BESTEMMINGEN (NIET ZACHTE BESTEMMINGEN)

Ruimtebeslag in de open ruimte

Titel: Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte

Uitvoerder(s): Antea Group, VITO, A-worx

Opdrachtgever(s): Departement Omgeving, Vlaams Planbureau voor Omgeving

Doel: Het formuleren van concrete beleidsvoorstellen die kunnen bijdragen tot een vermindering van de verhardingsgraad in openruimtebestemmingen en die kunnen leiden tot geen verdere toename van ruimtebeslag in 2040, een doelstelling die geformuleerd is in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV).

Methodologie: In eerste instantie zijn cijfergegevens verzameld die beter inzicht geven in de aard en omvang van de oppervlakte ingenomen door ruimtebeslag en verharding in de openruimtebestemming alsook evoluties hierin. Dit is gebeurd op basis van een analyse van beschikbaar cijfermateriaal uit eerder onderzoek en orthofoto's.

In tweede instantie werd een systeemanalyse uitgevoerd om de achterliggende processen van (toename van) ruimtebeslag en verharding in de open ruimte beter te begrijpen. Dit inzicht was noodzakelijk om toe te werken naar voorstellen voor oplossingen. Vier co-creatiesessies leverden een belangrijke bijdrage aan de systeemanalyse. Er werden verbandenkaarten ontwikkeld die de achterliggende processen in beeld brengen (nl. welke elementen en causale verbanden tussen die elementen dragen bij aan verharding in de open ruimte of werken functiewijzigingen van agrarische bedrijfsgebouwen in de hand).

Voor het formuleren van beleidsvoorstellen en mogelijke instrumenten om de verhardingsgraad te verminderen en de toename van ruimtebeslag te stoppen, werden op conceptueel niveau verschillende pistes voorgesteld: reguleren, stimuleren, inspireren, actie ondernemen. Vervolgens werd verder ingegaan op concrete voorstellen voor aanpassingen op korte termijn van de regelgeving binnen het beleidsdomein Omgeving. Nieuwe ontwikkelingen en de bijhorende vergunningverlening worden bijvoorbeeld aangegrepen als kans om de open ruimte te versterken.

Resultaten: De verzamelde cijfergegevens en analyse van het ruimtebeslag en de verharding in openruimtebestemmingen geven een breed kwantitatief overzicht per sector en landgebruikscategorie. Ruimtebeslag en verharding nemen nog steeds toe in de open ruimte. Het grootste aandeel ruimtebeslag en/of verharding betreft de categorieën huisvesting, transportinfrastructuur en 'overige bebouwde + onbebouwde terreinen'.

Omdat vrij compact gebouwd en verhard wordt binnen de landbouwsector, veroorzaakt deze (slechts) 6,5% van het ruimtebeslag, waarvan wel 70% verhard is. Alle sectoren in de openruimtebestemmingen hebben minder verharding in het ruimtebeslag dan gemiddeld in Vlaanderen. Er is dus nog zeker ruimte voor efficiënter ruimtegebruik binnen het ruimtebeslag van de openruimtebestemmingen.

De systeemanalyse toont aan dat de ruimtelijke regelgeving, het werkveld en instrumentarium van de ruimtelijke planning, een zeer belangrijke schakel is om tot een vermindering van verharding en status quo van ruimtebeslag te kunnen komen, maar dat tegelijkertijd moet vermeden worden om opnieuw in een vicieuze cirkel te belanden van versoepeling en verstrenging van regelgeving. In de systeemanalyse wordt ook dieper ingegaan op de link tussen ruimtebeslag en verharding enerzijds en evoluties in de land- en tuinbouw anderzijds, waarin de combinatie van schaalvergroting en functiewijzigingen van voormalige bedrijfsgebouwen een belangrijk aspect is. Ook ideeën omtrent omkeerbaar bouwen en zuinig ruimtegebruik bieden aanknopingspunten voor het formuleren van oplossingsvoorstellen. Zo blijkt uit de analyse dat er nu al technisch veel mogelijk is om in de landbouwsector omkeerbaar te bouwen

Een lange lijst van concrete voorstellen die kunnen bijdragen aan de nul groei van ruimtebeslag in openruimtebestemmingen van het type: reguleren, stimuleren, inspireren, en actie ondernemen werd onderzocht. Deze voorstellen kunnen echter niet los gezien worden van andere initiatieven die nodig zullen zijn om op een meer duurzame en zuinige wijze met open ruimte om te springen. Belemmeringen om de ambities van BRV waar te maken zijn immers breder en dieperliggend, zoals de woonwens van de Vlaming, het gebrek aan locatiecriteriën bij de toewijzing van woon- en werklocaties, het onvoldoende geïntegreerd zijn van mobiliteitsbeleid en ruimtelijk beleid, de schijnbaar maatschappelijke onwil om in te grijpen op de marktwerking als leidend principe, veelvuldig toegepaste bouwprincipes die in principe veel zuiniger kunnen, enz. Ook voorstellen uit de studie, die niet verder concreet zijn uitgewerkt, zijn daarom relevant.

Bronverwijzing: Antea Group, VITO, A-worx, 2017.

Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte. Opdracht uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. (Bomans et al., 2017)

150.000 ha van de voor open ruimtefuncties bestemde gebieden in Vlaanderen wordt ingenomen door ruimtebeslag. Deze activiteiten en constructies komen verweven of verspreid voor in de open ruimte en versnipperen de open ruimte. Het ruimtebeslag in de voor open ruimtefuncties bestemde gebieden is als volgt verdeeld:

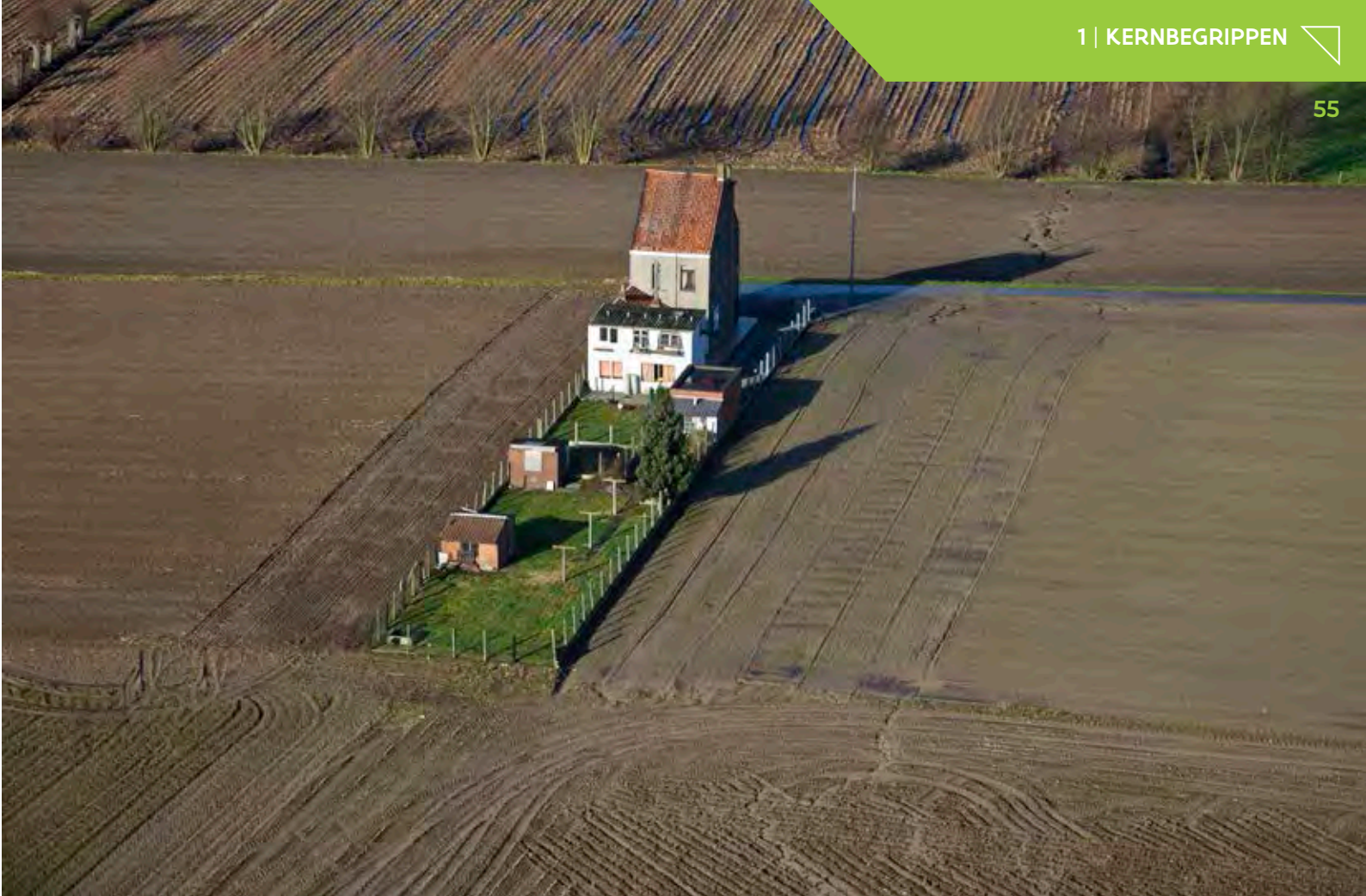
- 28% percelen voor huisvesting (inclusief tuinen), waarbij ook de categorie ‘zelfstandigen’ uit het landgebruiksbestand werd gerekend
- 22% wegen en spoorwegen
- 19,7% onbebouwde percelen waarvan de functie onduidelijk is op basis van het Landgebruiksbestand 2013 (overige bebouwde terreinen): o.m. (tijdelijk of langdurig) leegstaande panden zoals kergebouwen en monumenten en bijhorende terreinen en tuinen, of panden zonder exact lokaliseerbaar adres, zoals seinhuizen, enz.
- 12,4% niet verder gespecificeerde onbebouwde terreinen, o.m. terreinen met een transportgerelateerde functie buiten de wegen en spoorwegen, zoals pleinen en parkeerterreinen, maar ook om (eventueel tijdelijk) braakliggende terreinen in een sterk verstedelijkte omgeving
- 7% terreinen met recreatieve doeleinden (parken, sportterreinen, recreatiedomeinen enz.)

- 6,5% landbouwgebouwen en -infrastructuur
- 3,5% percelen voor overige diensten en industriële en commerciële doelen (bedrijventerreinen, handelsruimten, inclusief parkings en bedrijfsgroen)

Figuur 1.42 geeft weer welk aandeel van het ruimtebeslag enerzijds en van de bodemafdekking/verharding anderzijds zich binnen zachte bestemmingen bevindt, volgens de verschillende categorieën van landgebruik. Daarbij worden naast het gewestplan ook alle planningswijzigingen (en ruimtelijke uitvoeringsplannen) in rekening gebracht.

Huisvesting en transportinfrastructuur nemen samen 50% van het ruimtebeslag in zacht bestemde gebieden in. Ze zijn verantwoordelijk voor net iets meer dan 17% van de verharding in alle zacht bestemde gebieden. Bijkomend is 30,4% van het oppervlak dat bestemd werd voor huisvesting verhard. Voor transportinfrastructuur is dit 38,9%. Landbouwzetels en serres zijn de terreinen met de hoogste verhardingsgraad, namelijk bijna 70%. Ze bepalen wel maar 6,5% van het ruimtebeslag binnen de zachte bestemmingen, en ze zijn slechts verantwoordelijk voor 4,5% van de totale verharding in de zacht bestemde gebieden.





Landgebruik in zacht bestemde gebieden	Oppervlakte ruimtebeslag in zacht bestemde gebieden (ha)	Aandeel ruimtebeslag in zacht bestemde gebieden (%)	Oppervlakte bodemafdekking (ha)	Aandeel bodemafdekking in totaal ruimtebeslag in zacht bestemde gebieden (%)
Huisvesting	42.380	28,2	12.875	8,6
Industrie	2.727	1,8	1.018	0,7
Commerciële doeleinden	736	0,5	303	0,2
Diensten	1.776	1,2	515	0,3
Transportinfrastructuur	32.837	21,9	12.759	8,5
Recreatie	10.664	7,1	472	0,3
Landbouwzetels en serres	9.733	6,5	6.729	4,5
Overige bebouwde terreinen	29.589	19,7	5.633	3,8
Overige onbebouwde terreinen	18.676	12,4	1.687	1,1
Groeves	1.058	0,7	83	0,1
Luchthavens	28	0,02	1	0
Totaal	150.203	100	42.076	Gemiddelde afdekking in totaal ruimtebeslag zacht bestemde gebieden = 28%

FIGUUR 1.42: VERHARDINGSGRAAD VAN HET RUIMTEBESLAG BINNEN DE ZACHT BESTEMMINGEN VOLGENS DE BODEMAFDEKKINGSKAART (2012)
(Bomans et al., 2017)

Bronnen

- **Bomans, K., Dugernier, M., Debacker, W., Poelmans, L., De Nocker, L., De Weerd, Y., & Hoppenbrouwers, M.** (2017). *Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving.*
- **Bomans, K., Vervaeke, C., Meuleman, L., Engelen, G., & Vranckx, S.** (2014). *Meetinstrument omgevingskwaliteit - eindrapport*
- **Copus, A., & Hörnström, L. (Eds.).** (2011). *The New Rural Europe: Towards Rural Cohesion Policy.* Sweden: Nordregio.
- **Departement Ruimte Vlaanderen.** (2017). *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.* Brussel.
- **E4.LUCAS (ESTAT).** (2015). *LUCAS 2015 (Land Use / Cover Area Frame Survey) Technical reference document C3 Classification (Land cover & Land use)*
- **European Commission.** (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- **GfK Belgium.** (2018). *Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag*
- **Informatie Vlaanderen.** (2013). *Entiteit Gbg - Gebouw aan de grond.*
- **Ipsos.** (2012). *Milieuverantwoorde consumptie: Monitoring perceptie & maatschappelijk gedrag. Studie iov Afdeling Leefmilieu Natuur en Energiebeleid*
- **Jones, A., Panagos, P., Barcelo, S., Bouraoui, F., Bosco, C., Dewitte, O., . . . Yigini, Y.** (2012). *The State of Soil in Europe - A contribution off the JRC to the European Environment Agency's Environment State and Outlook Report - SOER 2010.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- **Meeuws, B., De Decker, P., & Claessens, B.** (2013). *De geest van Suburbia.* Antwerpen: Garant.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (2010). *Actualisering en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*
- **Overloop, S., Tits, M., Elsen, A., Bries, J., Govers, G., Verstraeten, G., . . . Maene, S.** (2011). *Milieurapport Vlaanderen, Achtergronddocument 2010, Bodem*
- **Poelmans, L., Van Esch, L., Janssens, L., & Engelen, G.** (2016). *Eindrapport. Landgebruiksbestand voor Vlaanderen, 2013 - studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen*
- **Poelmans, L., Van Esch, L., Janssens, L., & Engelen, G.** (2016). *Indicatoren Ruimtelijk Rendement, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen*
- **Tempels, B., Bomans, K., Verbeek, T.** (2012). *Versnipperd Vlaanderen. Ruimte, 14 (juni), 18-23.*
- **Tempels, B., Verbeek, T., Pisman, A., & Allaert, G.** (2012). *Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte. Een vergelijkende studie naar vijf transformaties*
- **Verbeek, T., Boussauw, K., & Pisman, A.** (2014). *Presence and trends of linear sprawl: Explaining ribbon development in the north of Belgium.* *Landscape and Urban Planning*, 128, 48-59.
- **Vermeiren, K., Loris, I., Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., & Engelen, G.** (2017). *Verstedelijkte, randstedelijke en landelijke gebieden in Vlaanderen. Indeling op basis van statistische sectoren - studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving*

hoofdstuk 2

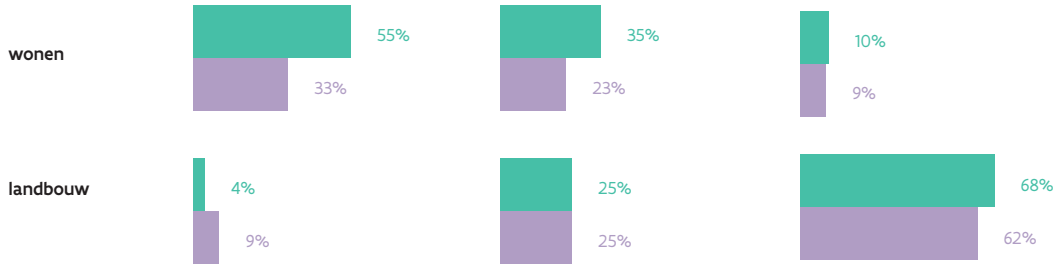
Beleidsinstrumenten

Waarom is deze thematiek relevant?

In Vlaanderen leven ruim zes miljoen mensen op ruim 1.350.000 hectare: per vijf Vlamingen is er dus ongeveer één hectare om te wonen, te werken, te ontspannen, te winkelen, zich te verplaatsen, ... Omwille van de beperkte oppervlakte die we delen, is het belangrijk om belangen en verwachtingen van de verschillende ruimtegebruikers te verzoenen. Maar ook om actief ruimte te voorzien voor wat de maatschappij belangrijk vindt. Vanuit het ruimtelijk beleid en vanuit de maatschappij, worden korte- en lange termijn doelstellingen geformuleerd rond hoe we met onze beperkte ruimte omgaan. Door het inzetten van beleidsinstrumenten, zoals vergunningen, verkavelingen en bestemmingsplannen, kunnen abstracte doelstellingen op het terrein leiden tot concrete acties en realisaties. Ruimtelijke ontwikkelingen worden beperkt, gestimuleerd of verboden. De beleidsinstrumenten stellen de overheden op verschillende beleidsniveaus dus in staat om binnen de ruimte van het grondgebied individuele en maatschappelijke behoeften samen te brengen.

Welke evoluties verwachten we?

Doorheen de tijd ondergaat het instrumentarium continue veranderingen. Deze veranderingen worden aangestuurd door maatschappelijke wijzigingen. Algemeen kunnen we stellen dat de transformaties, zowel in het verleden als nu en in de toekomst, zich richten op de veranderende rol van de overheden, vergroten van de rechtszekerheid, ruimte voor privaat initiatief, beleidsintegratie, burgerbetrokkenheid en transparantie.

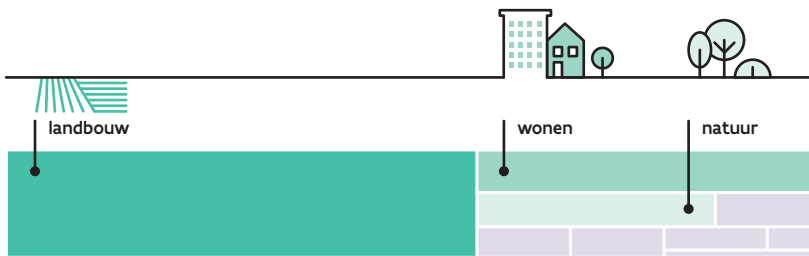


■ bestemd
■ effectief landgebruik

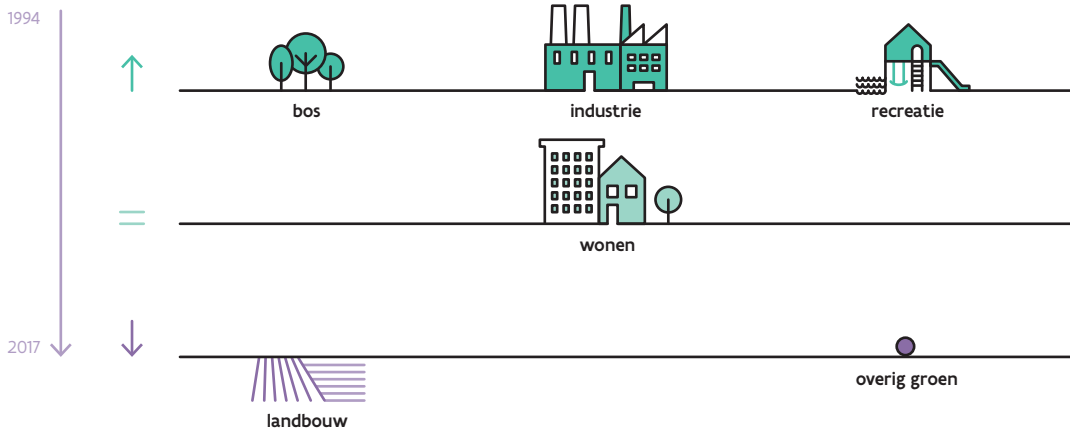
Er is vaak een verschil tussen de bestemmingscategorie en het effectief gebruik.

De verschillen zijn het grootst in verstedelijkt gebied. Wellicht omdat daar de verwevenheid van functies groter is.

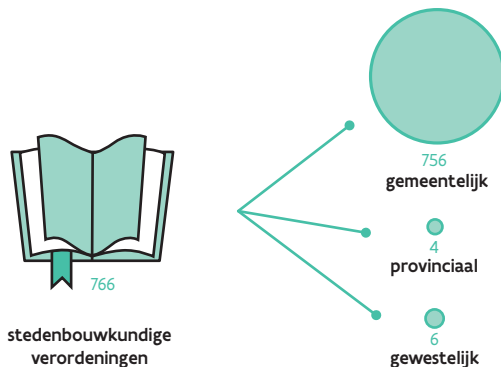
De grootste bestemmingscategorieën in Vlaanderen zijn landbouw, wonen en natuur.



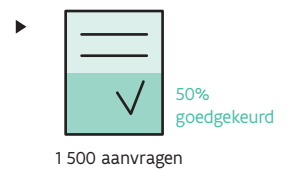
Doorheen de tijd veranderen bestemmingen. Toch blijft de verhouding tussen de categorieën vrij stabiel. Vooral wonen is stabiel gebleven omdat hier rekening werd gehouden met toekomstige groei in de vorm van woonuitbreidingsgebieden.

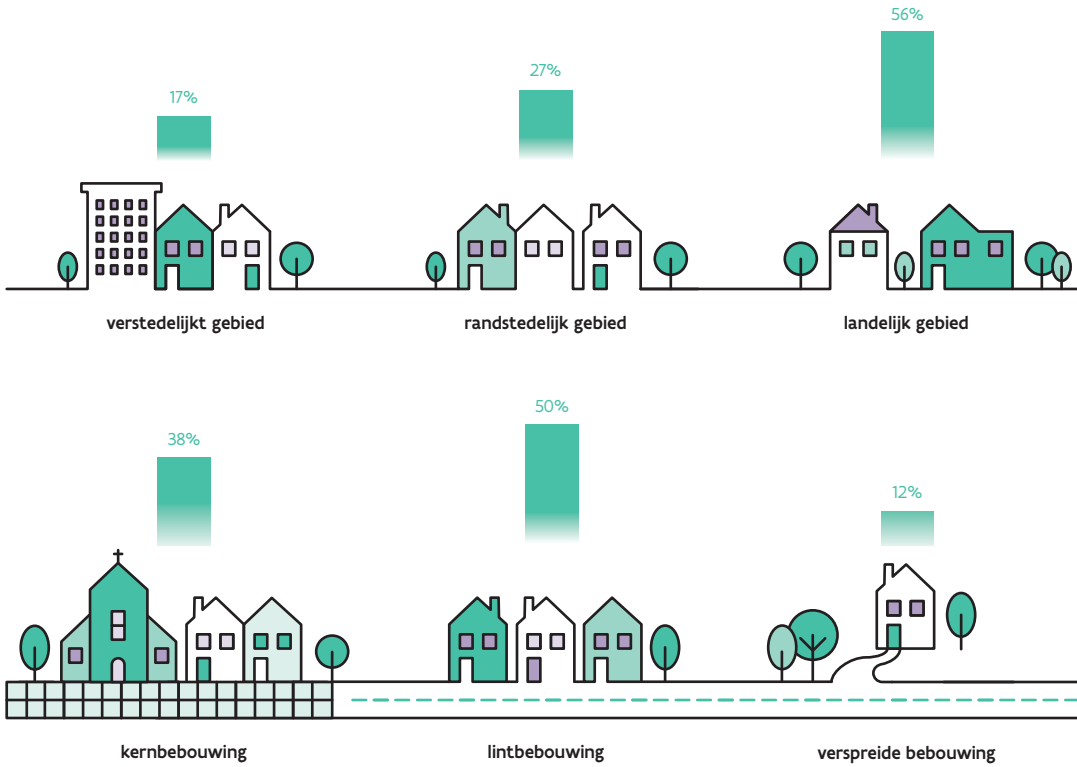


De meeste stedenbouwkundige verordeningen werken op gemeentelijk niveau en **geven zo een goed beeld van wat op lokaal niveau belangrijk is: groen, water en parkeren.** Ook woonkwaliteit wint aan belang.



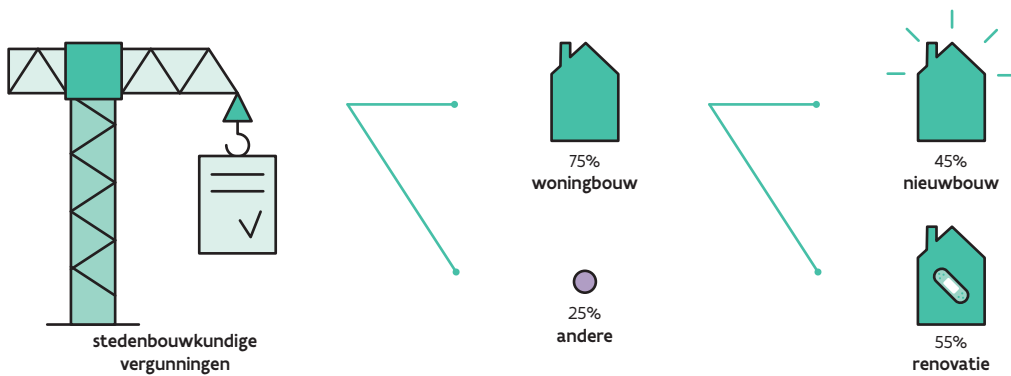
Zonevreemde bedrijven kunnen via het **planologisch attest** duidelijkheid krijgen over de mogelijkheden om op hun locatie te blijven en/of uit te breiden.



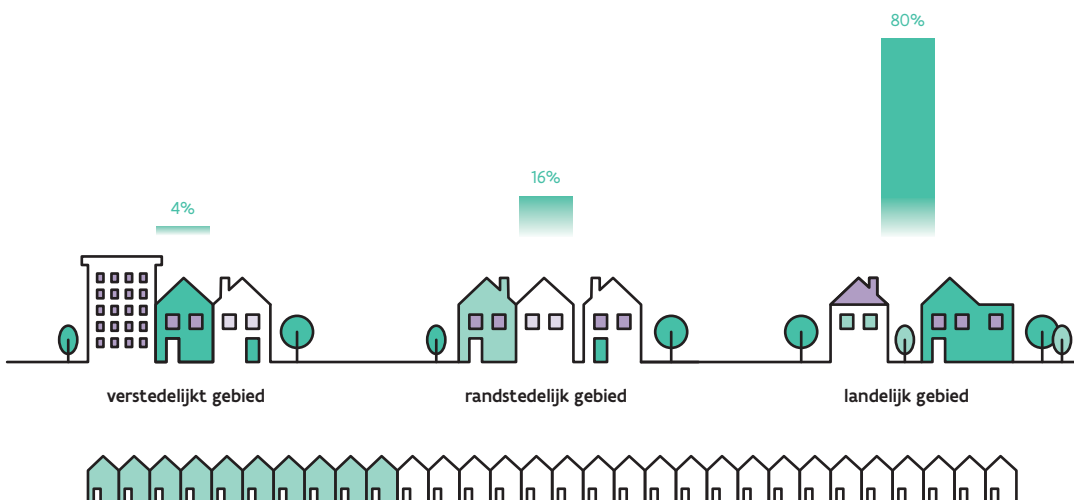


◀ **Het grootste aandeel van verkavelingen** ligt in een kern of lint van het landelijk gebied.

Doorheen de tijd is het **aantal verkavelingen** gestabiliseerd maar is de gemiddelde oppervlakte per kavel afgenomen.



◀ **Stedenbouwkundige vergunningen hebben vooral betrekking op woningbouw.** Daarbij is er een grote stijging van het aantal renovaties t.o.v. nieuwbouw.



◀ **Het grote aantal vergunningen voor zonevreemde woningen** houdt verspreide bebouwing in stand.

1/3 van de zonevreemde vergunningen is voor nieuwbouw

Wat betekent dit voor onze ruimte en ons ruimtelijk beleid?

1. Meer mogelijkheden voor het verhogen van het ruimtelijk rendement

Heel wat cijfers uit de analyse wijzen reeds op een hoger ruimtelijk rendement. Kavels worden kleiner, vernieuwbouw wordt belangrijker, meergezinswonen wordt een topic in verordeningen, Verouderde voorschriften met te sterk opgedeelde zonerings en gedetailleerde bepalingen over bouwdieptes en volumes, verhinderen echter op sommige plaatsen deze ambitie. Het wijzigingsdecreet maakt komaf maken met deze verouderde voorschriften en vergroot zo de mogelijkheden voor het verhogen van het ruimtelijk rendement.

2. Geheel van kleine/individuele belangen versus het grote/maatschappelijke belang

De decentralisatie van diverse bevoegdheden is eind 20ste eeuw ingezet en zorgt ervoor dat lokale overheden meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. Het initiatief en de uitvoering van het ruimtelijk beleid komt daarmee ook meer en meer in handen van de markt. Deze tendens vertaalt zich in de volledige autonomie van lokale overheden bij vergunningverlening, het vrijstellen van kleine werken van een vergunningsplicht of vervangen door een meldingsplicht. Met een planologisch attest en principieel akkoord wordt eveneens het initiatief bij de burger gelegd.

Heel wat cijfers uit de analyse wijzen op het gevaar voor toenemende versnippering door deze private en lokale verantwoordelijkheid; weigeren of verbieden is moeilijk, terugschroeven achteraf nog moeilijker. Zo hebben de afgelopen jaren heel wat gemeenten RUP's gemaakt of attesten en vergunningen afgeleverd die bestaande activiteiten op hun (soms ongeweste) locatie rechtszekerheid bieden.

3. Van ruimte maken naar omgeving maken

Naast hernieuwbare energie kregen ook andere omgeving gerelateerde thema's een nadrukkelijker plaats in het instrumentarium zoals natuur en socio-economische zaken. De verbreding van ruimte naar omgeving zorgt ervoor dat deze thema's binnen het ruimtelijke beleidsinstrumentarium worden opgenomen en afgewogen. Het bestendigen van die verbreding gebeurde bijvoorbeeld door de integratie van de stedenbouwkundige vergunning, socio-economische vergunning, de natuurvergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning in de omgevingsvergunning.

4. Een procesmatige aanpak

Tot slot krijgt ook de procesvoering steeds meer aandacht in het instrumentarium bijvoorbeeld in de vorm van overlegmomenten tussen verschillende stakeholders van een project. Het invoeren van een geïntegreerde procesaanpak rond complexe projecten is hiervan een sprekend voorbeeld.

hoofdstuk 2

Beleidsinstrumenten

KATLEEN VERMEIREN, PETER VERVOORT, ANN PISMAN

LECTOREN:

Marjolijn Claeys (Voorland)

Filip De Rynck (UGent)

Kristien Lefebber (provincie Limburg)

Wolfgang Vandevyvere (Departement Omgeving)

Ewald Wauters (Tractebel)

Om ruimtelijk beleid te voeren in Vlaanderen worden er diverse formele en informele planningsinstrumenten ingezet. Een basisgegeven is dat het ruimtelijk beleid korte- en langetermijndoelstellingen formuleert. Deze worden in actieprogramma's en realisaties op terrein vertaald. De manier waarop ruimtelijk beleid wordt geformuleerd en gerealiseerd is de afgelopen jaren echter sterk geëvolueerd in Vlaanderen. In dit hoofdstuk is niet gepoogd om een alomvattend historisch overzicht te geven van het ruimtelijk beleid en het beleidsinstrumentarium in Vlaanderen.

Nochtans is het belangrijk om de historische en beleidsmatige context van het ruimtelijk beleid voldoende te kennen om de concrete analyse van beleidsinstrumenten correct te kunnen interpreteren.

Het regionaliseren van de bevoegdheid voor ruimtelijk beleid is één van de sleutelmomenten. In dit document wordt gefocust op de inzet van beleidsinstrumenten in Vlaanderen door de verschillende bevoegde overheden. Ruimtelijk beleid in Wallonië en Brussel komt niet aan bod. De ruimtelijke beleidsinstrumenten in Europa zijn wel kort toegelicht.

De wijzigende, moeilijke en zoekende relatie tussen het formuleren van beleidsintenties en het realiseren van deze intenties op terrein, wordt impliciet behandeld doorheen de bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten. In dit hoofdstuk wordt gefocust op de reguliere ruimtelijke instrumenten, ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Departement RWO, 2009), zoals bijvoorbeeld vergunningen of verordenende plannen. Daarnaast zijn er tal van andere, soms informele instru-

menten die het gebruik en de inrichting van de ruimte beïnvloeden. Tal van sectorale instrumenten grijpen in op de ruimte of hebben een impact op ruimtelijke kwaliteit (Bergmans et al., 2017). Bovendien worden er ook diverse informele instrumenten ingezet tijdens een planningsproces, zoals infomarkten, ontwerpelijk onderzoek, beeldkwaliteitsplannen, participatietrajecten, enzovoort.

Door de focus op de reguliere instrumenten worden vooral overheidsinitiatieven geïnventariseerd. Uiteraard zijn bij de realisatie van het ruimtelijk beleid en ook bij het formuleren van beleidsintenties heel wat andere actoren betrokken. Het belang van deze andere actoren is de afgelopen jaren steeds toegenomen.

De structuur van het hoofdstuk is als volgt:

- Ruimtelijke beleidsinstrumenten in Europa
- Basisinstrumenten van het Vlaams ruimtelijk beleid
- Introductie van nieuwe instrumenten vanaf de eeuwwisseling
- Instrumentele tendensen

In de tekst worden vooral analyses en cijfers over de inzet van de beleidsinstrumenten opgenomen in het verleden. De regelgeving over ruimtelijke ordening werd recent aanzienlijk gewijzigd, onder meer door de invoering van de omgevingsvergunning, door de integratie van MER en RUP, door diverse wijzigingen in de codex RO, ... Het is op vandaag onmogelijk om de impact van deze wijzigingen te monitoren. Het doel van de wijzigingen is beknopt in de tekst opgenomen.



RUIMTELIJKE BELEIDSINSTRUMENTEN IN EUROPA

Instrumenten

In de meeste Europese landen komen op de diverse beleidsniveaus zowel visionaire, strategische, kader- en regelgevende aspecten voor in het ruimtelijk beleidsinstrumentarium (Nadin et al., 2018). Visionaire instrumenten gaan over principes of doelstellingen voor een gewenste toekomst. Strategische instrumenten zorgen voor een onderbouwd langetermijnreferentiekader voor verdere besluitvorming en actie. Kaderinstrumenten formuleren concretere beleidsvoorstellen voor een gebied en vormen een niet-bindende basis voor verdere plan- en besluitvorming. De regelgevende instrumenten tot slot leggen de beleidskeuzes over ruimtelijke ontwikkelingen en veranderingen in landgebruik juridisch vast.

Deze instrumenten komen zelden voor in een zuivere vorm. Meestal worden de verschillende aspecten gecombineerd opgenomen in de respectievelijke ruimtelijke beleidsinstrumenten. Toch zit er globaal gezien een lijn in welke aspecten worden opgenomen door de verschillende beleidsniveaus.

Visionaire beleidsinstrumenten komen bijvoorbeeld vooral voor op het nationale of centrale beleidsniveau. Op het subnationale of intermediaire niveau gaat het vooral om strategische instrumenten voor het eigen beleid en om het formuleren van kaders die op het lokaal niveau verder uitgewerkt worden. Het lokale beleidsniveau is vooral bezig met instrumenten die de ruimtelijke ontwikkeling concreet vormgeven. Het gaat dan over instrumenten die het landgebruik of de manier van bouwen regelen (Nadin et al., 2018).

In Vlaanderen bevatten de ruimtelijke structuurplannen

of beleidsplannen op drie planningsniveaus zowel visionaire, strategische aspecten als kaderaspecten. Hoewel de lokale beleidsniveaus hun visie inpassen in de bovenliggende plannen, ontwikkelen ze ook een eigen ruimtelijke visie voor hun territorium vanuit hun (lokale) bevoegdheid. Ook de regelgevende instrumenten komen voor op de drie beleidsniveaus. Op Vlaams niveau worden bepaalde aspecten rond ruimtelijke ontwikkelingen decretaal geregeld, bijvoorbeeld ontwikkelingsperspectieven voor zonevremde functies. Daarnaast worden er stedenbouwkundige voorschriften en/of verordenende plannen opgemaakt op de drie beleidsniveaus. Het gaat dan om ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

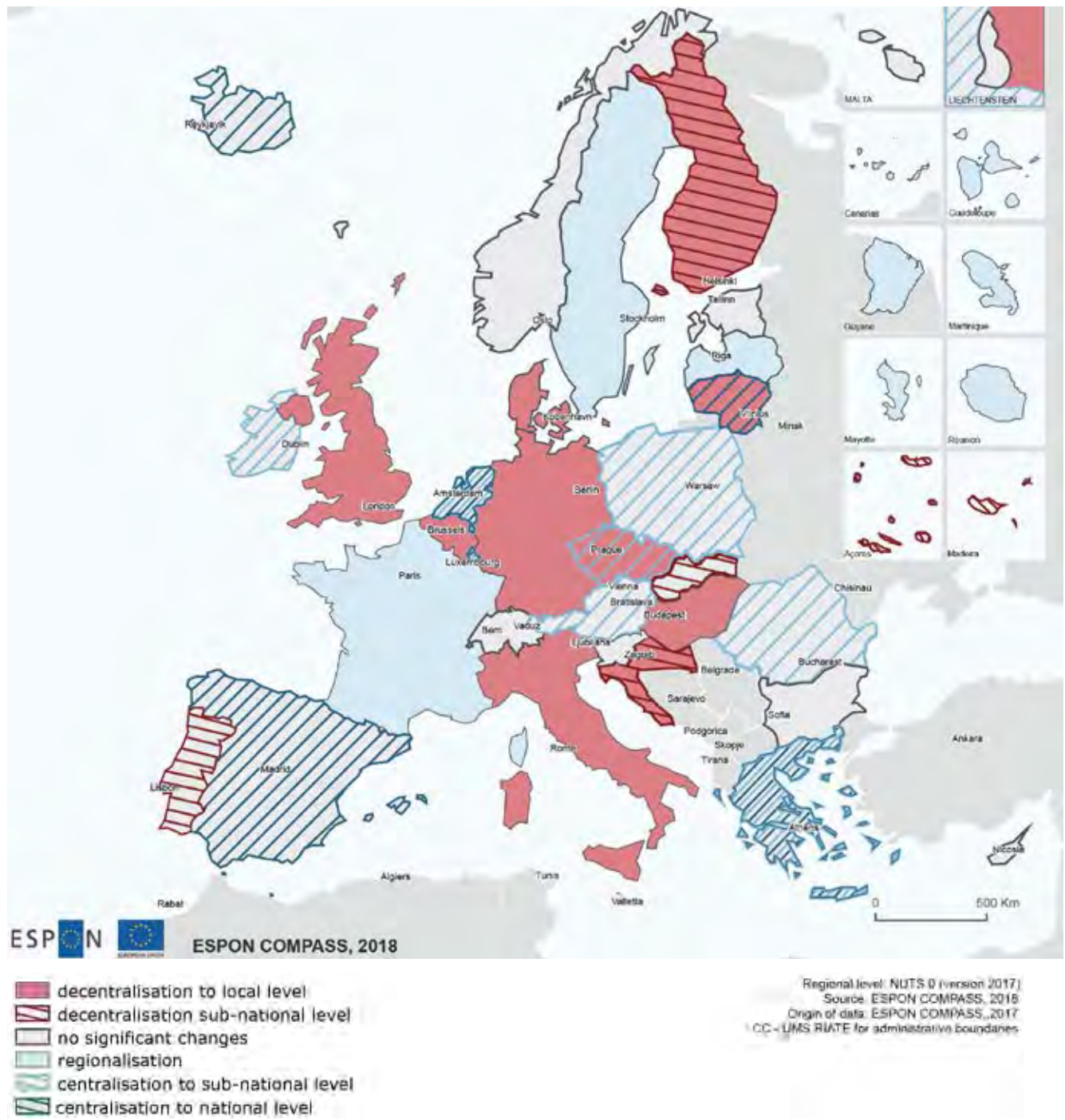
Het maken van verordenende plannen op de drie beleidsniveaus, zoals in Vlaanderen, is zeer uitzonderlijk in Europa. Het nationale of centrale niveau maakt zelden bestemmingsplannen op, maar concentreert zich in de meeste landen op het 'visionaire' en strategische door strategische doelstellingen en richtlijnen te bepalen (Claeys, et al., 2015). Uniek in Europa is ook het gewestplan, een gebiedsdekkend verordenend plan, dat vastgesteld wordt door het centrale niveau en dat enkel kan worden vervangen door nieuwe verordenende plannen. Bestemmingsplannen worden in de andere landen lokaal opgemaakt, zijn zelden gebiedsdekkend en zijn bovendien maar voor een beperkte termijn geldig (Claeys et al., 2015). Overheden kunnen invloed uitoefenen op ruimtelijke processen door zelf projecten te ontwikkelen op gronden (die eigendom zijn van de staat) of door moge-

2 niveaus	3 niveaus	4 niveaus	5 niveaus
Denemarken; IJsland; Lichtenstein; Litouwen; Luxemburg; Malta; Zweden; Slovenië; UK-Schotland, Wales en Noord-Ierland	Oostenrijk; België ; Bulgarije; Zwitserland; Cyprus; Tjechië; Estland; Griekenland; Spanje; Finland; Frankrijk; Kroatië; Hongarije; Letland; Nederland; Noorwegen; Roemenië; Zweden; Slovakije; UK-Engeland	Duitsland; Ierland; Italië; Polen	Portugal

Geen bevoegdheid op het nationale niveau: BE; ES; UK*

* het nationale niveau, het Verenigd Koninkrijk (UK), heeft wel bevoegdheden in Engeland, maar niet in Schotland, Wales en Noord-Ierland

FIGUUR 2.1: AANTAL OVERHEIDSNIVEAUS BEVOEGD VOOR RUIMTELIJKE ORDENING IN 32 EUROPESE LANDEN
(Nadin et al., 2018)



FIGUUR 2.2: VERSCHUIFTINGEN IN BEVOEGDHEDEN IN RUIMTELIJKE PLANNING IN EUROPESE LANDEN
 (Nadin, et al 2018)

lijke ontwikkelingen van anderen te beperken, te stimuleren of te verbieden. Daarom heeft de overheid in vrijwel alle Europese landen via het ruimtelijk beleidsinstrumentarium zeggenschap over de mogelijke ontwikkelingen binnen haar territorium. Naast het opmaken van verordende voorschriften en plannen die ontwikkelingsmogelijkheden juridisch vastleggen, voorzien de meeste landen

in de wetgeving dat alleen de overheid toestemming kan geven over mogelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld via het afleveren van een vergunning (Nadin et al., 2018). Ook in Vlaanderen is er een vergunningsplicht voor diverse ruimtelijke ontwikkelingen of wordt er expliciet gesteld dat bepaalde zaken zonder vergunning mogen worden uitgevoerd.

Governance

Tussen de diverse Europese landen zijn er grote verschillen in de manier waarop de bevoegdheid over ruimtelijke ordening is verdeeld over de verschillende overheidsniveaus (Figuur 2.1). In alle landen zijn meerdere niveaus bevoegd voor ruimtelijke ordening. In België zorgden

de staatsvormingen in de jaren '80 ervoor dat ruimtelijk beleid een exclusieve bevoegdheid werd van de drie gewesten. In België zijn de gewesten vandaag het centrale ruimtelijke beleidsniveau. De federale overheid heeft geen rechtstreekse inspraak in het gevoerde ruim-

ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)

Titel: ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)

Beheerinstantie: ESPON EGTC rue Erasme 4, L-1468 Luxembourg – Kirchberg, Groot Hertogdom Luxemburg, info@espon.eu

Financiering: European Regional Development Fund, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland

Doel: ESPON is gestart in 2002. Het is een toegepast onderzoeksprogramma gericht op het ondersteunen van de formulering van territoriaal ontwikkelingsbeleid in Europa. Hiertoe levert het programma brede en systematische gegevens over territoriale trends met betrekking tot verschillende economische, sociale en milieuaspecten, met het oog op het identificeren van het potentieel van regio's, steden en grotere gebieden en de economische uitdagingen waarvoor zij staan. ESPON-activiteiten bestrijken alle EU-lidstaten, plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, en omvatten meer dan 130 instanties op het hele continent. Ze voeren verschillende soorten studies uit (thematisch, beleidsimpact, thema-overschrijdend, wetenschappelijk netwerken, capaciteitsopbouw) en produceren territoriale gegevens in de vorm van statistieken, analyses en kaarten. Een van de grootste uitdagingen van ESPON is dan ook om dit materiaal toegankelijk en begrijpelijk te maken voor lokale beleidsmakers. Op EU-niveau bieden de resultaten

van de ESPON-onderzoeksinspanningen een bron van vergelijkbare informatie die kan worden gebruikt om het concurrentievermogen van de Unie en haar duurzame ontwikkeling te verbeteren.

In de programmeringsperiode 2014-2020 functioneert ESPON als een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS). Het zwaartepunt ligt bij het vergroten van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en efficiënt openbaar bestuur.

Resultaten: ESPON heeft sinds zijn ontstaan tal van projecten uitgevoerd waaruit een rijkdom aan Europese data is ontstaan. Dit omvat kaarten, databases, tools voor monitoring doeleinden, en, analytische tools <https://www.espon.eu/tools-maps> Doorheen het RuimteRapport wordt in verschillende hoofdstukken verwezen naar kaarten en gegevens die door ESPON beschikbaar zijn gesteld.

Bronverwijzing:

- ESPON-website: <https://www.espon.eu/>
- Belgische nationaal contactpunt: ESPON@UGent.be

telijk beleid. Ook een formele coördinatie of afstemming tussen de gewesten bestaat eigenlijk niet. De drie gewesten beslissen in principe autonoom (Albrechts & Meuris, 2000). Deze situatie, waar de nationale overheid geen enkele bevoegdheid heeft over ruimtelijke ordening, is echter zeer uitzonderlijk, zelfs voor een federale staat (Nadin et al., 2018). In Duitsland behoudt de federale overheid bijvoorbeeld nog steeds een beperkte bevoegdheid over ruimtelijke ordening, hoewel het zwaartepunt bij de deelstaten ligt (Claeys et al., 2015).

Niet alleen verschilt het aantal bevoegde overheidsniveaus van land tot land, ook de machtsverhoudingen en de relaties tussen die overheden zijn overal anders. Toch zijn er enkele gemeenschappelijke trends in de voorbije jaren.

De verdeling van de bevoegdheden over ruimtelijke ordening tussen de diverse overheidsniveaus onderging de laatste jaren grondige veranderingen. Vaak zijn deze verschuivingen gekoppeld aan wijzigingen in de staatsstructuur en de bestuurlijke structuur als gevolg van maatschappelijke veranderingen.

De meeste Europese landen decentraliseerden de bevoegdheid naar het lokale niveau of versterkten de lokale onafhankelijkheid op het vlak van ruimtelijk ordeningsbeleid. Figuur 2.2 toont dat een aantal landen meer zeggenschap gaven aan hun regio's. Toch zijn er ook landen die de bevoegdheden net meer centraliseerden. Vlaanderen volgt de trend van de decentralisatie. De provincies en vooral de gemeenten winnen aan belang. Een duidelijke exponent hiervan is de ontvoogding van gemeenten die in de voorbije jaren zorgde voor meer autonomie op het lokale niveau.

In vrijwel alle landen werden de administratieve structuren en de wet- en regelgeving rond ruimtelijke ordening vereenvoudigd. De administratieve procedures van ruimtelijke projecten werden vergemakkelijkt en verkort. Regelgeving rond bijkomende ruimtelijke ontwikkelingen werd minder complex gemaakt of soms zelfs afgeschaft (Nadin et al., 2018). De achterliggende bedoeling is om ruimtelijke ontwikkelingen te versnellen en meer (rechts)zekerheid te geven. Vlaanderen streeft bij veranderingen in het ruimtelijk beleidsinstrumentarium duidelijk naar het vergemakkelijken of versnellen van procedures. De maximale looptijd van vergunningsprocedures werd in het voorbije decennium verkort, diverse ruimtelijke ontwikkelingen werden vrijgesteld van vergunning, de melding werd ingevoerd. Daarnaast wordt er meer ruimte gegeven aan privaat initiatief en projectgedreven ontwikkelingen.

Bijvoorbeeld via het versnellen van investeringsprojecten en het invoeren van de projectvergadering om complexe projecten vlotter tot uitvoering te kunnen brengen.

Diverse vormen van beleidsintegratie of het streven naar een gezamenlijke beleidsagenda zijn duidelijk merkbaar. Het gaat over betere samenwerking over administratieve grenzen heen of met andere overheidssectoren zoals milieubeleid of regionale ontwikkeling (Nadin et al., 2018). Deze evolutie bouwt verder op bestaande praktijken, zoals het koppelen van de milieuvergunning aan de stedenbouwkundige vergunning in de jaren '90 en het advies van de ruimtelijke administraties binnen de milieuvergunningsprocedure (Albrechts & Meuris, 2000). Onder invloed van Europese richtlijnen, zoals rond de beoordeling van milieueffecten (Europees Parlement, 2001), wordt deze verbreding ook geïmplementeerd binnen de planningsprocedures.

Verder werd in sommige landen de burgerbetrokkenheid en de transparantie van het besluitvormingsproces binnen het planningsproces verbeterd (Nadin et al., 2018), onder andere onder invloed van het verdrag van Aarhus (UNECE, 1998) en de daaruit ontstane Europese inspraakrichtlijn (Europees Parlement & Raad van Europa, 2003). In Vlaanderen is een duidelijke verbreding naar milieuthema's zichtbaar door de recente integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning tot de omgevingsvergunning, en de integratie van de plan-MER en het RUP in één en dezelfde procedure. In de meeste landen en regio's werd bij de invoering van de Europese richtlijnen rond de beoordeling van milieueffecten een meer geïntegreerd beleid en planningsproces uitgerold, waarin alle omgevingsaspecten meegenomen worden. Het naast elkaar bestaan van ruimtelijke planning en milieubeoordeling, zoals in Vlaanderen het geval was, komt in de meeste landen of regio's niet voor (De Coutere et al., 2009). In vergelijking met andere Europese landen gebeurt deze verschuiving relatief laat.

Op het vlak van (burger)betrokkenheid wordt er de laatste jaren meer ingezet op het voeren van een breed proces. Aan de andere kant zorgt het vergemakkelijken van de administratieve procedures in Vlaanderen ook voor een beperking van de formele inspraak. Recente wijzigingen in de regelgeving rond het openbare onderzoek zorgen bijvoorbeeld voor meer zekerheid voor de aanvrager, maar ontnemen daardoor burgers in bepaalde gevallen kansen tot administratief beroep.

BASISINSTRUMENTEN VAN HET VLAAMS RUIMTELIJK BELEID

De analyse start met enkele instrumenten die doorheen de jaren zijn blijven bestaan, zij het soms in aangepaste vorm, en die binnen de reguliere instrumenten het meest gebruikt worden om ruimtelijk beleid uit te voeren: ruimtelijk verordenende plannen, verordeningen, verkavelingen, stedenbouwkundige vergunningen en handavingsinstrumenten. Planinstrumenten brengen de individuele belangen en maatschappelijke behoeften samen. Naast andere regels weegt men via de stedenbouwkundige voorschriften de belangen en verwachtingen van verschillende eigenaars en ruimtegebruikers af en legt men keuzes vast. Met de vergunningsplicht is het mogelijk om de plannen van eigenaars vooraf te controleren op overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften en na te gaan of ze passen in hun omgeving (Hubeau, 2011). Deze 'klassiekers' onder de Vlaamse ruimtelijke beleidsinstrumenten beschouwen we als basi-

sinstrumenten voor ruimtelijk beleid. Ze kregen in 1962 voor het eerst ook een gecoördineerd wettelijk kader in de zogenaamde stedenbouwwet (Wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, 29 maart 1962)¹. Het gaat over de (diverse) verordenende plannen, verordeningen, verkavelingen en vergunningen. Tot slot is ook een belangrijke rol weggelegd voor het handhaven van de correcte toepassing van de regels in de praktijk.

Doorheen de jaren, en zeker tijdens de laatste twee decennia, zijn er echter nogal wat ruimtelijke beleidsinstrumenten bijgekomen. In een volgend deel van dit hoofdstuk worden deze nieuwere instrumenten (ingevoerd sinds een eerste grondige wijziging van de stedenbouwwet in 1999) en de nieuwste instrumenten (ingevoerd sinds een volgende grote wijziging in 2009) besproken.

Ruimtelijk verordenende plannen

De verordenende plannen geven aan welke stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn op bepaalde percelen of in bepaalde gebieden. De plannen kunnen op verschillende schaal- en abstractieniveaus worden opge- maakt. Ze leggen bestemmingen vast en kunnen voor

schriften bevatten rond inrichting, gebruik en beheer van gebieden. Hierdoor vormen ze een belangrijk afwegingskader bij het beoordelen van vergunningsaanvragen. In Vlaanderen komen volgende verordenende plannen voor: plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen.



FIGUUR 2.3: GEWESTPLAN EN BIJZONDER PLAN VAN AANLEG

[1] Er bestond vanaf 1800 wel al wetgeving rond toelatingen om te bouwen via gemeentelijke reglementeringen en verordeningen. De verwoestingen door de wereldoorlogen leidden tot regelgeving (wederopbouwetten 1915 en 1919 en besluitwetten 1940 en 1946) om de wederopbouw planmatig aan te pakken via rooilijnplannen, onteigeningsplannen, verordeningen en aanlegplannen (Van den Broeck, Kuhk, & Verachtert, 2010).

Plannen van aanleg

In de jaren '70 werden voor het volledige Belgische grondgebied de bestemmingen vastgelegd in gewestplannen. Op gemeentelijk niveau werden deze soms verfijnd door gemeentelijke plannen van aanleg (Figuur 2.3). De algemene plannen van aanleg (APA) bestrijken het hele grondgebied van een gemeente, en momenteel hebben 3 gemeenten nog zo'n geldig plan. De bijzondere plannen van aanleg (BPA) werden opgemaakt voor specifieke wijken of delen van een gemeente. Het aandeel van het Vlaamse grondgebied dat vervat is in BPA's, is maar een fractie van het totale grondgebied (5%).

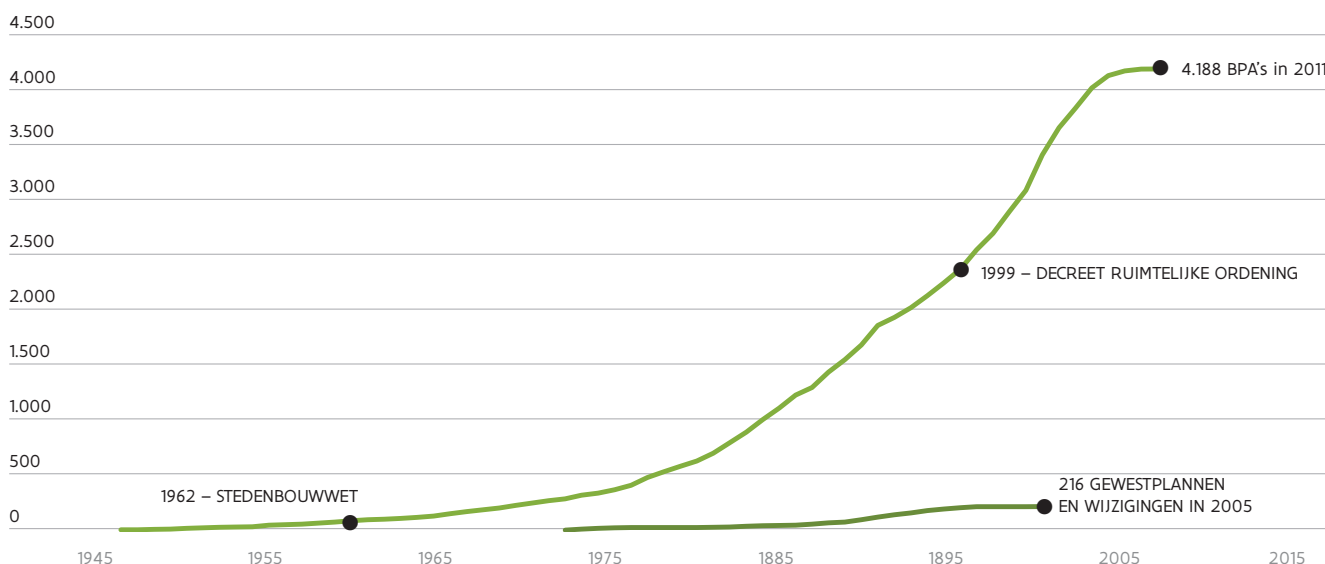
De gewestplannen leggen algemene bestemmingen vast (woongebied, agrarisch gebied, industriegebied, natuurgebied, recreatiegebied, enz.²). Ze bevatten over het algemeen weinig of geen inrichtingsvoorschriften. De gemeentelijke plannen van aanleg bevatten meer gedetailleerde voorschriften over de bestemming (toegelaten activiteiten) en ook de inrichting (bouwdiepte, bouwhoogte,...).

De eerste plannen van aanleg dateren al van voor de stedenbouwwet (Figuur 2.4). Vanaf 1980 is er voor het hele Vlaamse grondgebied een gewestplan van kracht. Daarna werden er nog tal van plannen van aanleg door de gemeenten opgemaakt om de voorschriften plaatselijk te verfijnen en in sommige gevallen om ervan af te wijken.

In 1988 werd de kaap van 1.000 plannen overschreden. De plannen van aanleg zorgen voor een hoge mate van rechtszekerheid maar waren weinig flexibel. De beleidsmarge voor gemeentelijke plannen was beperkt. Het gewestplan legde in grote mate de bestemmingen vast, en daarvan afwijken was niet evident en er bestond ook een goedkeuringstoezicht van de nationale en later de Vlaamse overheid. De invoering van het Planningsdecreet (Vlaamse Regering, 1996) en het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (Decreet ruimtelijke ordening), (Vlaamse Regering, 1999) introduceerden nieuwe verordenende plannen: de ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie hieronder). Tot aan de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in 2009 worden nog gemeentelijke plannen van aanleg opgemaakt, waardoor er in Vlaanderen in totaal 25 gewestplannen, 191 gewestplanwijzigingen en 4.188 plannen van aanleg en latere wijzigingen werden opgemaakt (Figuur 2.4). Deze cijfers zijn gebaseerd op de beschikbare data binnen het Departement Omgeving.

Ruimtelijke Uitvoeringsplannen

Eind de jaren '90 werd een nieuw type verordenend plan in het leven geroepen. Het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) is het sluitstuk in een dubbele planstructuur. Dit planningsstelsel is de standaard geworden in de meeste



FIGUUR 2.4: EVOLUTIE VAN HET TOTALE AANTAL GOEDGEKEURDE GEWESTPLANNEN EN PLANNEN VAN AANLEG EN LATERE WIJZIGINGEN VAN DIE PLANNEN, CUMULATIEF IN DE TIJD (1945 - 2011)

[2] De algemene bestemmingen en bijbehorende voorschriften zijn opgenomen in het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen

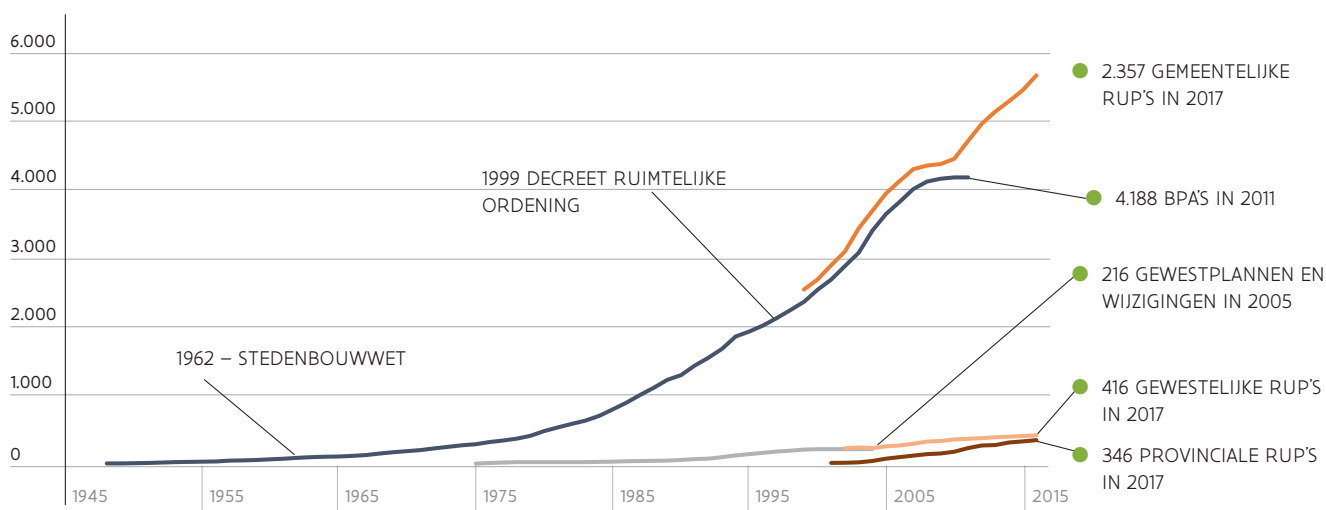
West-Europese landen. Het heeft enerzijds een structuurplan als strategisch visiedocument en anderzijds het uitvoeringsplan dat het kader schept voor de concrete uitvoering op het terrein. Eind jaren '90 heeft Vlaanderen de keuze gemaakt ook in dit systeem te stappen en zo te breken met het oude planningsstelsel waarin de bestemmingsplannen, met name gewestplannen en BPA's, de centrale planningsinstrumenten vormden (Van den Broeck, 2012). Hoewel dat nieuwe RUP nog altijd het centraal planinstrument blijft dat de bestemmingen

vastlegt, heeft de invoering van het strategisch kader waarbinnen herbestemmingen passen voor vernieuwing gezorgd. Voordien werden bestemmingsplannen zonder zo'n totaalvisie opgemaakt op lange termijn en voor een groter gebied.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) zorgt dan ook voor de vertaling van de ruimtelijke visie uit het structuurplan (zie verder) naar verordenende plannen (Figuur 2.5). Een ruimtelijk uitvoeringsplan legt de bestemming van een gebied vast en bevat daarnaast ook stedenbouwkundige



FIGUUR 2.5: GEMEENTELIJK RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN EN RUIMTELIJK UITVOERINGSPLAN



FIGUUR 2.6: EVOLUTIE VAN HET TOTALE AANTAL GOEDGEKEURDE PLANNEN (GEWESTPLANNEN, BPA EN RUP) EN LATERE WIJZIGINGEN VAN DIE PLANNEN, CUMULATIEF IN DE TIJD (1945 - 2017)

voorschriften die de plaatselijke inrichting en het beheer kunnen regelen. In tegenstelling tot BPA's moeten RUP's die inrichting nog niet onmiddellijk (gedetailleerd) vastleggen, kunnen elementen indicatief worden aangeduid, of kunnen faseringen ingebouwd worden. Ze vormen op die manier een instrument dat flexibel kan worden ingezet. Ze zijn ook meer gericht op de uitvoerbaarheid van bestemmingen. Ze kunnen immers ook maatregelen van beheer opnemen een recht van voorkoop toekennen, modaliteiten opleggen, zoals een inrichtingsplan. De ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen voor het plangebied alle bestaande verordenende plannen (gewestplannen, plannen van aanleg of andere ruimtelijke uitvoeringsplannen). Er kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt worden op drie niveaus: gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk. In Vlaanderen werden er doorheen de tijd in totaal 7.523 plannen goedgekeurd op de verschillende bestuursniveaus (Figuur 2.6): 216 gewestplannen (en wijzigingen) en 416 gewestelijke RUP's, 346 provinciale RUP's en 6.545 gemeentelijke plannen (BPA's en RUP's). In de meeste delen van Vlaanderen is tot op vandaag echter het gewestplan toch nog steeds het enige geldende verordenende plan. Voor 80% van de oppervlakte van Vlaanderen is het gewestplan de basis om vergunningen af te leveren (afbakeningslijnen werden hierbij niet mee in rekening genomen).

In sommige delen van Vlaanderen werden er meer plannen opgemaakt dan in andere. Figuur 2.2 geeft het aantal plannen per gemeente aan die het gewestplan verfijnd hebben of afwijkingen ervan (de BPA's) gecombi-

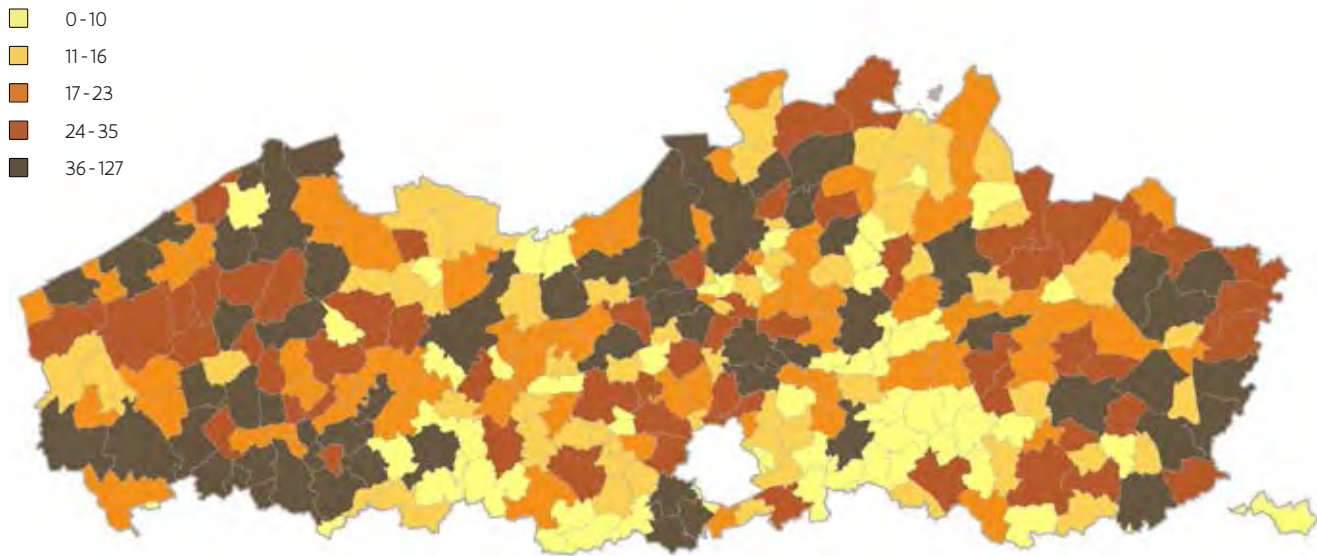
neerd met de plannen die later het gewestplan vervangen hebben (de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's).

Voorals in West-Vlaanderen, gemeenten in het oosten van Limburg en op de as tussen Antwerpen en Brussel, en aan het Albertkanaal hebben gemeenten 24 of meer verfijnde, afwijkende of gewestplan vervangende plannen op hun grondgebied. Steden zoals Gent, Leuven, Oudenaarde, Lokeren en Sint-Niklaas hebben ook meer dan 36 van dergelijke plannen op hun grondgebied.

Wat is er vandaag bestemd door die verordenende plannen ?

Door alle verordenende plannen te combineren krijgen we in Figuur 2.8 een globaal beeld van de "geplande" bestemmingen in Vlaanderen (ruimteboekhouding 2017, Departement Omgeving). Meer dan de helft van de Vlaamse ruimte is bestemd voor landbouw (58%), gevolgd door wonen (17%) en natuur (9%).

In het verstedelijkte gebied zijn volgens Figuur 2.9 de grootste bestemmingscategorieën wonen (55%) en industrie (14%). Ook in het randstedelijke gebied is wonen (35%) de grootste categorie, gevolgd door landbouw (25%). Het aandeel industrie binnen randstedelijk Vlaanderen is gelijkaardig aan dat van het stedelijk gebied. In de landelijke gebieden tot slot is 68% van de oppervlakte bestemd voor landbouw, en de bestemmingen wonen en natuur komen op de tweede plaats en nemen elk 10% van de ruimte in.



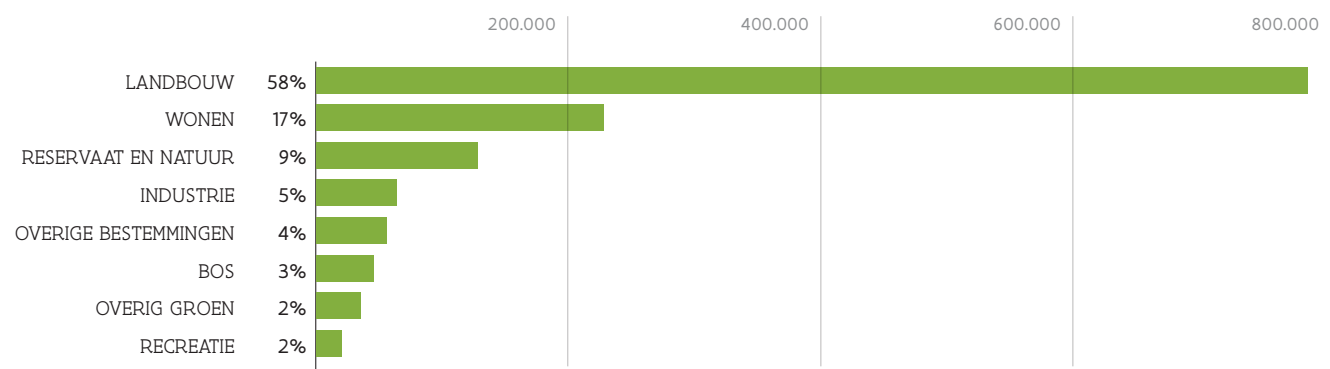
FIGUUR 2.7: AANTAL PLANNEN (BPA, RUP) PER GEMEENTE DIE HET GEWESTPLAN VERFIJNEN, ERVAN AFWIJKEN OF VERVANGEN (2017)

Er zijn duidelijke verschillen tussen deze bestemmingen en het effectieve landgebruik in Vlaanderen (zie ook hoofdstuk 1 'Kernbegrippen'). Bestemmingscategorieën laten immers verschillende landgebruiken toe (de categorie 'wonen' gaat bijvoorbeeld niet alleen over huisvesting, maar ook over alle hieraan gerelateerde landgebruiken zoals transportinfrastructuur, industrie, groen, recreatie,...), maar anderzijds wordt natuurlijk niet alles wat bestemd is voor een bepaalde activiteit daar in de praktijk ook daadwerkelijk voor gebruikt.

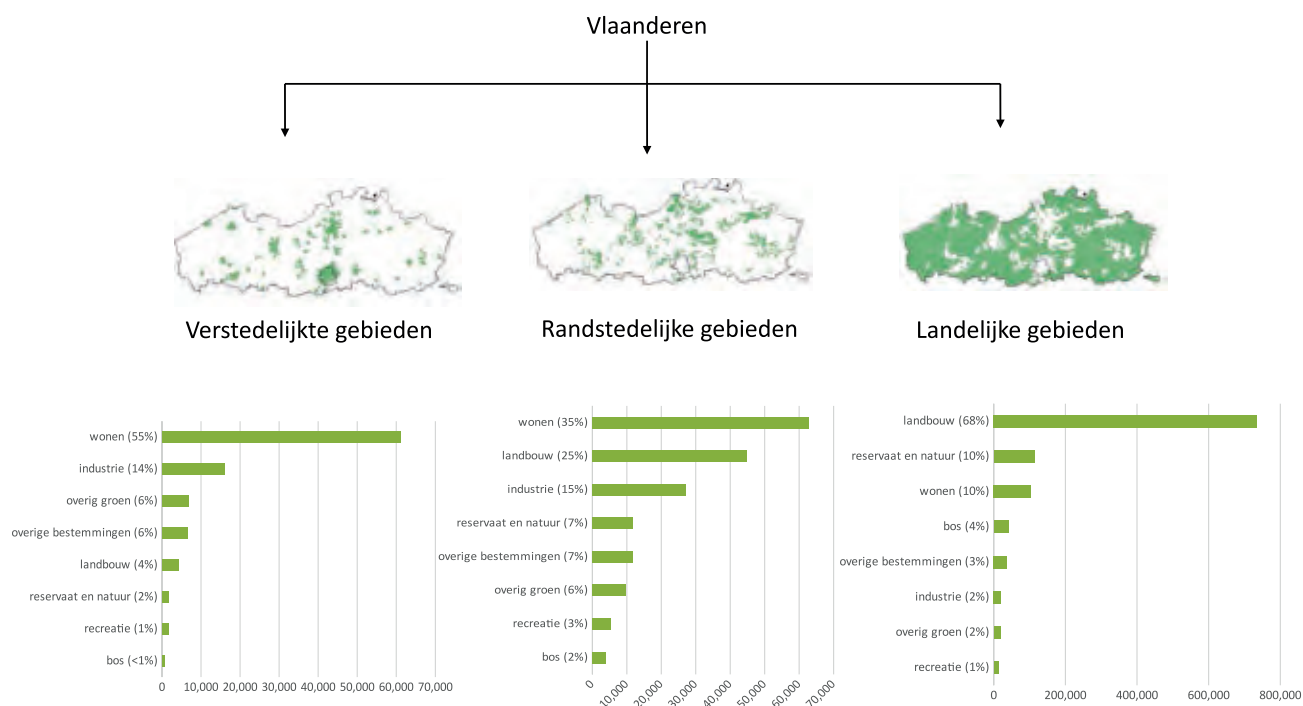
In het verstedelijkte gedeelte wordt ongeveer 33% van de oppervlakte effectief gebruikt voor huisvesting (woningen en tuinen). Opvallend is dat 16% van het verstedelijkte

gebied bestaat uit transportinfrastructuur, samen goed voor 49%. De bestemmingscategorie "wonen" neemt 55% van de oppervlakte in. Tegelijkertijd is maar 11% van de oppervlakte van het verstedelijkte gebied in gebruik voor industrie, hoewel 14% ervoor bestemd is. Verder zien we dat 14% van de oppervlakte in verstedelijkte gebied bestaat uit onbebouwde of bebouwde terreinen met een ander landgebruik. Ongeveer 8% wordt gebruikt voor commerciële doeleinden of diensten. Hoewel in het verstedelijkte gebied slechts 4% bestemd is voor landbouw, blijkt toch dat 9% van de oppervlakte gebruikt wordt voor landbouwinfrastructuur, grasland of akker.

Het verschil in oppervlakte tussen de bestemmingscate-



FIGUUR 2.8: BESTEMMINGEN VOLGENS DE VERORDENENDE PLANNEN IN VLAANDEREN – OPPERVLAKTE IN HECTARE



FIGUUR 2.9: BESTEMMINGEN VOLGENS DE VERORDENENDE PLANNEN IN HET VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE DEEL VAN VLAANDEREN

gorie “wonen” en het effectieve landgebruik huisvesting is in randstedelijk Vlaanderen minder groot (12%) dan in het verstedelijkte gedeelte (23%). Dit doet vermoeden dat woningen en tuinen er minder verweven zijn met andere landgebruiken zoals winkels (1%) of diensten (2%). Het aandeel effectief in gebruik door landbouw komt er ongeveer overeen met de bestemmingscategorie.

De oppervlakte die effectief gebruikt wordt door landbouw in het landelijke deel van Vlaanderen is iets kleiner dan diegene die bestemd is voor landbouw. Het aandeel van de oppervlakte bestemd voor natuur of bos komt ongeveer overeen met de oppervlakte van het landgebruik bos, water en struikgewas. Hoewel 2% van de oppervlakte bestemd is voor industrie, is maar 1% van de oppervlakte gebruikt door industriële activiteiten. In het landelijk gedeelte van Vlaanderen komt de oppervlakte van de bestemming wonen (10%) nagenoeg overeen met de oppervlakte aan woningen en tuinen (9%). Dat betekent niet dat de bestemming en het gebruik zich op dezelfde plek bevinden.

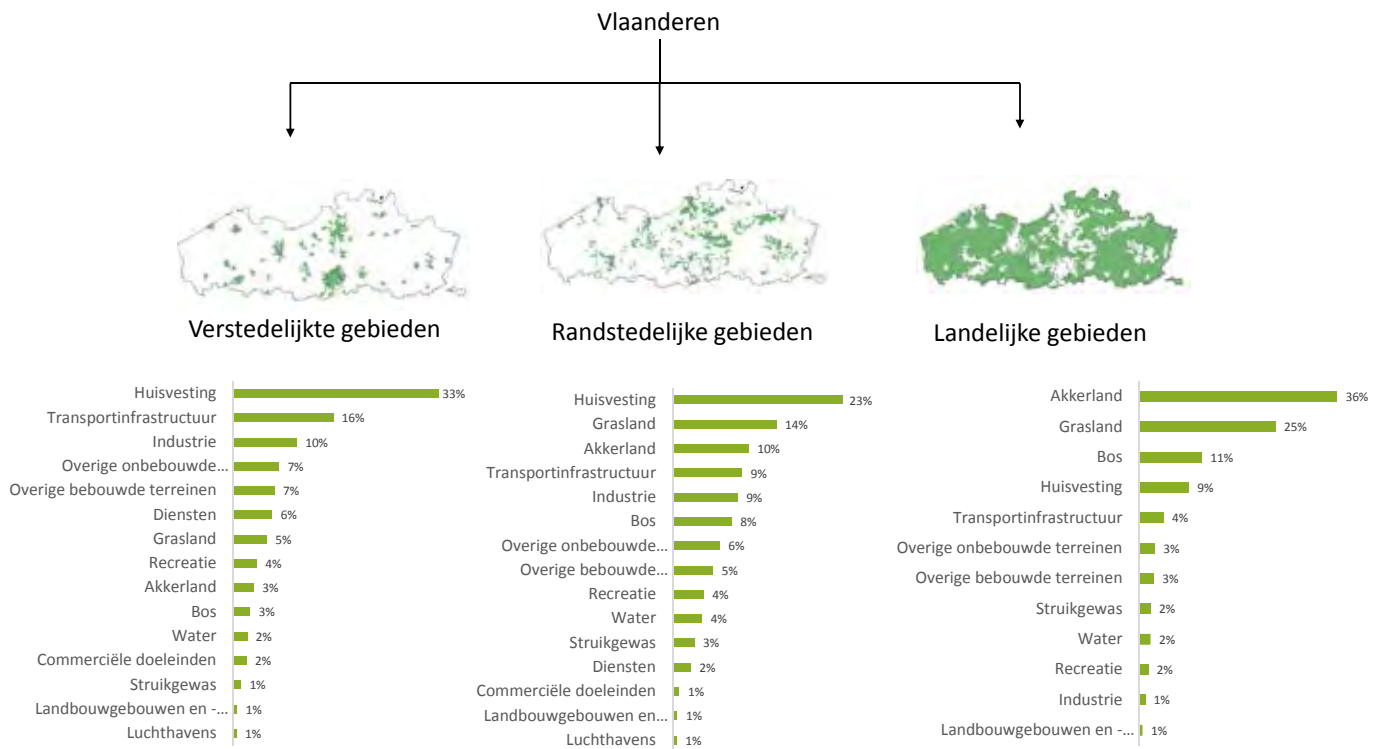
Hoe evolueerden die bestemmingen in de tijd?

Hoewel verschillende plannen worden opgemaakt, blijkt dat de totale verhouding tussen de bestemmingen doorheen de tijd vrij stabiel is. In vergelijking

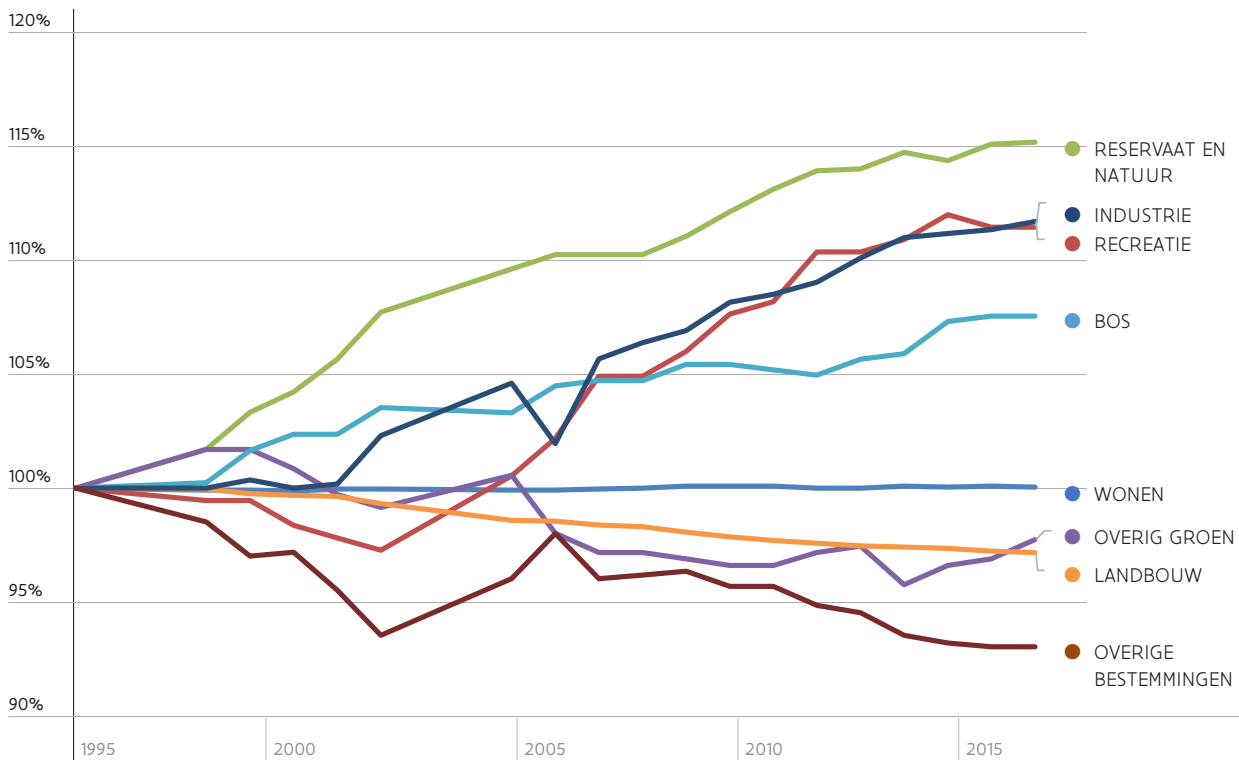
met 1994 heeft maar 2,8% van de totale oppervlakte van Vlaanderen een andere bestemming gekregen. Dit betekent natuurlijk niet dat er in de periode 1994-2017 niet meer gebieden van bestemming zijn veranderd. Uiteraard kunnen bestemmingswijzigingen elkaar compenseren (Figuur 2.11).

Relatief nam vooral de oppervlakte voor natuur en bos, industrie en recreatie toe. De oppervlaktes aan bufferen/of parkbestemmingen (overig groen) en aan openbaar-nutsbestemmingen (overige) namen relatief gezien af, evenals landbouwbestemmingen. De oppervlakte bestemd voor wonen bleef relatief stabiel doorheen de tijd. Bijkomende woningen worden quasi volledig gerealiseerd in de oppervlakte bestemd voor wonen. Dit is ook logisch omdat bij het vastleggen van de bestemmingen in de gewestplannen in de jaren ‘70 rekening werd gehouden met een groeiscenario. Zodoende werden er ook reservegebieden voor wonen afgebakend die aangesneden kunnen worden wanneer de behoefte er is.

In de periode 2009-2016 werd 38,7 miljoen euro aan planbaten geïnd (Vlaamse Belastingdienst, 2017). Uit een analyse van de planbaten in de periode 2009-2013 (Ruimte Vlaanderen, 2013) blijkt dat tweede derde van de planbaten afkomstig zijn van gewestelijke RUP’s en dat hoofdzakelijk landbouwgebied (2.480 ha), recreatiegebied



FIGUUR 2.10: LANDGEBRUIK IN HET VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE DEEL VAN VLAANDEREN



FIGUUR 2.11: DE RELatieve VERANDERING IN OPPERVLAKTE VOOR DE VERSCHILLENDE BESTEMMINGSCATEGORIEËN TEN OPZICHTE VAN 1994

(730 ha) en groen (620 ha) een andere bestemming kregen. De top 3 doelbestemmingen zijn bedrijventerreinen (1.940 ha), woonbestemming (1.100 ha) en recreatiegebied (760 ha). Uit eigen data van het Departement Omgeving blijkt dat in de periode 2007-2016 voor de gewestelijke RUP's 14,6 miljoen aan planschade werd uitbetaald. Voor provinciale en gemeentelijke RUP's zijn geen cijfers gekend.

Recente evoluties voor de ruimtelijke verordenende plannen

Ook de laatste vijf jaar onderging het instrumentarium een aantal wijzigingen en werden er nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Voor deze instrumenten is het nu nog te vroeg om betrouwbare informatie te geven. De meeste van de instrumenten worden nog maar sporadisch ingezet. Toch willen we enkele van deze nieuwe evoluties kort duiden.

Integratie procedure MER en RUP

De milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van een programma, plan of project in beeld voordat hierover een beslissing wordt genomen. Op deze manier kan de overheid die het besluit neemt over het programma, plan of project de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken. (Departement Leefmilieu Natuur en Energie, 2015).

De eerste Europese project-MER-richtlijn dateert van 1985, en werd nadien nog gewijzigd, maar het is pas in 2001 dat er ook een Europese richtlijn werd gemaakt voor plannen en programma's (2001/42/EG). Deze richtlijnen werden door de Vlaamse overheid in 2002 geïntegreerd in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), waardoor planinitiatieven geëvalueerd werden op hun milieueffecten. Een aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen waren op dat moment van rechtswege plan-MER-plichtig, bv. voor de aanleg van een autosnelweg of bij de omzetting van open ruimte naar een regionaal bedrijventerrein. Als een ruimtelijk uitvoeringsplan niet van rechtswege plan-MER-plichtig was, dan moest via een onderzoek tot MER (de zogenaamde screening) aangetoond worden dat er geen aanzienlijke milieueffecten konden voortvloeien uit het plan. Voor elk ruimtelijk uitvoeringsplan moest in die periode dus ofwel een plan-MER, ofwel een screeningsnota opgemaakt worden.

De procedures voor het onderzoek tot milieueffectrapportage, de kennisgeving en de inhoudsafbakening van de plan-MER, en het openbaar onderzoek en het gebruik van de plan-MER werden in 2007 vastgelegd in een besluit van

de Vlaamse regering. In 2008 nam de Vlaamse regering een beslissing over een vereenvoudiging van de procedure tot opmaak van een plan-MER en een RUP door ze te integreren. Deze beslissing werd echter door het grondwettelijk hof vernietigd, waardoor een behoorlijk aantal ondertussen goedgekeurde RUP's onwettig zouden worden. Na een herstelprocedure in 2014 bekrachtigde de Vlaamse Regering op 1 juli 2016 een decreet waardoor de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces van een ruimtelijk uitvoeringsplan geïntegreerd worden.

De gewijzigde regelgeving sluit daardoor inhoudelijke en procedurele inconsistenties uit die optreden bij de overgang van de milieueffectrapportage naar het planproces. Bovendien beoogt de nieuwe procedure een versterking van het draagvlak voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen door een consultatie bij het begin van het planningsproces en een openbaar onderzoek op het einde.

Goedkeuringsbevoegdheid

De verdeling van de bevoegdheid voor de goedkeuring van plannen bleef jarenlang zo goed als ongewijzigd. De Vlaamse overheid was bevoegd voor de gewestelijke plannen, die door de Vlaamse regering werden vastgesteld. De gemeentelijke plannen werden definitief vastgesteld door de gemeenteraad, waarna een goedkeuringstoezicht volgt waarvoor initieel de Vlaamse overheid bevoegd was, en sinds 1996 de deputatie. Eenzelfde redenering werd vanaf 1996 gevolgd voor de provinciale plannen waarover de Vlaamse overheid het goedkeuringstoezicht had.

Vanaf 2014 werd dit gewijzigd en heeft de plannende overheid de volledige goedkeuringsbevoegdheid. Het goedkeuringstoezicht werd gewijzigd naar een schorsings- en later ook nog vernietingsmogelijkheid. De huidige regeling voorziet dat de Vlaamse regering een provinciaal en een gemeentelijk RUP na definitieve vaststelling kan schorsen, en dat de deputatie een gemeentelijk RUP kan schorsen. Na zo'n schorsing moet de provincieraad of de gemeenteraad zijn initiële beslissing heroverwegen. Echter, bij een niet-remedieerbaar gebrek geeft een schorsing de indruk dat de provincie- of gemeenteraad beleidsruimte heeft, terwijl dat in feite niet het geval is. Het wijzigingsdecreet van 8 december 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) voorziet daarom dat (alleen) de Vlaamse Regering kan vernietigen. De Vlaamse Regering kan alleen overgaan tot vernietiging als ze van oordeel is dat de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving niet kan worden hersteld, weggewerkt



of opgelost door het volgen van de schorsingsprocedure.

Afwijken van en wijzigen van de stedenbouwkundige voorschriften en ruimtelijk rendement

Afwijken van voorschriften voor natuurinrichting, sociaal-cultureel en recreatief medegebruik was steeds voorzien in de wetgeving. Ook werden in de loop der jaren mogelijkheden voorzien om beperkt af te wijken van de inrichtingsvoorschriften en werden basisrechten voorzien voor zonevreemde constructies.

Het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 plaatst de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte op de voorgrond in de zoektocht naar ruimte voor harde functies zoals wonen en werken. Het creëren van hoger ruimtelijk rendement gebeurt door de ruimte intensiever te gebruiken, zonder afbreuk te doen aan de leefkwaliteit en dit op de best gelegen plaatsen. Het doel is nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk op te vangen binnen het bestaande ruimtebeslag. Verouderde of te gedetailleerde voorschriften van BPA's of APA's en inrichtingsvoorschriften van sommige gemeentelijke RUP's verhinderen vaak een beter ruimtelijk rendement op het terrein door sterk opgedeelde zonering (gebouwen, tuinen,...) en gedetailleerde voorschriften over bouw-

dieptes en volumes.

Sinds het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) zijn bij vergunningsaanvragen afwijkingen mogelijk van voorschriften van BPA's die ouder zijn van 15 jaar. De afwijkingsmogelijkheid geldt enkel op die locaties waar een onderliggende 'harde' gewestplanbestemming geldt, nl. industriegebied, dienstverleningsgebied en woongebied. De afwijkingsregeling geldt niet voor bepalingen in de voorschriften voor wegenis, openbaar groen en erfgoed.

Hetzelfde wijzigingsdecreet maakt ook een soepelere wijziging mogelijk van verouderde voorschriften van BPA's, APA's en inrichtingsvoorschriften van sommige gemeentelijke RUP's. Door de opheffing of aanpassing van dergelijke voorschriften worden vormen van ruimtelijke rendementsverhoging bevorderd: intensivering van het ruimtegebruik, verweving van verschillende functies, het hergebruik van constructies en het tijdelijk toelaten van ruimtegebruik. Komaf maken met verouderde voorschriften kan ook de mogelijkheden voor energieprestatieverhogende handelingen vergroten, die soms verhinderd worden door oude bepalingen over bouwvolumes, afmetingen, ...

Bestemmingsneutrale ontwikkelingen

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goed. In uitvoering van de strategische visie werd op 20 juli ook het voorontwerp van decreet aanvaard dat bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie mogelijk moet maken. De Vlaamse overheid wil duurzame energie stimuleren en innovatie van duurzame energietechnieken bevorderen. Hoewel de huidige regelgeving al een aantal afwijkingsmogelijkheden voorziet voor installaties van hernieuwbare energie, is het aangewezen meer mogelijkheden te bieden aan productie-installaties van de verschillende vormen van hernieuwbare energie en aan de opslag en de ontsluiting die de lokale productie met zich meebrengt.

De bedoelde bestemmingsneutraliteit is een relatief nieuw begrip in de ruimtelijke ordening. Bestemmingsneutraliteit betekent dat de ruimtelijke bestemming van een gebied op zich geen weigeringsgrond vormt voor de inplanting van allerhande productie-installaties van de verschillende vormen van hernieuwbare energie en de

opslag en de ontsluiting die de lokale productie met zich meebrengt. Deze bestemmingsneutraliteit wordt door het voorontwerp van decreet in de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening verankerd. Door invoering van de bestemmingsneutraliteit krijgt hernieuwbare energie meer ontwikkelingskansen.

Bestemmingsneutraliteit betekent niet dat er een vrijgeleide is om elke installatie zomaar overal te plaatsen. Het is de taak van de overheid om in haar ruimtelijk beleid haar eigen en de Europese klimaatdoelstellingen en de ruimteclaims van alle sectoren zo goed mogelijk te verzoenen. Een ondoordachte inplanting kan in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening of met direct werkende normen vanuit andere sectorwetgeving, en kan een hinder zijn voor andere maatschappelijke noden zoals instandhouding van de natuur, veiligheid, wonen, landschap, erfgoedwaarden, enz. De beoordeling op vergunningenniveau blijft dan ook behouden, met inbegrip van de zogenaamde 'opportuniteitstoets' (o.m. toetsing aan de goede ruimtelijke ordening) (Vlaamse Regering, 2018).

Verordeningen

Met verordeningen kan een overheid stedenbouwkundige voorschriften vastleggen voor de inrichting van (een bepaald deel van) het grondgebied. Deze stedenbouwkundige voorschriften kunnen verschillende zaken vastleggen³, maar leggen in tegenstelling tot ruimtelijke uitvoeringsplannen geen bestemmingen vast. Veel verordeningen beogen het vrijwaren van de gezondheid (waterhuishouding, leefbaarheid van steden, bewoonbaarheid van woningen,...) en de veiligheid (beveiliging tegen brand en overstroming, gebruiksveiligheid van publiek toegankelijke goederen,...) van de inwoners. Daarnaast zijn er ook diverse verordeningen rond specifieke inrichtingsvoorschriften (publiciteitsinrichtingen, antennes, parkeren van voertuigen buiten de openbare weg, leidingen,...). Net als verordenende plannen vormen deze stedenbouwkundige verordeningen een toetsingskader voor vergunningen.

In Vlaanderen worden er stedenbouwkundige verordeningen opgemaakt op 3 niveaus: Vlaams, provinciaal en gemeentelijk. Er zijn vijf verordeningen die voorschriften bevatten die geldig zijn voor het hele Vlaamse gewest. Een zesde is in opmaak. Op dit moment zijn er ook vier verordeningen van kracht op provinciaal niveau (figuur

2.12). De provincies Antwerpen en Limburg hebben geen enkele geldende stedenbouwkundige verordening. Op gewestelijk en provinciaal niveau worden verordeningen vooral de laatste jaren ingezet als instrument.

De eerste gemeentelijke verordeningen dateren al van 1930. Er zijn 13 gemeentelijke verordeningen die dateren van vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet in 1962. Toch merken we ook dat het instrument de laatste jaren aan belang wint op gemeentelijk niveau. In totaal bestaan er op dit moment 756 gemeentelijke verordeningen, waarvan bijna de helft werd goedgekeurd in de voorbije 17 jaar. De resultaten zijn gebaseerd op een eigen inventaris (d.d. november 2017) van goedgekeurde, nog geldende gemeentelijke verordeningen.

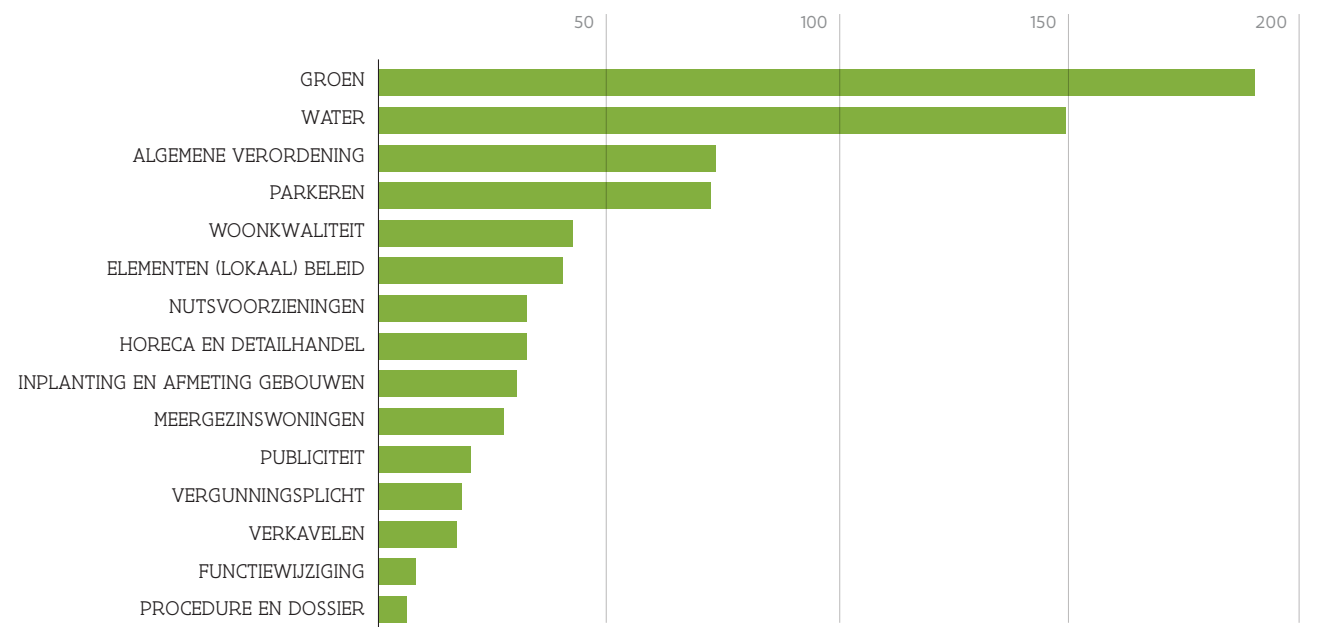
Veruit de meeste verordeningen (25%) handelen over de 'aanleg van groenvoorzieningen' en het 'kappen van bomen'. Op ruime afstand volgen gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die handelen over 'hemelwater en afvalwater' of het 'overwelden van baangrachten' (20%). Bijna 10% van de gemeentelijke verordeningen hebben als onderwerp 'parkeren'.

Figuur 2.12 toont de verschillende thema's (geclusterd voor alle 756 gemeentelijke verordeningen).

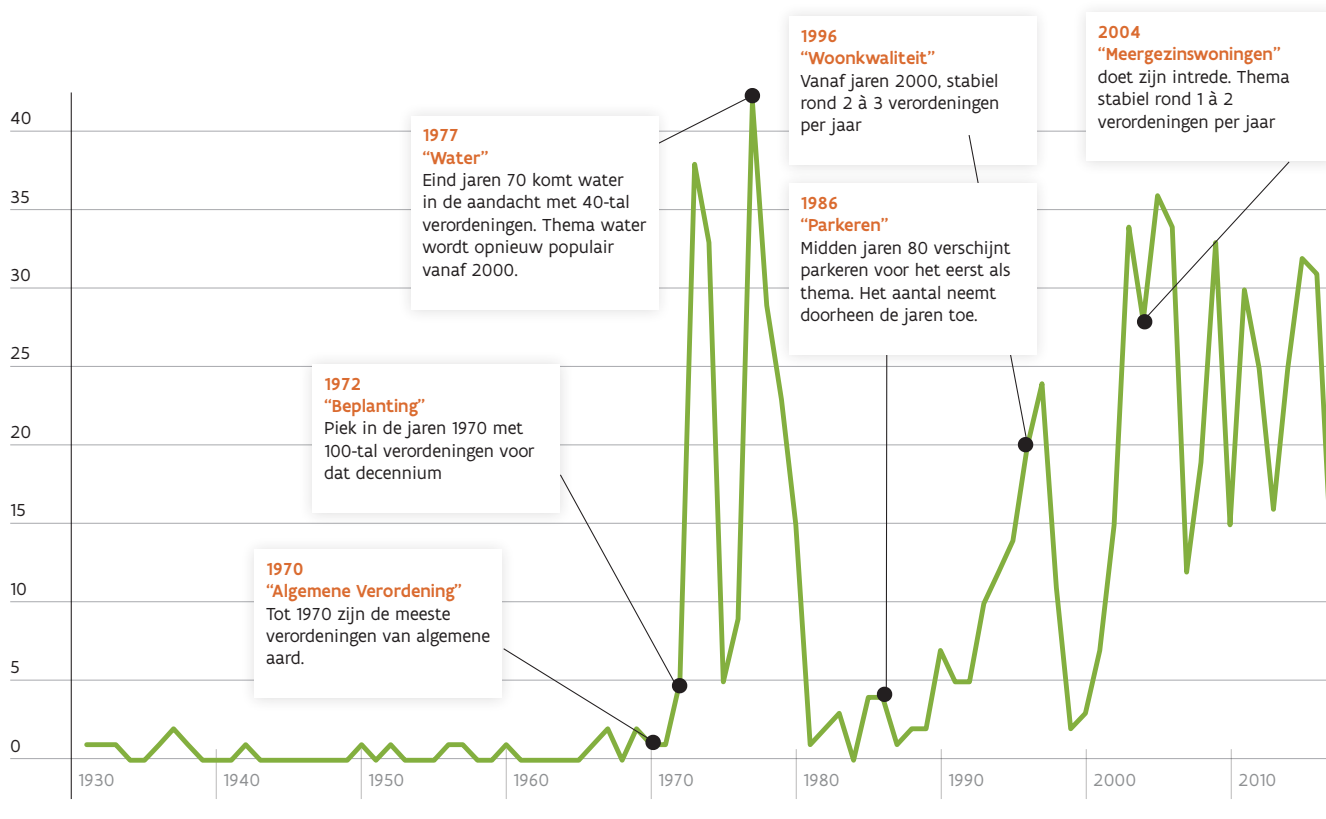
[3] De doelstellingen en onderwerpen waarvoor binnen een verordening stedenbouwkundige voorschriften kunnen opgemaakt worden is terug te vinden in artikel 2.3.1. VCRO.

Grondgebied	Onderwerp	Jaar goedkeuring
Vlaams Gewest	Wegen en voetgangersverkeer	1997
	Hemelwater	2004, 2013
	Weekendverblijven	2005
	Toegankelijkheid	2010
	Breedband	2017
	Publiciteit	in opmaak
Provincie Oost-Vlaanderen	Weekendverblijven	2015
Provincie Vlaams-Brabant	Overwelvingen grachten	2012
	Verhardingen	2014
Provincie West-Vlaanderen	Overwelvingen grachten	2008

FIGUUR 2.12: OVERZICHT VAN DE GELDENDE GEWESTELIJKE EN PROVINCIALE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN



FIGUUR 2.13: HET AANTAL VERORDENINGEN VOLGENS DE MEEST VOORKOMENDE THEMA'S SINDS 1931



FIGUUR 2.14: AANTAL NIEUWE GEMEENTELIJKE VERORDENINGEN PER JAAR MET AANDUIDING VAN ENKELE VEELVOORKOMENDE GEMEENTELIJKE VERORDENINGEN VOLGENS HET JAAR DAT ZE VOOR HET EERST AAN BOD KOMEN (1931 – 2017)

Recente evoluties voor de verordeningen

Zoals eerder vermeld, worden stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. Stedenbouwkundige verordeningen dienden evenwel tot voor kort en in tegenstelling tot ruimtelijke uitvoeringsplannen, niet onderworpen te worden aan een openbaar onderzoek. In 2016 zorgde een wijziging in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) ervoor dat nu wel een openbaar onderzoek moet georganiseerd worden over ontwerpen van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordening⁴.

Daarnaast werd met het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) het administratief toezicht op de verordeningen gelijkgeschakeld met dat van de RUP's. In het geval van verordeningen is dit een merkelijke versoepeling ten opzichte van het huidige toezicht. Momenteel bestaat er immers een goedkeuringstoezicht van de hogere overheid op verordeningen van lokale besturen. Dit wordt vervangen door een schorsingstoezicht. Het schorsingsrecht wordt aangevuld met een vernietigingsmogelijkheid

voor de Vlaamse Regering.

Ook inhoudelijk werden wijzigingen aangebracht aan het instrument. De stedenbouwkundige verordening werd 'verbreed' en gekoppeld aan de opmaak van een RUP. Ze kunnen nu ook eerder aan het milieu gerelateerde voorschriften bevatten, die gekoppeld worden aan bijvoorbeeld exploitaties, of die bepaalde cumulatieve immissie-plafonds voor specifieke gebieden kunnen vastleggen. Dergelijke voorschriften moeten wel ruimtelijk gesitueerd en geordend kunnen worden, en ze kunnen alleen opgenomen worden als de plannende overheid ze noodzakelijk acht om de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden te garanderen die het RUP begeleiden en die resulteren uit het planningsproces (in het bijzonder de effectbeoordelingen).

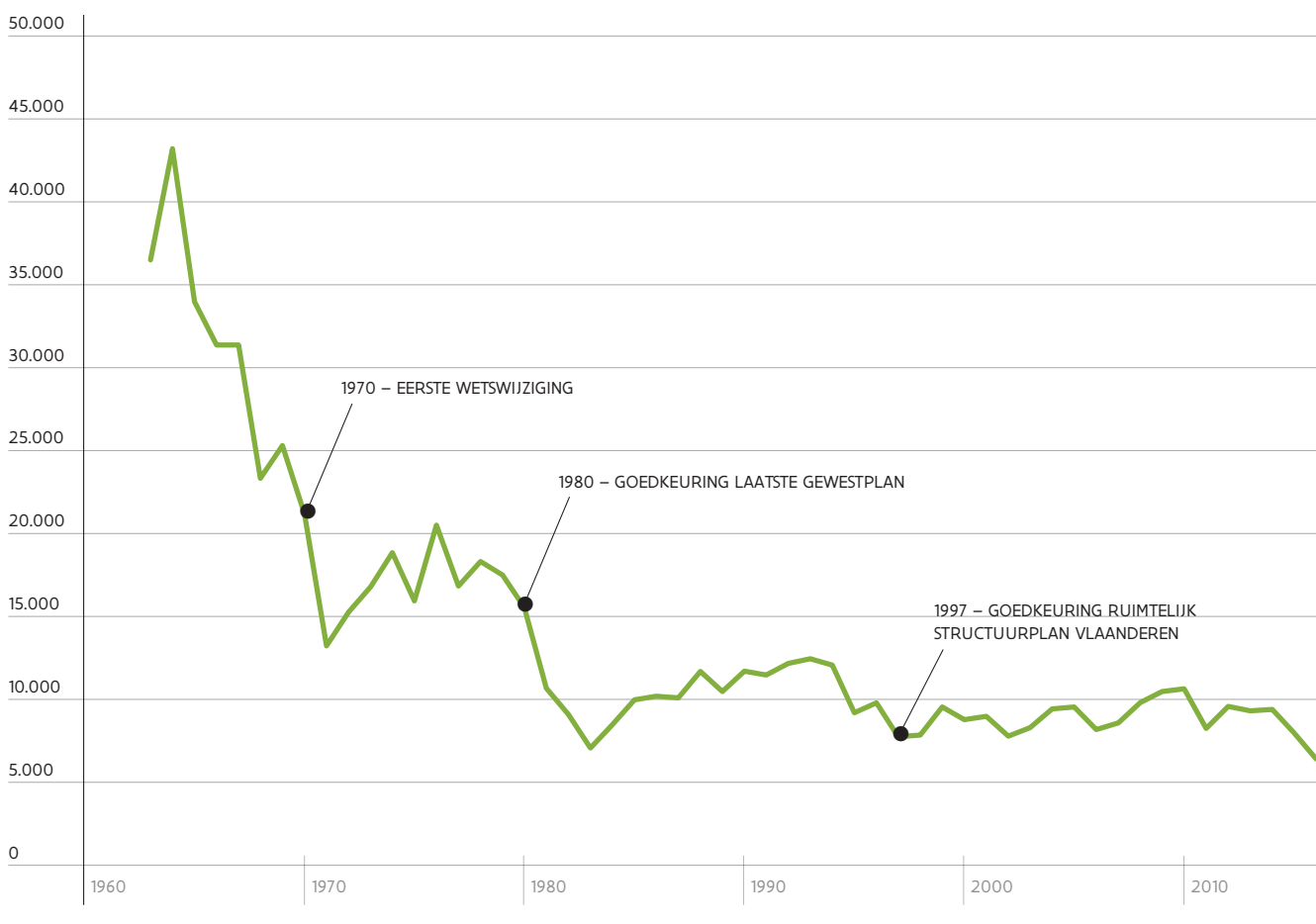
Uit de uitspraak van het Hof van Justitie van juni 2018 blijkt bovendien dat stedenbouwkundige verordeningen zelf ook onder het begrip "plannen en programma's" vallen die aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

[4] Het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid wijzigde de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) op dit punt.

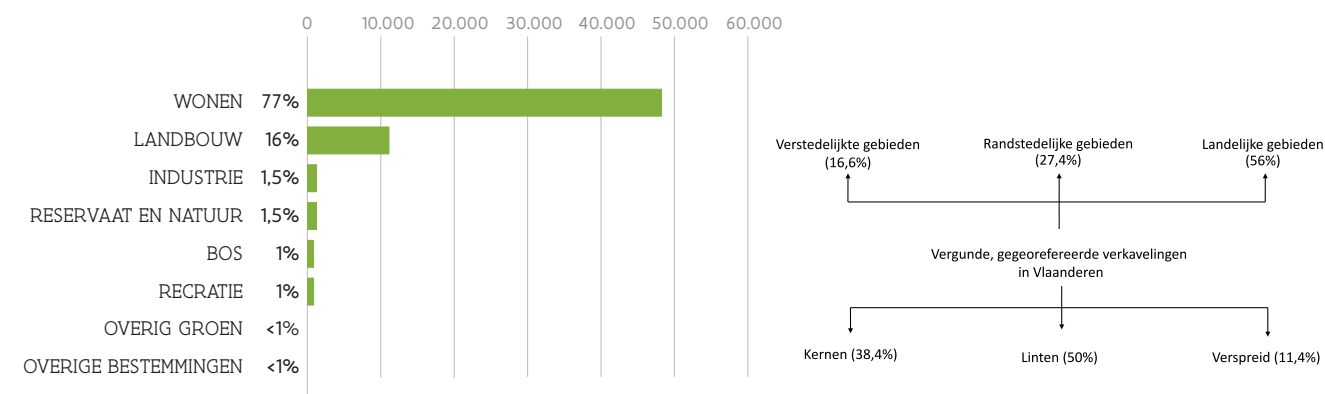
Verkavelingen

Verkavelen is het vrijwillig verdelen van een grond in twee of meer kavels of loten (om ze daarna bijvoorbeeld te verkopen). Een verkavelingsvergunning is verplicht wanneer percelen opgedeeld worden om er woningen op te bouwen. De bedoeling van het instrument is om rechtszekerheid te bieden aan potentiële kopers. In de verkavelingsvergunning worden voorschriften voorzien zodat er duidelijkheid bestaat over de bouw mogelijkheden op de kavel. Het aanvragen van een verkavelingsvergunning zorgt ervoor dat een particulier de ontwikkelingsperspectieven op het perceel vormgeeft. Via de aflevering van een vergunning geeft de overheid hiervoor toestemming. Vooral in de eerste jaren was het aantal verkavelingsaanvragen zeer groot, met een piek in 1964 (Figuur 2.15). In die periode lagen de bestemmingen van gronden nog niet vast, en was dit instrument vooral een middel om bouwgrond te realiseren en daarom het voorwerp van speculatie. De naoorlogse economische heropleving en de

sterke demografische groei liggen ongetwijfeld ook mee aan de basis daarvan. Rond 1970 is er een eerste dieptepunt. Tijdens dat eerste decennium waren er diverse maatregelen die grondspeculatie wilden inperken, waardoor er minder verkavelingsaanvragen waren. Na de goedkeuring van de gewestplannen werden er alleen nog verkavelingen toegelaten binnen het woongebied. De daling van het aantal verkavelingen is daarnaast wellicht ook te wijten aan de economische crisissen in de jaren tachtig. Daarna nam het aantal dossiers weer toe. Begin jaren 80 vond een versoepeling in het vergunningenbeleid plaats (Verachtert et al., 2011). Hoewel de verkavelingsregelgeving niet werd aangepast in die periode, kon die soepelere tijdsgeest mogelijk tot meer verkavelingsaanvragen leiden. Begin jaren '90 werd gestart met de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en daarmee samenhangend was er ook een verstrenging van het vergunningenbeleid. Het aantal verkavelingen daalt



FIGUUR 2.15: EVOLUTIE VAN HET JAARLIJKS AANTAL KAVELS IN NIEUWE VERGUNDE VERKAVELINGEN (1962 - 2016)
(Departement Omgeving, 2018c)



FIGUUR 2.16: SPREIDING VAN DE VERKAVELINGEN VOLGENS LIGGING EN VOLGENS DE CATEGORIEËN VAN DE RUIMTEBOEKHOUDING
(Departement Omgeving, 2018c)

opnieuw. In tegenstelling tot de voorafgaande decennia (met een piek in 1976 en in mindere mate in 1993) blijft het aantal verkavelingen de laatste twintig jaar relatief stabiel.

Volgens berekeningen op basis van de vergunningsregisters (Departement Omgeving 2018c) zijn er in Vlaanderen 765.300 kavels in de vergunde verkave-

lingen. De meeste kavels liggen in Oost-Vlaanderen en Antwerpen, waar er relatief gezien ook de meeste inwoners zijn. Figuur 2.15 geeft een overzicht van het jaarlijks aantal vergunde kavels tussen 1962 en 2016. De grafiek vertoont een duidelijke piek in 1964. Globaal daalt het jaarlijkse aantal kavels. Terwijl het aantal dossiers in de periode 1962-2016 halveerde, is het aantal de kavels zelfs



Vergunningenregister

Titel: Vergunningenregister

Uitvoerder(s): Vlaams Planbureau voor Omgeving

Opdrachtgever(s): Departement Omgeving

Doel: Het vergunningenregister is een geïnformatiseerd gegevensbestand over perceelsgebonden informatie m.b.t. de ruimtelijke ordening en stedenbouw op het grondgebied van de gemeente. Het vormt een survey-instrument dat op alle bestuurlijke niveaus nuttig en noodzakelijk is bij het ruimtelijk beleid.

Methodologie: Vlaamse gemeenten zijn sinds 1999 verplicht om een gemeentelijk vergunningenregister op te stellen. Dit is een register waarin alle vergunningsaanvragen, afgeleverde vergunningen, weigeringen en meldingen opgenomen zijn voor alle vergunningsplichtige werken en handelingen.

Resultaten: Het register bevat data die teruggaan tot 1962, wanneer voor het eerst een Stedenbouwwet van kracht werd in het toenmalige federale België. In het kader van de ontvoogding hadden 288 van de 308 gemeenten een goedgekeurd vergunningenregister. Een gemeente met een goedgekeurd register maakt twee keer per jaar de update aan departement Omgeving over. Daarnaast maakten in het kader van de Digitale Bouwaanvraag de overige gemeenten een vergunningenregister over. Dit alles samen resulteert in een databank met ongeveer 4,1 miljoen aanvragen voor vergunningsplichtige werken en handelingen.

Verwerking in kader van RURA: Voor onze analyses in RURA hebben we gebruik gemaakt van data vanaf 1962 uit alle vergunningenregisters zonder hierbij

onderscheid te maken of deze registers officieel goedgekeurd zijn of niet. Een opdeling naar type dossiers ziet er als volgt uit:

Dossiertype	Aantal
Aanvraag stedenbouwkundige vergunning	3.398.000
Aanvraag verkavelingsvergunning	332.000
Vermoeden van vergunning	196.000
Bouwmisdrijf	102.000
Aanvraag stedenbouwkundige attesten	66.900
Meldingen	27.500
Woonrecht	800
Aanvraag planologische attesten	750
Planschade	70
Planbaten	40
Totaal	4.124.060

Om de data ook ruimtelijk weer te geven, maakten we een koppeling met de kadasterlaag. Hiervoor werd gebruik gemaakt van alle digitale kadasterlagen die er afgelopen tien jaar geproduceerd werden. Voor oppervlaktes, ruimtelijke weergave, enzovoort, is dit de vertrekbasis voor de verdere analyse.

Bronverwijzing: <https://www.ruimtelijkeordering.be/Vergunningenregister>

met meer dan 75% gedaald.

Volgens de mediaan van de kaveloppervlakte was een kavel in de beginjaren een kavel ongeveer 750m² groot, en in het midden van de jaren '80 850m². In de jaren '90 begon een dalende trend met kavels rond 530m². Vandaag is een woonkavel in een recent vergunde verkaveling gemiddeld 500m² groot. De kavelgrootte in het verstedelijkt gebied fluctueerde in de loop van de tijd, maar bleef steeds kleiner dan in het randstedelijke en het landelijke deel van Vlaanderen, waar ze ongeveer gelijk is en een gelijkaardige evolutie heeft doorgemaakt.

De verkavelingen zijn sterk verspreid in Vlaanderen.

Grotendeels volgt die spreiding het spreidingspatroon van de woongebieden in Vlaanderen. 77% van alle verkavelingen zijn gelegen in woongebieden (Figuur 2.16). Een niet te onderschatten aandeel ligt evenwel nog in landbouwgebied (16%). Het betreft vooral verkavelingen die goedgekeurd zijn voor de definitieve goedkeuring van de gewestplannen.

De 63.200 ha verkavelingen in Vlaanderen liggen grotendeels in een kern (38%) of in een lint (50%). 56% van alle verkavelingen is gesitueerd in het landelijk deel van Vlaanderen.



Recente evoluties voor de verkavelingen

De wetgeving rond verkavelingsvergunningen onderging vooral in de jaren '70 enkele belangrijke wijzigingen, maar daarna bleven de wijzigingen beperkt. Onder meer de vervalregeling werd eind jaren '90 verstrengd. Recent werden er diverse aanpassingen doorgevoerd en verzameld in het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) die het wijzigen van de verkaveling vergemakkelijken en die meer mogelijkheden geven om voor oudere kavels af te wijken van de voorschriften.

De procedure van een bijstelling van de verkavelingsvergunning was omslachtig en duur, zeker voor grote verkavelingen. Deze procedure wordt gewijzigd met slechts 1

consultatiemoment (openbaar onderzoek), georganiseerd door de gemeente, wat veel eenvoudiger is.

Net als bij BPA's en RUP's zijn verouderde of te gedetailleerde voorschriften van verkavelingen een hinderpaal voor een beter ruimtelijk rendement op het terrein. Verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan 15 jaar, verliezen met het wijzigingsdecreet hun dwingend karakter en vormen niet noodzakelijk nog een grond om vergunningsaanvragen te weigeren. Wanneer men de voorschriften van een verkaveling niet wenst te volgen, dan geldt de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zoals bij elke andere aanvraag binnen woongebied.

Stedenbouwkundige vergunningen

Sinds 1962 is er een vergunning vereist om te bouwen, verbouwen, functies te wijzigen, constructies te plaatsen, bomen te vellen, enz. Doorheen de tijd is er veel veranderd aan de wetgeving rond stedenbouwkundige vergunningen. Voor sommige handelingen die vroeger vergunningsplichtig waren, is vandaag geen vergunning meer nodig. Het overgrote deel van de aanvragen werden aanvankelijk door het gewest vergund, en vanaf 1999 door de gemeente. Initieel was er een bindend advies van de Vlaamse overheid bij de meeste vergunningsdossiers die werden vergund door de gemeente, terwijl gemeenten

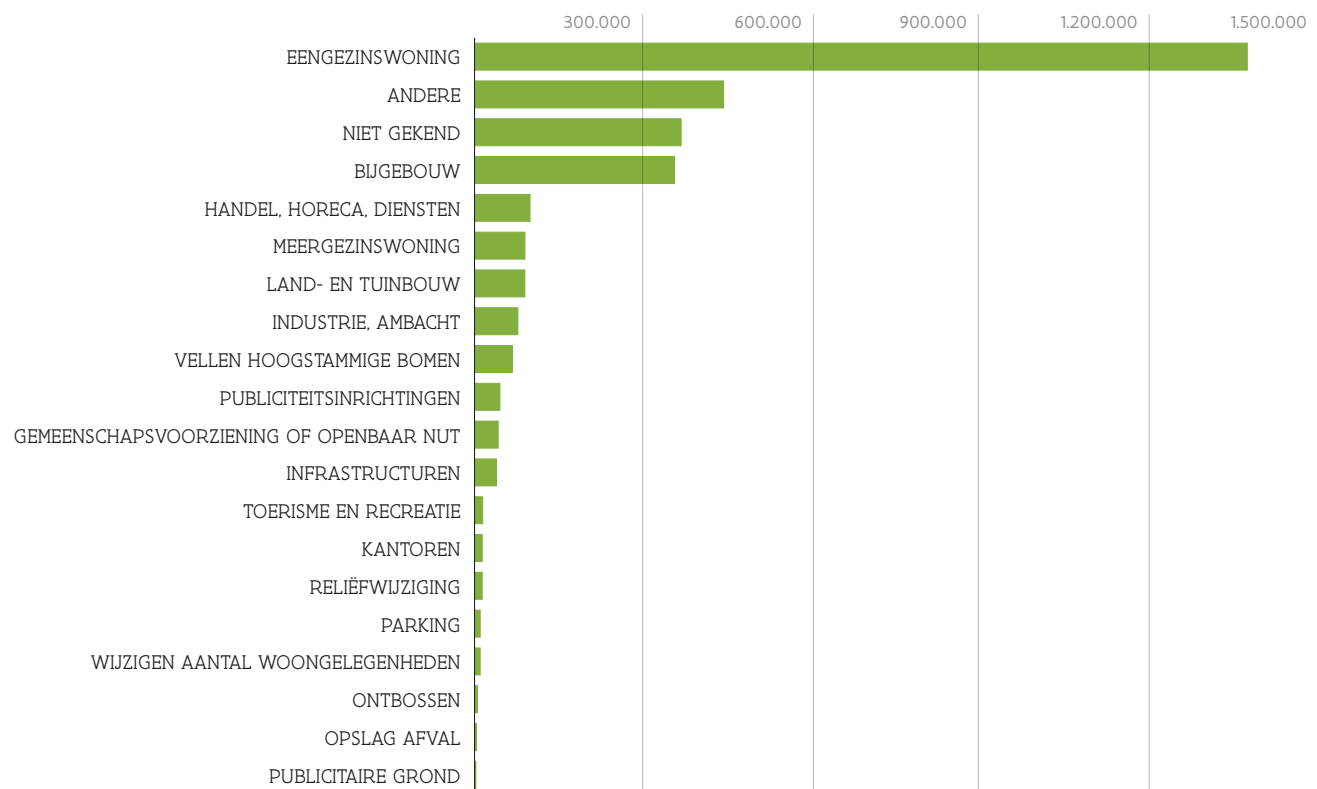
nu een volledige autonomie hebben. Bovendien werd de stedenbouwkundige vergunning recent samengevoegd met de milieuvergunning tot de omgevingsvergunning. We bespreken eerst enkele algemene cijfers en tendensen, en daarna de bevoegdheidsverdeling.

Algemene cijfers en tendensen

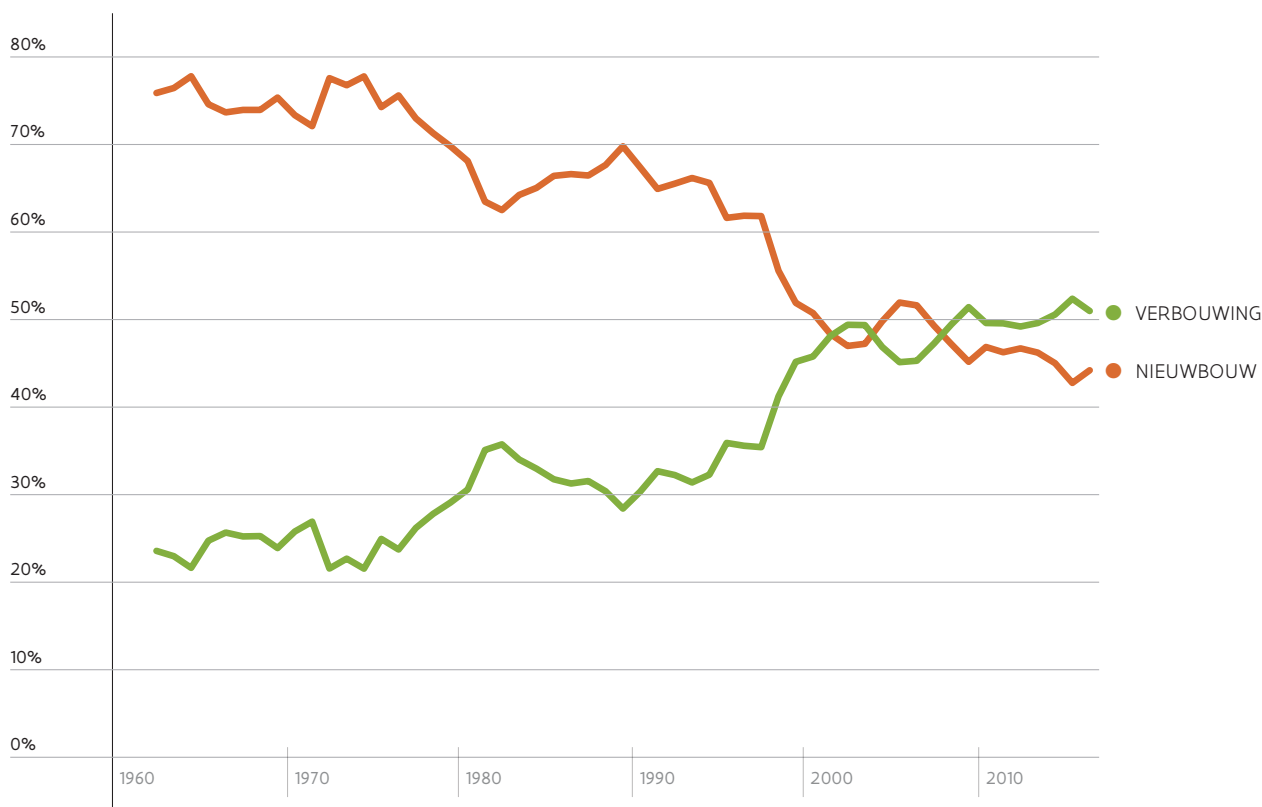
Er zijn ca. 3,4 miljoen stedenbouwkundige vergunningsaanvragen geregistreerd in de vergunningenregisters (Departement Omgeving, 2018c). 97% daarvan werd aangevraagd door een particuliere bouwheer of een ontwikke-

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Aantal aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen	58.800	67.500	69.200	69.400	68.800	69.700	84.500
%vergund	93%	92,9%	92,8%	91,8%	91,3%	90,6%	90,6%
%geweigerd	6,9%	7%	7%	8,2%	8,6%	9,2%	9%
%(nog) geen beslissing	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%

FIGUUR 2.17: AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING IN DE PERIODE 2010-2016
(Departement Omgeving, 2018c)



FIGUUR 2.18: AANTAL STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN VOLGENS INHOUDSTYPE IN DE PERIODE 1962-2016
(Departement Omgeving, 2018c)



FIGUUR 2.19: EVOLUTIE VAN HET AANDEEL VERBOUWING EN NIEUWBOUW BINNEN DE GOEDGEKEURDE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGSAANVRAGEN VOOR WONINGBOUW IN DE PERIODE 1962-2016
(Departement Omgeving, 2018c)

laar en 3% door een openbare instantie of voor werken van algemeen belang. Sinds 2010 zijn er gemiddeld 69.700 aanvragen per jaar, waarvan er gemiddeld 92% resulteren in een vergunning (Figuur 2.17).

Woningbouw is goed voor twee derde van alle stedenbouwkundige vergunningen. Een grote meerderheid van die vergunningen (44%) wordt bovendien afgeleverd voor werken aan een eengezinswoning (bouwen, verbouwen, slopen, enz.). In de loop der jaren is er een trendbreuk bij woningbouw. Initieel werden vooral nieuwbouwprojecten vergund. Uit Figuur 2.19 blijkt dat voor woningbouw of bijgebouwen het aandeel verbouwingen vanaf midden jaren '80 stijgt en het aandeel nieuwbouw daalt. In het begin van de 21ste eeuw werden er ongeveer evenveel vergunningen afgeleverd voor nieuwbouw als voor verbouwingen. De trend heeft zich de voorbije jaren doorgezet en het aandeel verbouwingen steeg naar ongeveer 51%, terwijl het aandeel nieuwbouw daalde tot 44%. Ca. 5% van de van de vergunningen wordt afgeleverd voor de sloop van een woning of woongebouw.⁵

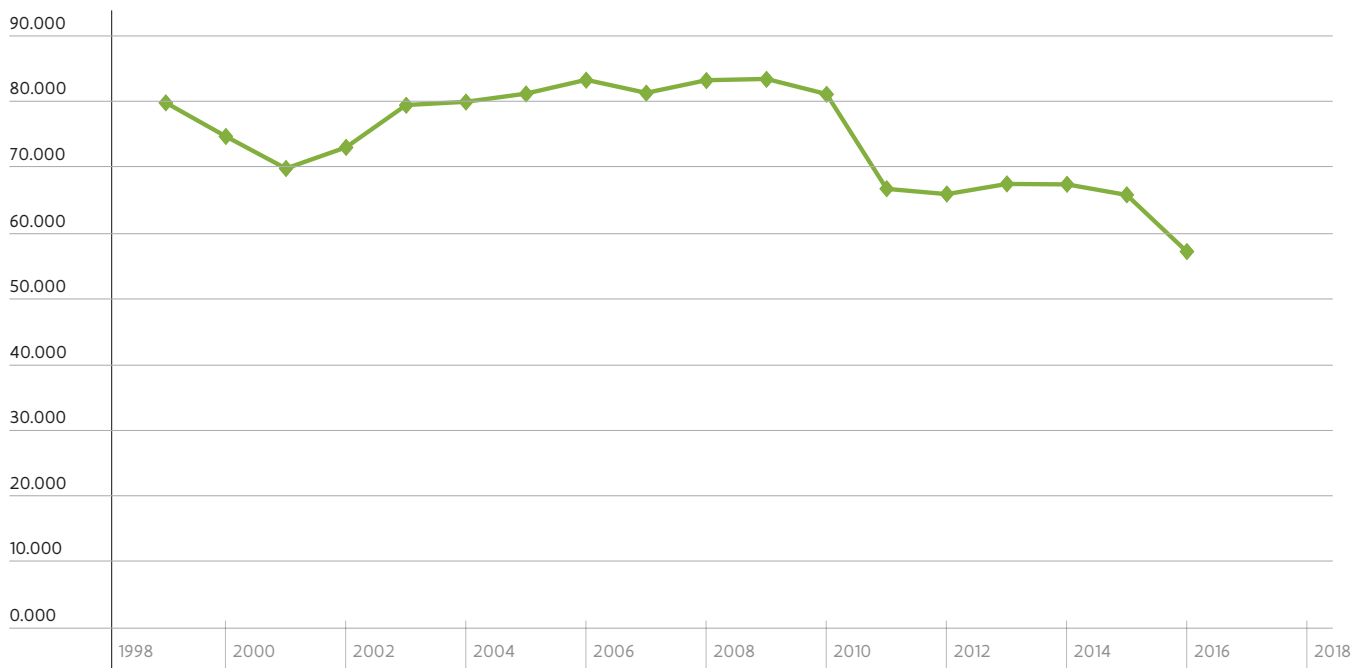
Vergunningen afgeleverd door de gemeente

Ook in het vergunningenbeleid was de inwerkingtreding van het Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 een

kantelmoment. Deze nieuwe regelgeving wijzigde weinig aan de voorwaarden om een vergunning te krijgen, maar de bevoegdheidsverdeling werd ingrijpend gewijzigd. Vanaf dan wordt voor een heel aantal vergunningsaanvragen de beslissing niet meer genomen door het Vlaams Gewest, maar wel door de gemeenten. De beslissingen over de aanvragen van een particulier of een ontwikkelaar, samen goed voor 97% van alle aanvragen, zijn vanaf dan de bevoegdheid van de gemeenten. Deze bevoegdheidsoverdracht gebeurde stelselmatig en onder voorwaarden. Wanneer een gemeente aan de voorwaarden voldeed, dan verkreeg ze volledige vergunningsautonomie, en was het bindend advies van het Vlaams Gewest zelfs niet meer vereist. Bij de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in 2009 werden ook de procedures verder vereenvoudigd, en er werden vooral beslissingstermijnen opgelegd. In de periode 1999-2016 werden jaarlijks gemiddeld 74.500 aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunningen ingediend waarover de gemeente (het college van burgemeester en schepenen) een beslissing moest nemen. 92% van de aanvragen werd vergund en 8% werd geweigerd.

Ook de beroepsprocedure werd in 2009 onder de loep genomen. Zo werd het voor het eerst mogelijk voor derden

[5] Dat aandeel sloop werd niet weergegeven in Figuur 2.19.



FIGUUR 2.20: AANTAL VERGUNNINGSAANVRAGEN INGEDIEND BIJ DE GEMEENTEN IN DE PERIODE 1999 – 2016
(Departement Omgeving, 2018c)

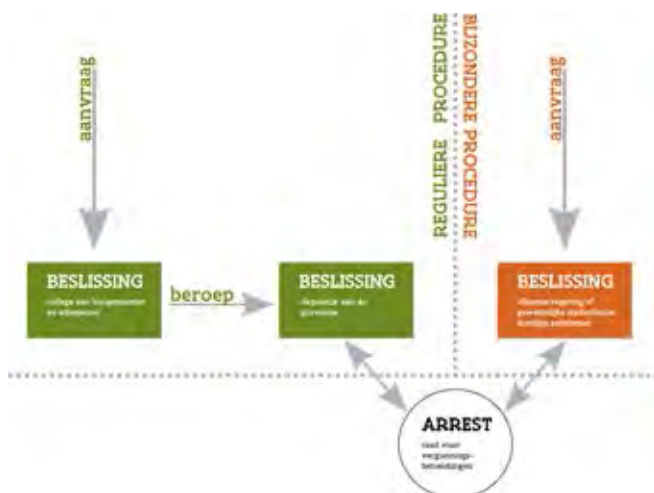
om in beroep te gaan. In de reguliere procedure levert de gemeente de vergunning af en is er een beroepsmogelijkheid bij de provincie. In de bijzondere procedure wordt de vergunning afgeleverd door het Vlaamse Gewest. In beide gevallen is er een administratief beroep mogelijk bij de Raad voor vergunningsbetwisting.

De deputatie ontvangt slechts voor 3,5% van het totaal aantal aanvragen een beroep tegen die gemeentelijke beslissingen. Die verhouding bleef in de periode 2010-2016 ook vrij stabiel. Er wordt vooral in beroep gegaan tegen beslissingen over aanvragen van woningen of bijgebouwen. Dit is niet verwonderlijk want 58% van alle

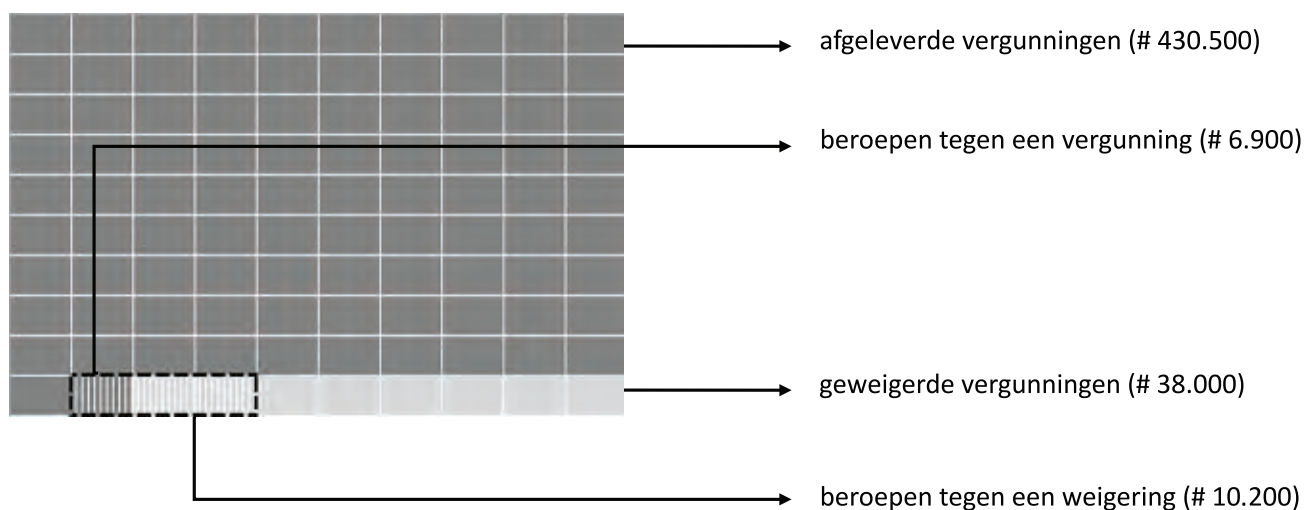
aanvragen behoren tot deze categorie.

Er wordt vooral beroep aangetekend tegen de weigering van een aanvraag (27%). Slechts in 1,6% van de gevallen wordt in beroep gegaan tegen een afgeleverde vergunning (Figuur 2.22).

Uit het vergunningenregister kan worden afgeleid dat in de periode 2010-2016 de meeste beroepen (47%) worden aangetekend door de aanvrager zelf, en in mindere mate (10%) door derden (buren of andere belanghebbenden). De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar of de adviesinstanties gaan niet zo vaak in beroep (beide 3%). Het register bevat echter een hoog aantal dossiers (38%)



FIGUUR 2.21: ADMINISTRATIEVE PROCEDURE VERGUNNINGEN IN DE PERIODE 2009 - 2018, HEDEN NIET MEER VAN TOEPASSING



FIGUUR 2.22: OVERZICHT VAN GEMEENTELIJKE BESLISSINGEN OVER EEN VERGUNNINGSAANVRAAG EN HET AANDEEL VAN DE BEROEPEN BIJ DE DEPUTATIE IN DE PERIODE 2010 – 2016
(Departement Omgeving, 2018c)

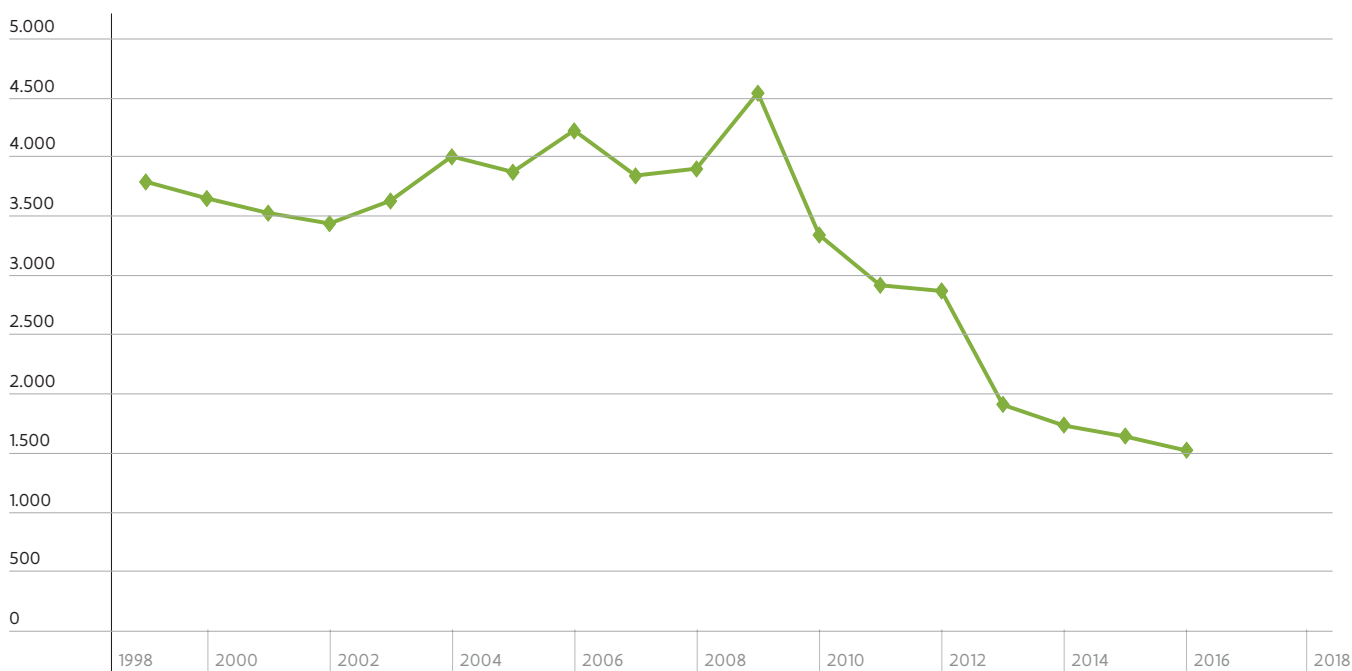
waarbij niet is ingevuld wie het beroep heeft ingediend en over wie er dus ook geen verdere informatie beschikbaar is.

Bij beroepen tegen verleende vergunningen oordeelt de deputatie in 59% van de gevallen dat de vergunning alsnog mag worden verleend (eventueel met aangepast voorwaarden). Hoewel gemeenten relatief weinig aanvragen weigeren (ca. 8%), wordt tegen meer dan een kwart van die weigeringen in beroep gegaan. 45,5 % van de inge-

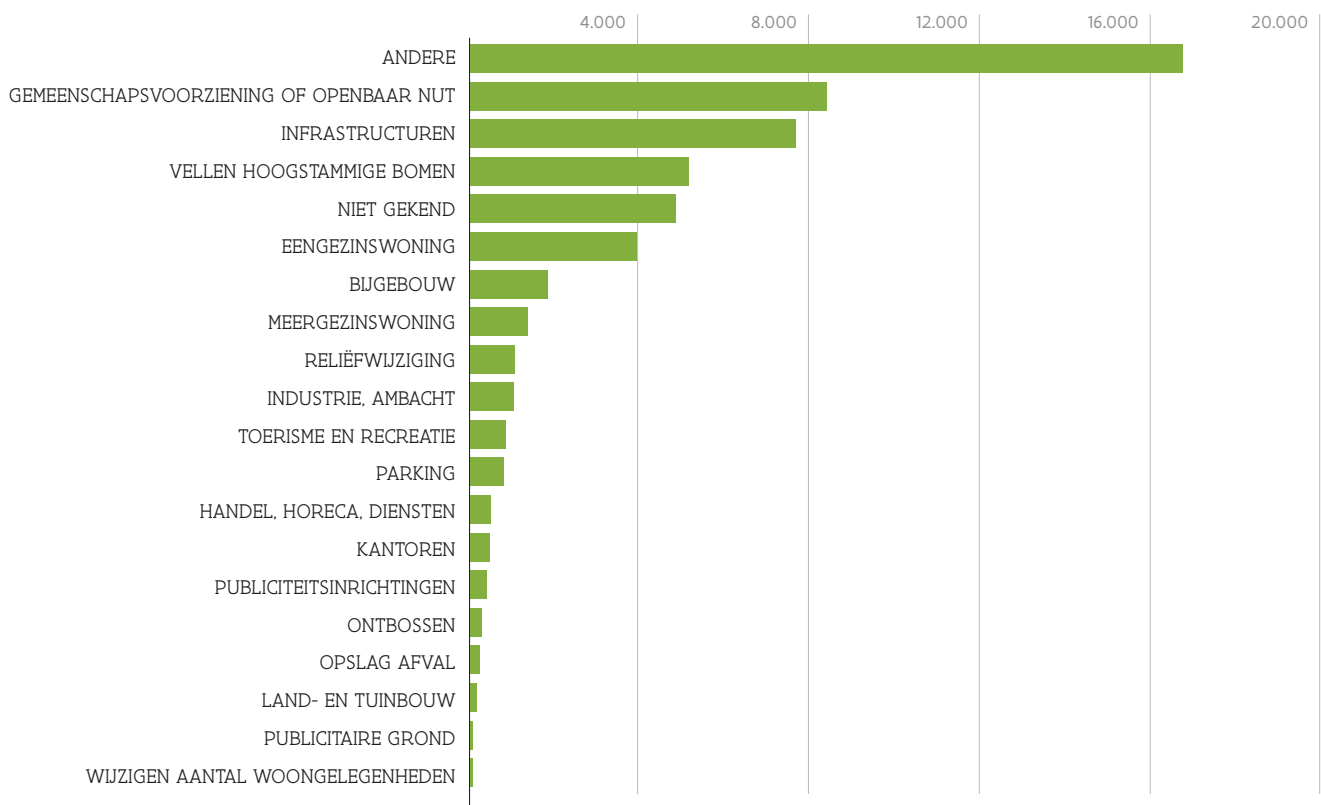
stelde beroepen tegen een weigering leidt tot een vergunning van de aanvraag (mits eventuele voorwaarden).

Vergunningen afgeleverd door de Vlaamse overheid

Tussen 1999 en 2016 werden er bij de Vlaamse overheid jaarlijks gemiddeld 3.200 aanvragen ingediend door openbare besturen of voor werken van algemeen belang. Over deze aanvragen neemt de Vlaamse overheid een beslissing.



FIGUUR 2.23: AANTAL VERGUNNINGSAANVRAGEN INGEDIEND BIJ DE VLAAMSE OVERHEID IN DE PERIODE 1999-2016
(Departement Omgeving, 2018c)



FIGUUR 2.24: AANTAL STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN BINNEN DE BIJZONDERE PROCEDURE NAAR INHOUDSTYPER IN DE PERIODE 2010-2016
(Departement Omgeving, 2018c)

sing. De laatste jaren neemt dat aantal af (Figuur 2.23). Ook hier leiden de meeste aanvragen tot een vergunning. De Vlaamse overheid keurt ongeveer 95% van alle vergunningsaanvragen goed en weigert er maar 5%. Een groot deel van de vergunningen gaat over handelingen van openbaar nut en infrastructuur. Ook de categorie "Andere" bevat vergunningen die hoofdzakelijk werken inhouden op en rond gemeenschapsvoorzieningen (scholen, kerken, sporthallen, gemeentehuis, ...), werken aan infrastructuur (wegenis, waterlopen, rioleringen, parking, ...) of vergunningen voor het rooien van bomen. (zie Figuur 2.24).

De Raad voor Vergunningsbetwistingen

In 2009 werd met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) ook de Raad voor vergunningsbetwisting opgericht, die zich buigt over beroepen tegen beslissingen van de deputatie of de Vlaamse overheid. De oprichting van dit rechtscollege is ingegeven door de bezorgdheid om binnen een redelijke termijn te beschikken over een snelle, kwaliteitsvolle en juridisch onderbouwde uitspraak over een ingesteld beroep. Deze raad is een administratief rechtscollege, en met de oprichting ervan wordt een scheiding gerealiseerd tussen (enerzijds) de gewestelijke uitvoerende macht, die het beleidsmatig, planologisch en reglementair kader

opstelt waarbinnen vergunningen worden afgeleverd, en (anderzijds) de instantie die beslissingen over vergunning toetst op de naleving van dat kader (Dienst van de Bestuursrechtcolleges, 2018).

Uit het jaarverslag van het werkjaar 2016-2017 blijkt dat er bij de Raad voor Vergunningsbetwisting gemiddeld 800 beroepen worden ingediend tegen een beslissing over een vergunningsaanvraag of een verkavelingsaanvraag (Dienst van de Bestuursrechtcolleges, 2018). In ongeveer een kwart van alle beroepen wordt ook de schorsing van de vergunde activiteiten gevraagd in afwachting van het definitieve arrest.

10 tot 15% van de beroepen wordt ingediend tegen een verkavelingsbeslissing, maar de meeste beroepen (85 tot 90%) worden ingediend tegen vergunningsbeslissingen. Ongeveer 85% hiervan werd initieel afgeleverd door de deputatie, 15% door Vlaanderen. Ongeveer een kwart gaat over beroepen tegen een weigeringsbeslissing, drie kwart betreft beroepen tegen een vergunningsbeslissing. Ongeveer 24% van de beroepen wordt ingediend door de aanvrager, 57% door derden en 20% door een overheidsinstantie.

Van alle ontvankelijke beroepschriften werd uiteindelijk in de voorbije jaren gemiddeld 58% vernietigd en 11% geschorst.

Recente evoluties voor de vergunningen

Integratie van sectorale wetgeving in omgevingsvergunning

In aanloop van de invoering van de omgevingsvergunning werd in 2013 voor de meeste stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen de MER-screening verplicht (Vlaamse Regering, 2013). Voor kleinere stadsontwikkelingsprojecten, zoals het oprichten van een meergezinswoning, moet vanaf dan ook worden aangetoond dat er geen aanzienlijke gevolgen zullen zijn voor mens en milieu, en dat de opmaak van een effectief milieueffectenrapport (MER) niet vereist is.

Aansluitend hierop wordt in 2014 de omgevingsvergunning ingeschreven in de wetgeving. Die trad in 2018 ook effectief voor iedereen in werking⁶. De omgevingsvergunning vervangt en verenigt de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning. De omgevingsvergunning is van onbepaalde duur, terwijl de milieuvergunning voor een bepaalde termijn werd afgeleverd. De achterliggende bedoeling van de omgevingsvergunning is een administratieve vereenvoudiging en het afstemmen van de verschillende procedures op elkaar. In aanvulling hierop werd in 2018 ook de socio-economische vergunning en de natuurvergunning in de procedure van de omgevingsvergunning geïntegreerd. Dit zorgt voor een aanzienlijke verbreding van de thema's die via het vergunningenbeleid kunnen worden geregeld.

As built-attest

Tijdens het uitvoeren van bouwwerken wordt er soms afgeweken van de bouwvergunning. Al bij de goedkeuring van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werd er daarom voorzien in een as built-attest om dit op te lossen. Het instrument bleef tot 2017 ongebruikt omdat verdere uitwerking rond inhoudelijke beoordeling, de attestinstanties en -procedures ontbraken. Het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) voorziet in een volledige vervanging van de wetgeving rond het as built-attest. Het attest zorgt ervoor dat er geen nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. Kleine afwijkingen zijn toegelaten als er geen grotere afwijkingen in maatvoering zijn dan diegene die inherent zijn aan het bouwproces. Deze technische tolerantie wordt het 'metsershaar' genoemd.

Het attest geeft een louter technische beoordeling van

de legaliteit van het gerealiseerde bouwproject, rekening houdend met de afgeleverde vergunning, de uitgevoerde niet-vergunningsplichtige handelingen, de uitgevoerde meldingsplichtige handelingen en de decretale tolerantie marges.

Energiebesparende maatregelen

Het aanbrengen van isolatie aan de buitenzijde van een woning was tot 2017 niet voor alle woningen in Vlaanderen zomaar mogelijk. In sommige gevallen was het niet mogelijk wegens stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften, maar ook voor bepaalde zonevremde woningen stelden er zich problemen. Het aanbrengen van isolatie aan de buitenzijde zorgt voor een volumetoename. Zonevremde woningen die niet kunnen uitbreiden (bijvoorbeeld binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied, of met een volume $\geq 1.000\text{m}^3$) zouden hierdoor geen buitenisolatie kunnen aanbrengen. Recent (Vlaamse Regering, 2017b) werd er daarom voorzien dat dit soort handelingen wordt aanzien als verbouwing binnen het bestaande bouwvolume. Naar analogie van de regeling rond fotovoltaïsche zonnepanelen, die werd ingevoerd in 2010 (Vlaamse Regering, 2010c), wordt buitenisolatie vanaf 2017 ook niet meer als afwijkend van de stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften beschouwd als deze ze niet expliciet verbieden.

Ruimtelijk rendement

Het wijzigingsdecreet (Vlaamse Regering, 2017b) versoepelt een aantal procedures om het verhogen van het ruimtelijk rendement mogelijk te maken. Het principe van ruimtelijk rendement wordt bovendien verankerd in de toetsing van vergunningsaanvragen aan de goede ruimtelijke ordening.

Beperking toegang tot beroep

In het verleden kon een omwonende in beroep gaan tegen een vergunning zonder voorafgaand een bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek. Sinds 2017 is dit niet meer mogelijk. Wie geen bezwaar indient tijdens het openbaar onderzoek, is uitgesloten van de beroepsmogelijkheid. Het achterliggende idee is dat door het ontzeggen van de beroepsmogelijkheid alle bezwaren expliciet geuit zouden worden tijdens het openbaar onderzoek. Hierdoor kan in de initiële vergunning beter rekening worden

[6] Vanaf 23 februari 2017 werd er gestart op Vlaams en provinciaal niveau. gemeenten konden initieel uitstel krijgen tot 1 juni 2017. Deze termijn werd door de Vlaamse Regering (2017a) verlegd tot 1 januari 2018 om er voor te zorgen dat er een voldoende performant en stabiel digitaal omgevingsloket beschikbaar zou zijn.

gehouden met argumenten die anders pas later in de procedure naar boven komen. Deze recente wijziging in de regelgeving zorgt dus voor meer zekerheid voor de aanvrager. Burgers die tijdens het openbaar onderzoek om welke reden ook niet in de mogelijkheid waren om een bezwaar te uiten, wordt door deze wijziging de kans tot administratief beroep ontnomen.

Handhavingsinstrumenten

Handhaven is, naast vergunnen en plannen, één van de kernopdrachten van de ruimtelijke ordening. Met het handhavingsdecreet van 2014 werd voor het eerst de verplichting opgelegd om een globale evaluatie van het handhavingsbeleid op te maken. Daardoor werden de handhavingsrapporten van 2015 en 2016 opgemaakt (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2015, 2016), waarin heel wat cijfers over de handhaving inzake ruimtelijke ordening in Vlaanderen werden verzameld.

De rapporten werden opgemaakt op basis van data uit het vergunningenregister, in combinatie met de resultaten van bevestigingen bij de betrokken actoren.

Aan de steden en gemeenten werd begin 2016 een schatting gevraagd van het aantal (totaal) niet-vergunde panden en constructies. Van de 244 responderende gemeenten hebben 161 gemeenten (66%) een schatting gegeven, 83 gemeenten blijven het antwoord schuldig. 58 van de 161

Andere recente wijzigingen

Het wijzigingsdecreet van 2017, ook wel Codextrein genoemd (Vlaamse Regering, 2017b), bevat nog diverse kleinere aanpassingen van de inhoudelijke toepassing of procedure van het vergunningsinstrument. De Wegwijzer codextrein (Departement Omgeving, 2018b) geeft een overzicht van alle belangrijke wijzigingen.

gemeenten (36%) geven aan dat er geen niet-vergunde panden of constructies in de gemeente zijn. De overige 103 gemeenten schatten het totaal aantal niet-vergunde panden en constructies op 103.910 (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2015). Opvallend is dat vooral de grotere gemeenten inschatten dat er veel onvergunde panden of constructies op hun grondgebied voorkomen. Omdat maar ongeveer de helft van het aantal gemeenten gereageerd heeft, zal het aantal niet-vergunde panden of constructies zeker hoger zijn dan de cijfers in figuur 2.25. Er zijn in Vlaanderen dus vermoedelijk een paar honderdduizend niet-vergunde gebouwen of constructies.

De handhavingstaken zijn verdeeld over verschillende actoren. In Figuur 2.26 is aangegeven welke actoren in 2016 handhavingsacties hebben ondernomen en hoeveel keer ze in actie zijn gekomen.

Aantal inwoners	Aantal meldingen	Aantal verleende vergunningen door de gemeenten	Aantal verleende vergunningen door de Vlaamse overheid	Geschat aantal niet-vergunde panden en constructies
Minder dan 5.000	14	295	10	27
5.000 – 9.999	441	5.697	185	4.709
10.000-14.999	773	10.094	215	10.999
15.000-19.999	608	8.058	162	5.175
20.000-24.999	509	6.317	125	3.595
25.000-29.999	247	3.533	74	12.260
30.000- 74.999	659	11.119	408	14.655
Meer dan 75.000	482	8.416	296	52.490
Totalen	3.733	53.529	1.475	103.910

FIGUUR 2.25: AANTAL MELDINGEN EN AFGELEVERDE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN IN RESPONDERENDE VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN IN 2015 GEKOPPELD AAN HUN INWONERSAANTAL

(Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2015, p. 26)

	Aantal controles (n - %)	Geen overtreding (n - %)	Inzet instrumenten (n - %)	Geen actie (n - %)	onbekend
Gewest	909 – 6%	32 – 1%	765 – 14%	73 – 20%	
Lokale politie	1.708 – 10%	436 – 6%	1.308 – 24%	12 – 4%	
Gemeenten	13.740 – 84%	6.368 – 93%	3.410 – 62%	274 – 76%	1.062

FIGUUR 2.26: HANDHAVINGSACTIES VAN DE DIVERSE ACTOREN IN 2016 – EIGEN VERWERKING
(Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2016)

Hieruit blijkt dat vooral de gemeenten controleren op overtredingen in het kader van de stedenbouwwet. Bij heel wat gemeentelijke controles wordt echter geen overtreding vastgesteld. Er wordt bijna 2,5 keer meer op eigen initiatief opgetreden dan naar aanleiding van een klacht. De lokale politie trad 1.708 keer in actie. Het valt op dat de lokale politie in 50% van de gevallen vaststellingen doet naar aanleiding van een melding door de gemeente of een andere overheid, in 42% naar aanleiding van een klacht, en in maar 8% op eigen initiatief. Voor de inspecties door de Gewestelijke inspectiedienst ruimtelijke ordening kon niet worden achterhaald hoeveel controles op eigen initiatief of op vraag werden uitgevoerd.

Figuur 2.27 geeft een overzicht van de ingezette instrumenten van de handhavingsactoren. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen harde instrumenten (het bevel tot staking en het proces-verbaal) en zachte instrumenten. De zachte instrumenten omvatten de waar-

schuwingen en aanmaningen van gewest en gemeentes, aangevuld met het aantal keren dat de lokale politie de overtreder wees op de wettelijke verplichtingen zonder een PV op te maken. Bij een waarschuwing wordt de overtreder er formeel aan herinnerd dat hij/zij een inbreuk heeft gepleegd. De waarschuwing wordt uitgestuurd om aan de betrokkene de mogelijke gevolgen mee te delen van de voortzetting of instandhouding van een overtreding. Bij een aanmaning wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Het bevel tot staking omvat de bevelen met en zonder bijkomende maatregelen zoals de verzegeling en inbeslagname. Uit figuur 2.27 blijkt dat het proces-verbaal het instrument is dat door handhavingsactoren het meest wordt gebruikt, op de voet gevolgd door de zachte instrumenten. Het gebruik van het stakingsbevel blijkt dan weer vrij beperkt te zijn (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2016).

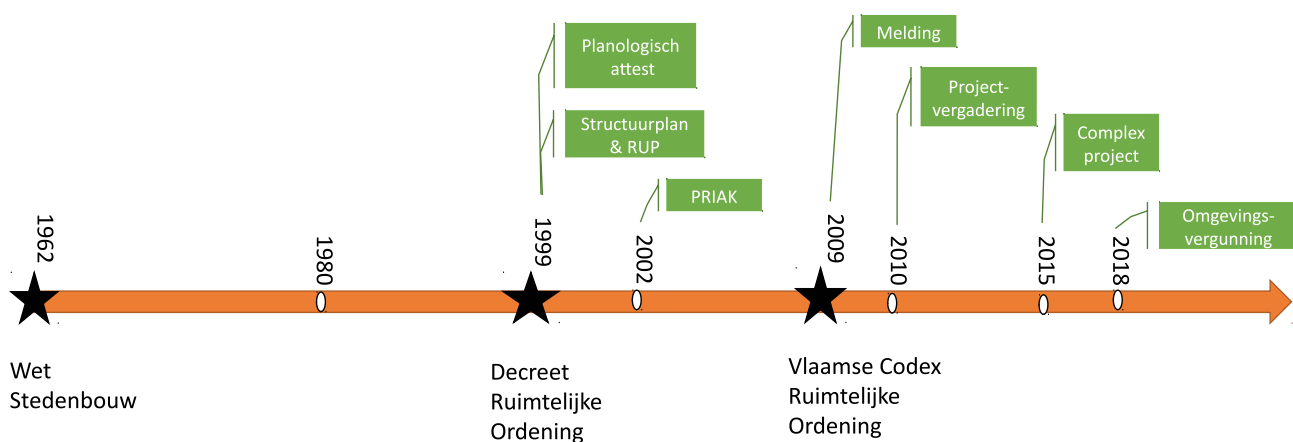
instrument	Gewest (n - %)	Lokale politie (n - %)	Gemeentes (n - %)	Totaal
Totaal zachte instrumenten	175 – 23%	222 – 17%	1.971 - 58%	2.368 - 43%
• waarschuwing	11		458	469
• aanmaning	164		1.513	1.677
Bevel tot staking	45 – 6%	246 – 19%	322 – 9%	613 – 11%
PV	545 – 71%	840 – 64%	1.117 - 33%	2.502 - 46%
TOTAAL	765 – 100%	1.308 - 100%	3.410 - 100%	5.483 - 100%

FIGUUR 2.27: AANDEEL VAN DE VERSCHILLENDE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN BIJ DE CONTROLES IN 2016 – EIGEN VERWERKING
(Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2016)

NIEUWE INSTRUMENTEN IN HET VLAAMS RUIMTELIJK BELEID VANAF DE EEUWWISELING

Het ruimtelijke instrumentarium bleef in de vorige eeuw relatief stabiel, maar tijdens de laatste twee decennia kwamen er heel wat nieuwe ruimtelijke beleidsinstrumenten bij. De jaren '90 van de vorige eeuw vormden de start van een periode van hervormingen binnen het ruimtelijk beleid, met het Decreet ruimtelijke ordening van 1999 (DRO) als een belangrijk sluitstuk. Dit betekent ook

de aanpassing van bestaande instrumenten én de invoering van nieuwe instrumenten. We focussen hier op deze nieuwe instrumenten, en maken daarbij een onderscheid tussen instrumenten geïntroduceerd vóór de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en de instrumenten die erna werden ingevoerd. Veranderingen aan het bestaande instrumentarium werden al besproken.



FIGUUR 2.28: INTRODUCTIE NIEUWE INSTRUMENTEN IN HET VLAAMS RUIMTELIJK BELEID IN EEN TIJDSLIJN

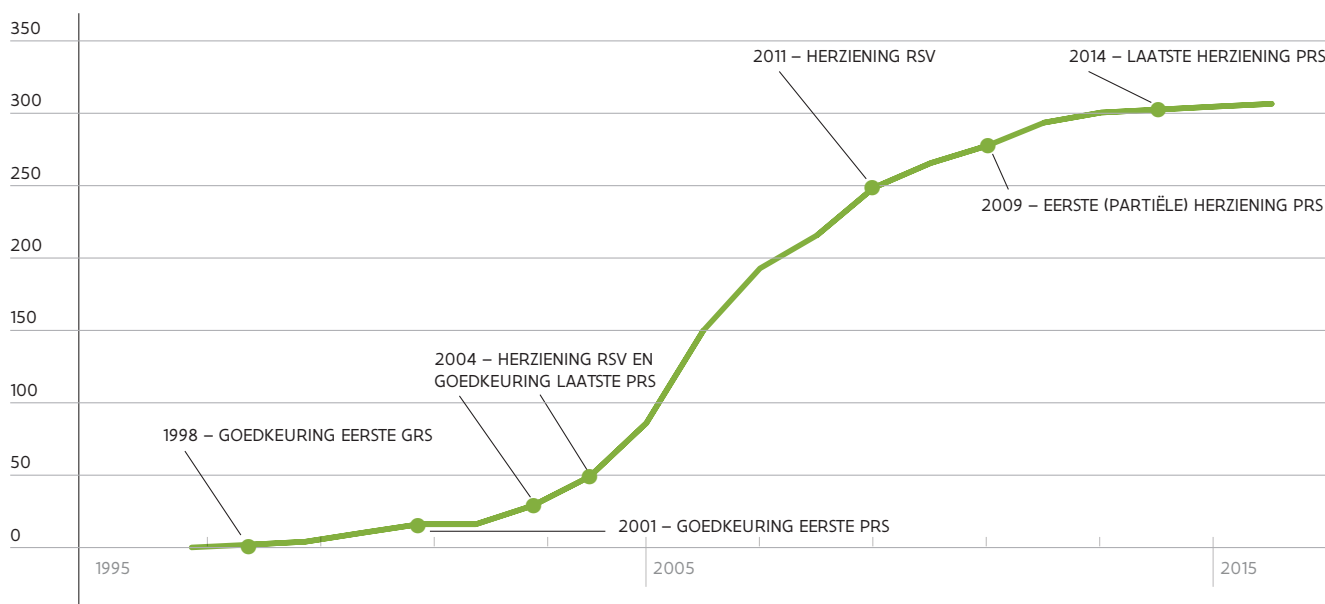
Instrumenten ingevoerd tussen eind jaren '90 en begin 2000

Ruimtelijke structuurplannen

Meer dan 20 jaar werd er gepleit voor het creëren van een ander instrumentarium: toekomstgericht, strategisch, selectief, dynamisch, flexibel (met ruimte voor onzekerheid), uitvoeringsgericht en democratisch (Van den Broeck, 2012). In 1975 gaf de minister al de opdracht om een conceptnota "Structuurplan Vlaanderen" op te stellen. Het zou tot 1992 duren voor er echt van start werd gegaan met de opmaak ervan (Voets et al., 2010). Dit Structuurplan Vlaanderen luidde een vernieuwing van het ruimtelijke beleid in, met duurzame ontwikkeling als uitgangspunt. Het ging ook samen met een totale andere aanpak van het Vlaamse planningsstelsel, het bijhorende instrumentarium en de bevoegdheden van de overheden (Wauters et al., 2012). Het ruimtelijk structuurplan is een instrument dat de doelstellingen voor het ruimtelijk beleid vastlegt. De ruimtelijke uitvoeringsplannen vertalen deze visie in concrete stedenbouwkundige voorschriften. Met de keuze van een dubbele planstructuur werd ook een bepaald procesverloop geïnstalleerd: aange-

zien een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvoering geeft aan een structuurplan, kan een RUP pas worden opgemaakt wanneer het structuurplan is goedgekeurd. Bovendien kunnen deze plannen nu opgemaakt worden op 3 niveaus (gewestelijk, gemeentelijk en provinciaal), met afspraken rond inhoud (cf. structuurplanning) (Van den Broeck, 2012).

De Vlaamse Regering stelde in 1997 het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) vast (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). Het RSV stelde een trendbreuk voorop: 'Vlaanderen, open en stedelijk'. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wil de Vlaamse open ruimte beschermen tegen verdere suburbanisatie. Tegelijk wil het de steden herwaarderen om wonen en werken in de stad terug aantrekkelijk te maken. Al snel (2001-2004) beschikten ook de vijf provincies over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan, waarin ze eigen klemtonen en prioriteiten legden. Ook de gemeenten namen hun planingsverantwoordelijkheid op en werkten aan hun ruimtelijke visie.



FIGUUR 2.29: EVOLUTIE VAN DE GOEDKEURING EN HERZIENINGEN VAN STRUCTUURPLANNEN IN VLAANDEREN, CUMULATIEF DOORHEEN DE TIJD (1997 - 2016)
(Van Butsele et al., 2017)

Het RSV werd in 2003 en 2011 herzien, maar fundamentele wijzigingen werden niet doorgevoerd (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003, 2010). Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau worden de structuurplannen deels herzien, vaak als gevolg van wijzigingen op het hogere planningsniveau zonder ook hier grote koerswijzigingen door te voeren (Van Butsele et al., 2017). Vandaag hebben vrijwel alle gemeenten een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) (Van Butsele et al., 2017).

Van structuurplan naar beleidsplan

Het beschikken over een ruimtelijke visie wordt nog steeds als een fundamentele vereiste beschouwd voor een goede ruimtelijke ordening. Uit de praktijk blijkt echter dat het proces om tot deze structuurplannen te komen niet mag worden onderschat, en dat er meer aandacht moet gaan naar de realisatie van ruimtelijke doelstellingen op het terrein. Ook werd met het structuurplan te veel gepoogd om allesomvattend te zijn, waardoor er weinig ruimte was voor onvoorziene opportuniteiten (Voets et al., 2010). In 2012 lanceerde de Vlaamse regering een vernieuwde aanpak van ruimtelijke beleidsplanning en formuleerde ze de uitdagingen en een aanzet van strategische visie voor een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een beleidsplan dat niet alleen meer bestaat uit een strategische visie die de doelstellingen op (midden-)lange termijn vastlegt. Ze wordt ook geflankeerd door een operationaliseringsprogramma in de vorm van een set beleidskaders. Samen vormen ze de basis voor concrete maatregelen zoals het opmaken en bijsturen van regelgeving en

instrumentarium, het opmaken van (bijkomende of bijgestelde) beleidskaders of ontwikkelingsprogramma's. Op 8 december 2017 werd de decretale onderbouwing van de ruimtelijke beleidsplanning als vervolg op de ruimtelijke structuurplanning goedgekeurd. Het systeem van beleidsplanning voorziet in een ruimtelijk beleidsplan op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen als ze dat willen een intergemeentelijke visie of intergemeentelijke beleidskaders opmaken. De structuurplannen worden in de toekomst vervangen door ruimtelijke beleidsplannen. Deze beleidsplannen hebben de ambitie om flexibeler, strategischer en meer realisatiegericht te zijn dan de structuurplannen.

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering ook de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen definitief goed. De Vlaamse Regering wil met dit plan een ambitieus veranderingstraject op gang trekken om het bestaande ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken en zo de druk op de open ruimte te verminderen. Om dit beleid kracht bij te zetten werkt Vlaanderen aan het verbeteren van het ruimtelijk instrumentarium met het oog op gebiedsgerichte realisaties. Het in opmaak zijnde Instrumentendecreet stelt een verdere harmonisatie van bestaande (sectorale) instrumenten voor en introduceert nieuwe instrumenten, zoals de activiteitencontracten -en convenanten en de verhandelbare ontwikkelingsrechten. Naast het Instrumentendecreet werd in uitvoering van de strategische visie op 20 juli ook beslist over: het voorontwerp wijzigingsdecreet dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden bepaalt, de wijziging

van het Bosdecreet, het voorontwerp van decreet over de bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie en de principiële beslissing over de intergemeentelijke GECORO's. Op 15 juni besliste de Vlaamse Regering ook al over de regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden. Al deze initiatieven moeten bijdragen tot een zuiniger ruimtegebruik.

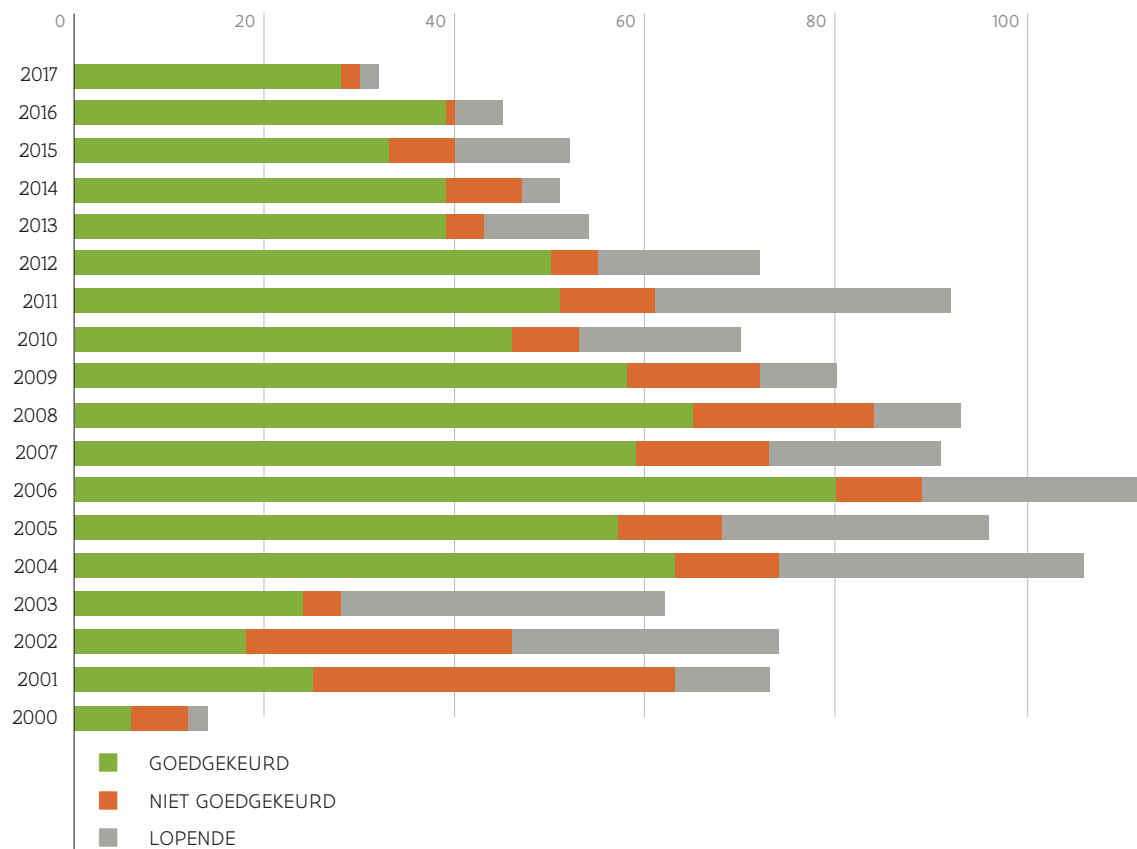
Planologische attesten

Met het Decreet ruimtelijke ordening in 1999 werden ook maatregelen genomen die meer rechtszekerheid moeten bieden⁷. Het planologische attest geeft bedrijven die gelegen zijn of willen uitbreiden in een gebied dat volgens de verordenende plannen niet bedoeld is voor hun activiteiten, de mogelijkheid om de overheid te vragen om deze activiteiten toch toe te laten en de verordenende plannen aan te passen. Het attest dat de overheid afgeeft, spreekt zich uit over het mogelijke behoud en de ontwik-

kelingsmogelijkheden van het bedrijf. Daaraan gekoppeld maakt het attest ook duidelijk of het verordenende plan zal worden aangepast. Op basis van het attest kan het bedrijf een stedenbouwkundige vergunning verkrijgen, zelfs als de huidige verordenende plannen dat niet toelaten. Zowel de gemeente, de provincie als het Vlaams Gewest leveren attesten af, elk voor de aanvragen waar zij bevoegd voor zijn.

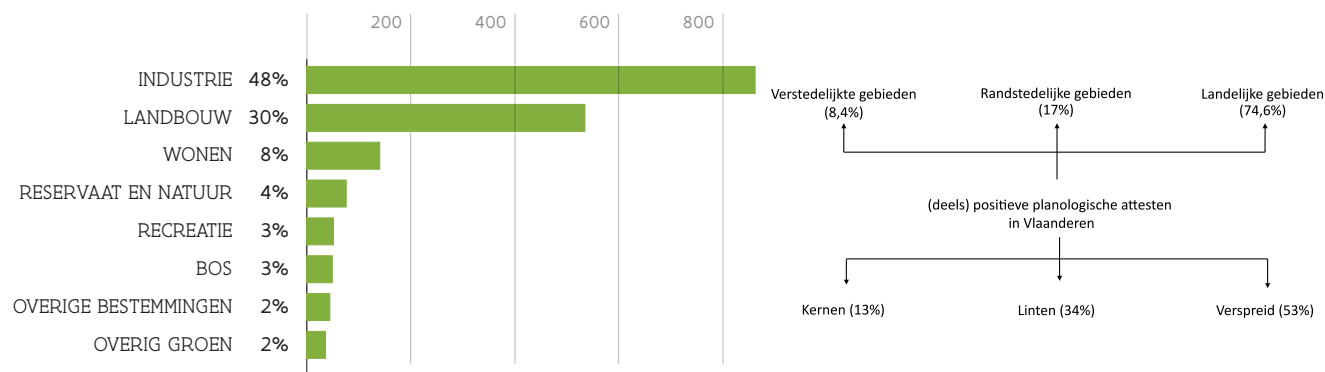
Na de introductie in de wetgeving werden er in de periode 2000-2017 ongeveer 1.300 aanvragen ingediend voor het bekomen van een planologisch attest (Figuur 2.30).

Ca. 800 (61%) van de aanvragen kreeg van de overheid een positieve of deels positieve beoordeling, waardoor deze bedrijven hun activiteiten op die locatie kunnen ontwikkelen. 16% van de aanvragen van de bedrijven werd niet goedgekeurd. Vooral in de eerste jaren (2001 en 2002) was het aandeel weigeringen zeer hoog, maar nadien werden de meeste aanvragen goedgekeurd. In 23%



FIGUUR 2.30: AANTAL INGEDIENDE PLANOLOGISCHE ATTESTEN PER JAAR EN PER BESLISSING (2000 - 2017)

[7] Het planologisch attest werd met een wijzigingsdecreet van 26 april 2000 ingevoegd in het decreet van 1999 maar beide decreten traden in werking op 1 mei 2000.



FIGUUR 2.31: AANTAL (DEELS) POSITIEVE PLANOLOGISCHE ATTESTEN VOLGENS LIGGING EN CATEGORIE VAN DE RUIMTEBOEKHOUDING

van het totaal aantal aanvragen is er tot op vandaag nog steeds geen beslissing. Dat kan diverse redenen hebben: sommige bedrijven hebben hun activiteiten verplaatst of zijn gestopt, via informeel overleg werd een oplossing gezocht op een andere locatie, en voor sommige locaties werd door de gemeente al een planningsproces opgestart. 53% van alle bedrijven die via een planologisch attest ontwikkelingsperspectieven krijgen, is niet gelegen in een kern of een lint (Figuur 2.31). De meeste bedrijven (ruim 74%) liggen in landelijk gebied. Via de planologische attesten kan een vergunning worden gegeven voor de ontwikkelingen op korte termijn, en wordt een planningsinitiatief opgestart om ook de uitbreiding op lange termijn te waarborgen. Op vandaag is slechts voor 48% van de attesten de bestemming van het verordenende plan ook effectief gewijzigd naar 'industrie'. Voor meer dan de helft van de afgeleverde gunstige attesten werden de plannen (nog) niet gewijzigd, en de meeste daarvan zijn gelegen binnen de bestemming 'agrarisch gebied'.

De voorwaarden die aan de bedrijven werden gesteld om het instrument van het planologisch attest te kunnen benutten werden meermaals gewijzigd. Initieel was het instrument bedoeld om rechtszekerheid te bieden aan bestaande bedrijven. Bedrijven die onderworpen waren aan de milieuvergunningplicht kwamen hiervoor in aanmerking. In 2002 werden de voorwaarden gewijzigd en sindsdien kunnen ook volwaardige land- of tuinbouwbedrijven of bedrijven met een omzet van minstens 250.000 euro een attest aanvragen. Belangrijk was dat vanaf dan alleen bestaande, hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte bedrijven hiervoor in aanmerking kwamen. In 2009 verviel de voorwaarde van de bedrijfsomzet en kwamen bedrijven met een milieumeldingsplicht ook in aanmerking.

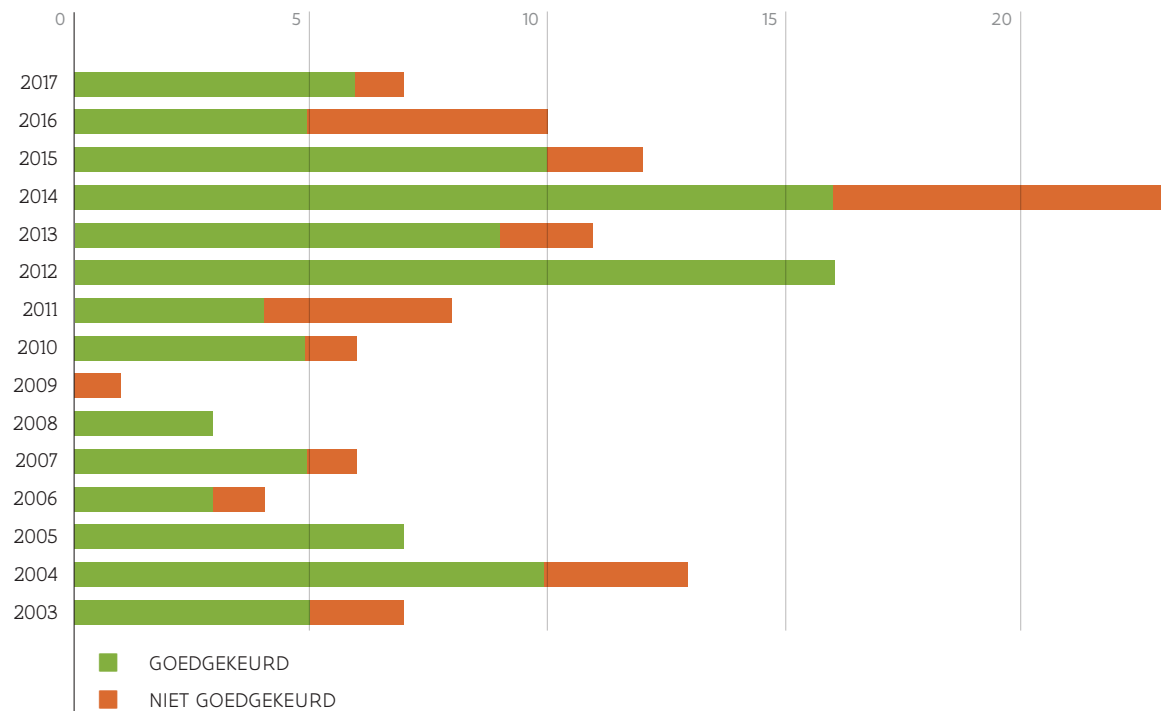
Het wijzigingsdecreet van 8 december 2017 (Vlaamse rege-

ring, 2017b) maakt het nu voor historisch gegroeide tuincentra in agrarisch gebied ook mogelijk een planologisch attest aan te vragen. Kleinhandel in agrarisch gebied is in principe een onvergunbare, zonevreemde activiteit. Dit stelde een probleem voor de vele tuincentra die ooit exclusief als telers begonnen in landbouwgebied. Verkoop is voor sommigen steeds belangrijker geworden, maar is als activiteit in landbouwgebied niet vergunbaar. Deze decreetswijziging geeft die bedrijven ook toegang tot het instrument planologisch attest.

Principieel akkoord voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied (PRIAK)

Woonuitbreidingsgebieden zijn gebieden die in de gewestplannen bestemd zijn als reservegebied voor nieuwe woningen als er een bijkomende woonbehoefte ontstaat. Het principiële akkoord werd in 2002 ingevoerd om gemeenten de mogelijkheid te geven om versneld een effectief aanbod voor wonen te realiseren binnen de woonuitbreidingsgebieden. Het akkoord dat verkregen moet worden van de deputatie is in oorsprong een voorafname op de afweging die hierrond gemaakt wordt in het ruimtelijke structuurplan. In 2009 krijgen ook particulieren de mogelijkheid om voor hun eigendom een principiële akkoord aan te vragen. Vanaf dan wordt 6% van de aanvragen ingediend door een gemeente, en de overige aanvragen gebeuren door ontwikkelaars (69%) en particulieren (35%) (Clits, 2016). Het principe volgt een gelijkwaardige logica als het planologische attest, maar dan voor wonen. Na het verkrijgen van het principiële akkoord moet de gemeente een verordenend plan opmaken om de bestemming te verankeren. Voor slechts 12% van de akkoorden vanaf 2009 werd een initiatief genomen om een plan op te maken (Clits, 2016).

Er werden in totaal 130 beslissingen genomen over

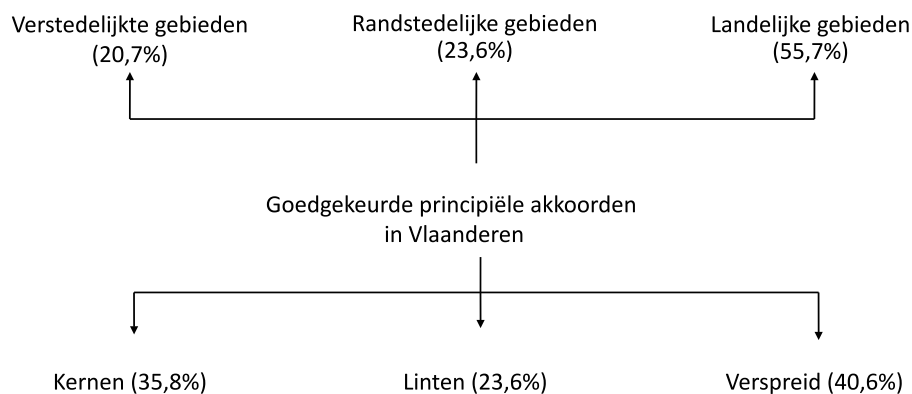


FIGUUR 2.32: AANTAL BESLISSINGEN OVER PRINCIPIËLE AKKOORDEN (2003-2017) PER JAAR

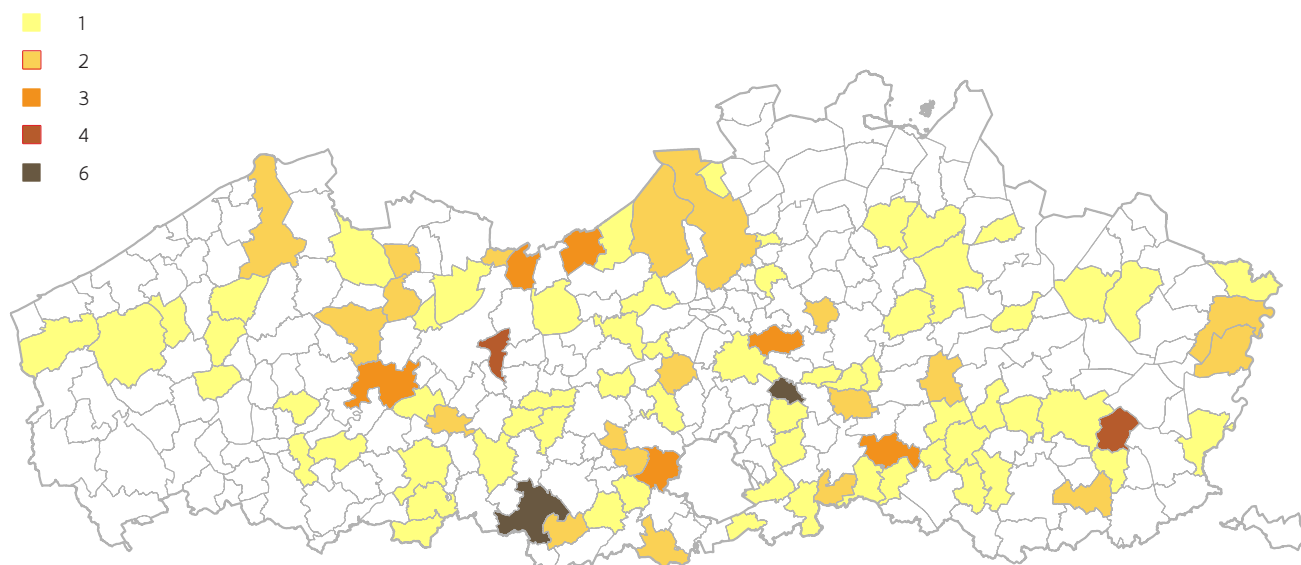
een principiële akkoord om woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen. Daarvan werd de meerderheid (ongeveer 75%) verleend en een kwart geweigerd. In de periode tot 2009 werden 40 beslissingen genomen, waarvan 80% verleend. Van 2009 tot vandaag gaat het om 90 beslissingen, waarvan driekwart werd verleend (Figuur 2.32). 55,7% van de principiële akkoorden wordt verleend in landelijk gebied, en de overige verleende akkoorden zijn

ongeveer gelijkmatig verdeeld over de verstedelijkte gebieden (20,7%) en de randstedelijke gebieden (23,6%). Ruim 35% is gelegen in een kern, en ongeveer 40% sluit niet aan op de kern of op een lint (Figuur 2.33).

Figuur 2.34 toont dat er een 4-tal gemeenten zijn met 4 tot 6 akkoorden voor het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebied op hun grondgebied, nl. Geraardsbergen (6), Boortmeerbeek (6), Destelbergen (4) en Diepenbeek (4).



FIGUUR 2.33: AANTAL VERLENDE PRINCIPËLE AKKOORDEN VOLGENS LIGGING IN DE PERIODE 2003-2017



FIGUUR 2.34: AANTAL VERLEENDE PRINCIPIËLE AKKOORDEN PER GEMEENTE IN DE PERIODE 2003-2017

Instrumenten ingevoerd vanaf 2009

In 2009 trad de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in werking. Naast aanpassingen aan de bestaande instrumenten, zoals hierboven reeds besproken, werden er ook nieuwe ruimtelijke beleidsinstrumenten ingevoerd.

Projectvergadering

Voorafgaand aan het indienen van een aanvraag tot vergunning vindt vaak informeel overleg plaats met de overheid of adviesinstanties om te zorgen voor een vlotter verloop van de officiële procedure. Omdat het een informeel overleg is en dus geen officieel standpunt oplevert, geeft het de aanvrager geen echte zekerheid. Een officieel standpunt, voorafgaand aan de vergunning, kon tot 2010 alleen verkregen worden door het aanvragen van een stedenbouwkundige attest.

In 2010 wordt de projectvergadering in het leven geroepen (Vlaamse Regering, 2010b). Op verzoek van de aanvrager wordt er een formeel overleg georganiseerd met de overheid en de adviesverlenende instanties, met de bedoeling om zekerheid te krijgen over de haalbaarheid van het project voor de vergunningsaanvraag wordt ingediend. Gegevens over projectvergaderingen voor projecten die door de gemeente worden vergund, zijn niet beschikbaar. Voor de vergaderingen voor projecten die door Vlaanderen worden vergund, werden er in de periode 2010-2016

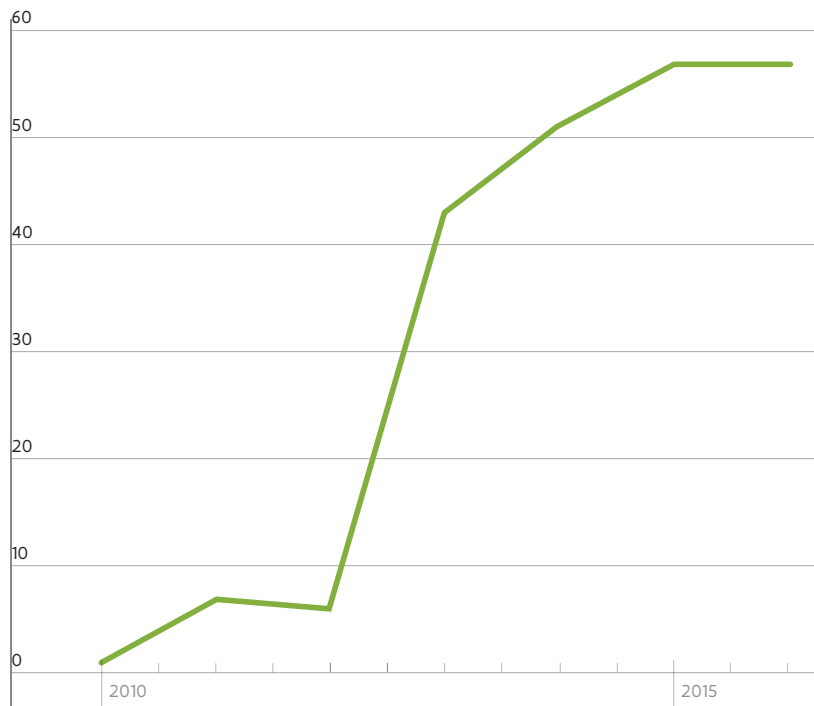
in totaal 222 aanvragen ingediend. Het gaat vooral over projecten voor scholen, parkings, windturbines en wegenwerken (Figuur 2.35).

Ongeveer 68% van de projectvergaderingen wordt gevolgd door een effectieve aanvraag. Dit leidt in de meeste gevallen ook effectief tot een stedenbouwkundige vergunning. Slechts één dossier werd uiteindelijk toch geweigerd. Bij het openbaar onderzoek van de vergunningsaanvraag kunnen elementen naar boven komen die nog niet gekend waren tijdens de projectvergadering, maar ook eventuele latere aanpassingen van het project kunnen de uiteindelijke beslissing beïnvloeden.

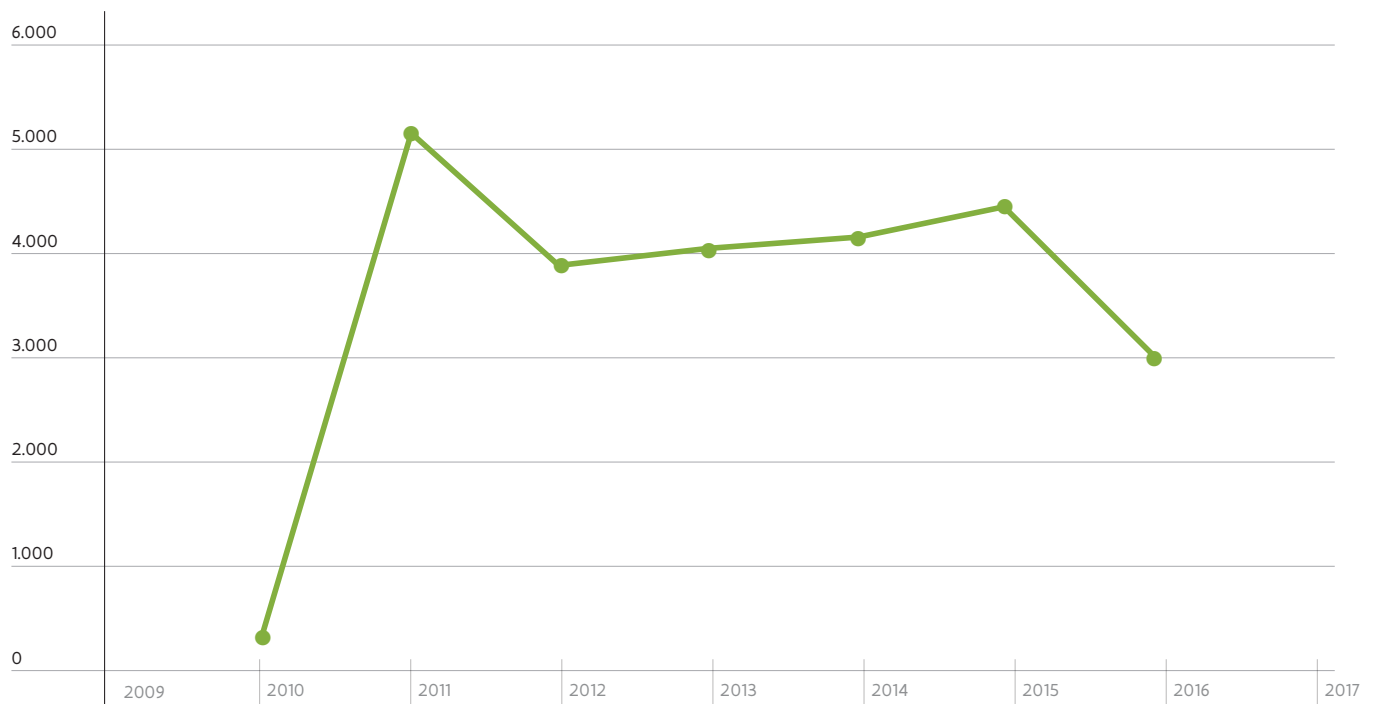
Meldingen

Na de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in 2009 werden diverse handelingen vrijgesteld van vergunning. Tegelijk werd de melding als nieuw instrument ingevoerd (Vlaamse Regering, 2010a). Naar analogie met de melding uit het milieubeleid houdt dit instrument het midden tussen een vrijgestelde handeling en een vergunning. Het gaat over handelingen waarvoor de overheid graag het overzicht bewaart, maar geen formele vergunning meer wenst af te leveren. Er werden tot nog toe 31.000 meldingen geregistreerd⁸ (Figuur 2.36). Dit komt ongeveer overeen met 7% van het totale aantal

[8] Van 3.100 meldingen geregistreerd in de vergunningregisters is de datum (of jaartal) niet gekend.



FIGUUR 2.35: AANTAL PROJECTVERGADERINGEN PER JAAR BINNEN DE BIJZONDERE PROCEDURE IN DE PERIODE 2010-2016



FIGUUR 2.36: AANTAL GEGEGENDE MELDINGEN IN HET VERGUNNINGENREGISTER IN VLAANDEREN IN DE PERIODE 2010-2016
(Departement Omgeving, 2018c)

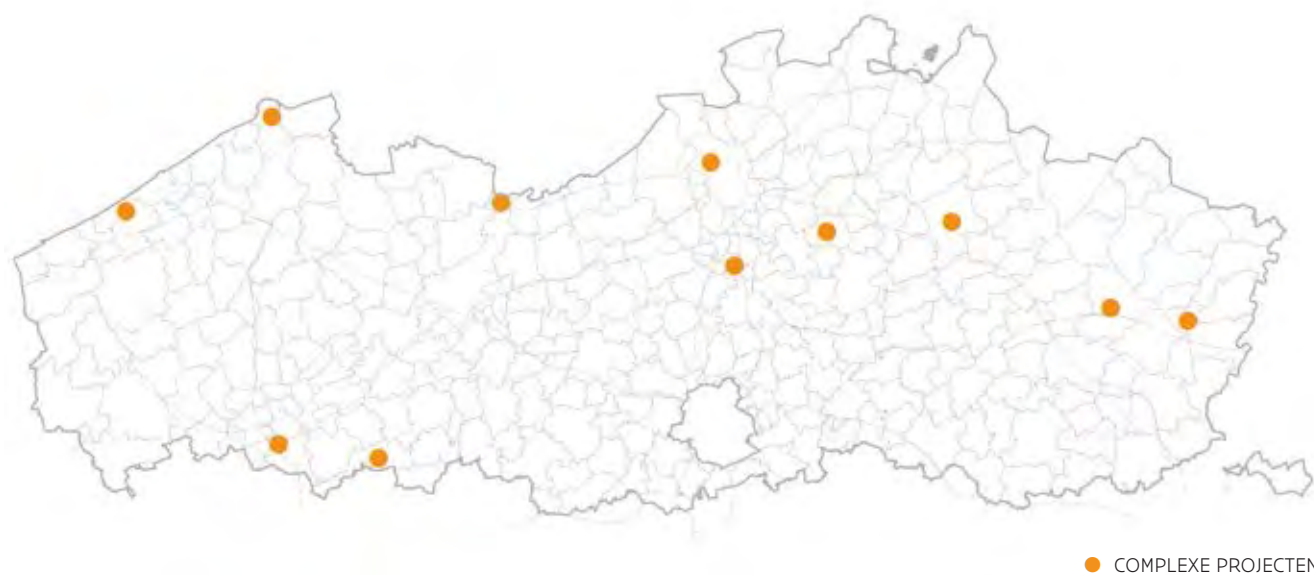
vergunningaanvragen in dezelfde periode. 85% van de meldingen gaan over handelingen binnen de bestemming 'woongebied'. Iets minder dan 7% van de meldingen gaan over het agrarische gebied. De meeste meldingen gaan over beperkte uitbreidingen van bestaande woningen, hoewel in principe ook voor sommige industriële activiteiten een melding volstaat.

Complexe projecten

In 2015 wordt het instrument 'complexe projecten' (Vlaamse Regering, 2014) ingevoerd. De bedoeling van dit instrument is om via één geïntegreerd proces voor een complex project zowel de noodzakelijke bestemmingswijziging door te voeren als de benodigde vergunningen te verlenen. Het gaat over het faciliteren van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

De bedoeling is om deze belangrijke projecten via een nieuwe procesaanpak te realiseren binnen een aanvaardbare termijn en met een zo groot mogelijk draagvlak. Het proces bestaat uit een verkenningsfase, een onderzoeksfase, een uitwerkingsfase en een uitvoeringsfase. De fases zijn gescheiden door drie vaste beslissingsmomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Als voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats.

Er lopen op dit moment 13 trajecten via het instrument complexe projecten. Het gaat over projecten rond ontsluiting (4), woonbeleid (3), havenbeleid of industrie (3), recreatie (1) en klimaat (1) of gemengd (1). Voor 11 projecten werd reeds een startbeslissing genomen (Figuur 2.37). Voor vier projecten werd ondertussen ook al een openbaar onderzoek georganiseerd in aanloop naar het voorkeursbesluit.



FIGUUR 2.37: AANTAL COMPLEXE PROJECTEN NAAR LIGGING

Fase	Aantal	Jaar startbeslissing	Aantal met raadpleging
Onderzoeksfase	7	2016	4
	3	2017	
	1	2018	
Verkenningsfase	2		
Totaal	13		4

FIGUUR 2.38: AANTAL COMPLEXE PROJECTEN NAAR STATUS

Instrumentele tendensen

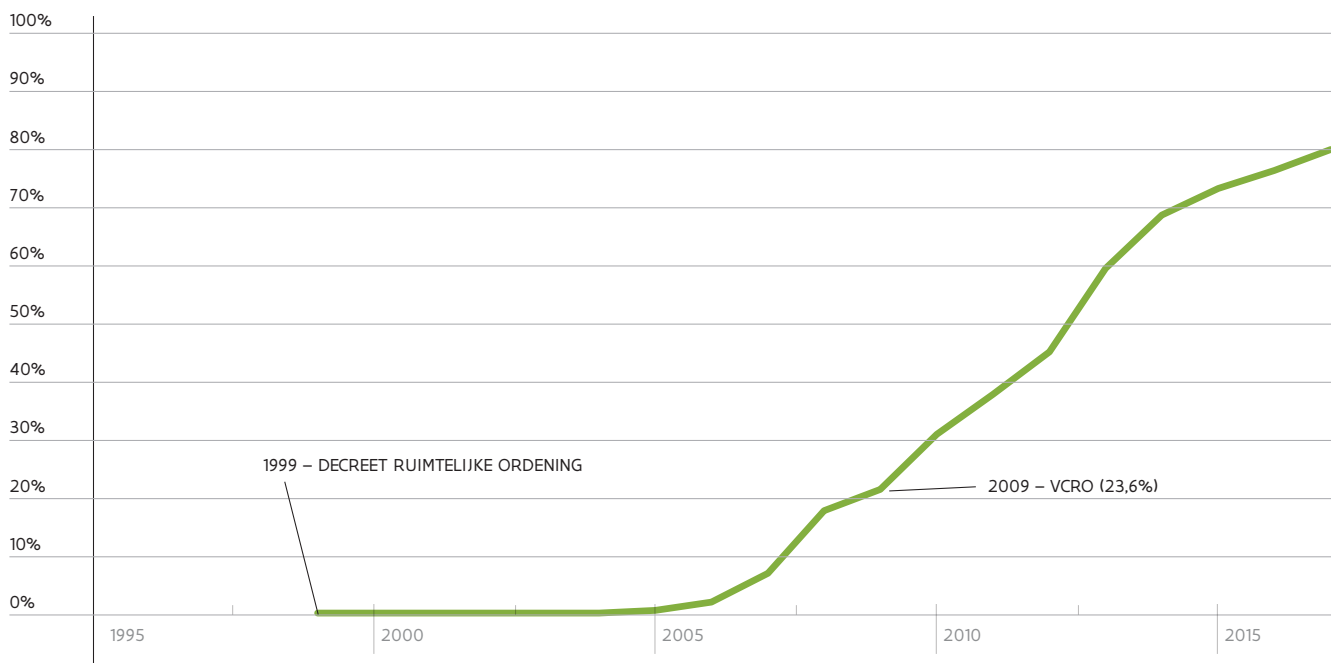
Decentralisatie

Aan het eind van de 20ste eeuw werd in het beleidsveld ruimtelijke ordening in Vlaanderen de tendens naar decentralisatie ingezet volgens het subsidiariteitsprincipe, dat geïntroduceerd werd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997) en door het sleutelen aan de plannings- en vergunningsbevoegdheden van de verschillende bestuurlijke overheden in het Planningsdecreet (Vlaamse Regering, 1996).

Het versterken van het lokale beleidsniveau werd doorgezet binnen het Decreet Ruimtelijke Ordening (Vlaamse Regering, 1999) met de introductie van een nieuwe vergunningsprocedure. Gemeenten die aan vijf voorwaarden⁹ voldoen, zogenaamde ontvoogde gemeenten, kunnen autonoom beslissen over vergunningsaanvragen. Ook de invloed van de Vlaamse overheid op het gemeentelijk vergunningsbeleid in de andere gemeenten werd afgebouwd (Vlaamse Regering, 2000, 2002).

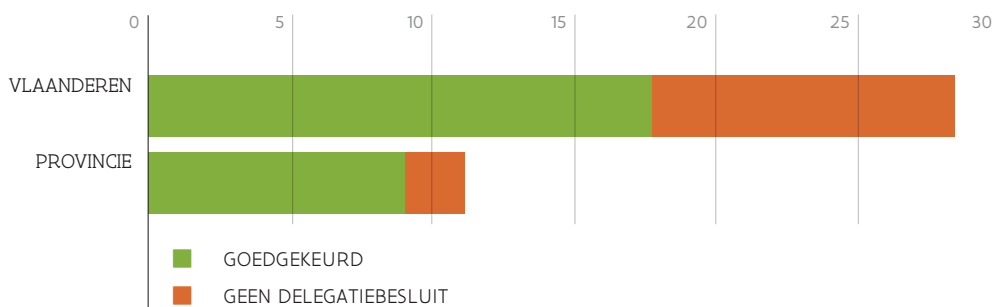
In 2009 verschoven met de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Departement RWO, 2009)

bovendien nog een aantal vergunningsbevoegdheden van het Vlaamse naar het lokale niveau. De gemeente werd bijvoorbeeld bevoegd voor het vergunnen van projecten voor sociale huisvesting, maar ook van gebouwen van algemeen belang met beperkte oppervlakte of van aanpassingen aan bestaande lokale wegen. De Vlaamse overheid blijft zelf bevoegd voor het beoordelen van vergunningsaanvragen van algemeen belang en aanvragen die worden ingediend door publieke instanties. In 2010 stelt de minister in zijn beleidsbrief (Muyters, 2010) dat het ontvoogdingsproces vertraging opliep ten opzicht van de vooropgestelde einddatum. Op dat moment waren slechts 77 gemeenten ontvoogd. De geformuleerde acties ter ondersteuning van lokale besturen (subsidies, vorming, helpdesk, sterkere opvolging ontvoogdingsvoorwaarden) hebben geleid tot een toename van het aantal ontvoogdingen. Tussen 2005 en 2017 verwerven de meeste Vlaamse gemeenten vergunningsautonomie. Vanaf 2018 vervalt het onderscheid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Alle Vlaamse gemeenten kunnen autonoom beslissen over vergunningsaanvragen.



FIGUUR 2.39: EVOLUTIE VAN HET PROCENTUEEL AANDEEL VAN DE AFGELEVERDE VERGUNNINGEN IN ONTVOOGDE GEMEENTEN, CUMULATIEF DOORHEEN DE TIJD (1999-2016)
(Departement Omgeving, 2018c)

[9] Deze voorwaarden waren : het beschikken over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar in dienst hebben en het beschikken over 3 registers (vergunningen, plannen en onbebouwde percelen) die voldoen aan de gestelde kwaliteitsvereisten.



FIGUUR 2.40: AANTAL DELEGATIE-VRAGEN PER GOEDKEURENDE OVERHEID EN PER BESLISSING (2009-2017)

In dezelfde beleidsbrief stelt de minister bovendien dat de Vlaamse overheid enkel nog om zwaarwichtige redenen zal interveniëren bij gemeentelijke vergunningsbeslissingen (Muyters, 2010). Vanaf 2012 werd een beoordelingskader ingevoerd dat het aantal beroepen ingesteld door de Vlaamse overheid tegen gemeentelijke vergunningsbeslissingen zal stroomlijnen. In de periode van oktober 2012 tot september 2013, dus gedurende 1 jaar, werden 65.900 beslissingen genomen over stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningaanvragen door lokale besturen. Na integrale afweging werden in deze periode 40 beroepen ingesteld door de leidend ambtenaar van de Vlaamse overheid.

De drie bestuursniveaus (Vlaanderen, de provincies en de gemeenten) hebben naast een gedeelde bevoegdheid voor het afleveren van vergunningen, ook een gedeelde bevoegdheid voor ruimtelijke planning. Het decreet bevat echter voor de opmaak van plannen geen lijsten met onderwerpen of materies die op elk van de drie bestuursniveaus moeten worden aangepakt (Vlaamse Regering, 1999). De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning is gebaseerd op het principe van de subsidiariteit. Dit betekent dat gemeenten, provincies en het Vlaamse Gewest alleen ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) kunnen opmaken over de elementen in uitvoering van hun eigen structuurplan. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) spreekt zich uit over de taakverdeling tussen de drie niveaus. Daarbij is er geen expliciete inhoudelijke afbakening van ruimtelijke thema's die door een gemeente, een provincie of door Vlaanderen worden behandeld (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). In de literatuur zijn er meningsverschillen over de aanpak van die taakverdeling voor plannen. Volgens Defoort (2005) en Glabeke en Buijs (2007) zijn sommige taakstellingen in het RSV ondoorzichtig geformuleerd en creëert dit rechtsonzekerheid. Anderen pleiten voor een werkbare taakverdeling waarbij verschuivingen na onderlinge

afspraken mogelijk zijn (David et al., 2003). In 2009 werd een "planologisch delegatiebeginsel" in de wetgeving opgenomen om de efficiëntie te bevorderen bij samenlopende bevoegdheden (Vlaams Parlement, 2008). Dit voorziet de mogelijkheid om die bevoegdheid, na overleg, te delegeren of door te geven aan een ander beleidsniveau. Het bestuursniveau dat er op dat moment het meest bij gebaat is om een RUP op te maken en de problemen geïntegreerd aan te pakken, zal het initiatief nemen. De taakverdeling, of het zoeken van het meest geschikte niveau, gebeurt op basis van overleg tussen de betreffende bestuursniveaus en is gekoppeld aan de schaal van de problematiek.

Sinds de invoering van die mogelijkheid werden 1.900 gemeentelijke RUP's vastgesteld, en werd voor 40 gemeentelijke RUP's een delegatie gevraagd. De meerderheid van de aanvragen werd bij de Vlaamse overheid ingediend, en de meerderheid ervan werd ook toegestaan (Figuur 2.40). De decentralisatie van diverse bevoegdheden naar het gemeentelijke niveau zorgt er alleszins voor dat de lokale overheden meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. In vergelijking met andere landen heeft Vlaanderen zeer veel en eerder kleine gemeenten. Het Witboek Interne Staatshervorming (Vlaamse Regering, 2011) geeft aan dat het verhogen van de lokale bestuurskracht daarom belangrijk is. Bestuurskracht kan gezien worden als de verhouding tussen bestuurlijke capaciteit en de opdracht die een bestuur moet vervullen (De Peuter & Bouckaert, 2004).

De Vlaamse Statistische Autoriteit publiceerde tot 2017 de lokale bestuurskrachtmonitor per gemeente, maar spitste zich niet specifiek toe op de ruimtelijke opdracht van het bestuur. Het is dan ook niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de lokale bestuurskracht op het vlak van ruimtelijk beleid. Ruimtelijke doelstellingen en ambities worden soms in vrij vage termen omschreven en zijn vaak normatief geformuleerd ("goede ruimtelijke ordening", "duurzaam", "draagkracht",...) waardoor het niet makke-

lijk is om na te gaan in hoeverre een gemeente slaagt in het behalen van haar ruimtelijke doelstellingen (Vervoort et al., 2014).

Daarnaast is het ook niet onbelangrijk om na te gaan hoe partnerschappen en het aanwenden van het beleidsnetwerk de bestuurlijke capaciteit verhogen. We weten bijvoorbeeld dat vooral de kleinere gemeenten meer ruimtelijke partnerschappen aangaan dan grotere gemeenten (Pisman et al., 2013). Het is echter niet duidelijk of dit hogere aantal ook zorgt voor een hogere bestuurlijke capaciteit.

Gewijzigde rol van de overheid

Bij het vormgeven van het ruimtelijk beleid komen responsabilisering, efficiëntie, prestatiegerichtheid en een terugtrekkende overheid meer en meer aan bod. Met het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009 “Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen” zet de Vlaamse Regering in op een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de overheid de doelstellingen vastlegt en de resultaten evalueert. En de samenleving bepaalt zelf hoe ze dit wil waarmaken (Vlaamse Regering, 2004). Het initiatief en/of de uitvoering van het ruimtelijk beleid wordt meer en meer in handen gelegd van de markt. De markt, en burgers die dat beleid mee vormgeven, worden geacht voldoende verantwoordelijk te zijn, en hebben geen overregulering en controle van de overheid nodig.

De focus verschuift dan ook van aanbodgedreven processen naar een projectgedreven aanpak. Een projectgedreven aanpak beoogt de realisatie van een specifiek project. Een aanbodgedreven proces wil met een planmatige aanpak (in een regio) een aanbod creëren voor toekomstige ontwikkelingen (bv. een afbakeningsproces, stadsontwikkelingsprojecten).

Inrichtingsstudies

Er kan bij de opmaak van een RUP voor gekozen worden om bepaalde inrichtingsaspecten (nog) niet in het plan zelf te regelen, maar wel de opmaak van een inrichtingsstudie in de voorschriften op te nemen. Op die manier wordt de inrichting van het gebied niet opgelegd door de overheid, maar laat ze dit over aan de aanvrager van een vergunning. Die inrichtingsstudie is een informatief document dat bij de vergunningsaanvraag wordt ingediend. De inrichtingsstudie bevat een voorstel voor ordening van het gebied, rekening houdend met de voorschriften in het plan en de visie van het RUP. De vergunningverlenende overheid kan dan de vergunningsaanvraag voor het geheel van de samenhangende ontwikkeling beoordelen in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de

geldende stedenbouwkundige voorschriften in het gebied (Bauwens et al., 2007).

Planologisch attest en principieel akkoord

Met de introductie van deze instrumenten wou de decreetgever inzetten op duidelijkheid en rechtszekerheid voor de burger binnen een relatief korte termijn. In 1999 was het planologisch attest bedoeld als middel om gemeenten aan te zetten om met een RUP of BPA een uitspraak te doen over de mogelijkheden voor een individueel bedrijf. Aanvankelijk was dit een informatief document, als overgangsmaatregel in afwachting van planningsinitiatieven van de gemeente. Finaal was het wel de bedoeling dat de ontwikkelingsmogelijkheden van deze bedrijven gekaderd werden in een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente (Van den Broeck et al., 2010). Al snel kreeg dit instrument meer juridisch gewicht en verdween het planmatige karakter op de achtergrond. Zo kon de aanvrager reeds een vergunning verkrijgen in afwachting van het plan. Uit de voorgaande analyse blijkt bovendien dat het planinitiatief voor 48% van de attesten werd afgerond.

Ook bij de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden is er eenzelfde evolutie, waarbij het planmatig karakter wijkt, en de rol van de overheid wijzigt. Initieel kon enkel een gemeente een principieel akkoord aanvragen, gekaderd in een woonbehoefte en visie op de woonontwikkeling in de gemeente. Vanaf 2009 kon ook een particuliere ontwikkelaar dit akkoord aanvragen, en duidelijkheid krijgen over de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn eigendom. Ook hier blijkt dat het planinitiatief uitbleef. Zoals eerder aangehaald werd een plan opgemaakt voor slechts 12% van de akkoorden verleend na 2009 (Clits, 2016).

Melding en vrijstelling van vergunning

Met het regeerakkoord 2009 – 2014 wordt volop ingezet op een klantgerichte en snelle afhandeling van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Dit is ook de periode waarin de vergunningsplicht voor bepaalde kleinere werken werd afgeschaft (Vlaamse Regering, 2010a) of vervangen door een meldingsplicht (Departement RWO, 2009; Vlaamse Regering, 2010a). Voor werken met geringe ruimtelijke impact is men van oordeel dat deze zonder (veel) formaliteiten mogen worden uitgevoerd. De rol van de overheid wordt hiervoor teruggeschroefd.

Procesvoering neemt aan belang toe

Door een toenemend opleidings- en kennispeil, grotere mondigheid en door veranderende waardeoriëntaties zijn

steeds meer burgers in staat om hun eigen belangen te verdedigen. Dat brengt ook veranderingen met zich mee in de interactie tussen burger en bestuur (Van Damme & Brans, 2010).

Afbakeningsprocessen

Sleutelbegrippen bij de introductie van een nieuwe planningsmethodiek en -hiërarchie in 1999 zijn subsidiariteit en planmatige en procesmatige benadering. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan het belang van een open planvorming en besluitvorming in een vroege fase, een zogenaamde collaboratieve aanpak (Houthaeve, 2000). Met deze aanpak wil men 2 doelstellingen bereiken, nl. inhoudelijke kwaliteit nastreven door kennis vanuit verschillende hoeken in te brengen en een draagvlak creëren bij die betrokkenen.

Bij de afbakeningsprocessen komt dit tot uiting in een globale aanpak waarbij de verschillende componenten gelijkwaardig worden onderzocht, en dit met alle betrokken actoren (Beersman & Liekens, 2000). In de praktijk was dit een leerproces met vallen en opstaan en werd de methode gaandeweg bijgeschaafd. Deze afbakeningsprocessen waren dan ook inhoudelijk, methodologisch en naar aanpak nieuw. Zo'n samenwerking tussen Vlaamse overheid, provincie en gemeente was in die periode uniek. Afbakeningsprocessen verliepen meestal ook parallel met de opmaak van provinciale en gemeentelijke structuurplannen. Dit leverde een meerwaarde op voor beide processen omdat de gemaakte keuzes doorwerking hadden in beide processen, en de inhoudelijke betrokkenheid groot was (Pisman & Van Weesenbeeck, 2000). Anderzijds vereiste dit ook veel administratieve capaciteit. Alhoewel de processen een stimulans zijn om met verschillende actoren ruimtelijk na te denken, leeft toch de indruk dat er geregeld dubbel werk wordt verricht (Voets et al., 2010).

Informele processen en instrumenten nemen een rol op

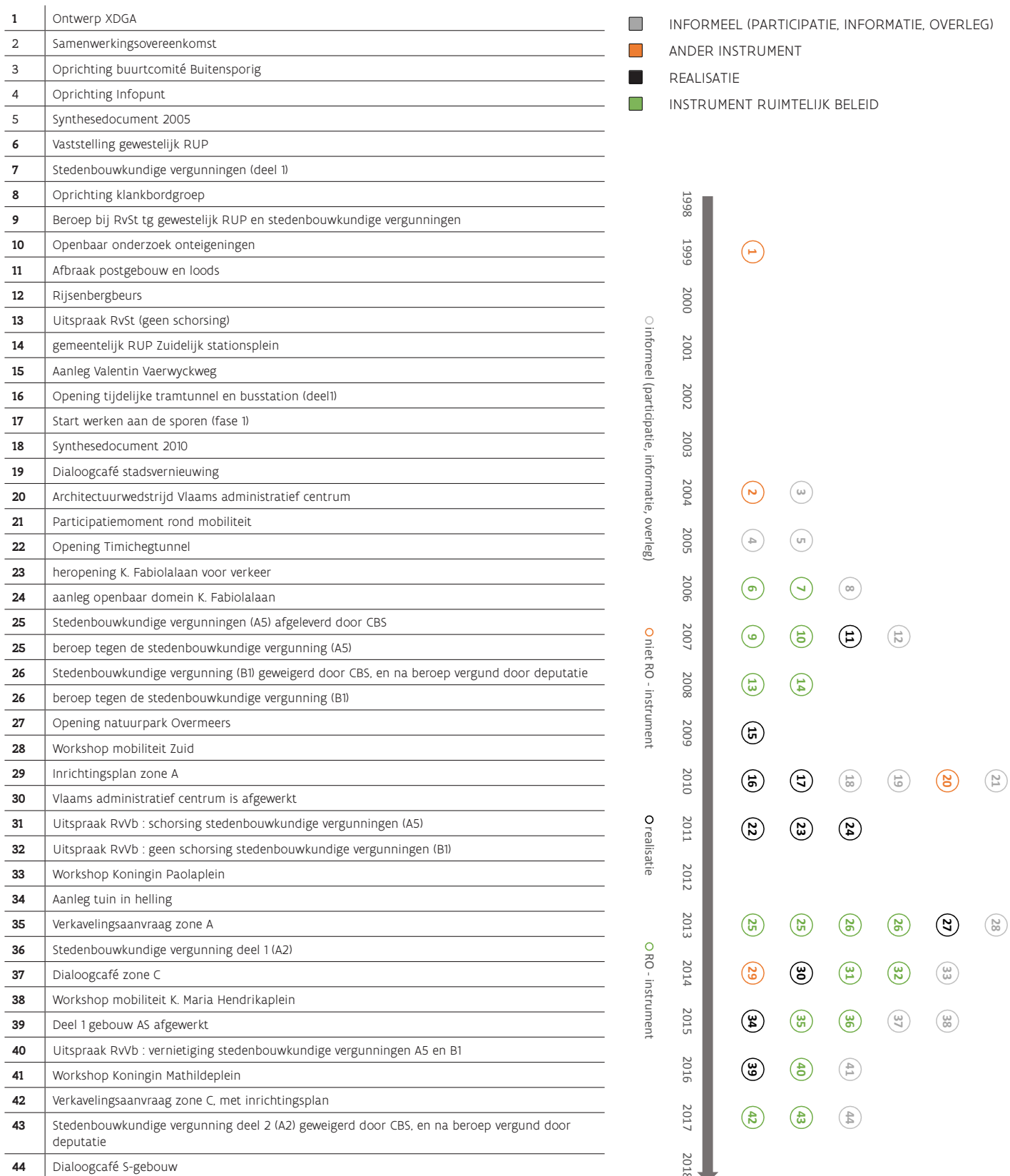
Om het ruimtelijk beleid vorm te geven is er een ruim scala aan instrumenten ter beschikking. Formele instrumenten en procedures gaan daarbij vaak gepaard met informele processen. Bij het project Gent Sint Pieters bijvoorbeeld worden doorheen de tijd verschillende initiatieven genomen om het project te realiseren (zie Figuur 2.41). Met dit project wordt de stationsomgeving in Gent aangepast aan de toenemende mobiliteitsvragen, maar ook de ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen, werken en winkelen krijgen een plaats. Daaruit blijkt dat een veelheid aan instrumenten wordt ingezet

en dat onderlinge interactie complex is (Goetelen, 2017). Uit deze case blijkt dat juridische instrumenten en niet-juridische instrumenten door elkaar worden ingezet. Het initiatief ligt bovendien niet alleen bij de overheid, maar ook burgers, het middenveld of projectontwikkelaars drukken een stempel op ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke processen verlopen zelden lineair. Initiële inzichten over een ruimtelijke ontwikkeling of ruimtelijke doelstellingen kunnen tijdens het proces bijvoorbeeld veranderen of verbreed worden door de interactie met andere actoren. Tegelijkertijd voorziet de wetgeving voor bijvoorbeeld planningsinitiatieven of het verkrijgen van een vergunning een eerder rechtlijnig traject, waarbij consultatie van andere actoren via het openbare onderzoek relatief laat in de procedure wordt voorzien. Ruimtelijke processen die onvoldoende in staat zijn om gevoeligheden vooraf te ondervangen, kunnen hierdoor tijdens de procedure in de problemen komen.

Om hiermee om te gaan zet de Vlaamse overheid de laatste decennia ook meer in op participatieprocessen, collaboratieve planning of nieuwe vormen van samenwerking die de formele besluitvorming rond ruimtelijke ontwikkelingen ondersteunen (Devisch et al., 2017; Terry et al., 2018). Voorbeelden vindt men binnen de verschillende vormen van gebiedswerking (TOP-projecten, strategische projecten,...). Binnen deze processen nemen actoren verschillende rollen op en worden ook diverse informele instrumenten ingezet om met de spanningen en tegenstrijdigheden om te kunnen gaan. (Devisch et al., 2017). Infomomenten, workshops, ontwerpwedstrijden, klankbordgroepen, syntheserapporten en inrichtingsplannen worden daardoor ook belangrijker om tot concrete realisaties te komen.

Vereenvoudiging van regels en procedures, ambities versus praktijk

Uit de memorie van toelichting bij de VCRO in 2009 blijkt dat vereenvoudigen en afstemmen van procedures een speerpunt is opdat projecten van maatschappelijk en strategisch belang geen onnodige vertragingen zouden oplopen. Vereenvoudiging is echter doorheen de jaren altijd een speerpunt geweest van de Vlaamse Regering. Korte beslissings- en doorlooptijden, afstemmen van procedures en transparante regelgeving moeten duidelijkheid bieden. In de praktijk heeft dit op vandaag geresulteerd in meerdere wetten, wetswijzigingen en bijsturing ervan. Dat regelgeving wordt bijgesteld naar aanleiding van opduikende concrete eisen of vooruitschrijdende



FIGUUR 2.41: TIJDLIJN PROJECT GENT SINT PIETERS
(Goetelen, 2017)

inzichten is op zich een goede zaak. Toch leeft het idee dat “het beoefenen van het metier daardoor bij wijlen een hachelijke onderneming wordt”. Zeker als deze wijzigingen aan decreten ook nog eens gefaseerd in werking treden (Debersaques & Ronse, 2016).

VCRO legt in 2009 het accent op vereenvoudiging

De VCRO voorzag in 2009 in een aantal maatregelen en bepalingen met het oog op vereenvoudiging van procedures, en transparantere regelgeving (Vlaams Parlement, 2008). De maximale beslissingstermijn voor vergunningsaanvragen werd beperkt, en het onderscheid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten werd geschrapt. In dezelfde periode werd de vergunningsplicht afgeschaft voor bepaalde kleinere werken (Vlaamse Regering, 2010a) of vervangen door een meldingsplicht (Departement RWO, 2009; Vlaamse Regering, 2010a). Voordien was er geen dwingende termijn waaraan een (lokale) overheid zich moest houden om een beslissing te nemen over een vergunningsaanvraag. Daardoor verliep er soms veel tijd tussen de indiening van een aanvraag en de beslissing. Bovendien was er voor tal van kleine werken een vergunning vereist.

Deze veranderingen zorgden ervoor dat er voor minder zaken een vergunning moest worden aangevraagd en gaf de aanvrager meer zekerheid over de termijn waarop een beslissing moest worden genomen. Veel zaken zijn vrijgesteld van vergunning, maar zeker niet alles. Ook bij werken waarvoor louter een melding moet gebeuren, zijn er enkele randvoorwaarden. Veel hangt af van de bestemming, de voorschriften, de bestaande constructie en/of de geplande werken. Iedereen wordt geacht de wet te kennen, maar weet iedereen of zijn woning in een beschermd landschap ligt? Of in ruimtelijk kwetsbaar gebied? Of de gemeente een bouwverordening heeft die strijdige voorschriften bevat? De gemeenten Evergem en Aalter opteerden er bijvoorbeeld voor om de meldingsplichtige werken opnieuw vergunningplichtig te maken, zodat de meldingsplicht in die gemeenten de facto niet bestaat (Hubeau et al., 2012).

Ook procedures bij plannen werden vereenvoudigd. De beleidspraktijk wordt geconfronteerd met situaties waarbij belangrijke en urgente ruimtelijke projecten met ruime strategische en maatschappelijke relevantie niet tijdig kunnen worden gerealiseerd wegens een onverenigbaarheid met een uitvoeringsplan en/of opties in het structuurplan van het betrokken beleidsniveau. Er werd een geïntegreerde procedure ingeschreven waarbij het RUP en de noodzakelijke wijziging aan het structuur-

plan gelijktijdig kunnen worden behandeld. De delegatieregeling voorziet dat overheden afspraken kunnen maken over wie het plan opstelt voor een gebied (Vlaams Parlement, 2008). En met het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2009 (Vlaamse Regering, 2009) kunnen ook handelingen van algemeen belang vergund worden zonder dat hiervoor een RUP moet worden opgemaakt.

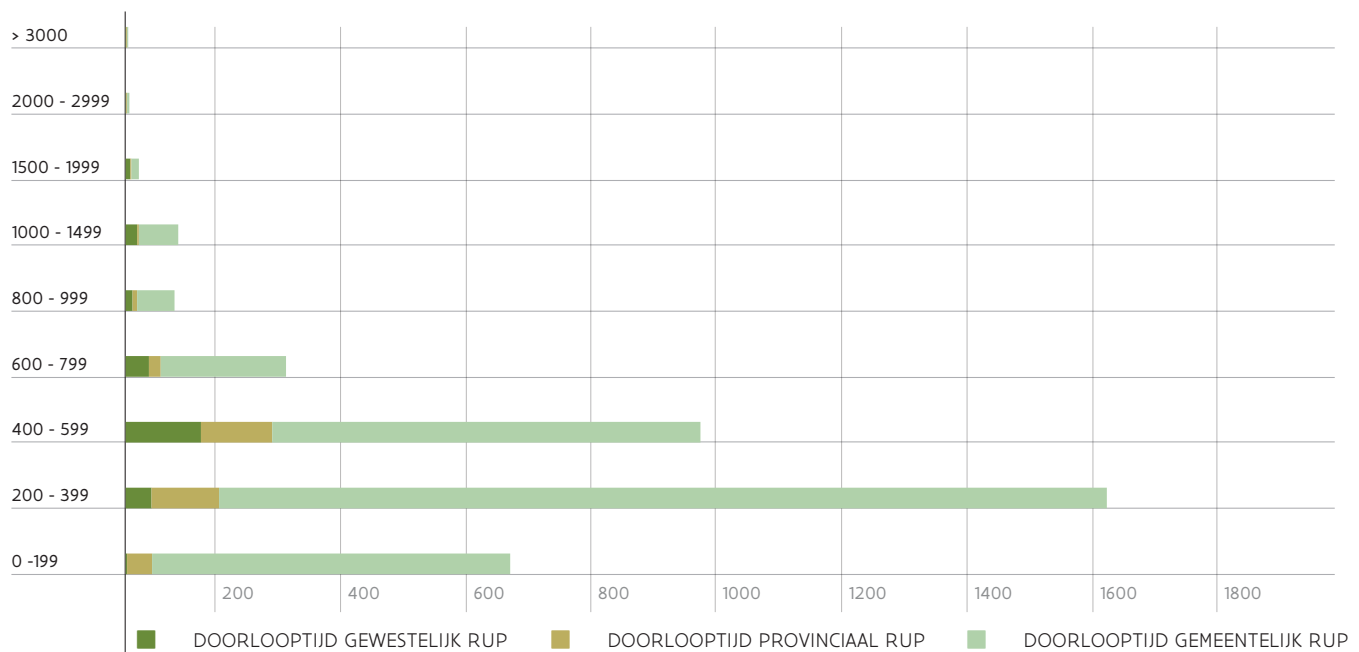
De uiteindelijke goedkeuringstermijn van een RUP blijkt echter niet zo problematisch, want driekwart van de gemeentelijke en provinciale plannen is binnen het jaar afgerond, en driekwart van de gewestelijke RUP's binnen de 2 jaar (Figuur 2.42). Uit de grafiek blijkt ook dat de vereenvoudiging van de procedure in de praktijk weinig verschil maakt. Vaak hebben vertragingen te maken met de gekoppelde processen zoals de MER-procedures, maar ook met tussenkomsten van de Raad van State (Voets et al., 2010). Meer nog dan door aanpassingen van procedures voor de opmaak van plannen en de behandeling van vergunningen (formele procedures, MER, plannen,...) is vooral veel winst te verwachten van een goed voortraject met tijdige, getrapte en volgehouden politieke besluitvorming, een sterk, gemandateerd procesmanagement en een volgehouden en professioneel gemanaged proces van betrokkenheid, inspraak en participatie van bij de aanvang van het proces tot aan de effectieve realisatie (Commissie Investeringsprojecten, 2010; Commissie Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten, 2010).

Een goed voortraject van zo'n plan, waarbij de betrokkenen samen worden gebracht en via open overleg en onderhandeling aan een gedragen plan werken, blijkt van essentieel belang en kan ook latere juridische procedures vermijden. Dit voortraject vraagt veel tijd, en zit niet vervat in een officiële procedure. Hierover zijn dan ook geen globale gegevens gekend.

(Investerings-)projecten vragen een andere aanpak

De Vlaamse regering richtte in 2010 een Commissie Investeringsprojecten op, de 'Commissie Berx'. Ook het Vlaams Parlement richtte een commissie ad hoc Versneling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (de 'Commissie Sauwens') op. De commissies kregen de opdracht om voorstellen uit te werken voor een verbetering van de besluitvorming rond grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken.

De nieuwe procesaanpak zoals geïntroduceerd met het Decreet complexe projecten in 2015 moet ervoor zorgen dat projecten gestroomlijnder, optimaler en efficiënt verlopen (Departement Omgeving, 2018a). Naast het



FIGUUR 2.42: DOORLOOPTIJD (DAGEN) VANAF PLENAIRE VERGADERING TOT GOEDKEURING PER TYPE RUP

belang van het bouwen aan een draagvlak vroeg in het proces, worden ook procedures op elkaar afgestemd:

- Parallel uitvoeren van onderzoeken en beoordelingen: deze onderzoeken gebeuren op die manier op een geïntegreerde wijze, vertrekkend van een gelijke startbasis. Zo verloopt het proces sneller (parallel i.p.v. op elkaar volgend), maar ook beter, want de resultaten zijn op elkaar afgestemd.
- Integreeren van openbare onderzoeken: de resultaten van de verschillende onderzoeken en de resultaten van de verschillende beoordelingen worden via één openbaar onderzoek aan het publiek voorgelegd.
- Parallele procedures in de uitwerkingsfase: door een geïntegreerde plannings- en vergunningsprocedure kan tijds winst gerealiseerd worden.

Generiek en genereus vergunningenbeleid

Het nieuwe Decreet op de ruimtelijke ordening (1999) en vooral de vele latere aanpassingen hebben een ambigu karakter, met een strikte visie op de nieuwe planningsinstrumenten enerzijds, en een generiek vergunningsbeleid anderzijds. Het vergunningensysteem is sterk afgestemd op de individuele initiatiefnemer (verjaring van bouwmissdrijven, meer afwijkingmogelijkheden, basisrechten voor zonevremde constructies, enz.). De rode draad is dat er steeds meer 'rechten' worden geformuleerd voor activiteiten die niet zijn afgestemd op de bestemming. Een

groot aantal woningen ligt in openruimtebestemmingen en talrijke zonevremde bedrijven vinden hun oorsprong in voormalige landbouwbedrijfszaten. In de openruimtebestemmingen (zeker in de landbouwbestemming) neemt daardoor de discrepantie toe tussen de beoogde bestemming, en dus de visie op de ontwikkeling van dat gebied, en het feitelijk gebruik. Daardoor vergroot de kans dat bepaalde functies vergund worden op slecht gelegen locaties in de open ruimte (Bomans et al., 2017).

De onderstaande Figuur 2.43 geeft een overzicht van alle versoepelingen in de regelgeving van 2000 tot en met 2016. In 2002 werd in het decreet een niet-aflopende regeling voor zonevremde woningen opgenomen. Daardoor zijn er vandaag veel mogelijkheden voor uitbreiding en herbouw, waarbij het landschappelijk beeld van de woning aanzienlijk kan worden gewijzigd. Hierdoor wordt urban sprawl niet alleen in stand gehouden, ook de voetafdruk ervan groeit (Tempels et al., 2012).

Figuur 2.44 geeft weer waar de zonevremde vergunningen zijn gesitueerd. 80,2% van de zonevremde vergunningen in de periode 1980-2016 is verleend in een landelijke context. In totaal gaat het hier om 83.800 vergunningen in landelijk Vlaanderen. De laatste 10 jaar is 35% van de afgeleverde zonevremde vergunningen voor een nieuwbouwwoning.

In totaal kunnen 9,3% van alle vergunningen voor nieuwbouwwoningen als zonevremd worden beschouwd,

2000	Verruiming vergunningsplichtige functiewijzigingen
2002	Basisrechten voor zonevreemde constructies
2003	Verruiming van mogelijkheden voor zonevreemde woningen
2005	Landschappelijk waardevol agrarisch gebied is niet langer kwetsbaar gebied
2006	Versoepeling voorwaarden inzake minimale weguitrusting
2009	Basisrechten voor zonevreemde constructies
2009	Herbouwen van een zonevreemde woning op dezelfde plaats of op een gewijzigde plaats
2009	Uitbreiden van zonevreemde woningen
2009	Zelfs recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies kunnen heropgebouwd worden
2009	Bij vernieling of beschadiging kunnen ze ook in kwetsbaar gebied opnieuw worden opgebouwd
2009	Afwijken van bestemmingsvoorschriften kan voor het wijzigen van de functies van een gebouw
2009	Tijdelijk en permanent woonrecht in weekendverblijfszones
2009	Invoering van het clicheringsmechanisme
2009	Planologische attesten voor zonevreemde bedrijven worden uitgebreid voor alle bedrijven die beschikken over een milieuvergunning voor volwaardige land- en tuinbouwbedrijven + anticipatieve vergunning
2010	Verruiming van de handelingen van algemeen belang + positieve anticipatie
2010	Invoering meldingsplicht en vrijstellingenbesluit
2012	Invoering van de afwerkingsregel
2014	Tijdelijk en permanent woonrecht in weekendverblijfszones
2014	Verruiming afwijkingsmogelijkheden in industriegebieden
2015	Versoepelingen in het vrijstellingenbesluit
2016	Ook zonevreemde constructies (bv. bedrijven) kunnen verbouwen en herbouwen op dezelfde of een gewijzigde plaats
2016	Principieel akkoord voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden
2016	Uitbreiden en aanpassen van zonevreemde constructies
2016	Planologische attesten voor zonevreemde bedrijven worden uitgebreid voor alle bedrijven die beschikken over een milieuvergunning voor volwaardige land- en tuinbouwbedrijven. Hiermee wordt een oplossing voorzien voor historisch gegroeide tuincentra binnen agrarisch gebied die naar aanleiding van schaalvergroting en branchevervaging voor (een deel van) hun functie zonevreemd zijn geworden

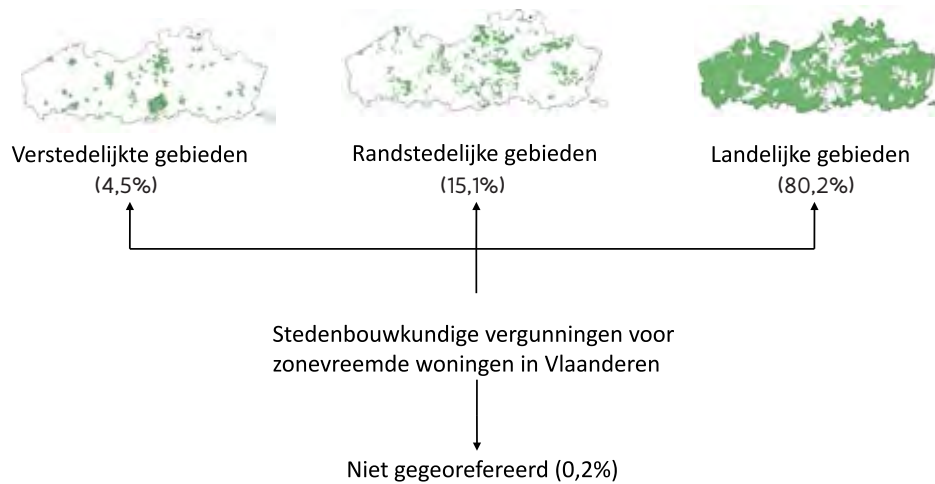
FIGUUR 2.43: OVERZICHT VAN VERSOEPELINGEN IN DE REGELGEVING (COPPENS & VLOEBERGH, 2017)

en 10,8% van de vergunningen voor verbouwingen aan woningen zijn zonevreemd gesitueerd (periode 1980-2016).

Tussen 1972 en 1993 bestond de mogelijkheid om een nieuwe woning te bouwen in afwijking van de geldende bestemming wanneer het te bebouwen perceel gelegen is in een huizengroep. Deze zogenaamde opvolregel werd afgevoerd in 1993, maar in 2009 werd een nieuwe, beperkte versie van de opvolregel ingevoerd, die het mogelijk maakt om één bijkomende woning aan te bouwen tegen de blinde muur van een bestaande woning, ongeacht de bestemmingszone. Het kwantitatief effect hiervan moet

verder worden onderzocht, maar in ieder geval zorgt deze regelgeving generiek (zonder specifieke beoordeling van de lokale context) voor bijkomende woningen ook in bestemmingen die daarvoor niet werden voorzien.

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, maakt functiewijzigingen mogelijk 'voor een niet-verkrot, vergund gebouw dat bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, gelegen langs een voldoende uitgeruste weg en niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied of overstromingsgebied'. Het beleid dat de mogelijkheden voor functiewijzigingen



FIGUUR 2.44: AANDEEL ZONEVREEMDE VERGUNNINGEN (1980-2016)

(Departement Omgeving, 2018c)

vastlegt, is zeer generiek en houdt geen rekening met de context- en gebiedsfactoren die maken dat een functiewijziging op de ene plek meer of minder gewenst is dan op de andere. Functiewijzigingen kunnen leiden tot een waardevolle invulling van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen die geen landbouwtoekomst meer hebben. Verder kunnen heel wat functiewijzigingen worden aangevraagd op basis van huidige decretale mogelijkheden, om dan in een tweede fase gepaard te gaan met een ingrijpende herbouw, wat resulteert in een economische vestiging op een plaats die hiervoor niet altijd geschikt is. De verandering gebeurt met andere woorden vaak zo geleidelijk dat de (latere) impact op het eerste zicht onzichtbaar is (Bomans et al., 2017).

Rechtszekerheid door (sectorale) plannen

Het was de bedoeling dat de RUP's uitvoering zouden geven aan de lange termijnvisie van de bijhorende structuurplannen.

De afgelopen jaren hebben heel wat overheden (vooral gemeenten) RUP's gemaakt die als doel hebben om bestaande, vooral zonevreemde, activiteiten ter plaatse te bevestigen. In sommige gevallen worden uitbreidingsmogelijkheden voorzien, maar vaak beperkt het RUP zich tot een juridische correctie van het gewestplan. Het RUP wordt gebruikt om rechtszekerheid te creëren en als toetsingskader voor vergunningen.

Figuur 2.45 toont de evolutie van de oppervlakte van het aantal gemeentelijke plannen (BPA's of RUP's) voor zonevreemde activiteiten. Er werden zowel plannen opgesteld voor zonevreemde woningen, als voor

zonevreemde bedrijven en voor zonevreemde sport- en recreatieconstructies. Deze praktijk werd door de hogere overheid gestimuleerd door diverse omzendbrieven.

De generieke regelgeving over zonevreemde woningen maakt het opmaken van sectorale RUP's voor wonen vandaag grotendeels overbodig.

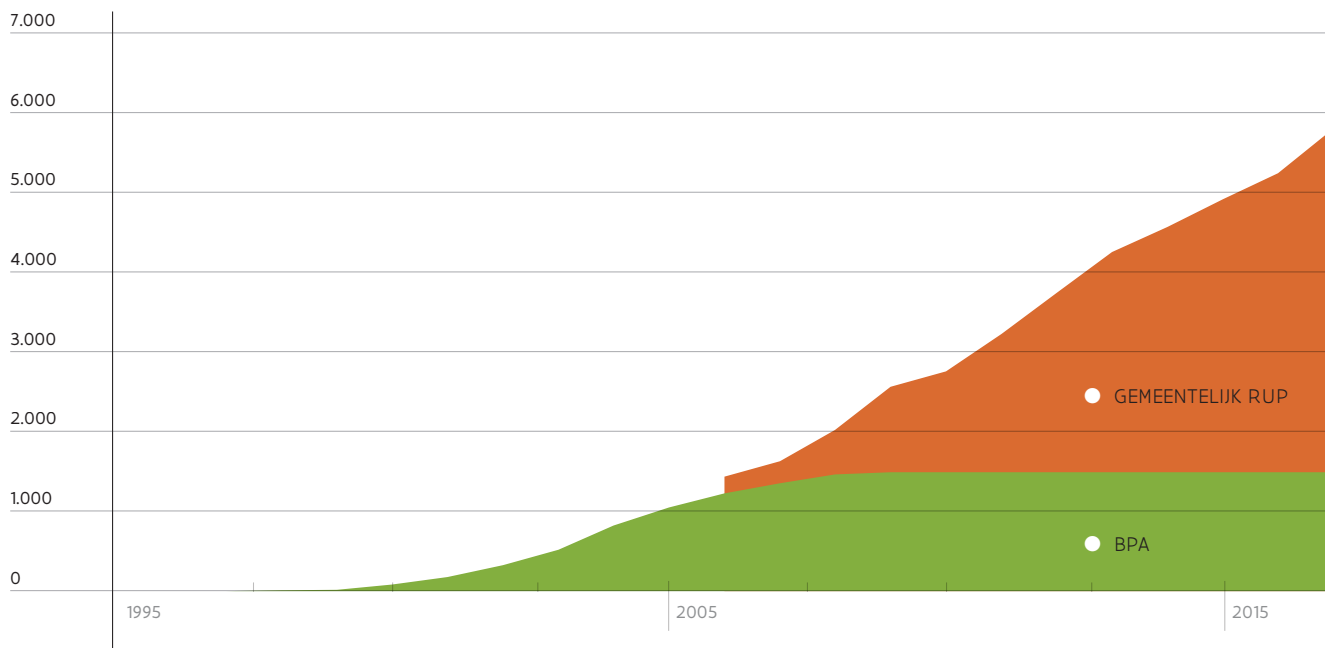
Thematische verbreding

Eén van de opvallendste trends van de afgelopen jaren is de thematische verbreding van ruimtelijke ordening naar omgeving. Deze verbreding is zowel van toepassing op de instrumenten als op de inhoud van het ruimtelijk beleid. Ze kadert binnen een globale Europese trend waarbij meer en meer gestreefd wordt naar gemeenschappelijke beleidsagenda's over de verschillende beleidsdomeinen heen (Nadin et al., 2018).

In dit hoofdstuk werden hiervan al veel voorbeelden gegeven.

Door de recente integratie van de milieuvergunning, de verkavelingsvergunning, de socio-economische vergunning, de natuurvergunning en de stedenbouwkundige vergunning tot de omgevingsvergunning is een duidelijke verbreding naar milieuthema's zichtbaar.

Ook de integratie van de milieueffectenrapportage en andere effectenbeoordelingen in het vergunnings- en planingsproces is relevant. In het kader van de vernieuwde RUP-procedure kan een 'verbrede' stedenbouwkundige verordening worden opgemaakt om bepaalde effectmilderende maatregelen verordenend vast te leggen, die de voorspelde milieueffecten in de plan-MER kunnen voorkomen. De verordening kan voorschriften bevatten die



FIGUUR 2.45: EVOLUTIE VAN DE OPPERVLAKTE (HA) IN GEMEENTELIJKE PLANNEN OM ZONEVREEMDE ACTIVITEITEN (WONEN, BEDRIJFVIGHEID, SPORT EN RECREATIE) ZONE-EIGEN TE MAKEN, CUMULATIEF IN DE TIJD

niet ‘stedenbouwkundig’ zijn, maar eerder milieugerelateerd en die gekoppeld worden aan bv. exploitaties, of die bepaalde cumulatieve immissieplafonds voor specifieke gebieden kunnen vastleggen.

De oprichting van het Departement Omgeving op Vlaams niveau zorgt voor een betere afstemming van milieuthema’s met ruimtelijke aspecten.

Ook inhoudelijk wordt hierop ingespeeld. In hoofdstuk 9 ‘Ruimte voor integratie’ wordt toegelicht hoe het begrip ruimtelijke kwaliteit langzaam evolueert naar het concept omgevingskwaliteit, waarbij naast ruimtelijke elementen

ook milieuaspecten aan bod komen. Hoofdstuk 6 ‘Ruimte voor mobiliteit’ besteedt aandacht aan ‘hinderaspecten’ veroorzaakt door gemotoriseerd verkeer.

De inhoudelijke verbreding van ruimte naar omgeving is zeker niet enkel op Vlaams niveau een trend. Recent keurde het Antwerpse college van burgemeester en schepenen een beoordelingskader goed, waarmee voortaan rekening gehouden wordt met luchtkwaliteit en omgevingslawaai bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor nieuwe of de uitbreiding van bestaande scholen en kinderdagverblijven (stad Antwerpen, 2018).

Bronnen

- **Albrechts, L., & Meuris, F.** (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies Belgium* (Vol. 28 B). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- **Bauwens, M., De Waele, T., & Vandevyvere, W.** (2007). Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP. *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*.
- **Bergmans, A., Bollen, B., Francis, C., Crabbé, A., Craps, M., De Poortere, C., Goossens, Y., Heutz, G., Luyten, D., Neuvel, J., Oorts, K., Schoefs, J., Schrooten, G., Stevens, D., & Vermoesen, K.** (2017). *Met inzicht ruimtelijk plannen en vergunnen* (B. Hubeau & G. Vloebergh Eds.). Brugge: Die Keure.
- **Bomans, K., Dugernier, M., Debacker, W., Poelmans, L., De Nocker, L., De Weerd, Y., & Hoppenbrouwers, M.** (2017). Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving. Brussel.
- **Claeys, M., De Coutere, S., De Roo, K., Leinfelder, H., & Van de Genachte, G.** (2015). Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen. Brussel.
- **Clits, C.** (2016). Een evaluatie onderzoek van de aanvragen tot principiële akkoord, masterproef. (pp. 132). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- **Commissie Investeringsprojecten.** (2010). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten.
- **Commissie Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten.** (2010). Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten.
- **Coppens, T., & Vloebergh, G.** (2017). Een paar kritische bemerkingen in de kantlijn van het BRV. Ruimte, 52-57.
- **David, P., Leinfelder, H., Pisman, A., & Totte, P.** (2003). *De kunstige nuance tussen een realistische en een expressionistische mozaïek: subsidiariteit in de praktijk*. Paper presented at the Plandag 2013, De cultuur van het bestuur. Over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken.
- **De Coutere, S., Lammerant, J., & Van de Genachte, G.** (2009). Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU, uitgevoerd in opdracht van het Departement RWO, afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.
- **De Peuter, B., & Bouckaert, G.** (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar een modellering van een Vlaams design*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- **Debersaques, G., & Ronse, S.** (2016). Het verzameldecreet : een update van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 81.
- **Defoort, P.-J.** (2005). Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie? *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw* (40), 281-335.
- **Departement Leefmilieu Natuur en Energie.** (2015). *Richtlijnenboek milieueffectenrapportage*, oktober 2015. Brussel.
- **Departement Omgeving.** (2018a). Instrumentendecreet: stand van zaken. (<http://www.ruimtelijkeordering.be/instrumentendecreet>)
- **Departement Omgeving.** (2018b). *Wegwijzer codextrein. Wijzigingsdecreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving. Versie 25/4/2018*. Brussel: Departement Omgeving.
- **Departement Omgeving.** (2018c). Vergunningenregister Vlaams gewest.
- **Departement RWO (Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed).** (2009). *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officiële coördinatie versie september 2009*. Brussel: Vanden Broele.

- **Devisch, O., Huybrechts, L., & Stieglitz, J.** (2017). Leren participeren. Leren van participatieprocessen in ruimtelijke planning, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving. Brussel.
- **Dienst van de Bestuursrechtcolleges.** (2018). Jaarverslagen Raad voor Vergunningsbetwistingen. (<http://www.dbr.be/jaarverslagen>).
- **Europees Parlement, & Raad van Europa.** (2003). *RICHTLIJN 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programm's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.*
- **Glabeke, A., & Buijs, X.** (2007). Taakstellingen: wie is bevoegd voor wat? *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 284-291.
- **Goetelen, C.** (2017). Het gewestelijk RUP stationsomgeving Gent Sint-Pieters, masterproef. Gent: Universiteit Gent.
- **Houthaeye, R.** (2000). Afbakening van stedelijke gebieden : de kritische collaboratieve en communicatieve toets. *Ruimte & Planning*, 20(2).
- **Hubeau, B. (Ed.)** (2011). *Ruimtelijke ordening voor beginners*. Brugge: die Keure.
- **Hubeau, B., Defoort, P.-J., Debersaques, G., & Vandevyvere, W. (Eds.)**. (2012). *Lexicon vijftig jaar Stedenbouwwet*. Brugge: die Keure.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (1997). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (2003). Overzicht van de wijzigingen in de publicatie Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen integrale versie door de herziening van 12 december 2003 (pp. 12). Brussel.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (2010). Actualisering en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (pp. 28). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Afdeling Ruimtelijke Planning - Departement RWO.
- **Muyters, P.** (2010). *Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening 2010 - 2011*. Brussel.
- **Nadin, V., Zonneveld, W., Piskorek, K., Stead, D., Fernandez Maldonado, A. M., Dabrowski, M., Mulassano, N., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., Cotella, G., Rivolin, U. J., Solly, A., Berisha, E., Pede, E., Seardo, B. M., Komornicki, T., Goch, K., Lüer, C., Böhme, K., Nedovic-Budic, Z., Williams, B., Varghese, J., Pamer, Z., Reimer, M., & Münter, A.** (2018). COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-18. Final Report (pp. 69). Luxembourg.
- **Pisman, A., & Van Weesenbeeck, P.** (2000). Afbakening van stedelijke gebieden: methodiek en proces. *Ruimte & Planning*, 20(2).
- **Pisman, A., Vervoort, P., & Loris, I.** (2013). *Inter-communal cooperation and spatial planning in Flanders*. Paper presented at the EURA Conference: cities as seedbeds for innovation, Enschede, Nederland.
- **Ruimte Vlaanderen.** (2013). Monitoringsrapport effectieve planbatenheffing - eindrapport 30 oktober 2013. Brussel.
- **stad Antwerpen.** (2018). Duurzame stad - Beoordelingskader luchtkwaliteit en geluidshinder bij planning van gevoelige bestemmingen (CBS 02/05/2018).
- **Tempels, B., Verbeek, T., Pisman, A., & Allaert, G.** (2012). Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte. Een vergelijkende studie naar vijf transformaties. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- **Terry, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B., & Claeys, M.** (2018). Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving. Brussel: Departement Omgeving.
- **UNECE.** (1998). *Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden*. Aarhus.
- **Van Butsele, S., Pisman, A., Vermeersch, F., Grootaert, K., Van Colen, R., & Vermeiren, K.** (2017). 20 jaar structuurplanning. Een terugblik op twee decennia Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. *Ruimte. Vakblad van de Vlaamse vereniging voor ruimte en planning*, 33, 12-15.

- **Van Damme, J., & Brans, M.** (2010). *Publieksconsultatie als gangmaker voor een meer legitiem beleid*.
- **Van den Broeck, J.** (2012). Een schizofrene wet. *Ruimte*, 13(4), 27-31.
- **Van den Broeck, P., Kuhk, A., & Verachtert, K.** (2010). Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling. Werkpakket 10, voortgangsrapport 1, Maart 2010. (pp. 49). Brussel: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- **Verachtert, K., Van den Broeck, P., & Kuhk, A.** (2011). Analyse van het Vlaams instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling (pp. 93). Brussel: steunpunt Ruimte en Wonen.
- **Vervoort, P., & Hermy, J.** (2014). Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit. Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- **Vlaams Parlement.** (2008). Memorie van toelichting bij het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (VCRO). Brussel.
- **Vlaamse Belastingdienst.** (2017). *Data geïnde planbaten 2009-2016*.
- **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2015). Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2015 (pp. 71). Brussel.
- **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2016). Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2016 (pp. 77). Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (1996). *Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning (BS 27/07/1996)*.
- **Vlaamse Regering.** (1999). *Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (BS 08/06/1999)*.
- **Vlaamse Regering.** (2000). *Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (BS 19/05/2000)*.
- **Vlaamse Regering.** (2002). Besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2002 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (BS 12/06/2002).
- **Vlaamse Regering.** (2004). *Regeerakkoord Vlaamse regering 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid krijgen*. Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (2009). Besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester (BS 02/03/2010).
- **Vlaamse Regering.** (2010a). *Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (BS 10/09/2010)*. Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (2010b). *Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende het stedenbouwkundig attest, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen (BS 13/04/2010)*.
- **Vlaamse Regering.** (2010c). Decreet van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (BS 09/08/2010).
- **Vlaamse Regering.** (2011). Witboek interne staatshervorming (pp. 145). Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (2013). *Besluit van 1 maart 2013 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening (BS 29/04/2013)*.
- **Vlaamse Regering.** (2014). *Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten (BS 27/08/2014)*.
- **Vlaamse Regering.** (2017a). *Decreet van 2 juni 2017 houdende de nadere regels tot implementatie van de omgevingsvergunning. (BS 22/06/2017)*.
- **Vlaamse Regering.** (2017b). *Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (zgn. Codextrein) (BS 20/12/2017)*.

- **Vlaamse Regering.** (2018). Voorontwerp van decreet betreffende de bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie - memorie van toelichting.
- **Voets, J., Coppens, T., Sterkens, D., De Peuter, B., & Van Dooren, W.** (2014). Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid, in opdracht van departement Ruimte Vlaanderen.
- **Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Le Roy, M., Maes, P., De Decker, P., Bervoets, W., Van der Heyden, R., & Blummel, P.** (2010). Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement RWO. Brussel.
- **Wauters, E., Van Den Langenbergh, S., & Defoort, P.-J.** (2012). Onderzoek naar een instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen: Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement RWO. Brussel.

hoofdstuk 3

Ruimte voor wonen

Waarom is deze thematiek relevant?

Een belangrijk aandeel van de ruimte in Vlaanderen wordt gebruikt voor wonen. Maar liefst 12% van de totale oppervlakte is ingenomen door huizen en tuinen. Daarnaast bepaalt de locatie van de woning het ruimtegebruik en het bijhorende mobiliteitsgedrag. Evoluties in dit thema hebben dus meteen een grote impact op de totale ruimtevraag.

Hoe onze woonbehoefte evolueert is afhankelijk van verschillende onderliggende processen. We onderscheiden twee types: (1) demografische processen zoals vergrijzing, vergroening en migratie en (2) economische factoren zoals welvaartsniveau, rentestand, bouwkost of woningprijzen. Een combinatie zal bepalen hoe groot we wonen, of we kiezen voor nieuwbouw of renovatie, of we kunnen investeren in een tweede verblijf... en dus hoe groot de woonbehoefte uiteindelijk zal zijn.

Welke evoluties verwachten we?

Het komend decennium verwachten we een stijging van de woonbehoefte door de aangroei van het aantal huishoudens vanuit bevolkingsgroei, gezinsverdunding en migratie. De stijgende vraag zal overal voelbaar zijn, maar niet overal in dezelfde mate. De sterkste groei verwachten we in de Antwerpse en Limburgse Kempen, op de as Kortrijk-Gent en in enkele kustgemeenten. Beperktere groei verwachten we in de Westhoek, Brugge en de rand rond Antwerpen.

Daarnaast vergrijsd de bevolking en is er een toenemende vraag en aanbod naar specifieke woonvormen voor ouderen. Hoewel er geen analyses zijn gemaakt omtrent de evolutie van een aantal economische factoren, zien we op het terrein dat het woonpatrimonium langzaam wijzigt: kavels worden gemiddeld kleiner, het aandeel appartementen neemt toe en er wordt meer dan ooit gerenoveerd. In tegenstelling tot heel wat Europese landen zijn bij ons veel woningen onderbezet. Voor de toekomst verwachten heel wat respondenten van onze bevraging dat we kleiner zullen wonen.

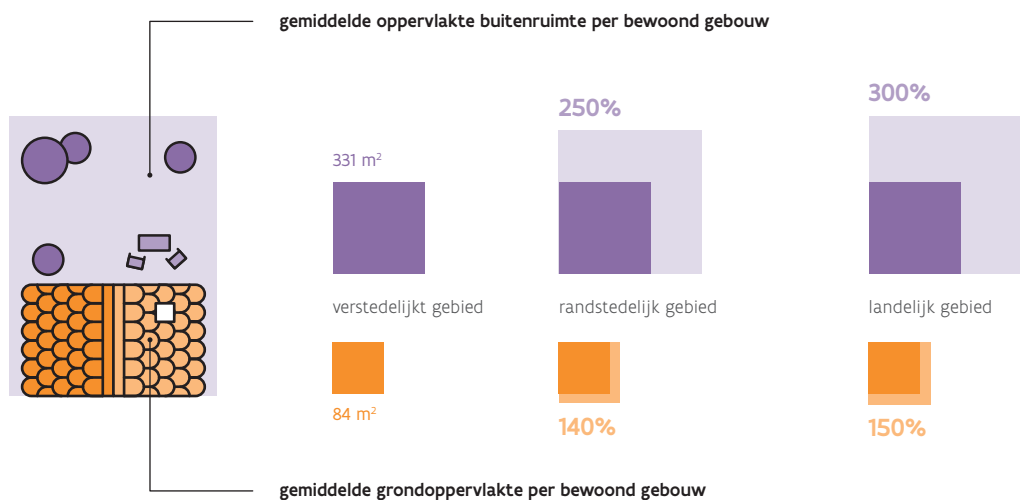


◀ In vergelijking met andere Europese landen heeft Vlaanderen veel inwoners t.o.v. de oppervlakte van haar grondgebied.

Toch wonen we aan lage dichtheden. Verstedelijk gebied is niet dicht bevolkt en landelijk gebied is niet dun bevolkt.

■ inwoners per type gebied
■ oppervlakte per type gebied

▶ In landelijk gebied zijn onze huizen 1,5 keer zo groot en onze tuinen 3 keer zo groot als in verstedelijk gebied.



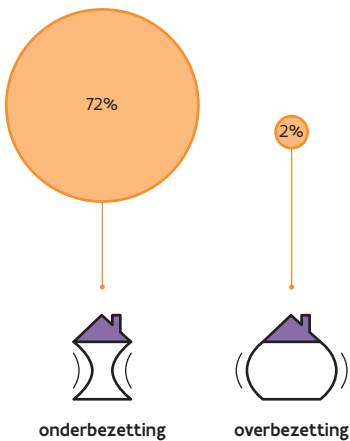
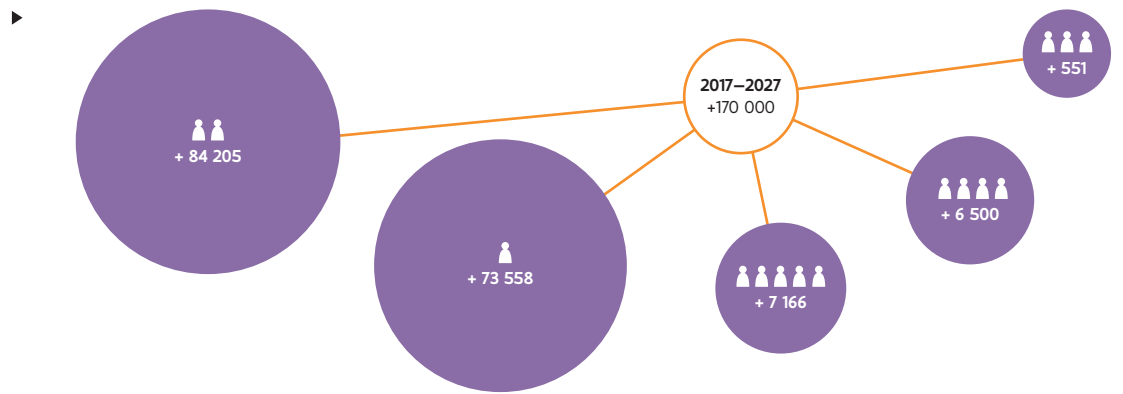
◀ Ondanks de bevolkingsgroei zal in 2050 bijna 50% van de bevolking ouder zijn dan 65.

Een deel van hen zal op termijn de gezinswoning inruilen voor een andere woning. Biedt dit mogelijkheden om verspreide bebouwing aan te pakken?



De komende jaren verwachten we een toename van 170.000 gezinnen.

De meeste van deze zullen één of tweepersoonsgezinnen zijn. Groeit hiermee ook de vraag naar kleinere woningen?

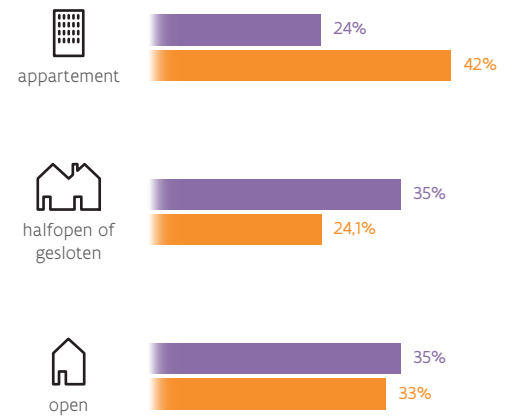


De meeste huizen zijn te groot in verhouding tot het aantal bewoners.

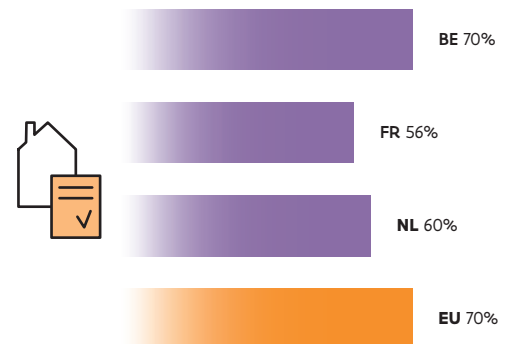
In vergelijking met het Europese gemiddelde wonen er weinig mensen in een appartement.

Daardoor gebruiken we in verhouding veel ruimte voor wonen. zullen de trends van gezinsverdunning en vergrijzing daar verandering in brengen?

Vlaanderen
Europa



Het aandeel eigenaars is wel hetzelfde als het Europese gemiddelde, maar anders dan in onze buurlanden.



- Aanwezigheid van een bakker, postkantoor, school,... enz. in de buurt
- Veiligheid
- Privacy



- Nabijheid van een drukke weg
- In een studentenbuurt
- Nabijheid van een spoorweg

◀ Wat maakt dat mensen ergens wel of niet graag wonen?

Wat betekent dit voor onze ruimte en ons ruimtelijk beleid?

Vanuit de verwachte demografische evoluties en veranderde economische factoren blijft er een aanhoudende ruimtevraag. Toch betekent een groeiende woonbehoefte niet dat er ook open ruimte moet aangesneden worden om deze vraag in te vullen. Binnen de bestaande bebouwde omgeving zijn er immers nog tal van opportuniteiten

Transformaties van bestaande gebouwen kunnen zorgen voor een stijging in het aantal wooneenheden zonder extra ruimte aan te snijden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opdelen van woningen of het herbestemmen van leegstaande gebouwen. Dergelijke mogelijkheden doen zich bijvoorbeeld voor in goedgelegen klassieke woonwijken uit de jaren 60-80 waarvan de woningen niet meer voldoen aan de huidige woonwensen en huidige energienormen. Door deze te slopen en te vervangen door meerdere woningen kunnen we het ruimtelijke rendement verhogen.

Daarnaast zien we de interesse in meervoudig ruimtegebruik stijgen. Dit maakt bijvoorbeeld wonen boven een school of supermarkt mogelijk waardoor we opnieuw ruimte sparen.

Maar het zal ook belangrijk zijn om de oppervlakte die we per huishouden innemen te verkleinen en zo meer wooneenheden te kunnen aanbieden op minder ruimte. De groei aan nieuwe, meer collectieve, woonvormen, toont dat dit kan zonder aan woonkwaliteit in te boeten.

hoofdstuk 3

Ruimte voor wonen

ISABELLE LORIS

LECTOREN:

Erik Buyst (KULeuven)

Kristien Lefebber (provincie Limburg)

Michael Ryckewaert (Vrije Universiteit Brussel)

Ingrid Schockaert (Statistiek Vlaanderen)

Sien Winters (KULeuven)

32,5% van de oppervlakte van Vlaanderen wordt beschouwd als ruimtebeslag, ruimte ingenomen door de menselijke activiteiten. Bijna de helft van die oppervlakte is ingenomen door huizen en tuinen om te wonen. Er is in Vlaanderen dus heel wat ruimte beschikbaar om te wonen. Er zijn ook 6,4 miljoen inwoners in Vlaanderen die recht hebben op een woning.

Dit woonpatrimonium is een gevolg van tal van factoren zoals de fysische en historische context, demografische veranderingen, gevoerd beleid en individuele keuzes over woonplaats. Het stimuleringsbeleid voor de aankoop van een eigen woning heeft ertoe bijgedragen dat in Vlaanderen 70% van de huishoudens eigenaar is van een eigen woning. Vlaanderen is, zoals geanalyseerd in het hoofdstuk beleidsinstrumenten, massaal verkaveld en wordt vanuit een Europees perspectief gekenmerkt door vrijstaande of halfopen woningen met ruime tuinen, die verspreid over Vlaanderen voorkomen en vaak onderbezet zijn. De energetische prestaties van de woningen zijn beperkt. De dagelijkse verplaatsingen vanuit de woning naar het werk, school of andere locaties zijn vaak langer dan verwacht.

Het hoofdstuk ruimte voor wonen is als volgt opgebouwd:

- Sturende factoren voor het wonen in Europa
- Bevolkingsevoluties
- Bestaand woonpatrimonium en beschikbare ruimte
- Evoluties en uitdagingen

De uitdagingen voor het woonpatrimonium in Vlaanderen zijn eerder kwalitatief dan kwantitatief. Er wordt in de prognoses geen massale groei voorspeld van het absolute aantal woningen. Het woonpatrimonium verandert ook relatief traag doorheen de tijd. Jaarlijks wijzigt ongeveer 1% van het totale patrimonium. Maar de bestaande woningen moeten wel worden aangepast om aan andere maatschappelijke uitdagingen te kunnen weerstaan. Vlaanderen zal verder vergrijzen, wat gevolgen heeft voor de aanpassing van de bestaande woningen, het bijkomend creëren van specifieke woonvormen en het leveren van zorg aan huis. Om het aantal duurzame verplaatsingen te vergroten, moet Vlaanderen verder verdichten en dit op de juiste plekken. Ook dit vraagt een aanpassing van het woonpatrimonium, waarbij stilaan meer appartementen worden gerealiseerd dan klassieke eengezinswoningen. Wonen en werken vinden, voor een deel van de Vlamingen, bij voorkeur dicht bij elkaar plaats. Verweving tussen wonen en werken wordt door de veranderende economie ook steeds beter mogelijk. Dit hoofdstuk heeft dus tal van verbanden met andere hoofdstukken in het ruimterapport, onder meer met 'Ruimte voor voorzieningen', 'Ruimte voor energie', 'Ruimte voor mobiliteit', 'Ruimte voor economie' en met het integrerend hoofdstuk.



STURENDE FACTOREN VOOR HET WONEN IN EUROPA

Bevolking

Demografische patronen in Europa

De totale bevolking in Europa (EU-28) bedroeg in 2015 508,4 miljoen inwoners. België had 11,2 miljoen inwoners (EUROSTAT, 2015) en Vlaanderen 6,4 miljoen (Statbel, 2015). Tussen 1960 en 2016 nam de bevolking in Europa toe met 103,6 miljoen inwoners. Binnen de EU zijn er grote regionale verschillen in demografische patronen. De belangrijkste zijn (EUROSTAT, 2017):

- het hoofdstad-effect, waarbij vele hoofdsteden een 'pull effect' uitoefenen op nationale of internationale migranten die op zoek zijn naar opleidingsmogelijkheden of tewerkstellingsmogelijkheden;
- een stedelijk-landelijke opdeling, waarbij de meerderheid van de stedelijke regio's blijft groeien en waarbij we een bevolkingsdaling zien in veel perifere, landelijke en post-industriële regio's;
- een noord-zuidverdeling tussen de lidstaten met een groot aandeel alleenstaanden in de noordelijke lidstaten, en een grotere rol voor het gezin in mediterrane regio's;
- regionale verschillen die een impact hebben op de competitiviteit en de cohesie, zoals tussen oostelijke en westelijke regio's in Duitsland, en tussen noordelijke en zuidelijke regio's in België (Vlaanderen vs. Wallonië), Italië en het Verenigd Koninkrijk.

Vergrijzing en migratie

Vergrijzing

In heel wat regio's, vooral landelijke regio's, neemt het aandeel ouderen toe door een daling van de vruchtbaarheid, migratie en de stijgende levensverwachting. Deze regio's hebben vooral een kleiner aandeel beroepsactieven, onder meer door een gebrek aan tewerkstelling en onderwijs. Dat is een motivatie voor de jongeren om te verhuizen voor werk en opleiding. Het aandeel ouderen is vooral groot in afgelegen regio's in Griekenland, Spanje, Frankrijk, Portugal en het oosten van Duitsland (Eurostat, 2016) (Figuur 3.2).

Het proces van vergrijzing manifesteert zich in verschillende mate en snelheden in de regio's. De verouderingsratio is de ratio tussen de 65-plussers en de bevolking op beroepsactieve leeftijd (20-64 jaar). Hoe hoger de ratio, hoe sterker de veroudering. Voor de EU-28 is deze ratio ongeveer 28% (Eurostat, 2015). Regio's met een lage verouderingsratio (lager dan 20%) vinden we in Polen,

Bevolkingsgroei en krimpregio's

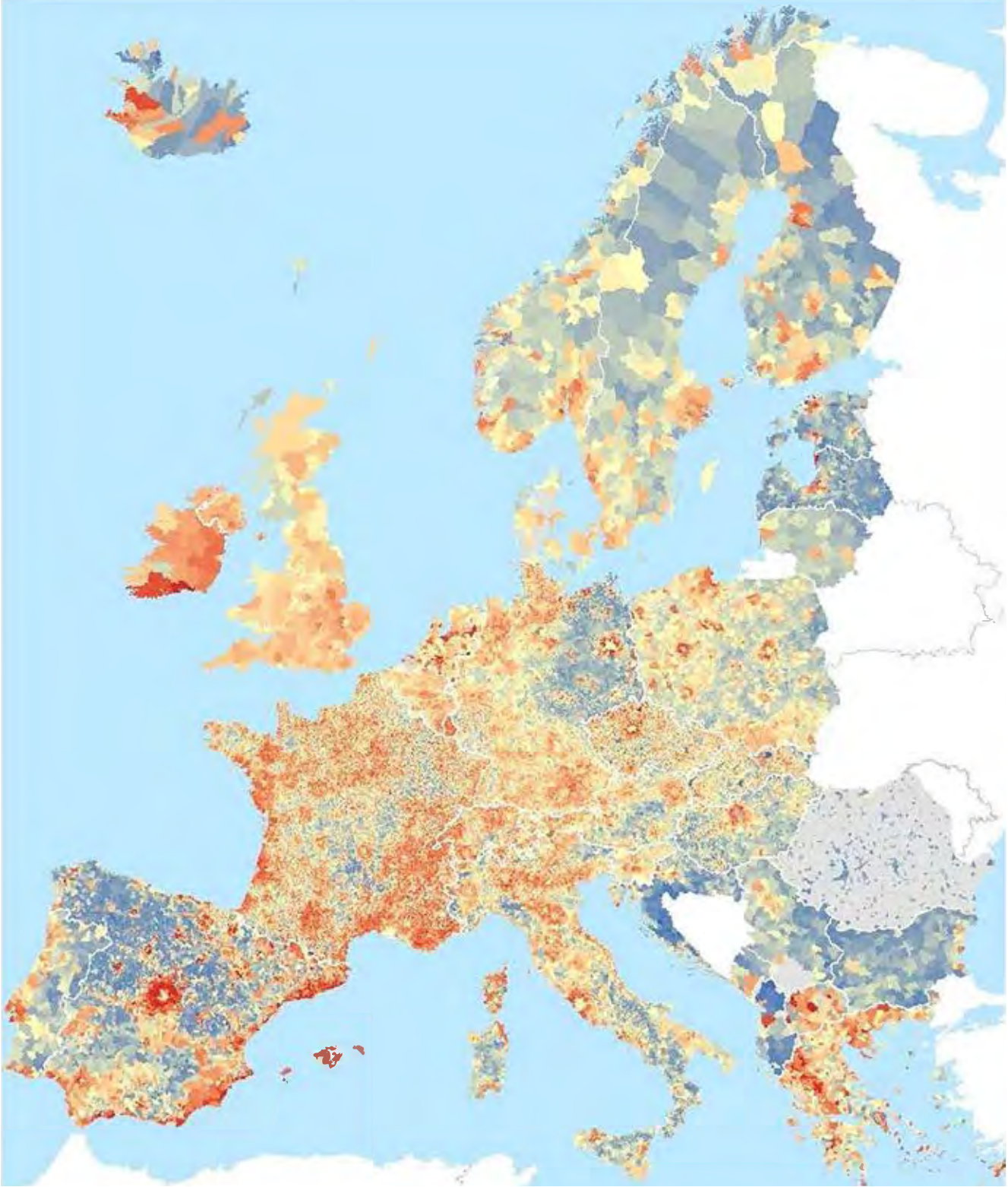
De algemene evolutie in Europa is er één van trage groei of krimp van het bevolkingsaantal. Er is een groot regionaal verschil tussen natuurlijke groei en immigratie en emigratie. Hierdoor kunnen groei en vergrijzing plaatselijk in erg uitlopende mate en wijze voorkomen (Schockaert, Lodewijckx, & Pelfrene, 2016). Dit veroorzaakt verschillende bevolkingsdynamieken die mee aan de basis liggen van ongelijke ontwikkelingsmogelijkheden.


Een fenomeen dat hier deels mee samenhangt, is dat de bevolking in sommige regio's krimpt (krimpregio's). Deze regio's komen gespreid voor in Europa: o.a. de Baltische Staten, Kroatië, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Griekenland. Ook op het Iberisch schiereiland zijn er diverse regio's (NUTS 3-niveau, 2014) met bevolkingskrimp (Figuur 3.1). De bevolking krimpt in die regio's omdat de natuurlijke bevolkingsgroei kleiner is dan de netto-migratie (emigratie-immigratie). Natuurlijke groei en migratie zijn twee aspecten die elkaar kunnen versterken of opheffen. België en Vlaanderen hadden in het verleden altijd een groei van de bevolking. Deze trend zal zich ook doorzetten in de toekomst (Federaal Planbureau, 2017). Het deel 'Focus op Vlaanderen' gaat hier dieper op in.

het Verenigd Koninkrijk, Roemenië, Spanje en Slowakije. Zeer hoge verouderingsratio's (meer dan 35%) werden gevonden in regio's van Portugal, Griekenland, Italië en het oosten van Duitsland (Eurostat, 2012). In Vlaanderen is deze ratio 33% (gegevens voor 2015). Tegen 2050 zal dat oplopen tot meer dan 50% (Federaal Planbureau, 2017). Figuur 3.2 geeft het aandeel 65+-ers in 2011 in Vlaanderen en zijn buurregio's weer. Binnen België heeft Vlaanderen een hogere graad van ouderen dan Wallonië of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De cijfers van Vlaanderen zijn vergelijkbaar met die van het westen van Duitsland, grote delen van Frankrijk en Engeland.

Migratie

Na enkele periodes van netto emigratie uit Europa in de jaren '60 en in het begin van de jaren '80 waren er in Europa vanaf 1985 meer immigranten dan emigranten. Maar ook op dat vlak zijn er schommelingen van jaar tot



Strong population loss  Strong population growth

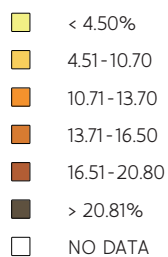
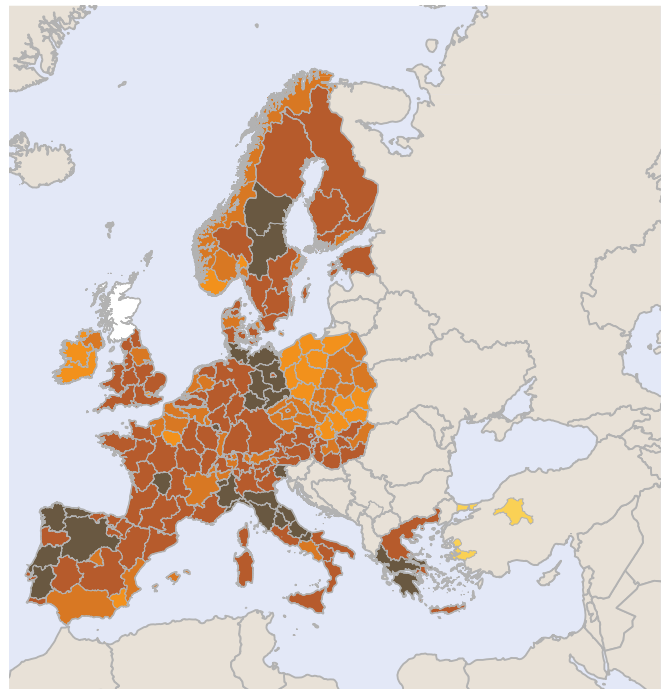
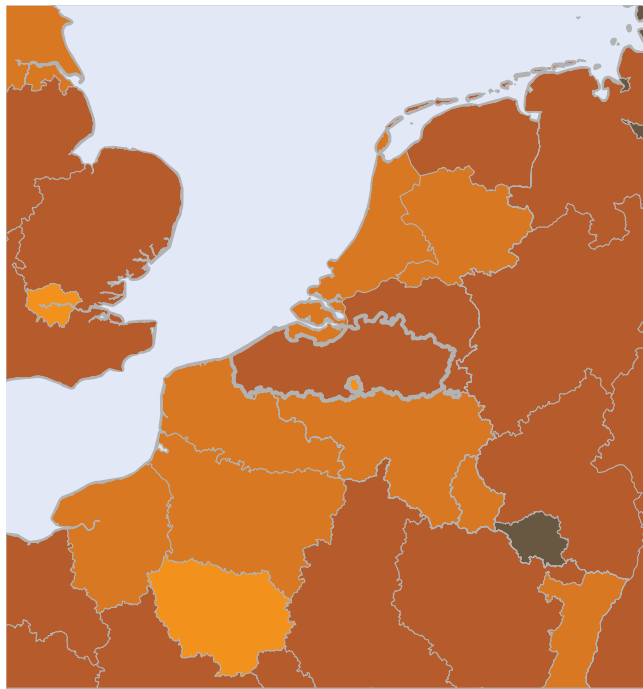
■ No Data

Regional Level: LAU 1/LAU2
Source: National Statistical Offices
Geographical Data: Geographic Information System of the European Commission, ESRI Data and Maps

FIGUUR 3.1: JAARLIJKSE BEVOLKINGSTOENAME IN DE PERIODE 1990-2010
(Wiechmann and Wolff, 2013)

jaar waar te nemen, met in 2013 een piek van 1,7 miljoen immigranten. Duitsland had in 2014 de grootste nettomigratie, maar ook regio's in Groot-Brittannië, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden hadden een sterke instroom van migranten (Eurostat, 2016). Migratie is één van de belangrijkste oorzaken van bevolkingsgroei in Europa. In 2007

zorgde migratie voor meer dan 85% van de bevolkingsgroei (Davoudi S., Wishardt M., & Strange I., 2010). Ook in Vlaanderen is de bevolkingsgroei grotendeels te wijten aan internationale migratie (zie ook verder 'Focus op Vlaanderen').

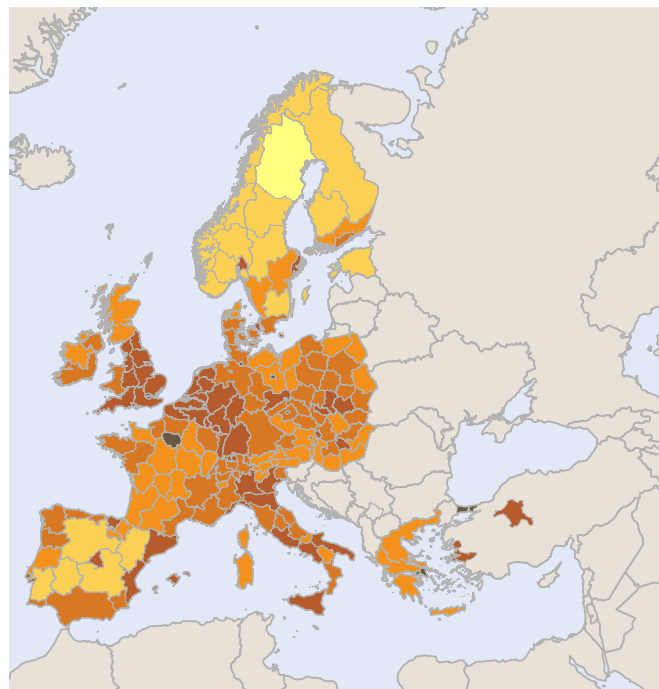
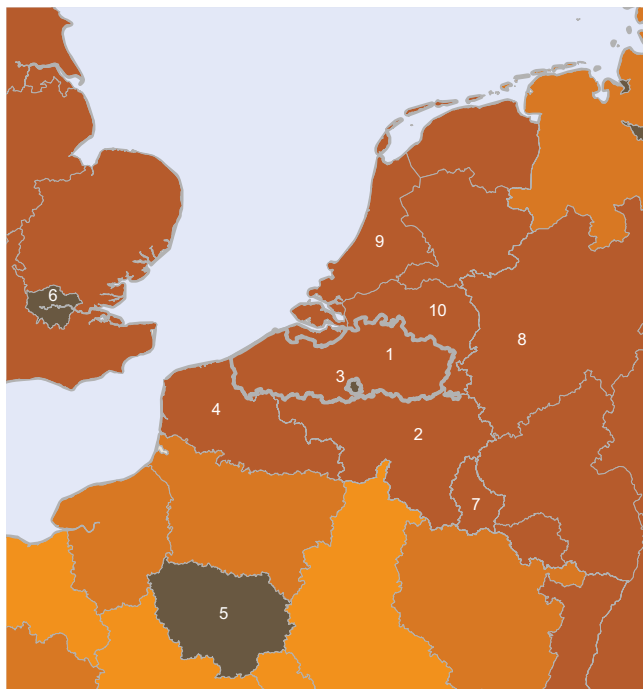


FIGUUR 3.2: AANDEEL 65+-ERS IN 2011 IN VLAANDEREN EN DE BUURREGIO'S (PERCENTAGE TEN OPZICHTE VAN DE TOTALE BEVOLKING)
(OECD, 2017, Regional eXplorer)



- 1 - 5
- 6 - 19
- 20 - 199
- 200 - 499
- 500 - 5.000
- 5.001 - 55.000

FIGUUR 3.3: BEVOLKINGSDICHTHEID GEBASEERD OP GEOSTAT-BEVOLKINGSGRID, 2011 (AANTAL INWONERS/KM²). ZOOM VAN BELGIË EN DE BUURREGIO'S
(Eurostat, 2016)



FIGUUR 3.4: BEVOLKINGSDICHTHEID IN VLAANDEREN EN DE BUURREGIO'S IN 2011 (AANTAL INWONERS PER KM²)
(OECD 2017, Regional eXplorer)

Bevolkingsdichtheid in Europa

De grote stedelijke centra in Europa (Londen, Parijs, Randstad, Ruhrgebied) hebben een zeer hoge bevolkingsdichtheid (Figuur 3.3). Vlaanderen valt op door de hoge bevolkingsdichtheid over bijna het volledige grondgebied. Echt lage dichtheden zoals in het oosten van Duitsland, Noord-Frankrijk of het noorden van het Verenigd Koninkrijk komen in Vlaanderen niet voor.

Vlaanderen is één van de dichtst bevolkte regio's in Europa, met 474 inwoners/km² of ca. 5 inwoners/ha (2011) (OECD, 2017). Ter vergelijking: in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dat 7.061 inwoners/km² of ca. 70 inwoners per ha (het hoogste aantal op niveau NUTS2¹ in heel Europa),

en in Wallonië gaat het om 211 inwoners per km² (2011). De bevolkingsdichtheden in de andere buurregio's zijn weergegeven in Figuur 3.4 (voor het jaar 2011). De hoogste bevolkingsdichtheden komen voor in een West-Europees kerngebied dat zich uitstrekt over Engeland, België, Nederland, het westen van Duitsland en Noord-Italië. In fel contrast daarmee staan het binnenland van Spanje en de noordelijke staten Noorwegen en Zweden). Figuur 3.5 geeft een schematische voorstelling van de verschillende bevolkingsdichtheden binnen België en in de buurregio's.

[1] NUTS2 komt overeen met de provincies in België.



FIGUUR 3.5: SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN DE DICHTHEDEN IN VLAANDEREN, VERGELEKEN MET BUURREGIO'S

Woonpatrimonium in Europa

Appartementen en andere woningtypes in de Europese landen

In 2015 woonde 42,0% van de bevolking in Europa (EU-28) in een appartement, 24,1% in een halfopen of gesloten² woning en 33,3% in een vrijstaande woning (Figuur 3.6). Het aandeel appartementsbewoners was het grootst in Spanje (65,9%), Letland (65,0%) en Estland (62,6%). In België is minder dan een kwart van de bevolking een appartementsbewoner. Het grootste aandeel mensen dat in halfopen bebouwing woont, vinden we in Nederland, het Verenigd Koninkrijk (beide 59,9%) en Ierland (51,6%); alleen in deze lidstaten was dat aandeel groter dan 50%. Het percentage mensen dat in een vrijstaand huis woonde, was het hoogste in Kroatië (73,4%), Slovenië (65,1%), Hongarije (62,1%) en Roemenië (60,1%); ook in Servië (66,1%) en Noorwegen (61,2%) was het percentage

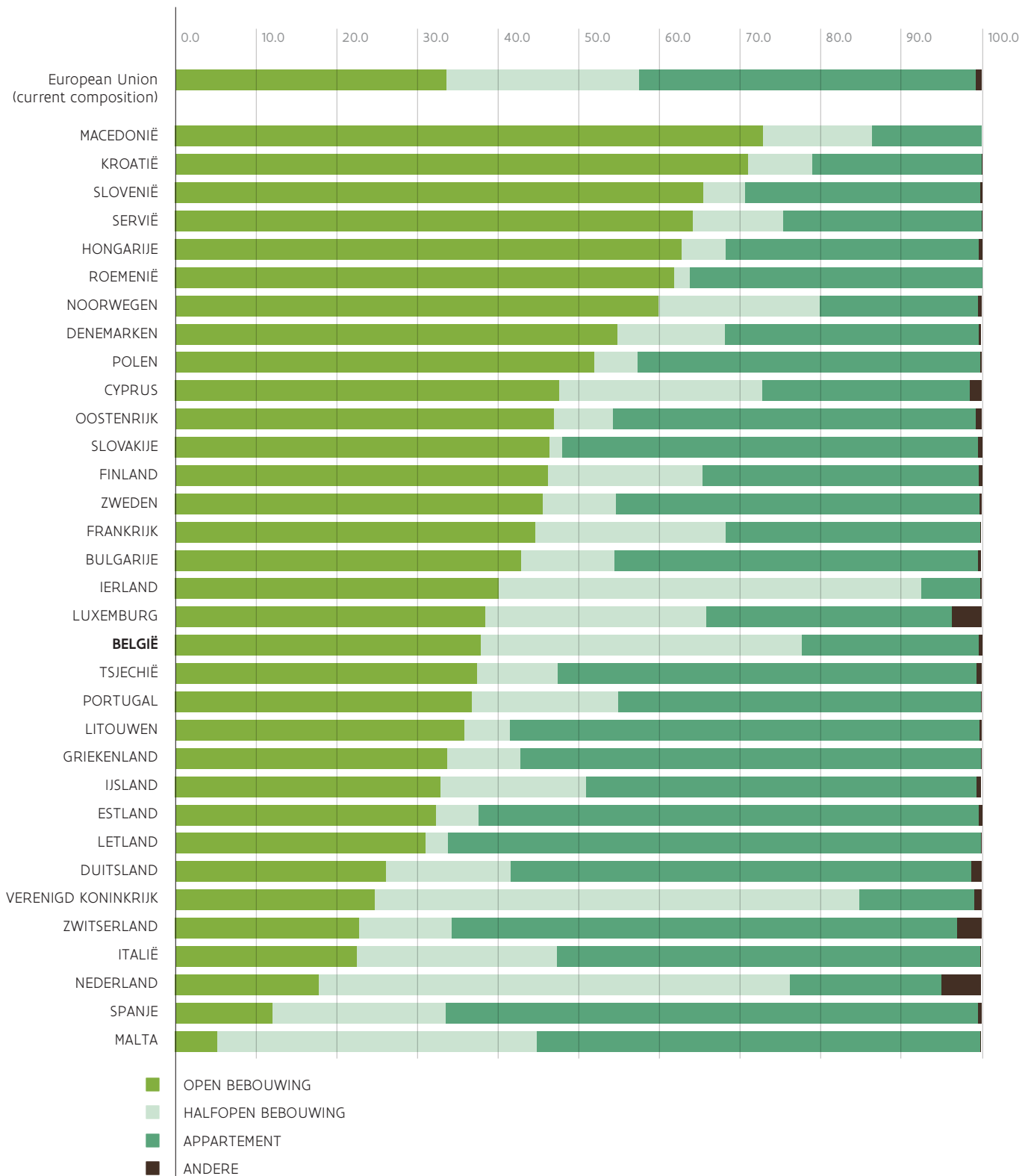
groter dan 60% (buiten EU-28). In België wonen ongeveer evenveel mensen in een halfopen bebouwing als in een open bebouwing (telkens ca. 35%).

Overbewoning en onderbewoning

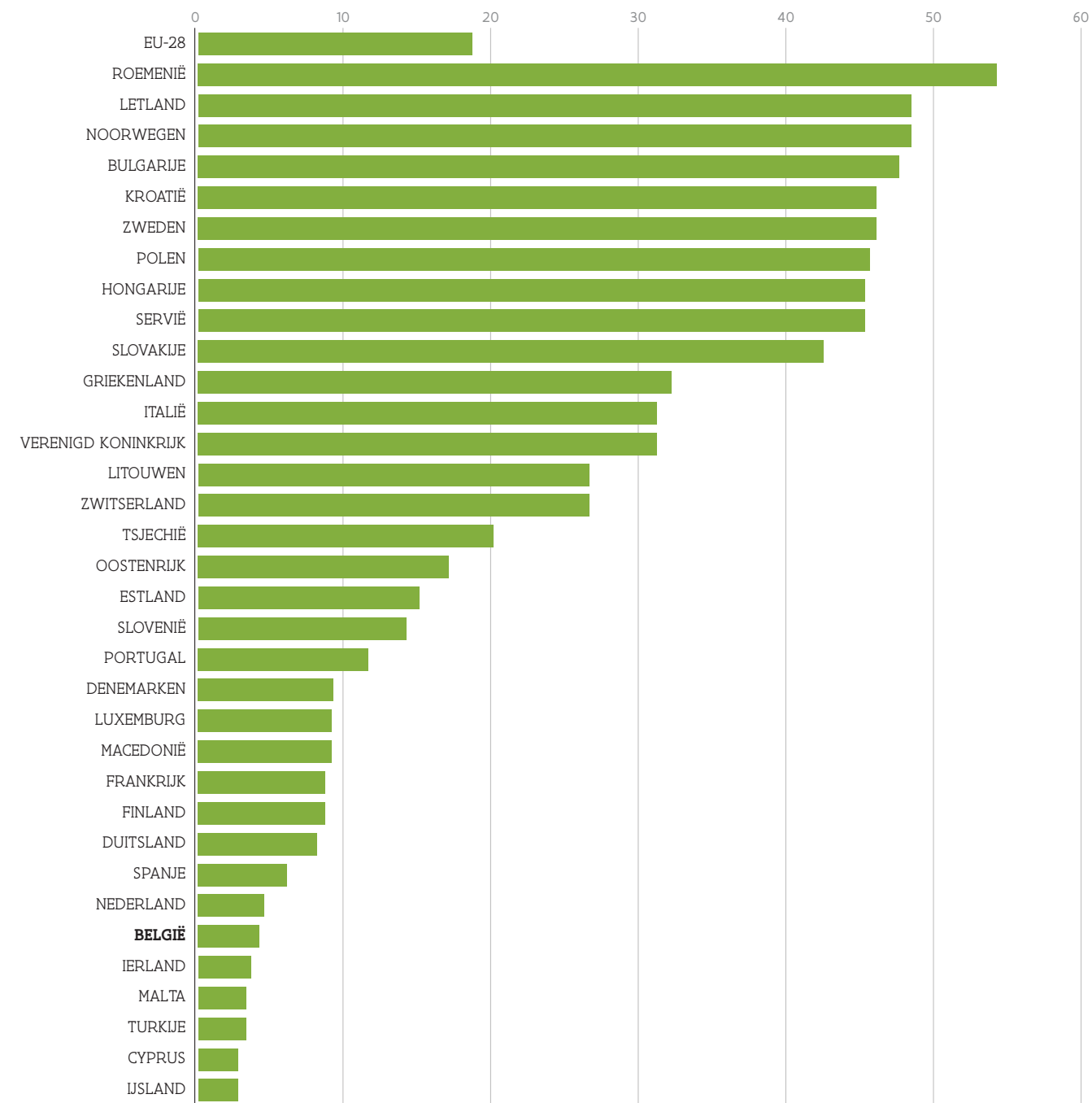
De kwaliteit van de huisvesting wordt mee bepaald door de beschikbaarheid van voldoende ruimte in een woning. Het percentage overbezette woningen geeft het percentage mensen weer dat in een overbezette woning woont. Dat wordt bepaald door het aantal beschikbare kamers voor het huishouden, de omvang van het huishouden en de leeftijd en gezinssituatie van de leden van het huishouden (EUROSTAT, 2017).

In 2016 woonde ongeveer 16,6% van de bevolking in Europa (EU-28) in een overbezette woning (Figuur 3.7). De hoogste percentages overbezette woningen in Europa

[2] Halfopen bebouwing is incl. gesloten bebouwing cfr. de definitie in EUROSTAT (2011), <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578396/KS-SF-11-004-EN.PDF/2ef3ac6a-9d13-4911-8808-20145b2a125a>



FIGUUR 3.6: PERCENTAGE VAN DE BEVOLKING PER WONINGTYPE IN DE EUROPA (EU-28 + ZWITSERLAND, IJSLAND, SERVIË EN NOORWEGEN)
(EUROSTAT, 2017)



FIGUUR 3.7: PERCENTAGE VAN DE BEVOLKING DIE WOONT IN OVERBEZETTE WONINGEN IN EUROPA (EU-28+FYR MACEDONIË, SERVIË, TURKIJE, ZWITSERLAND EN NOORWEGEN) IN 2016
(EUROSTAT, 2017)



werden geregistreerd in Servië (55,5%) en in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (50,1%)³, Roemenië (48,4%) en Letland (43,2%). Cyprus (2,4%), Malta (2,9%), Ierland (3,2%), België (3,7%) en Nederland (4%) hadden daarentegen de laagste percentages overbezette woningen (EUROSTAT, 2017). Het gaat alleen om geregistreerde bevolking en kan dus een onderschatting zijn. In Vlaanderen is eerder een tegenovergestelde trend merkbaar, nl. onderbewoning. Zie ook paragraaf 'Evoluties en uitdagingen'.

Huur versus eigendom van woningen

Het aandeel eigenaren is zeer hoog in België en Vlaanderen in vergelijking met aangrenzende landen en regio's (Ceuppens & Ryckewaert, 2016; De Decker & Dewilde, 2010). Volgens de cijfers van 2013 is meer dan 70% van de gezinnen in Vlaanderen en Wallonië eigenaar van een woning (Figuur 3.8). Voor België is het gemiddelde 71,3% (EU-SILC, 2016) en dat ligt in de lijn van het Europese gemiddelde van 69% (EU-28).

	% huur		% koop
	sociaal	privaat	
Vlaanderen (België)*	6,7	20,4	70,5
Brussels Hoofdstedelijk Gewest (België)	8	53	39
Wallonië (België)	9	18	73
Frankrijk**	17	21	56
Nederland	31	9	60
Europa	11	20	69

* andere: 2,5%

** andere: 6%

FIGUUR 3.8: PERCENTAGE VAN DE BEVOLKING PER WONINGTYPE IN EUROPA (EU-28 + ZWITSERLAND, IJSLAND, SERVIË EN NOORWEGEN) (Ceuppens en Ryckewaert (2016) en EU-SILC (2016))

[3] Servië, FRR Macedonië, Zwitserland en Noorwegen zijn geen lid van de EU.

WONEN IN VLAANDEREN

Wonen is één van de belangrijkste ruimtegebruikers in Vlaanderen. De achterliggende demografische processen zoals vergrijzing, vergroening en migratie sturen de ruimteconsumptie voor het wonen. De voorbije 50 jaar steeg het welvaarniveau in België en Vlaanderen en was het beleid gericht op privébezit en op verplaatsingen met de wagen. Dit heeft mee het ruimtelijk patroon bepaald in Vlaanderen. Typische kenmerken van het ruimtelijk patroon zijn suburbanisatie en het hoge ruimtebeslag.

Door de evolutie van de bevolking en haar kenmerken (bv. het type van huishouden) is er behoefte aan extra woningen in de toekomst. Het bestaande patrimonium aan (leegstaande) gebouwen kan mogelijkheden bieden voor transformaties (naar woningen), meervoudig ruimtegebruik, wonen op daken van supermarkten, etc. Als dergelijk bijkomend aanbod aan woonvormen niet volstaat, dan is er de optie om nieuwe ruimte aan te snijden.

Wonen in verstedelijkt/randstedelijk/landelijk Vlaanderen

Door de bevolkingsdichtheid en de tewerkstellingsdichtheid te combineren met het ruimtebeslag kan men Vlaanderen in drie types indelen: verstedelijkt, randstedelijk en landelijk (zie definitie en methodiek in het inleidend hoofdstuk).

In Vlaanderen wonen er momenteel 6,3 miljoen mensen.

Hiervan woont ca. 40% in verstedelijkt gebied en evenveel in landelijk gebied (Figuur 3.9). De overige 20% woont in randstedelijk gebied. Het aandeel gezinnen in verstedelijkt gebied ligt procentueel hoger (ca. 44%) omdat de gezinnen er kleiner zijn.

	Verstedelijkt	Randstedelijk	Landelijk	Totaal Vlaanderen
Aantal inwoners	2.569.813	1.256.670	2.451.488	6.277.971
Aandeel inwoners	40,9	20,0	39,1	100%
Aantal gezinnen	1.186.575	531.195	993.040	2.710.810
Aandeel gezinnen	43,7	19,6	36,7	100%
Gemiddelde huishoudensomvang	2,17	2,37	2,46	2,31

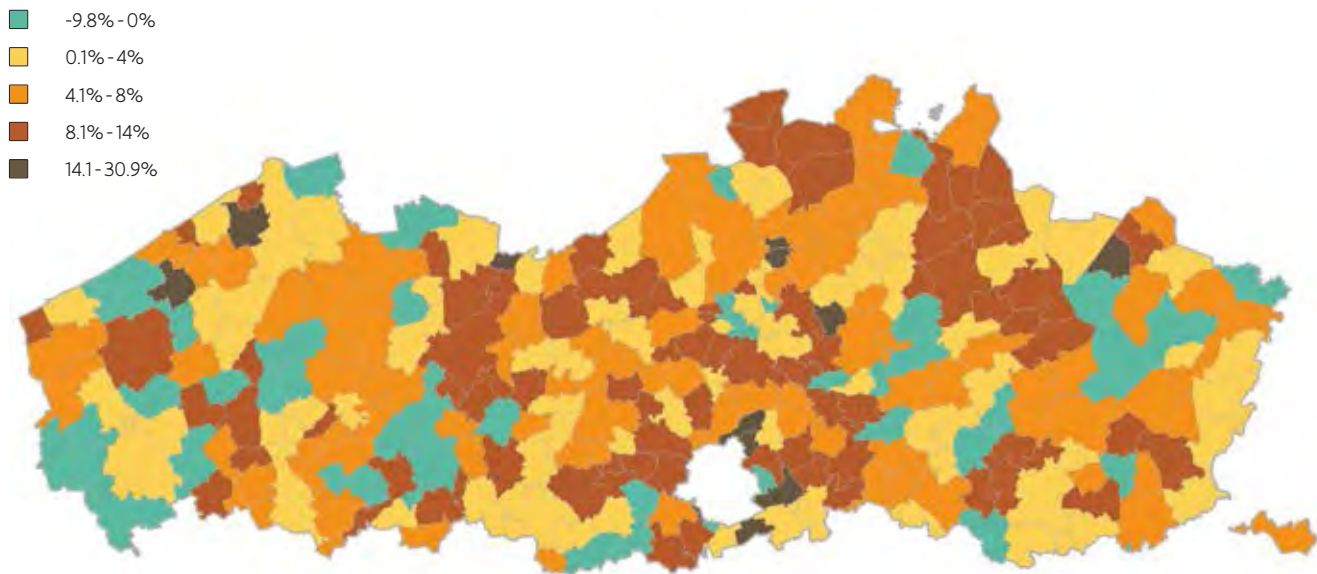
FIGUUR 3.9: AANTAL EN AANDEEL INWONERS EN GEZINNEN PER TYPE GEBIED IN 2014

Evoluties op vlak van bevolking

Groei en krimp van de bevolking

Vlaanderen had de afgelopen 10 jaar (2006-2016) een bevolkingsgroei, maar er zijn grote verschillen in de geografische spreiding ervan (Figuur 3.10). De grootsteden Antwerpen en Gent, samen met de noordrand van Brussel, enkele kustgemeenten en gemeenten in de Kempen, hadden de snelste groei. De gemeenten met de traagst groeiende bevolking vinden we vooral in West-Vlaanderen, waar ook een krimp van de bevolking het meest voorkomt. Op basis van de bevolkingsvooruitzichten van Statistiek Vlaanderen uit 2018 (zie ook verderop in 'Evoluties en uitdagingen') verwacht men zelfs een bevolkingsdaling in de meeste van de gemeenten met de traagst bevolkingsgroei.

De demografische ontwikkeling zorgt voor lokale en regionale verscheidenheid. In deze ontwikkeling spelen een sterke vertraging van de bevolkingsgroei en het stijgende aandeel ouderen een belangrijke rol. In 2015 bedroeg het aandeel ouderen (65+ers) in Vlaanderen 19% van de totale bevolking (Federaal Planbureau, 2017). Bevolkingsgroei is een belangrijke motor voor economische ontwikkeling en innovatie. Een jonge geschoolde bevolking trekt investeringen aan, zowel van de private als de publieke sector, en zorgt voor een gunstige regionale arbeidsmarkt (Schocckaert et al., 2016).



FIGUUR 3.10: PROCENTUELE EVOLUTIE VAN HET AANTAL INWONERS PER GEMEENTE (2006-2016)
(Statistiek Vlaanderen, 2018a)

Groei vooral het gevolg van immigratie

De belangrijkste oorzaak (58%) van de toename is de internationale migratie (het verschil tussen immigratie van en emigratie naar het buitenland); het gaat om 22.452 personen in 2016. De interne migratie (inwij-

king vanuit andere gewesten tegenover uitwijking naar andere gewesten) maakt 29% van de groei uit, of 11.370 personen. De natuurlijke bevolkingsaan groei (geboortes versus overlijdens) blijft positief, en vormt 13% van het groeicijfer, of 5.079 personen (Statbel, 2017).

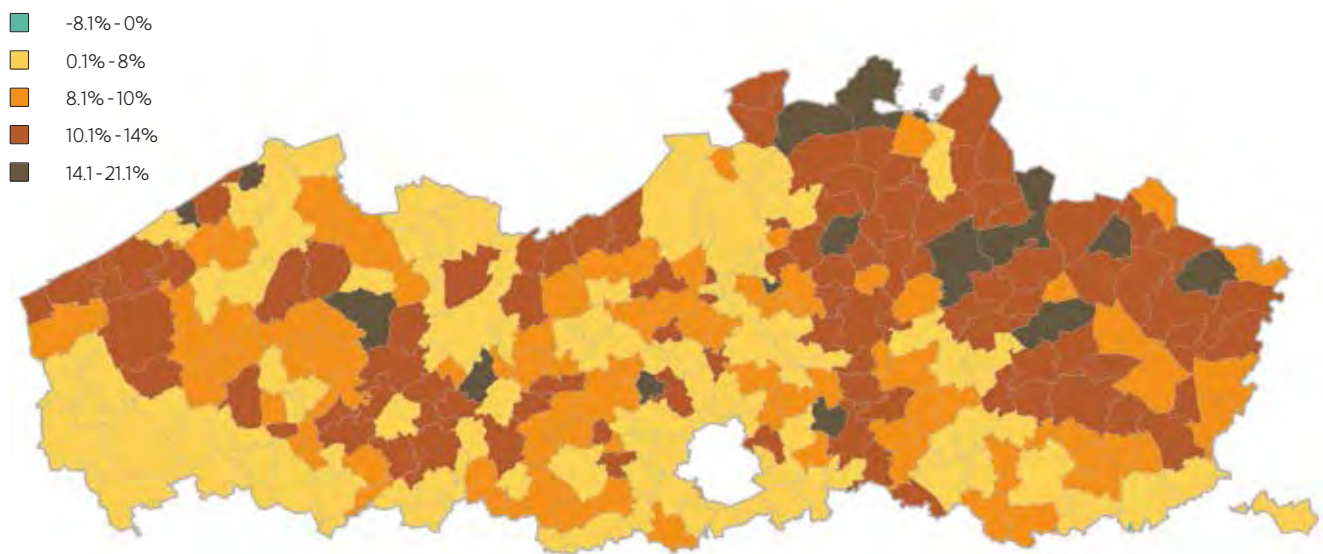
Huishoudensgroei en de woonopgave

Woonopgave = woonbehoeften en woningvraag

De woonopgave wordt grotendeels bepaald door de te verwachten aangroei van het aantal huishoudens, maar ook door economische factoren zoals bijvoorbeeld de rentestand, de bouwkost of de woningprijzen. De woonopgave omvat zowel de woonbehoefte, als gevolg van demografische trends, als de woningvraag. Ook de vraag naar opbrengsteigendommen en tweede verblijven stuurt mee de woningvraag. Die woonopgave kan dan deels ingevuld worden via nieuwbouw, maar ook via het opdelen van woningen, invullen van leegstaande panden, sloop en het herbouwen van woningen. Deze transformaties kunnen overigens nog aanzienlijke bouw mogelijkheden opleveren (zie ook verder in dit hoofdstuk).

Ruimtelijke spreiding van de behoefte

De huishoudensgroei is niet overal dezelfde in Vlaanderen. Sommige streken hebben een grotere toename dan andere. De groei hangt samen met de bevolkingsgroei, maar ook met de gezinsverduunning. Waar al veel kleine gezinnen of alleenstaanden en koppels zonder kinderen wonen (bv. de stad Antwerpen), is de groei relatief klein in vergelijking met regio's waar het proces van vergrijzing en gezinsverduunning nog kan versterken (bv. Kempen). Ook aanhoudende migratie naar bepaalde streken (bv. de kust) zorgt voor een verhoogd aantal huishoudens. De trends van de afgelopen tien jaar zijn weergegeven in Figuur 3.10. Deze trends versterken nog in de toekomst (zie verderop Figuur 3.36), met vooral een te verwachten groei in de Vlaamse Ruit, de Kempen en enkele kustgemeenten.



FIGUUR 3.11: PROCENTUELE EVOLUTIE VAN HET AANTAL HUISHOUDENS PER GEMEENTE (2006-2016)
(Statistiek Vlaanderen, 2018a)

Dichtheden

Dichtheid bevolking en huishoudens

De bevolkingsdichtheid in Vlaanderen bedraagt 33 inwoners/ha (in 2013) in verstedelijkt gebied, 7 inwoners/ha in randstedelijk gebied, en slechts 2 inwoners/ha in het landelijk gebied. De bevolkingsdichtheid en huishoudensdichtheid hebben een gelijkaardig geografisch

patroon, en zijn vooral hoog in de stedelijke wijken.

De dichtheden verschillen van verstedelijkt gebied tot verstedelijkt gebied (Figuur 3.12). Ze variëren van 41 inwoners per hectare in Blankenberge, tot amper 15 inwoners per hectare in Herentals.

Bevolkingsprofielen

Huishoudensomvang stuurt mee de woningvraag

In de periode 1995-2017 is het aantal eenpersoonshuishoudens met de helft gestegen; tegen 2030 zal er bijna een verdubbeling zijn tegenover 1995. Ook de groei van tweepersoonshuishoudens (koppels al dan niet gehuwd, of alleenstaande ouders) nam sterk toe en zal ook in de toekomst nog toenemen. Het aantal 'grotere' huishou-

dens (3 personen of meer) neemt al jaren af en zal ook in de toekomst verder dalen (Figuur 3.13). Wel neemt de groei van grotere huishoudens (drie- en vierpersoonshuishoudens) sinds 2017 systematisch af. Het aandeel van elk van deze drie types huishoudens zal in 2030 ongeveer even groot zijn als in 2017. Aangenomen mag worden dat vooral kleinere wooneenheden (zoals appartementen) in trek zullen zijn als woonvorm.

Het bestaande woningpatrimonium

Het bestaande woningpatrimonium weerspiegelt een aantal trends in de woningbouw. De woonvorm hangt samen met het aandeel eigenaars (vgl. appartementen met woningen). Waar er meer appartementen zijn, wordt er meer gehuurd.

Woonvormen

Het aandeel appartementen dat in Vlaanderen gebouwd wordt, blijft stijgen (Figuur 3.14). Toch vormt het totale

aandeel appartementen nog altijd maar een beperkt deel van de woningstock. Vooral het aandeel halfopen en open bebouwingen maakt een belangrijk deel uit van de woningbouw sinds de Tweede Wereldoorlog (zie ook Figuur 3.18). De klassieke stadswoning (rijwoning voor één gezin) wordt relatief minder gebouwd in de periode 1995-2017.

Het zou interessant zijn om de evolutie op vlak van appartementen te vergelijken per gebiedstype (verstedede-

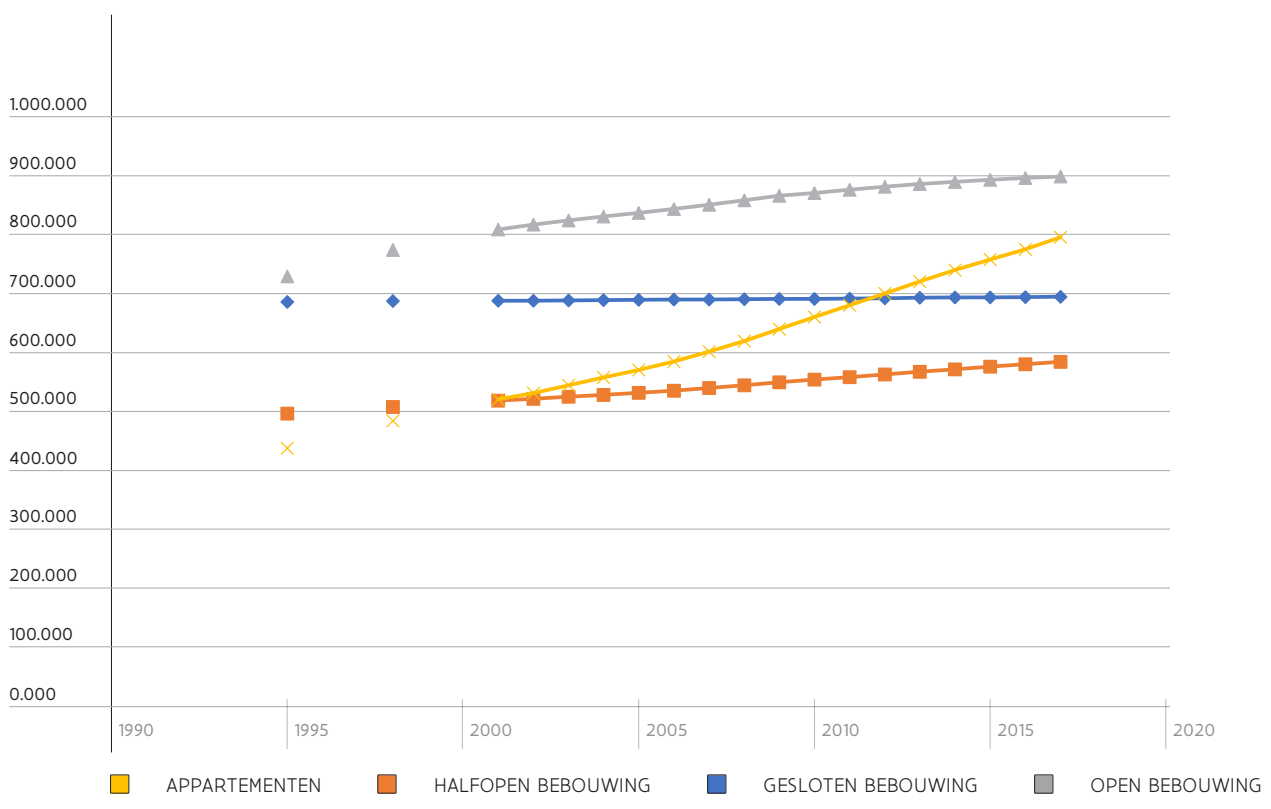


Blankenberge	41	Hamme	26	Turnhout	22	Deinze	19
Antwerpen	38	Beveren	25	Kortrijk	22	Oudenaarde	18
Oostende	36	Zele	25	Maasmechelen	22	Lokeren	18
Knokke-Heist	35	Drogenbos-SP-Leeuw	25	Tienen	22	Lommel	18
Mechelen	29	Aalst	24	Eeklo	21	Ieper	16
Sint-Niklaas	29	Ronse	24	Roeselare	21	Waregem	16
Gent	28	Lier	23	Geel	21	Mol	16
Leuven	28	Halle	23	Dendermonde	21	Genk	15
Willebroek	27	Izegem	22	Sint-Genesius-Rode	20	Herentals	15
Brugge	26	Dilbeek-Asse	22	Brussel-noordrand	20		
Tongeren	26	Sint-Truiden	22	Hasselt	20		

FIGUUR 3.12: DICHTHEDEN (INWONERS/HA, 2013) PER VERSTEDELIJKT GEBIED IN VLAANDEREN (CRAB inwonersaantal (AIV))

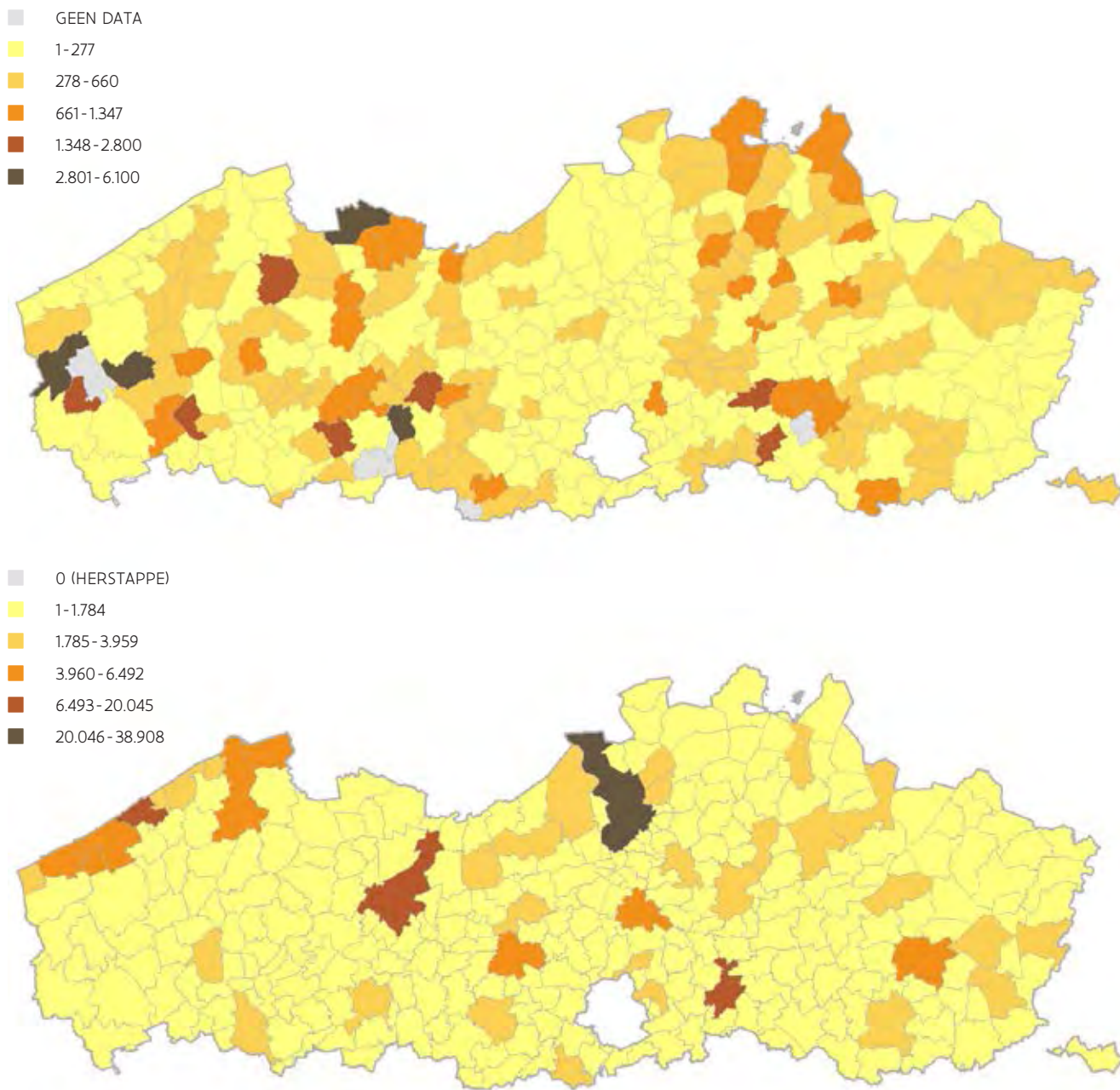
Aantal huishoudens naar grootte	1995 (observatie)	2017 (prognose)	2030 (prognose)	groei% 1995-2017	groei% 2017-2030
eenpersoonshuishoudens	588.542 (26%)	860.252 (31%)	954.362 (32%)	46	11
tweepersoonshuishouden	731.905 (32%)	963.203 (35%)	1.061.533 (36%)	32	10
driepersoonshuishouden	431.981 (19%)	406.854 (15%)	397.920 (13%)	-6	-2
vierpersoonshuishouden	370.843 (16%)	361.032 (13%)	357.781 (12%)	-3	-1
huishouden met 5 of meer leden	178.126 (8%)	175.955 (6%)	179.108 (6%)	-1	2
Totaal	2.301.397	2.767.295	2.950.704	20	7

FIGUUR 3.13: AANTAL HUISHOUDENS NAAR GROOTTE IN 1995 (OBSERVATIE), 2017 EN 2030 (PROGNOSIS) EN DE GROEI IN DE PERIODE 1995-2017 EN 2017-2030 (Statistiek Vlaanderen, 2017)



FIGUUR 3.14: EVOLUTIE AANTAL WOONGELEGENHEDEN PER TYPE BEBOUWING IN VLAANDEREN (1995-2017)
 (Statistics Belgium, 2017a)





FIGUUR 3.15: PROCENTUELE GROEI (BOVEN) EN TOTALE GROEI (ONDER) VAN APPARTEMENTEN PER GEMEENTE (1995-2017)
(Statbel, 2018)

lijkt, randstedelijk, landelijk), maar daarvoor ontbreekt voldoende statistische informatie (tot op statisch sector-niveau). Daarom wordt deze evolutie weergegeven tot op gemeenteniveau (Figuur 3.15). Een kleine relatieve groei valt op in de grootsteden Gent en Antwerpen en hun directe rand, in de rand rond Brussel, in enkele regionaalstedelijke gebieden zoals Leuven en Mechelen, en aan de kust. Dit komt doordat het aandeel appartementen daar

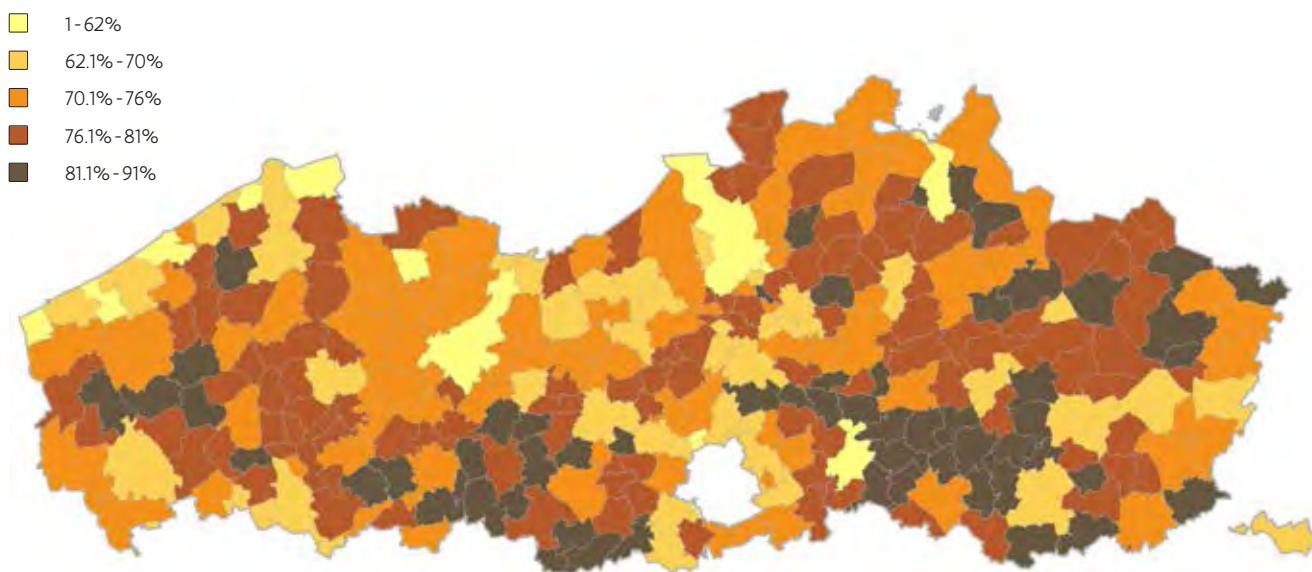
al hoog is. De grootste relatieve groei vinden we dan ook in enkele landelijke gemeenten terug (vb. Sint-Laureins). Daar is het totaal aantal appartementen dan ook lager. In absolute termen is het aantal woongelegenheden in appartementsgebouwen het sterkst gestegen in de grootsteden (vb. Antwerpen, Gent), regionale steden (Mechelen, Leuven,...) en aan de kust.

Aandeel woningeigenaars

Het gemiddelde percentage eigenaars is hoog in Vlaanderen, maar niet in elke gemeente. Vooral de steden hebben een laag percentage woningeigenaars. Ook aan de kust is het aandeel eigenaars lager dan in het binnenland. Een hoog aandeel huurders (39%) is een typisch stedelijk fenomeen (Figuur 3.16 en Figuur 3.17). Bij eigenaars is dit minder uitgesproken: 61% is eigenaar in verstedelijkt gebied. Ter vergelijking: in randstedelijk gebied bedraagt dit 76% en in landelijk gebied zelfs 79%. Het aandeel eigenaars is opvallend hoog op de as tussen Mechelen en Sint-Truiden, en op de as tussen het Pajottenland en de Westhoek.

Ouderdom woningen

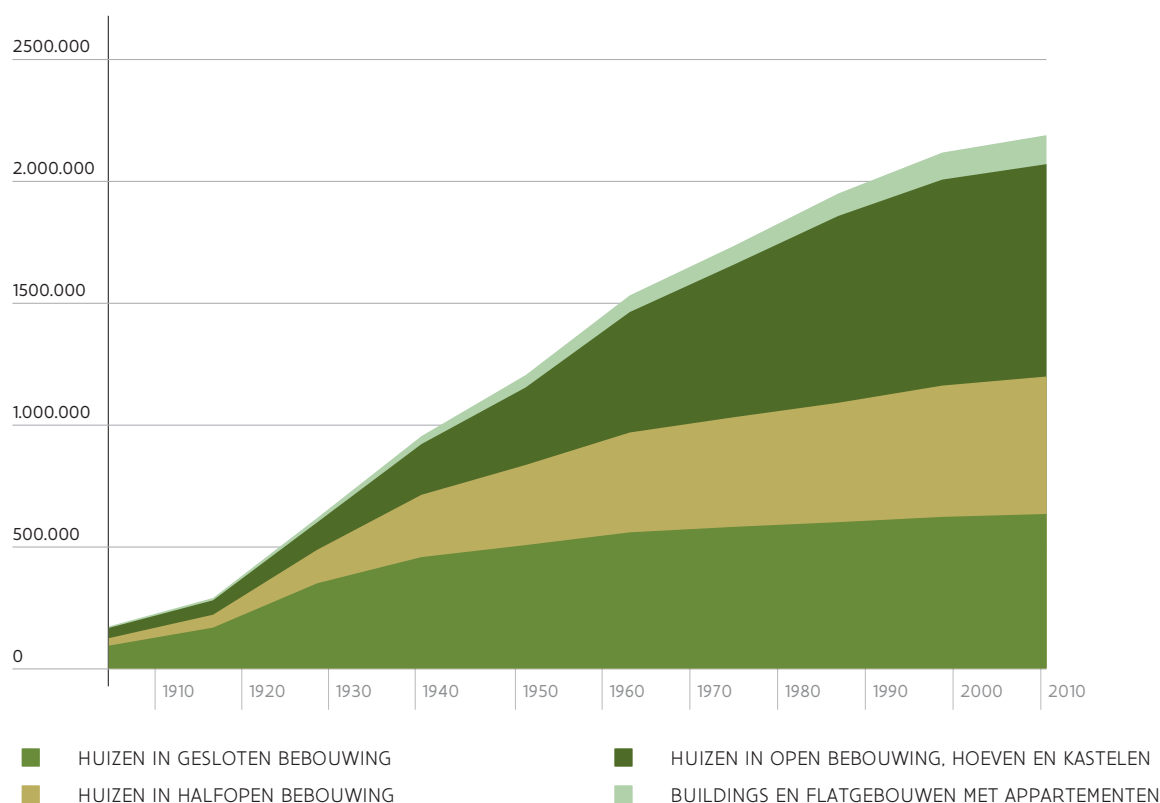
De oudste woningen in Vlaanderen (van vóór de Tweede Wereldoorlog) zijn meestal rijwoningen. Begin jaren '60 komt daarin verandering met een steeds groter wordend aandeel halfopen en open bebouwing (Figuur 3.18). Het zijn deze villa's die vandaag de dag aangeboden worden op de vastgoedmarkt, maar moeilijker verkocht geraken. Dit komt doordat ze slecht geïsoleerd zijn, relatief groot zijn voor de kleiner wordende gezinnen, de renovatiekosten hoog zijn en omdat ze relatief duur zijn door de grote grondoppervlakte.



FIGUUR 3.16: PERCENTAGE EIGENAARS PER GEMEENTE (2011)
(Statistics Belgium, 2017a)

Gebiedstype	eigenaar	huurder	totaal
Verstedelijkt	690.566 (61%)	435.603 (39%)	1.126.169 (100%)
Randstedelijk	388.182 (76%)	123.346 (24%)	511.528 (100%)
Landelijk	759.700 (79%)	202.169 (21%)	961.869 (100%)

FIGUUR 3.17: AANTAL EN PERCENTAGE BEWOONDE WONINGEN DOOR EIGENAAR OF HUURDER PER GEBIEDSTYPE IN VLAANDEREN
(Census2011)



FIGUUR 3.18: AANTAL GEBOUWEN PER TYPE (2017)

(Statistics Belgium, 2017b)

gebiedstype	voor 1919	1919-1945	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001 of later
verstedelijk	61	56	52	51	45	36	39	38
randstedelijk	10	14	18	19	22	23	23	22
landelijk	29	30	30	31	34	41	39	39
totaal (%)	100 (461.405)	100 (459.495)	100 (435.197)	100 (448.544)	100 (498.121)	100 (288.513)	100 (361.647)	100 (311.652)

FIGUUR 3.19: PROCENTUEEL AANTAL GEBOUWEN VOLGENS GEBIEDSTYPE EN OPRICHTINGSDATUM

(Census2011)

Het is in de periode 1960-1980 dat het grootste deel vrijstaande woningen gebouwd werd. In veel van deze woningen wonen nu ouderen van wie de kinderen uit huis zijn. Opvallend is dat het aandeel huizen in gesloten bebouwing sinds 1961 laag ligt in vergelijking tot huizen in open bebouwing. Een trend naar compacter wonen blijkt nog niet uit de beschikbare cijfers.

Voor het einde van WOII werd 61% van de nieuwe woningen gebouwd in wat we nu verstedelijk gebied

noemen. Het aandeel nieuwe woningen in verstedelijk gebied daalde sinds het einde van WOII systematisch en stagneert sinds de periode 1981-1990 rond 40%. Het relatief aandeel woningen gebouwd in randstedelijk gebied is sinds 1919 meer dan verdubbeld (van 10% vóór 1919 naar 22% na 2001). In het landelijk gebied steeg het aandeel van 29% naar 39% (Figuur 3.19). Uit de cijfers blijkt de bebouwingdruk aan de rand van de steden en vooral in het landelijk gebied.

Beschikbare ruimte om te wonen

Grondoppervlakte van gebouwen op bewoonde percelen

In Vlaanderen zijn er meer dan 2 miljoen hoofdgebouwen op bewoonde percelen. Het grootste aandeel bevindt zich in het landelijk gebied (41% of bijna 1 miljoen hoofdgebouwen). Bijna evenveel bewoonde hoofdgebouwen liggen in verstedelijkt gebied (39%). De gemiddelde grondoppervlakte van een hoofdgebouw op een bewoond perceel is in verstedelijkt gebied het laagst (102m²) en in landelijk gebied het hoogst (150m²) (Figuur 3.20). De ruimtelijke voetafdruk, gemeten als bebouwde oppervlakte, is dus duidelijk hoger in het landelijk gebied vergeleken met randstedelijk of verstedelijkt gebied.

Buitenruimte van woningen

In landelijk gebied zijn er relatief meer bewoonde percelen in vergelijking met randstedelijke of verstedelijkte gebieden. Bovendien zijn de bewoonde percelen in

landelijk gebied gemiddeld meer dan dubbel zo groot als in verstedelijkt gebied. Een gemiddeld bewoond perceel in Vlaanderen is 901 m² groot, in landelijk gebied is dit meer dan 1.200 m², terwijl het in verstedelijkt gebied om minder dan 500 m² gaat. Ook de buitenruimte (tuinen, koeren, terras,...) van de percelen is het kleinst in verstedelijkt gebied. In landelijk gebied is ze zelfs bijna driemaal groter dan in verstedelijkt gebied (Figuur 3.21). De gemiddelde oppervlakte aan residentiële buitenruimte is overigens verschillend per verstedelijkt gebied (Figuur 3.22), en varieert van 232m² in Oostende tot 641m² in Lommel.

Woonoppervlakte

De gemiddelde bewoonbare oppervlakte van de residentiële nieuwbouwvergunningen blijft verder afnemen in de periode van 1996 tot 2016. De afname per woning is het sterkst in Vlaanderen vergeleken met de andere gewesten (Figuur 3.24). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er

gebiedstype	aantal hoofdgebouwen op bewoonde percelen	%	oppervlakte (ha) hoofd gebouwen op bewoonde percelen	gemiddelde grondoppervlakte (m ²) van een hoofdgebouw op een bewoond perceel
verstedelijkt	956.395	39	9.795	102
randstedelijk	502.823	20	6.970	139
landelijk	995.066	41	14.909	150
Totaal	2.454.284	100	31.674	129

FIGUUR 3.20: AANTAL EN OPPERVLAKTE VAN DE GEBOUWEN OP BEWOONDE PERCELEN IN VLAANDEREN VOLGENS GEBIEDSTYPE
(GRB adresposities, 2013)

gebiedstype	aantal bewoonde percelen	%	oppervlakte bewoonde percelen (ha)	oppervlakte buitenruimte/ tuinen (ha)	Gemiddelde oppervlakte buitenruimte per bewoond perceel (m ²)	Gemiddelde oppervlakte per bewoond perceel (m ²)
verstedelijkt	744.327	36	35.777	24.683	331	481
randstedelijk	432.642	21	43.207	34.687	802	999
landelijk	862.634	42	104.815	84.361	977	1.215
Totaal	2.039.603	100	183.799	143.686	704	901

FIGUUR 3.21: AANTAL EN OPPERVLAKTE VAN DE BEWOONDE PERCELEN IN VLAANDEREN EN DE OPPERVLAKTE AAN PRIVATE BUITENRUIMTE VOLGENS GEBIEDSTYPE
(GRB adresposities, dd. 2013)



Lommel	641	Oudenaarde	446	Sint-Truiden	368	Brugge	320
Genk	628	Turnhout	437	Izegem	361	Lier	317
Mol	627	Herentals	422	Zele	358	Tienen	303
Sint-Gen.-Rode	580	Roeselare	412	Dendermonde	352	Sint-Niklaas	302
Geel	545	Hasselt	407	Halle	348	Gent	302
Maasmechelen	544	Leuven	396	Kortrijk	345	Mechelen	279
Waregem	513	Eeklo	391	Aalst	342	Antwerpen	258
Deinze	478	Beveren	378	Ronse	340	Knokke-Heist	249
Ieper	475	Brussel	373	Hamme	339	Blankenberge	234
Lokeren	455	Tongeren	372	Willebroek	337	Oostende	232

FIGUUR 3.22: GEMIDDELDE BUITENRUIMTE PER BEWOOND PERCEEL PER VERSTEDELIJKT GEBIED (m²)

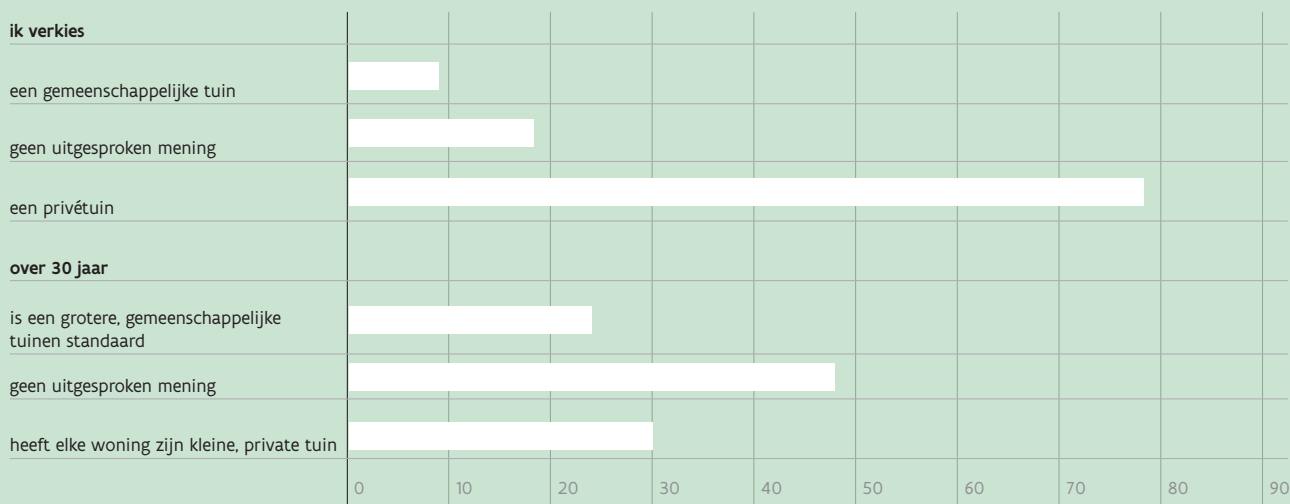


Kleiner gaan wonen?

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

De respondenten verkiezen massaal 'privétuin' (77%) boven 'gemeenschappelijke tuin' (7%). Ze schatten de evolutie (over 30 jaar) voor beide types nogal genu-

anceerd in. Volgens 30% zal elke woning zijn kleine, private tuin behouden, volgens 24% van de respondenten zullen grotere, gemeenschappelijke tuinen de standaard zijn, maar de meeste respondenten denken dat de beide types naast elkaar zullen blijven bestaan.



FIGUUR 3.23: VOORKEUR VANDAAG EN TOEKOMSTVERWACHTING BINNEN 30 JAAR OVER DE TUIN
(GfK Belgium, 2018)



zelfs een stijging sinds 2015. De afnemende trend gaat onder meer samen met het toenemend aandeel appartementen in de nieuwbouw. De oppervlakte is één van de elementen van de woningkwaliteit.

Doorheen de tijd veranderen de gemiddelde groottes van percelen per woningtype (appartement, gesloten bebouwing, half-open bebouwing en open bebouwing) niet

zoveel. Niet de perceelsgrootte van het type woning verandert, maar wel het aandeel van elk type (Figuur 3.25). Het aandeel kleine woningen (vooral appartementen en driegevelwoningen) nam doorheen de tijd toe. Dit zorgt voor een dalende trend van de gemiddelde oppervlakte per vergunde woning sinds 2002 (Vastmans, Helgers, Damen, Goeyvaerts, & Buyst, 2016).

jaar	gem. bewoonbare opp. Vlaanderen	gem. bewoonbare opp. Wallonië	gem. bewoonbare opp. Brussels Hfd Gewest
1996	134	116	122
1997	137	115	115
1998	140	118	117
1999	132	110	89
2000	125	110	87
2001	123	109	89
2002	108	110	81
2003	110	107	90
2004	104	107	90
2005	105	102	86
2006	104	107	84
2007	105	102	84
2008	106	107	80
2009	111	101	85
2010	107	103	84
2011	108	103	79
2012	105	106	107
2013	103	101	80
2014	97	96	82
2015	97	98	100
2016	90	103	110

FIGUUR 3.24: OPPERVLAKTE VAN DE VERGUNDE RESIDENTIËLE NIEUWBOUW (m²) IN DE DRIE GEWESTEN
(Statbel, 2018)

JAAR	Aandeel (%)			Perceelsgrootte (m ²)		
	2002	2007	2013	2002	2007	2013
Appartementen	55%	59%	60%	134	176	145
Gesloten bebouwing	4%	5%	5%	460	583	506
Halfopen bebouwing	9%	10%	13%	625	599	551
Open bebouwing	32%	26%	22%	1.462	1.196	1.408
GEMIDDELDE				614	508	497

FIGUUR 3.25: AANDEEL EN PERCEELSGROOTTE VOLGENS TYPE WONING VOOR NIEUWBOUWVERGUNNINGEN
(Vastmans et al., 2016)

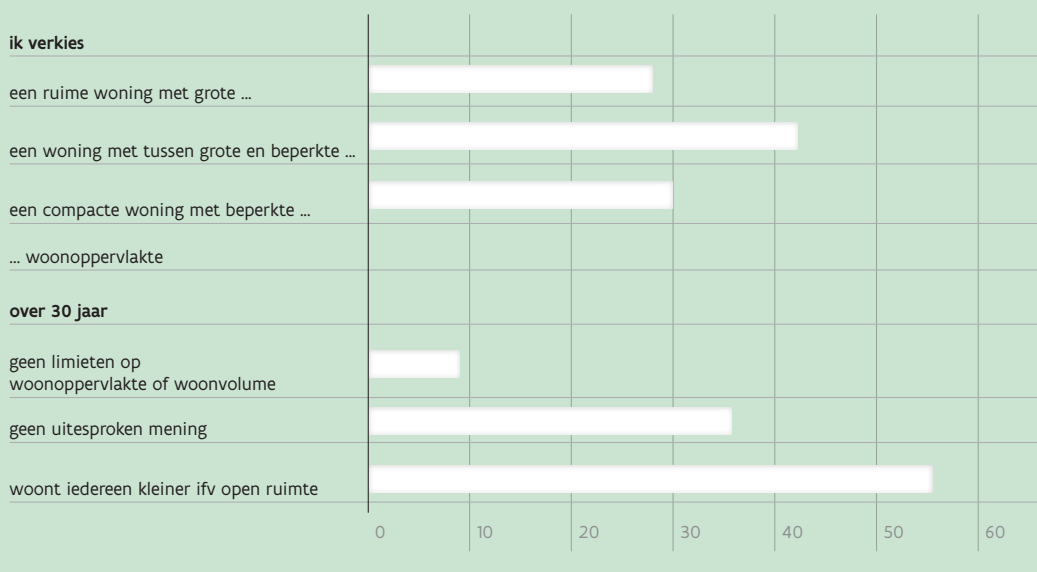
Kleiner gaan wonen?

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Bij de vragen over de woonoppervlakte zegt 42% van de respondenten dat hij/zij noch een woning met grote woonoppervlakte, noch een compacte woning met beperkte woonoppervlakte verkiest (Figuur 3.26 bovenaan). Ruim 50% van de respondenten verwacht dat binnen 30 jaar 'iedereen kleiner woont om meer

open ruimte te creëren', terwijl minder dan 10% geen limieten op de woonoppervlakte of het woonvolume verwacht (Figuur 3.26 onderaan).

In hetzelfde onderzoek is ook gevraagd of de respondent akkoord is met de overheidsmaatregel 'Woonoppervlakte per persoon/gezin limiteren'. Met deze stelling is ruim de helft niet akkoord en 32 % wel (de rest heeft geen mening).



FIGUUR 3.26: VERWACHTE EVOLUTIE VAN DE WOONOPPERVLAKTE
(GfK Belgium, 2018)

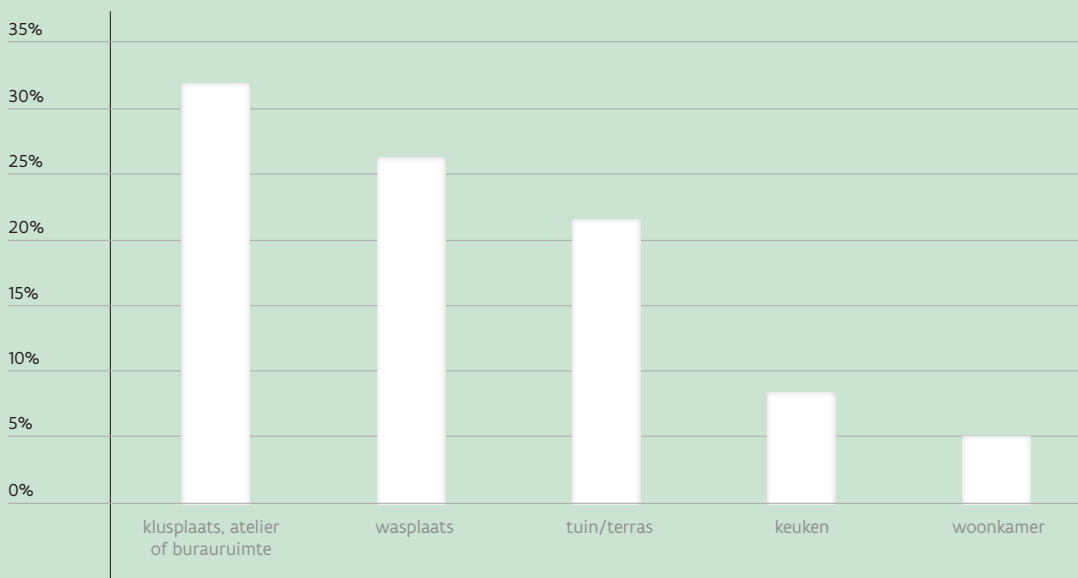
Ruimte delen

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Er is ook gepeild naar de mate waarin de respondent binnen- of buitenruimte zou willen delen met andere huishoudens. Telkens een ruime meerderheid van de Vlamingen wenst die niet te delen (Figuur 3.27). Delen wordt het meest overwogen voor een 'klusplaats, atelier of bureauruimte' (33%), een 'wasplaats' (26%) en nog minder voor een 'tuin' (23%).

De vraag naar de belangrijkste redenen om binnen- of buitenruimte te delen is gesteld aan alle respondenten. Op deze vraag wordt "Ik sta niet open om een binnen-

of buitenruimte te delen" het vaakst aangeduid (52%). 29% van de respondenten duidt "het zorgt voor meer sociaal contact met de buurtbewoners" aan. Van de redenen waarom mensen liever niet zouden willen delen, wordt "minder privacy voor het gezin" door 81% aangeduid. 30 tot 40% van de respondenten geeft volgende redenen aan: gedeelde verantwoordelijkheid is niet vanzelfsprekend; ik kan het dan niet / minder inrichten naar eigen smaak en behoeften; er is nood aan overleg en afspraken; de gebruiksduur, gebruiksmomenten zijn minder flexibel.



FIGUUR 3.27: BEREIDHEID OM RUIMTE TE DELEN MET ANDERE HUISHOUDENS
(GfK Belgium, 2018)

Woonreserves volgens de geldende plannen

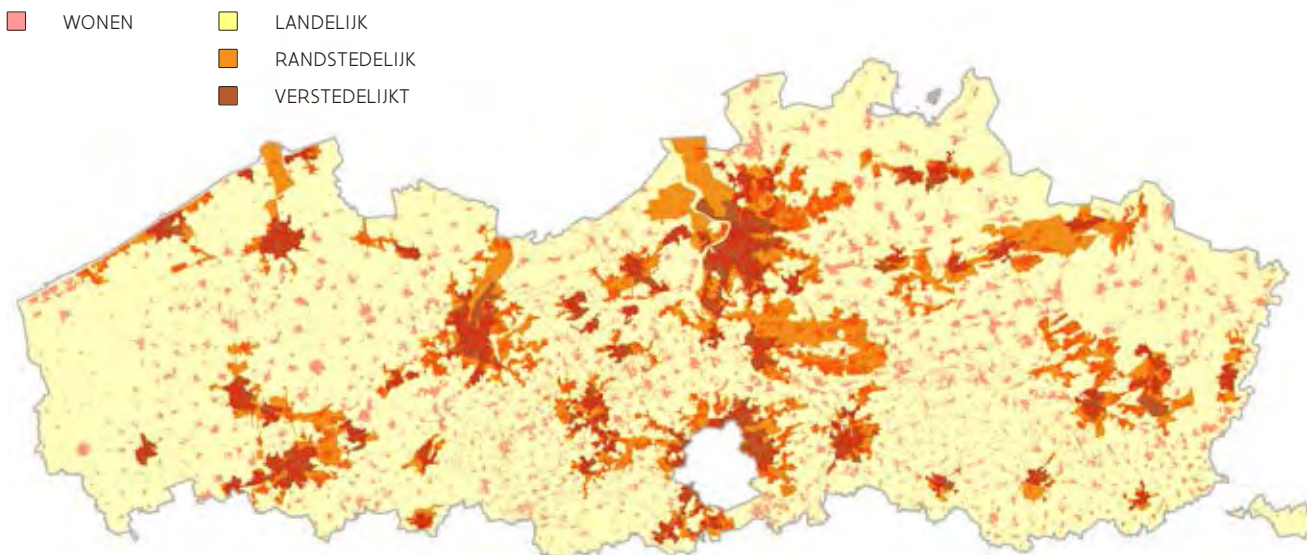
De gebieden bestemd als woongebied omvatten de woonzones, maar ook de woonuitbreidingsgebieden en andere reservegebieden die in aanmerking komen voor wonen. Een aanzienlijk deel van de oppervlakte in Vlaanderen is bestemd als woongebied, namelijk 227.740ha. Het grootste deel ervan is gelegen in de landelijk gebied (46% of ruim 100.000ha). Respectievelijk 27% en 28% is gelegen in een woonbestemming in verstedelijkt gebied en randstedelijk gebied (Figuur 3.28 en Figuur 3.29).

Aanbod aan sociaal wonen

Het aanbod aan sociale huisvesting (ca. 170.000 woon-eenheden voor geheel Vlaanderen) varieert van enkele honderden tot meer dan 20.000 woningen in sommige gemeenten. Het grootste aanbod aan sociale huisvesting is terug te vinden in de grootsteden (Antwerpen, Gent) en de kleinere steden (zoals Mechelen, Leuven, Brugge, Genk, ...) (Figuur 3.30). Het aanbod aan sociale huisvesting bestaat vooral uit sociale huurwoningen (>96%). Zeven van de 308 gemeenten zijn nog niet begonnen aan de realisatie van hun bindend sociaal objectief (BSO)

gebiedstype	oppervlakte bestemd als wonen (ha)	%
verstedelijkt	61.080	27
randstedelijk	62.840	28
landelijk	103.820	46
totaal	227.740	100

FIGUUR 3.28: OPPERVLAKTE (HA) BESTEMD VOOR WONEN PER GEBIEDSTYPE
(Ruimteboekhouding dd. 1/1/2014)



FIGUUR 3.29: SPREIDING VAN DE WOONBESTEMMINGEN VOLGENS DE RUIMTEBOEKHOUDING EN VOLGENS GEBIEDSTYPE
(Ruimteboekhouding dd. 1/1/2014)

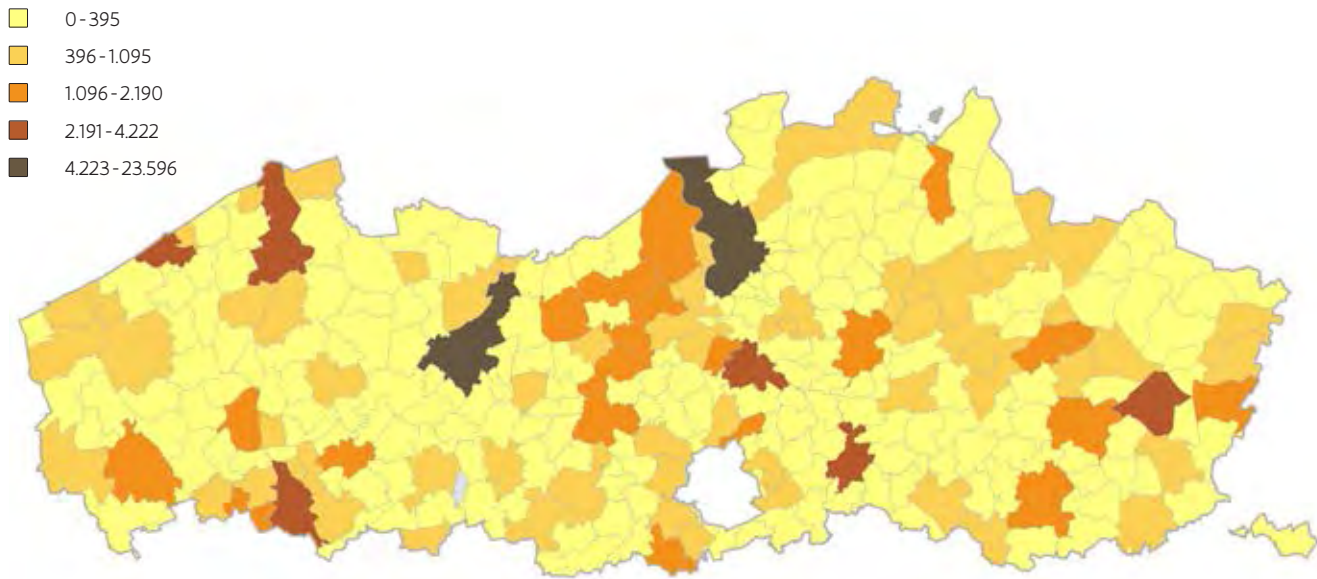
inzake sociale huurwoningen. 85 gemeenten hebben minder dan de helft van dit objectief behaald, en 121 hebben 50% tot 100% gerealiseerd. 70 gemeenten hebben zelfs meer dan het opgelegde bindend sociaal objectief gerealiseerd in 2017. Tot slot werd voor 25 gemeenten geen objectief opgelegd (Figuur 3.31).

Sloop en herbouw van woningen

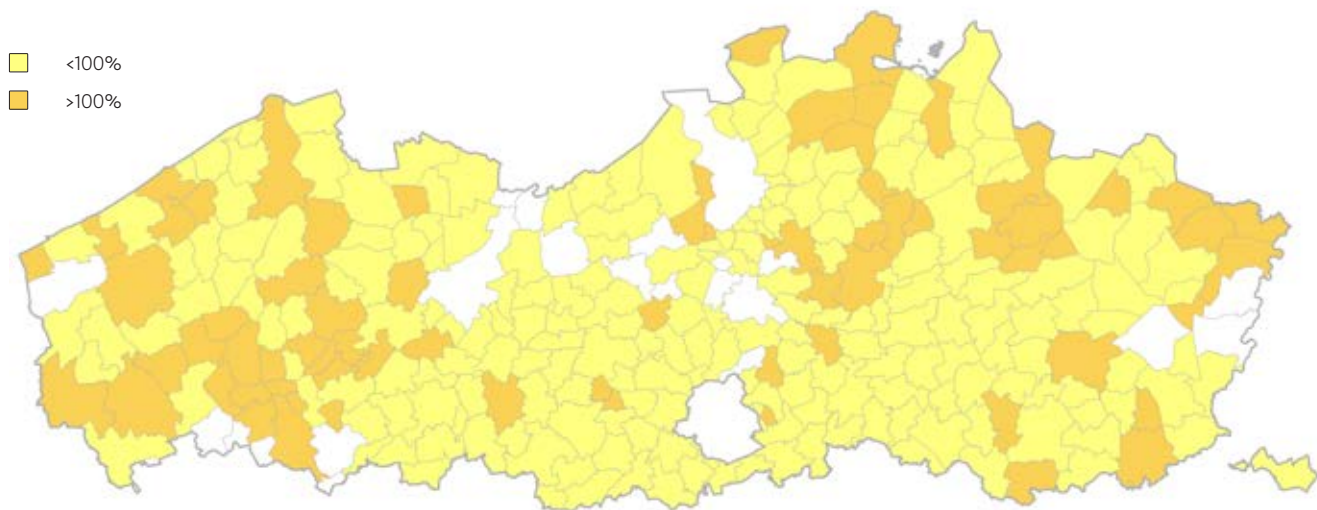
Het woonpatrimonium wijzigt doorheen de tijd. Daarmee wordt niet enkel veroudering van de woningen of verbouwingen ervan bedoeld, maar evengoed vervangbouw. Om een idee te hebben van het tempo van een dergelijke transformatie werden vergunningsaanvragen voor sloop

en nieuwbouw voor het jaar 2015 geanalyseerd over geheel Vlaanderen (Loris, 2017). In 2015 werden er 57.667 stedenbouwkundige aanvragen goedgekeurd (voor zover ze opgenomen zijn in het vergunningenregister dat opgesteld wordt door de gemeenten). In 4.588 dossiers gaat het om de sloop van een woning of een gebouw met een andere functie (bv. bakker, schrijnwerkerij,...). 45% heeft betrekking op de sloop van een woongebouw. In het totaal werden 2.315 wooneenheden gesloopt. Een wooneenheid kan zowel een huis zijn, als een villa, een appartement, enz. In dezelfde periode werden op die percelen 5.143 wooneenheden gebouwd. Het slopen leidde dus tot meer vervangbouw (Figuur 3.32).

Omgerekend betekent dit dat er voor elke sloopvergunning



FIGUUR 3.30: AANBOD AAN SOCIALE WONINGBOUW (HUUR, KOOP EN KAVELS) DD. 2017
(Agentschap Wonen Vlaanderen, 2018)



FIGUUR 3.31: AANDEEL VAN HET BINDEND SOCIAAL OBJECTIEF DAT REEDS BEHAALD IS DD. 2017
(Agentschap Wonen Vlaanderen, 2018)

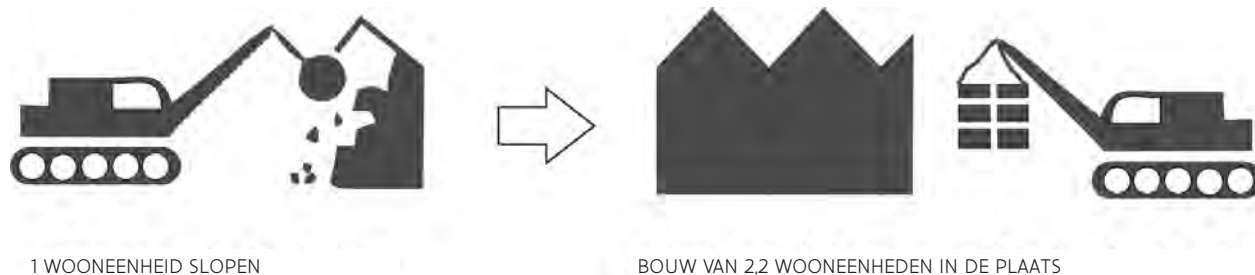
ning 1,1 wooneenheden verdwijnen, maar ze vervangen wordt door 2,5 nieuwe wooneenheden. Of, voor elke wooneenheid komen er 2,2 in de plaats. Meestal gaat het om flats.

Verdichting als gevolg van sloop

Als het tempo van 2015 zich doorzet, komen er jaarlijks ongeveer 3.000 wooneenheden netto bij binnen het bestaande bebouwde weefsel door sloop en vervangbouw. Dat is ongeveer 15% van de jaarlijkse woonopgave in Vlaanderen. Dergelijke verdichting betekent een

besparing op het aansnijden van open ruimte en de realisatie van bijkomende nieuwe verkavelingen. Zodoende kan natuur en landbouwgrond gespaard blijven en de woningbouwproductie toch worden opgetrokken.

Ter vergelijking, de jaarlijkse productie van woningbouw via sloop en hernieuwbouw ligt in Nederland een stuk hoger: voor de periode 2011 t.e.m. 2015 gaat het om jaarlijks 52.900 nieuwe woningen (Buitelaar et al, 2008:37) op een totale woningvoorraad van ca. 7,76 miljoen (CBS, 2018).



FIGUUR 3.32: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN HET EFFECT VAN SLOOP EN VERNIEUWBOUW OP DE PRODUCTIE VAN HET AANTAL WONINGEN

gebiedstype	Aantal onbebouwde percelen	Opp. onbebouwde percelen (ha)
Verstedelijk	55.275 (22%)	6.687 (17%)
Randstedelijk	70.247 (28%)	11.980 (30%)
Landelijk	123.502 (50%)	21.761 (53%)
Totaal (%)	249.021 (100%)	40.428 (100%)

FIGUUR 3.33: ONBEOUWDE PERCELEN PER GEBIEDSTYPE (2017)

Ruimte om te wonen: beschikbare bouwgronden

De ruimte voor wonen bestaat enerzijds uit de nog onbebouwde open ruimte, voor zover de bestemmingen het wonen toelaten (bouwpercelen), en anderzijds uit het hergebruik van het bestaande patrimonium (verdichting, opdelen van woningen, vervangbouw). Binnen al de woonbestemmingen van het gewestplan en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, liggen er nog 249.021 percelen onbebouwd volgens de registers van onbebouwde percelen die door de gemeenten worden bijgehouden. In het totaal gaat het om 40.428 ha (Vlaamse Overheid, 2017). Hierin zijn de zgn. reservegebieden (bv. woonuitbreidingsgebieden) mee opgenomen. Dit aanbod volstaat om de woonbehoefte voor de komende jaren (2017-2027) op te vangen.

Het gros van de percelen en de oppervlakte liggen in het landelijk gebied. Het minst aantal nog beschikbare percelen om op te bouwen vinden we terug in verstedelijk gebied (Figuur 3.33).

Leegstand

Naast dit ruime aanbod aan bouwpercelen zijn ook de hergebruiksmogelijkheden van leegstaande panden niet te onderschatten. Eén van de manieren om de ambities van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen mogelijk te maken is om de bestaande leegstand van woningen, winkels en bedrijven te hergebruiken. Het zou alvast het innemen van open ruimte beperken. Maar zijn er wel voldoende mogelijkheden om zo'n doelstelling te realiseren? De woonbehoefte blijft immers groot. Uit onderzoek (zie hoofdstuk 9 'Ruimte voor integratie') blijkt dat er in Vlaanderen ca. 27.000 woningen structureel leegstaan (situatie 2013). Dit biedt heel wat hergebruiksmogelijkheden.

TRENDS EN UITDAGINGEN

Mede gebaseerd op de trends van het verleden voltrekken zich een aantal grote trends naar de toekomst. Sommigen

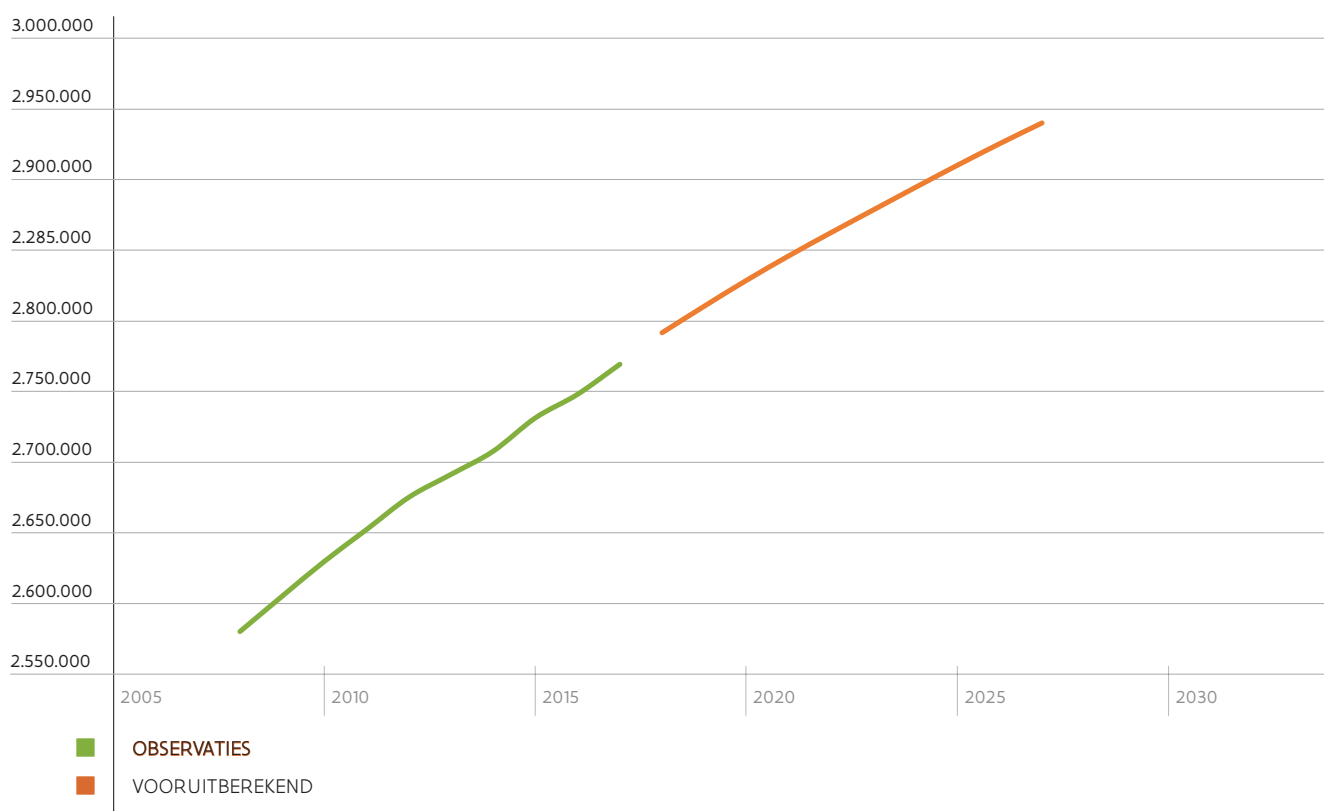
zijn nieuw, en andere zijn een versterking van al vroeger vastgestelde trends.

Bevolkings- en huishoudensgroei

De afgelopen tien jaar (2007-2017) nam het aantal private huishoudens in het Vlaamse Gewest toe van 2.552.000 tot 2.769.000, een groei van 9%. In de komende 10 jaar voorziet Statistiek Vlaanderen een stijging met 171.000 huishoudens, of een groei met 6% (Statistiek Vlaanderen, 2018b). De komende tien jaar (2017-2027) zal de bevolking verder aangroeien tot 2.940.037 huishoudens in 2027.

Tussen 2017 en 2027 zullen alle Vlaamse steden en

gemeenten een toename van het aantal huishoudens hebben (Figuur 3.34), maar met een aanzienlijk verschil tussen de gemeenten (Figuur 3.36). Statistiek Vlaanderen becijferde dat in 82 gemeenten het aantal huishoudens stijgt met minder dan 5%. In bijna de helft (150) van de 308 Vlaamse gemeenten stijgt het aantal huishoudens met 5% à 8%. In 76 gemeenten is de groei groter dan 8%, en in 18 gemeenten groter dan 10%.



FIGUUR 3.34: EVOLUTIE TOTAAL AANTAL HUISHOUDENS
Statistiek Vlaanderen (2018b)

	Aantal	Aantal	%	%
	2017	2027	2017	2027
Gemiddelde omvang	2,32	2,29		
Totaal	2.769.259	2.940.037	100,0%	100,0%
1 persoon	869.448	942.906	31,4%	32,1%
2 personen	948.641	1.032.846	34,3%	35,1%
3 personen	401.010	400.459	14,5%	13,6%
4 personen	369.414	375.914	13,3%	12,8%
5 personen of meer	180.746	187.912	6,5%	6,4%

FIGUUR 3.35: AANTAL EN AANDEEL HUISHOUDENS VOLGENS OMVANG, NU (2017) EN IN DE TOEKOMST (2027)
(Statistiek Vlaanderen 2018b)

In het gros van de gemeenten (197) is de groei beperkt tot minder dan 500 huishoudens. In slechts 8 centrumsteden gaat het om een toename van meer dan 2.000 huishoudens. Antwerpen en Gent hebben de grootste absolute toename (+11.600 en +5.500).

De grootste toename van het aantal huishoudens situeert zich bij de eenpersoonshuishoudens, gevolgd door tweepersoonshuishoudens (koppel of alleenstaande met kind). Terwijl de gezinsgrootte in 1991 nog 2,58 personen per gezin bedroeg, bedraagt dit momenteel (2017) nog 2,35 personen. Statbel (2018) schat dat dit op middellange termijn (2030) al zal zakken tot 2,30 en zelfs maar 2,24 op de lange termijn (2050-2060). Een dalend aantal kinderen, kleinere gezinnen en de veroudering van de bevolking sturen deze trend.

De woningvraag wordt mede gestuurd door demogra-

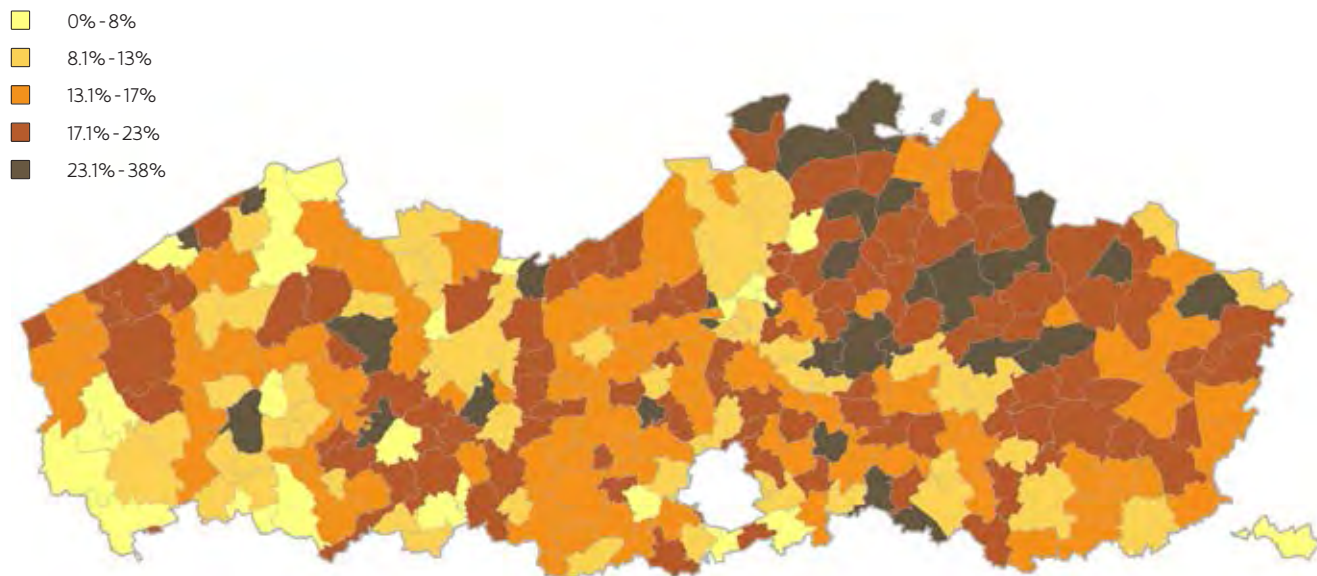
fische trends zoals de te verwachten toename van de bevolking en de groei van het aantal huishoudens. Als we ervan uitgaan dat elk bijkomend gezin ook een bijkomende woongelegenheid vergt, dan biedt de geografische spreiding van de huishoudensgroei in de komende tien jaar een goed beeld van waar de woonbehoefte zich het sterkst zal laten voelen. Relatief gezien zal de grootste groei zich voordoen in de Antwerpse en Limburgse Kempen, op de as Kortrijk-Gent en enkele kustgemeenten. Een relatief beperktere groei wordt verwacht in de Westhoek, Brugge, de zuidrand van Brussel en de rand rond Antwerpen.

De verwachte groei houdt evenwel geen rekening met het beschikbare aanbod aan bouwmogelijkheden (o.a. bouwpercelen en het bestaand aanbod aan woningen en appartementen).

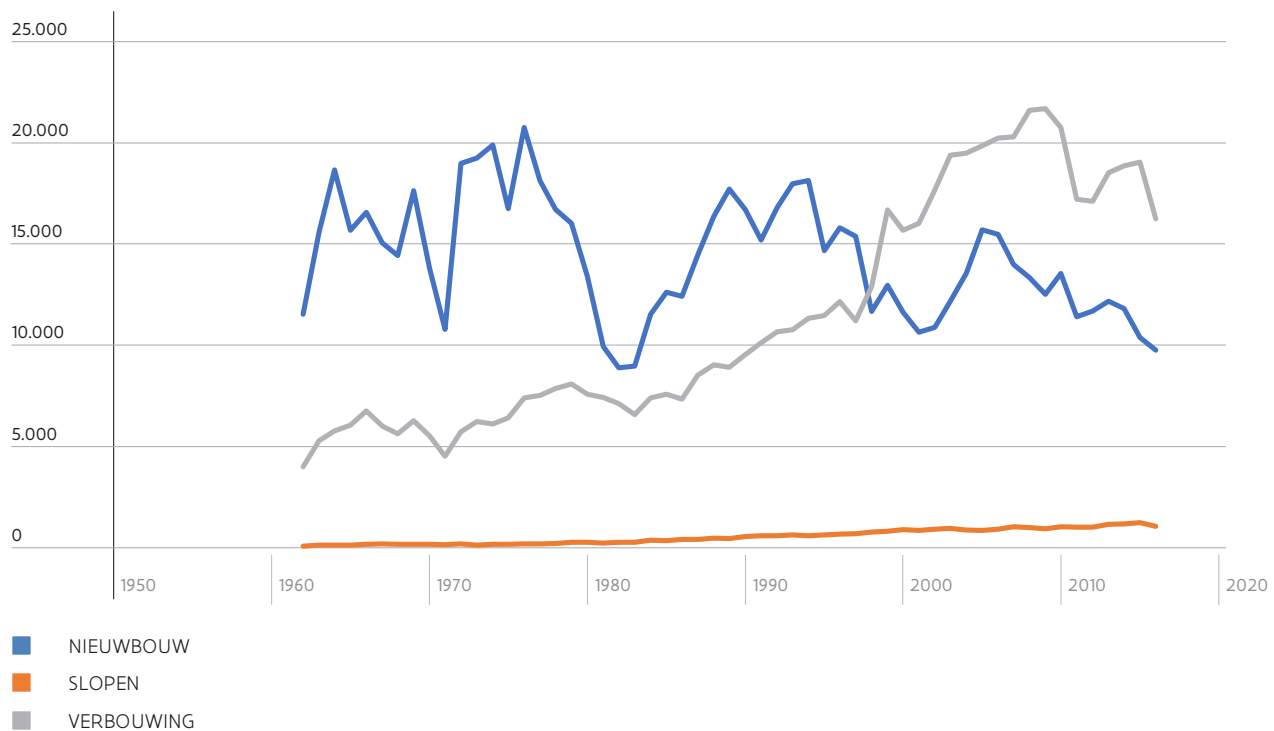
Renovatie wordt alsmear belangrijker

De nieuwbouw van woningen is sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. De crisissen van de jaren 1970 (oliecrisis), 1980, 2000 (dotcom bubble) en 2008 (bankencrisis) veroorzaakten een daling van de nieuwbouw. Het aantal vergunningen voor nieuwbouw schommelt daarom door de jaren heen (periode 1962-2016) tussen ca. 9.000 en ca. 20.000 per jaar. Sinds medio de jaren '90 van vorige eeuw is er een globale daling van de vergunde nieuwbouwwoningen (eengezins- en meergezinswoningen). Het aantal renovaties van panden groeit wel voortdurend, met een piek rond 2010. Sindsdien zien we terug een daling. Vanaf de 21ste eeuw ligt het aantal vergunningen voor verbouwing systematisch hoger dan deze van nieuwbouwwoningen.

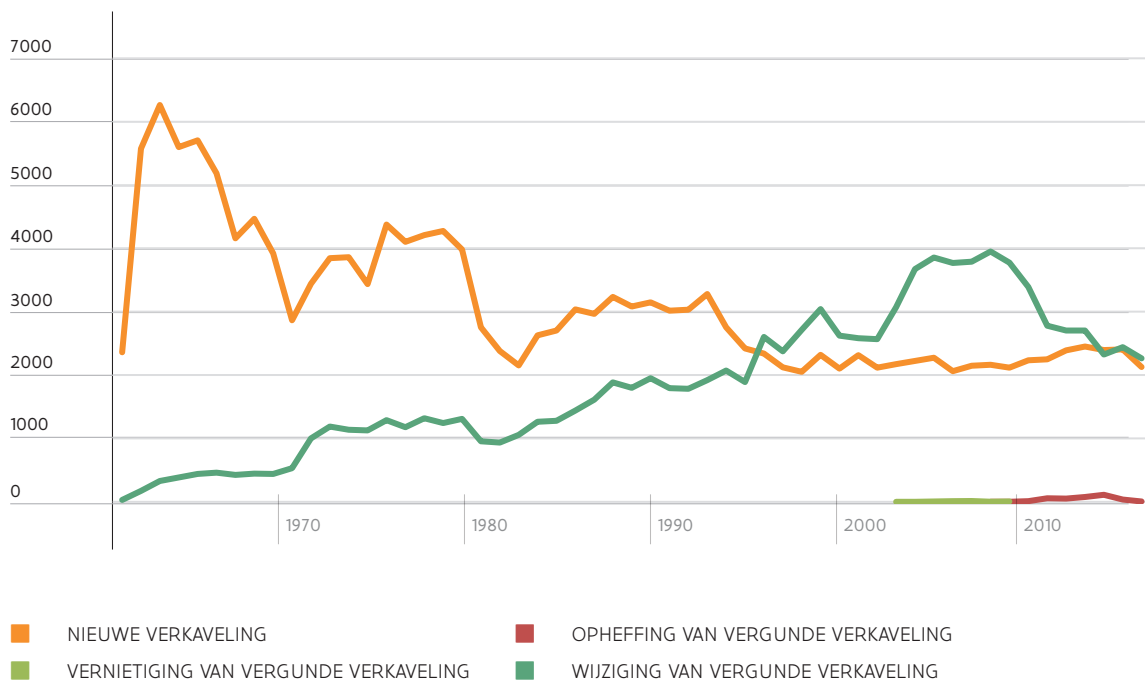
De achterliggende dynamiek van nieuwbouwverkavelingen vertoont een gelijkaardige trend met pieken en dalen, maar de globale trend is er wel één van een dalend aantal vergunningen voor nieuwe verkavelingen. Sinds 1997 stagneert het aantal afgeleverde vergunningen voor nieuwe verkavelingen. Opmerkelijk is dat het aantal wijzigingen voor bestaande verkavelingen sinds 1962 systematisch stijgt tot het jaar 2009. Sinds 2010 is er ook daar een dalende trend (Figuur 3.38), mogelijk als gevolg van gewijzigde en versoepelde wetgeving. Deze trend speelt wellicht in op gewijzigde comfortbehoeften (aanbouw, plaatsing zonnepanelen, opdelen in meerdere woonunits,...) en woonvormen door de jaren heen.



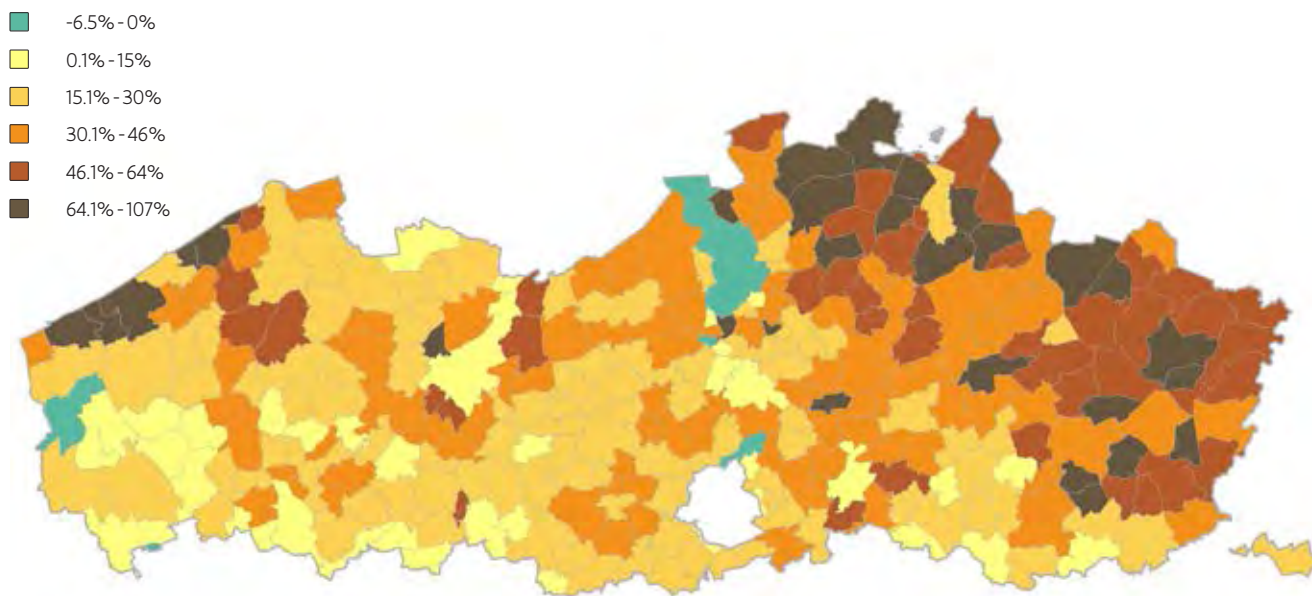
FIGUUR 3.36: PROCENTUELE EVOLUTIE VAN HET AANTAL HUISHOUDENS (2017-2027)
(Statistiek Vlaanderen 2018b)



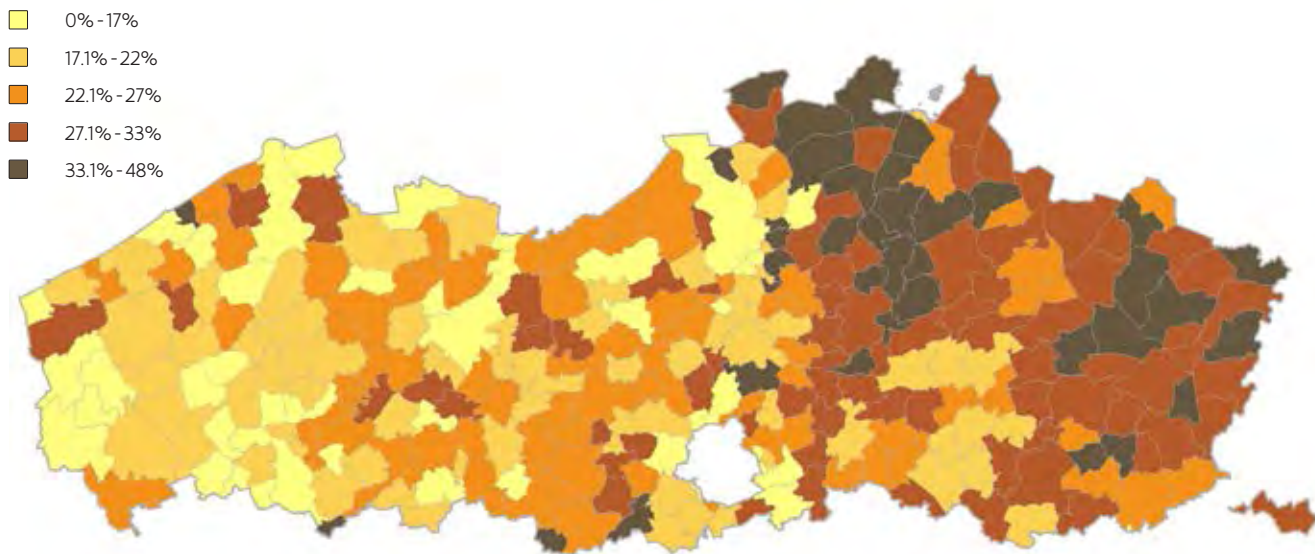
FIGUUR 3.37: PERCENTAGE VERGUNNINGEN VOOR NIEUWBOUW (EENGEZINS- EN MEERGEZINSWONINGEN), RENOVATIE VAN WONINGEN EN SLOOP VAN WONINGEN, PER JAAR OVER DE PERIODE 1962-2016
(Vergunningenregister, 2017)



FIGUUR 3.38: AANTAL VERKAVELINGSVERGUNNINGEN PER JAAR OVER DE PERIODE 1962-2016
(Vergunningenregister, 2017)



FIGUUR 3.39: PROCENTUELE EVOLUTIE VAN HET AANDEEL 65+-ERS (IN %) IN DE PERIODE 2001-2017
(Statistiek Vlaanderen, 2018a)



FIGUUR 3.40: GROEI VAN HET AANTAL 65+ERS IN DE PERIODE 2017-2027
(Statistiek Vlaanderen 2018b)

Aangepaste woonvormen voor ouderen

De groei van het aandeel ouderen (65+-ers) is vooral merkbaar in de Kempen, in de provincie Limburg en aan de kust (Figuur 3.39). De stijging aan de kust is te wijten aan pensioenmigratie. In andere regio's zoals de Westhoek is het aandeel ouderen al hoog en is de stijging dus eerder beperkt. Ook in de grotere steden is de stijging beperkt tot 20%. In een zeer beperkt aantal gemeenten, waaronder Antwerpen, is er een afname van het aantal ouderen.

In de periode 2017-2027 zal vooral het aandeel ouderen en in het bijzonder het aantal alleenstaande ouderen in Vlaanderen verder toenemen. De groei van het aantal 65+-ers zal het grootst zijn in de Kempen en Limburg (Figuur 3.40). In de grotere steden (Antwerpen en Gent) blijft de toename van de 65+-ers beperkt.

Bijzondere aandacht zal beleidsmatig moeten gaan naar ouderen. Volgens prognoses van Statistiek Vlaanderen (2018b) zullen er in de periode 2017-2027 73.000 alleenstaanden 65+-ers bijkomen. Omdat de bevolking

veroudert, zal ook een aangepaste woningvoorraad nodig zijn (compactere, onderhoudsvriendelijker, betaalbaar, eventueel met bijgeleverde zorgdiensten) op goed bereikbare plaatsen (diensten en zorg in de nabijheid). De Vlaamse overheid wenst oud worden in de huidige woning en woonomgeving ('aging in place') te stimuleren. Toch zal er ook nood zijn aan aangepaste woonvormen voor vooral (zorgbehoevende) ouderen.

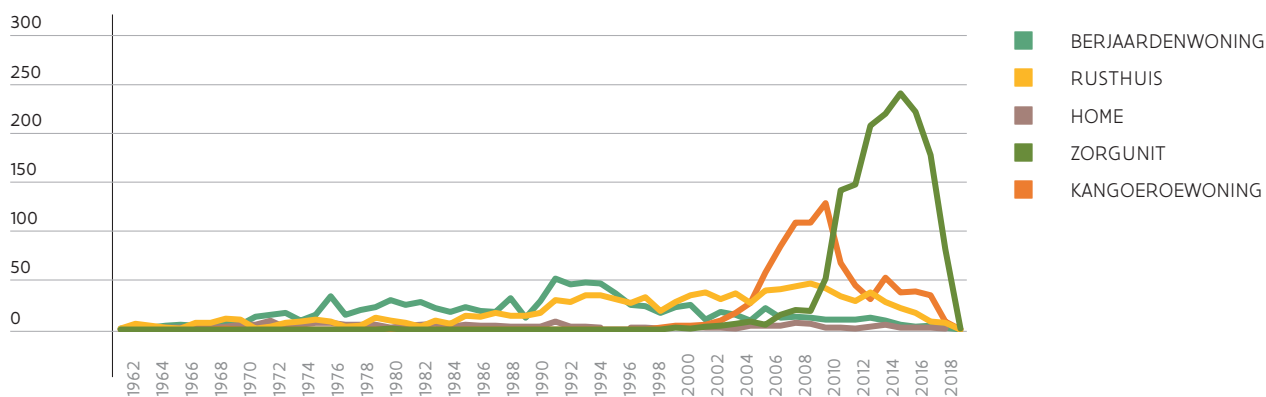
Figuur 3.41 geeft het aantal vergunningen weer voor diverse ouderenvoorzieningen over de afgelopen vijftig jaar. De verschillende types zijn diegene die door de aanvrager van de vergunning gebruikt worden in de vergunningsaanvraag. De afgelopen 15 jaar zien we een belangrijke toename van het aantal zorgunits en kangoeroewoningen.

Hoofdstuk 5 (Ruimte voor voorzieningen) gaat dieper in op de relatie tussen vergrijzing en de veranderingen in de nood aan voorzieningen.

Compacter wonen zet zich door

De toename van het aandeel alleenstaande ouderen, maar evengoed van jonge starters, vergt aangepaste woonvormen. De markt antwoordt daarop met de "verappartementisering" (met koopappartementen): een groot aandeel

van de nieuwbouw is nu een appartement. Het aandeel appartementen in de nieuwbouw stijgt jaar na jaar. In de periode 1995-2016 is het aantal woongelegenheden in gebouwen met appartementen met 78% gestegen. Dit



FIGUUR 3.41: EVOLUTIE VAN HET AANTAL VERGUNNINGSDOSSIER OMTRENT OUDERENVOORZIENINGEN (1962-2018)
(Vergunningenregister, 2018)

terwijl de totale aangroei van het aantal woonegelegenheden in diezelfde periode slechts 22% bedraagt.

Vooraf jonge gezinnen leken te opteren voor meergezinswoningen. In 2001 woonde 16% van de 35-44-jarigen in een meergezinswoning. In 2013 is het aandeel al gestegen tot 36% (Vandenstraeten, Vaisneste, & Ryckewaert, 2016). Dezelfde onderzoekers stellen vast dat bij de toename van meergezinswoningen er een groeiende interesse is van eigenaar-bewoners. Het aandeel eigenaars-bewoners steeg er van 8% in 2001 tot 15% in 2013.

Voor de andere types bebouwing is dit veel minder uitgesproken. Het aantal woonegelegenheden in gesloten bebouwing is nauwelijks gestegen sinds 1995. Deze in halfopen bebouwing met 17% en in open bebouwing met 23%.

Een aantal marktmechanismen spelen een rol bij de

vastgestelde typologische verschuivingen. In de eerste plaats is vastgoed in een periode met lage rentevoeten een interessant beleggingsproduct. Dit heeft de markt van nieuwbouw huurappartementen een boost gegeven. Vandenstraeten et al. (2016) veronderstellen voorts dat het ouder huurpatrimonium vervangen is door nieuwe appartementen.

De oppervlakte per woonegelegenheid (bewoonbare oppervlakte in m²) van nieuwbouwwoningen daalde de afgelopen 20 jaar van 134m² gemiddeld voor Vlaanderen tot 97m² in 2014⁴. Die daling deed zich vooral voor in de jaren '90. Tegelijkertijd is de omvang van de huishoudens gedaald van 2,54 naar 2,35 (Vlaanderen, 1996-2014⁵). De gemiddelde oppervlakte per persoon per woonegelegenheid is dus afgenomen van 53m² tot 41m² in 2014.

Onderbezetting en overbewoning in Vlaanderen

Overbewoning

Op Europees niveau (zie Figuur 3.7) kampen heel wat landen met overbewoning of overbezetting van woningen. Deze problematiek is in Vlaanderen beperkt. Volgens het Groot Woononderzoek uit 2013 blijkt dat het aandeel overbezette woningen is gedaald tussen 2001 en 2013 van 6% naar 3% (Vandenstraeten et al., 2016). Overbezetting is daarbij gedefinieerd volgens de normen van de Vlaamse Wooncode.

Onderbezetting

De tegenhanger van overbewoning is onderbewoning. Dit fenomeen is in Vlaanderen erg relevant (Bervoets, Vanneste, & Ryckewaert, 2014; Vanneste, Thomas, & Goossens, 2007; Vanneste & Vanderstraeten, 2014). Dit komt vooral voor bij ouderen van wie de kinderen uit huis zijn en bij wie kamers leeg komen te staan. Het aantal m² per persoon neemt dan toe. Voor België zou het gaan om 72% van de woningen (Figuur 3.43).

[4] Berekeningen op basis van gegevens van Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium, http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/economie/bouw_industrie/bouwvergunning/, geraadpleegd op 1/2/2015.

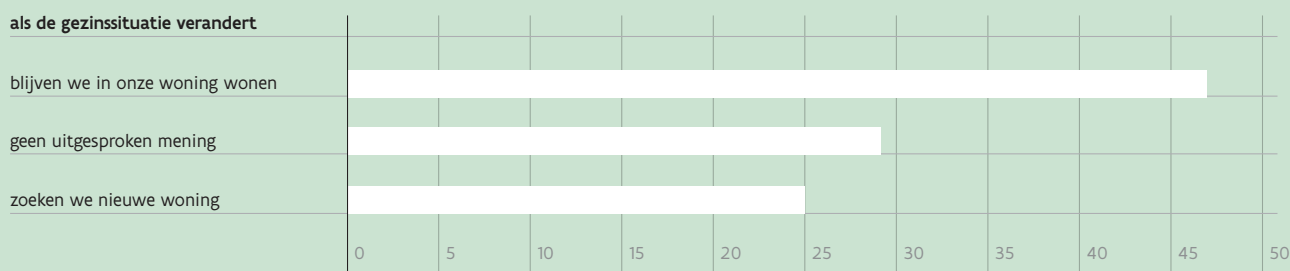
[5] Berekening op basis van het aantal huishoudens en het aantal inwoners per gewest. Bron: Loop van de bevolking per gewest (2015) en Particuliere huishoudens per gewest (2015), Federaal Planbureau; FOD Economie - Algemene Directie Statistiek.

Verhuisintenties

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Een interessante vraag over dit thema is de vraag naar verhuisintenties bij verandering in de gezinssitu-

atie. Bijna 50% geeft één van de drie hoogste waarden aan de stelling 'blijven we in onze woning wonen', terwijl 25 % duidelijk aangeeft te neigen naar 'zoeken we een nieuwe woning' (Figuur 3.42).



FIGUUR 3.42: VERHUISINTENTIES BIJ GEWIJZIGDE GEZINSSITUATIE.
(GfK Belgium, 2018)

Dit fenomeen doet zich specifiek voor in de klassieke woonwijken, die gerealiseerd werden in de periode 1960-1980. Deze zijn bovendien niet altijd meer aangepast aan de huidige woonwensen, energienormen en bevolkingsgroepen. De kans dat de bevolkingsgroep van 65+-ers verhuist naar een kleinere woning of appartement is er hoger dan in andere woonwijken. Het gaat namelijk meestal over grote woonwijken, die gekenmerkt worden door de dominante aanwezigheid van één bepaald (open) woningtype, en die gericht zijn op jonge gezinnen. De gezinssamenstelling van de oorspronkelijke bewoners is ondertussen gewijzigd: de kinderen zijn het huis uit, de omvang van de woningen is niet meer afgestemd op de gezinsgrootte, de ouders zijn meer zorgbehoevend, er is een gebrek aan buurtvoorzieningen, de woonwijk is sterk gericht op automobilititeit, enz. Onderbewoning treedt op. Deze veronderstelling laat volgens onderzoekers vermoeden dat er ingrepen nodig zullen zijn in deze woonwijken, om het woningaanbod af te stemmen op de hedendaagse woonwensen en bevolkingsgroepen (Grontmij, Hogeschool Gent, WES, XDGA, mmv. Katholieke Universiteit Leuven, 2007).

Figuur 3.44 situeert de grootste klassieke verkavelingswijken in Vlaanderen. Het gaat om 360 sites in Vlaanderen. Het betreft wijken uit de periode 1960-1980 die vooral ingenomen worden door open en halfopen bebouwing.

Land	Onderbezetting (%)
België	72,0
Duitsland	36,6
Frankrijk	43,8
Luxemburg	58,0
Nederland	52,9
Verenigd Koninkrijk	52,3
EU (28)	35,0

FIGUUR 3.43: ONDERBEZETTING IN BELGIË EN ZIJN BUURLANDEN
(EUROSTAT EU-SILC, 2014)

■ KLASSIEKE WOONWIJK 1960-1980



FIGUUR 3.44: 360 KLASSIEKE WOONWIJKEN UIT DE JAREN 1960-1980
(Grontmij, Hogeschool Gent, WES, XDGA m.m.v. KULeuven, 2007)

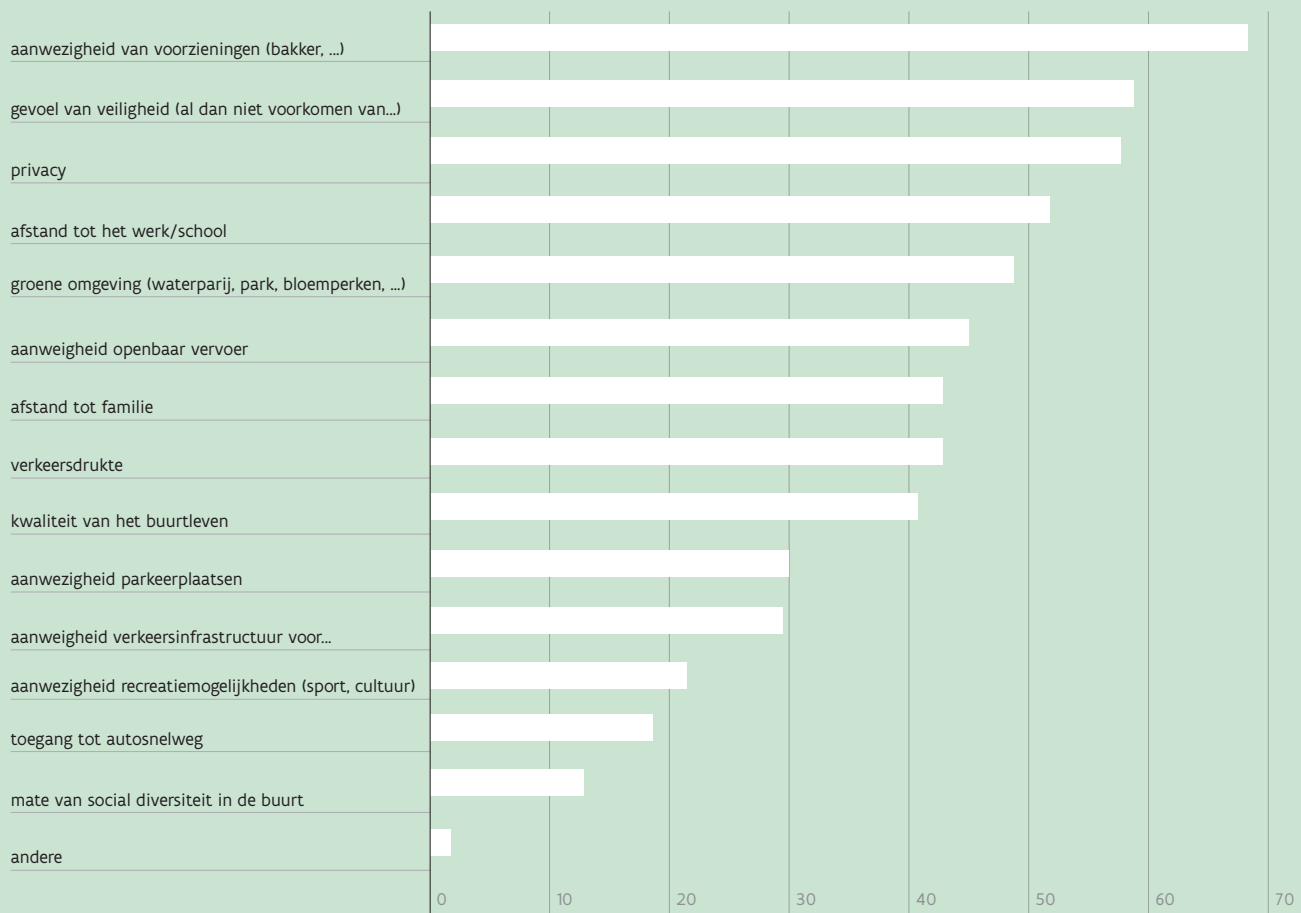


Nabijheid van voorzieningen belangrijk voor de woonplaatskeuze

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

In de studie werd aan respondenten gevraagd om de relevante elementen uit een lijst van veertien aan te duiden bij volgende vraag: “Bij de keuze van een woning speelt, naast de woning zelf, ook de woonomgeving een rol. Welke elementen bepalen in belangrijke mate uw ideale buurt of woonomgeving?” (Figuur 3.45). Aanwezigheid van voorzieningen (in het lijstje vooral basisvoorzieningen) wordt het meest aangeduid (66%). Ook de afstand tot werk/school die dagelijks afgelegd wordt, is voor veel respondenten belangrijk (52%). De aanwezigheid van recreatiemoge-

lijkheden, voorzieningen die minder frequent gebruikt worden, is met iets meer dan 20% één van de minder belangrijke elementen van de ideale buurt. Aanwezigheid openbaar vervoer (45%), afstand tot familie (44%) en verkeersdrukke (44%) zijn voor evenveel respondenten belangrijk, terwijl aanwezigheid van parkeerplaatsen (30%) en toegang tot de autosnelweg (19%) opvallend minder aangeduid zijn. Uit de enquête blijkt dat het gevoel van veiligheid (59%), privacy (58%), groene omgeving (49%) en buurtleven (40%) ook belangrijke motieven zijn om voor een woonomgeving te kiezen.



FIGUUR 3.45: ELEMENTEN DIE VOOR DE RESPONDENTEN DE IDEALE BUURT OF WOONOMGEVING BEPALEN

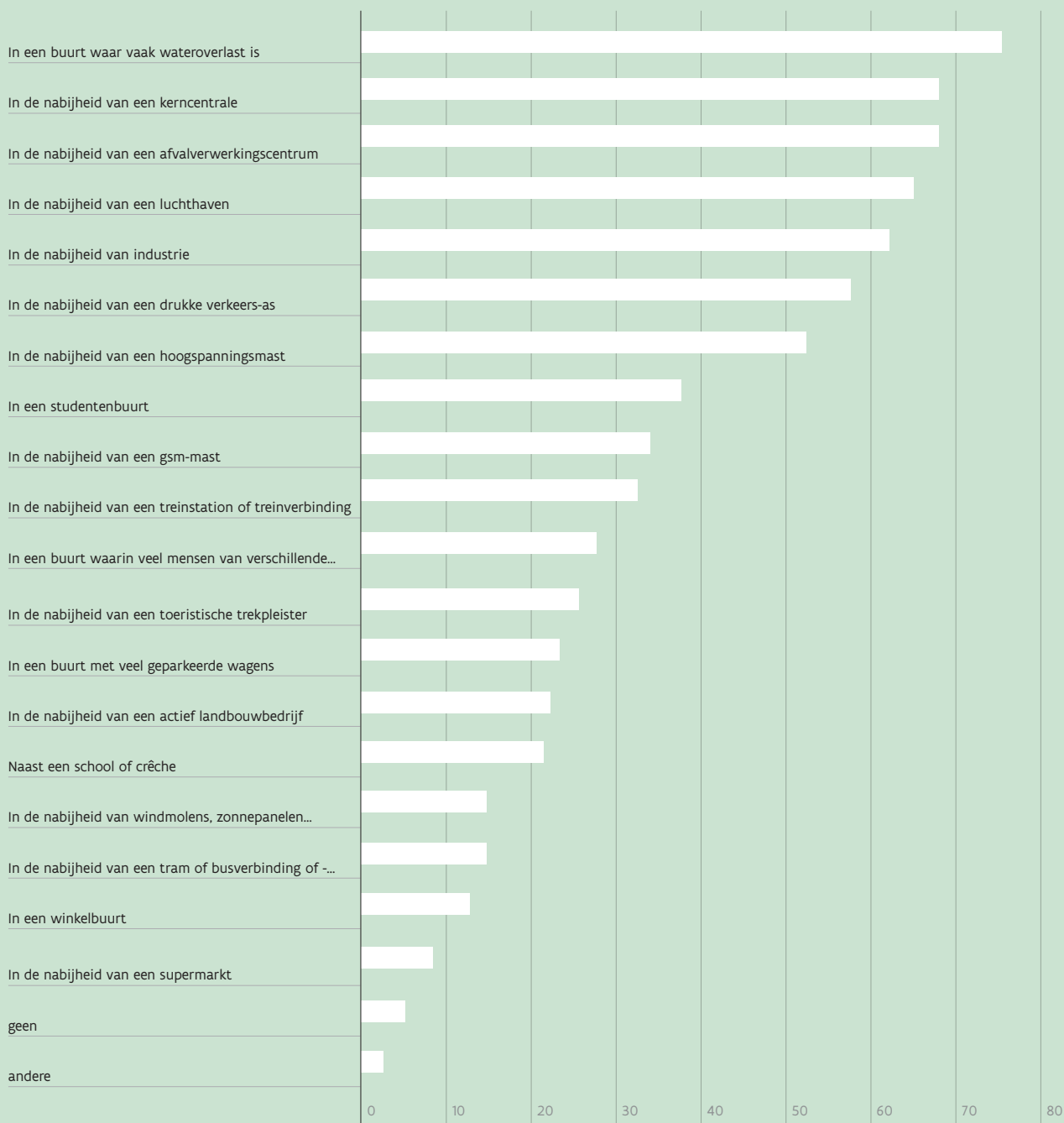
(GfK Belgium, 2018)

Bij de elementen die bepalend zijn om niet voor een bepaalde woonomgeving te kiezen (Figuur 3.46), zijn de belangrijkste wateroverlast (75%) en 'grootschalige hinderlijke' activiteiten, zoals kerncentrale, lucht-

haven, afvalverwerking en industrie (telkens meer dan 60%) of de nabijheid van een drukke verkeersas (58%). Ook een hoogspanningsmast is nog voor meer dan de helft van de Vlamingen (52%) een reden om elders een

woning te zoeken. Minder respondenten vinden het erg om in de nabijheid van een treinstation of treinverbinding (32%) of GSM-mast (34%) te gaan wonen. Weinig respondenten vinden voorzieningen zoals supermarkt (8%), winkelbuurt (14%), busverbinding

of -halte (15%) en school of crèche (23%) in de buurt storend. Rond een kwart van de mensen vindt veel geparkeerde wagens (25%), toeristische trekpleister (27%) en culturele diversiteit (28%) zo storend dat ze voor een andere woonomgeving kiezen.



FIGUUR 3.46: ELEMENTEN DIE RESPONDENTEN ZO STOREND VINDEN IN EEN WOONOMGEVING DAT ZE EEN ANDERE WONING Zouden GAAN ZOEKEN
(GfK Belgium 2018)

Verdichting en verhoging van het ruimtelijk rendement

Uit de transformaties van het gebouwenpatrimonium bleek al dat het ruimtelijk rendement opgedreven wordt door verdichting, waarbij een woning gesloopt wordt en vervangen door meerdere woningen. Ook andere vormen van verdichting kunnen plaatsvinden, zoals het wonen boven winkels. Uit onderzoek van Loris en Pisman (2016) blijkt dat er talrijke mogelijkheden zijn om te verdichten door te bouwen op supermarkten en hun parkings en zo de woonbehoeften voor vele jaren te dekken zonder

nieuwe open ruimte aan te snijden. Eenzelfde aanpak is ook mogelijk voor scholen. Een verdichting binnen dit bestaand bebouwd weefsel zal het ruimtelijk rendement verhogen en vermijden dat open ruimte aangesneden wordt. Omdat dit een doelstelling is uit het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse Overheid, 2016), mag verwacht worden dat dergelijke initiatieven in de toekomst meer en meer zullen worden gestimuleerd.



Bronnen

- **Bervoets, W., Vanneste, D., & Ryckewaert, M.** (2014). *De onderbezette villa: last of lust? De woonervaringen en toekomstplannen van 'empty nesters' in Vlaanderen nader bekeken.* [The underused villa: burden or lust?]. *Ruimte & Maatschappij*, 6(1), 61-84.
- **CBS.** (2018). *Vorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio.* Retrieved from: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81955NED>
- **Ceuppens, J., & Ryckewaert, M.** (2016). *Comparatief onderzoek van territoriaal selectief woonbeleid en aanbevelingen voor het Vlaamse woonbeleid.* https://steunpuntwonen.be/Documenten_2012-2015/Onderzoek_Werkpakketten/WP10-comparatief-onderzoek-van.pdf
- **Davoudi S., Wishardt M., & Strange I.** (2010). *The aging of Europe: demographic scenarios of Europe's futures.* *Futures*, 42(2010), 794-803.
- **De Decker, P., & Dewilde, C.** (2010). *Home-ownership and the asset-based welfare: the case of Belgium.* *J Hous and the Built Environ*, 2010(25), 243-262. doi:10.1007/s10901-010-9185-6
- **Departement Omgeving.** (2017). *Vergunningenregister.*
- **EUROSTAT.** (2011). *Population and social conditions.* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578396/KS-SF-11-004-EN.PDF/2ef3ac6a-9d13-4911-8808-20145b2a125a>
- **EUROSTAT.** (2015). *Population on 1st January by age, sex and type of projection.* http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_15npms&lang=en
- **EUROSTAT.** (2016). *Eurostat regional yearbook 2016 (T. Brandmüller & A. Önnersfors Eds.).* Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- **EUROSTAT.** (2017). *Statistical yearbook 2017.* http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/nl#Woningtype
- **Federaal Planbureau.** (2017). *Bevolkingsvoorzichten 2017-2062.* <https://www.plan.be/aboutus/overview.php?lang=nl&TM=46>
- **GfK Belgium.** (2018). *Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag.* https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/Milieuverantwoorde_Consumptie_2017_Rapport.compressed.pdf
- **Grontmij, Hogeschool Gent, WES, XDGA, mmv. Katholieke Universiteit Leuven.** (2007). *(Her)gebruik van de bestaande woningvoorraad in de klassieke woonwijken uit de jaren 1960 – 1980. Een verkennend onderzoek naar de ruimtelijke mogelijkheden en de uitdagingen voor het ruimtelijke beleid in Vlaanderen.* http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/onderzoek/studies/woonvoorraad/wv_samenvatting.pdf
- **Loris, I.** (2017). *Ruimtelijke transformaties in verstedelijkte gebieden gedurende de afgelopen 50 jaar. De case van het stadsgewest Gent. Paper presented at the Plandag 2017 - Gedeelde ruimte, Gent.* www.plandag.net
- **Loris, I., & Pisman, A.** (2016). *Super(woon)markten. Transformatie van supermarktsites naar aantrekkelijke woonmilieus.* [Super(housing) markets. Transformation of supermarkets to attractive living environments]. *Ruimte & Maatschappij*, 8(2), 35-54.
- **Meeuws, B., De Decker, P., & Claessens, B.** (2013). *De geest van Suburbia.* Antwerpen: Garant.
- **OECD.** (2017). *OECD Regional statistics.* <http://stats.oecd.org/OECDregionalstatistics/#story=0>
- **Schockaert, I., Lodewijckx, E., & Pelfrene, E.** (2016). *Demografische uitdagingen voor het cohesiebeleid in Vlaanderen.* http://www.statistiekvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/svr-Verkenning-2016-05-demografische-uitdagingen_1.pdf
- **Statbel.** (2015). *Structuur van de bevolking, 2007-2017.* <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking#figures>
- **Statbel.** (2017). *Migratiesaldo van 42.239 personen in 2016 [Press release].* <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/migraties#news>

- **Statbel.** (2018). *Oppervlakte van de vergunde residentiële nieuwbouw (m²) in de drie gewesten.* <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/bouwvergunningen#figures>
- **Statistics Belgium.** (2017a). *Census2011.* www.census2011.be
- **Statistics Belgium.** (2017b). *Kadastrale statistiek van het bestand van de gebouwen.* Retrieved from: http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/bouw_industrie/gebouwenpark/
- **Statistiek Vlaanderen.** (2018a). *Loop van de bevolking.* <http://statistieken.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=SVR%2F5V-Demografie-LoopBevolking.qvw&host=QVS%40cww100154&anonymous=true>
- **Statistiek Vlaanderen.** (2018b). *Nieuwe bevolkings-en huishoudensvooruitzichten voor de Vlaamse steden en gemeenten, 2018-2035 [Press release].* <http://www.statistiekvlaanderen.be/nieuwe-bevolkings-en-huishoudensvooruitzichten-voor-de-vlaamse-steden-en-gemeenten-2018-2035>
- **Vandenstraeten, L., Vanneste, D., & Ryckewaert, M.** (2016). *Grote Woononderzoek 2013. Transitie en continuïteit in het Vlaamse woonmodel. Trends in woningtypologie, grootte en -bezetting tussen 2001 en 2013.* Leuven: Steunpunt Wonen.
- **Vanneste, D., Thomas, I., & Goossens, L.** (2007). *Woning en woonomgeving in België.*
- **Vanneste, D., & Vanderstraeten, L.** (2014). *Onderbewoning in Vlaanderen: wat, waar en wie? [Under-housing in Flanders (Belgium): what, where and who?].* *Ruimte & Maatschappij*, 6(1), 15-59.
- **Vastmans, F., Helgers, R., Damen, S., Goeyvaerts, G., & Buyst, E.** (2016). *De economie van de woningmarkt.* (E. Buyst Ed.). Antwerpen: Garant.
- **Vlaamse Overheid.** (2016). *Witboek BRV. Samen aan de slag om Vlaanderen te transformeren – een opstap naar een volwaardig omgevingsbeleid.* Brussels: Flemish Government [https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen.](https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen)
- **Vlaamse Overheid.** (2017). *VRIND 2017. Vlaamse regionale indicatoren.* <http://regionalestatistieken.vlaanderen.be/vrind-2017>
- **Wiechmann, T., & Wolff, M.** (2013). *Urban shrinkage in a spatial perspective - Operationalization of shrinking cities in Europe 1990-2010.* Paper presented at the AESOP-ACSP Joint Congress, Dublin 15-19 July.



hoofdstuk 4

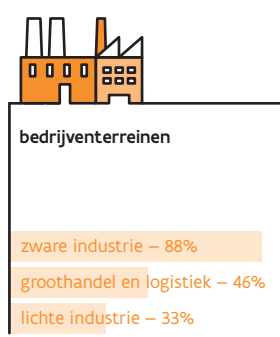
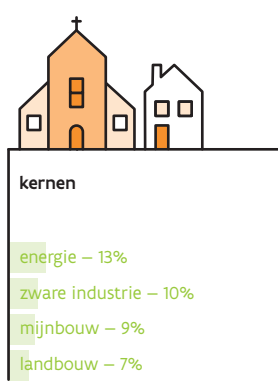
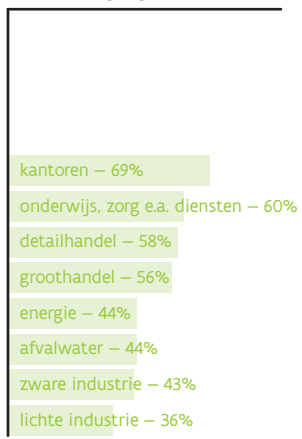
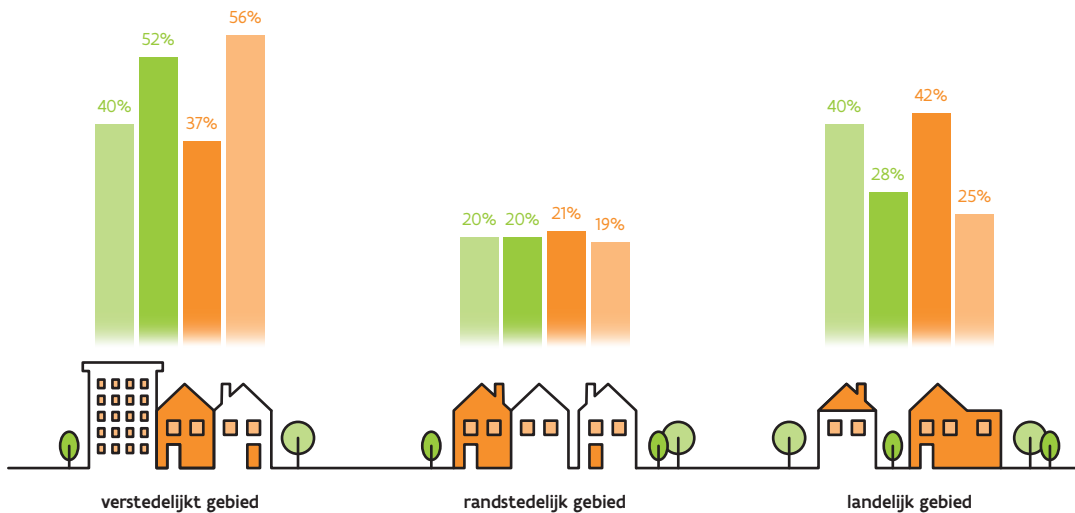
Ruimte voor economie

Waarom is deze thematiek relevant?

Economische activiteiten zijn overal in Vlaanderen aanwezig en hun ruimtevragen zullen de komende jaren zeker wijzigen. De economische activiteiten krijgen in het ruimterapport een brede invulling. Het gaat zowel om activiteiten die een directe monetaire meerwaarde creëren als om overheidsdiensten, onderwijs of zorgsector. We bestudeerden dus veel verschillende activiteiten: productie, logistiek, bouw, kleinhandel, restaurants, diensten, kunst, recreatie, sport, ...

Welke evoluties verwachten we?

De tewerkstelling in de tertiaire en quataire sector neemt nog steeds toe, maar ook de secundaire sector blijft belangrijk voor de Vlaamse economie. Dit leidt tot specifieke ruimtevragen maar biedt ook heel wat kansen voor de verweving van functies. Deze verweving kan zowel tot stand komen tussen diverse economische activiteiten onderling als tussen economische activiteiten en andere functies zoals wonen of energieopwekking. Het behoud en de creatie van verweven bedrijfslocaties is belangrijk want deze zorgen ervoor dat de druk op beschikbare kavels op bedrijventerreinen niet verhoogt. Tegelijkertijd is de oppervlakte aan bedrijventerreinen de afgelopen acht jaar toegenomen terwijl de open ruimte al onder druk staat.

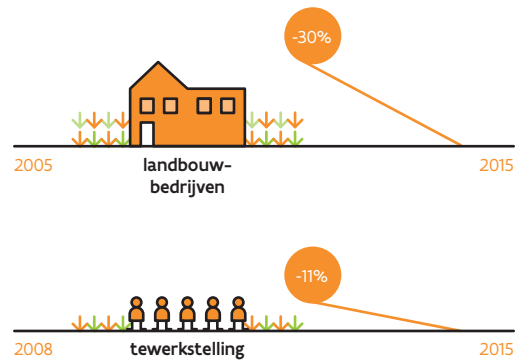


De tewerkstelling in Vlaanderen is zeer verspreid. Voor bijna alle sectoren vinden we het grootste aandeel tewerkstelling terug in verstedelijkt gebied.

inwoners
werknemers
zelfstandigen
loontrekkenden

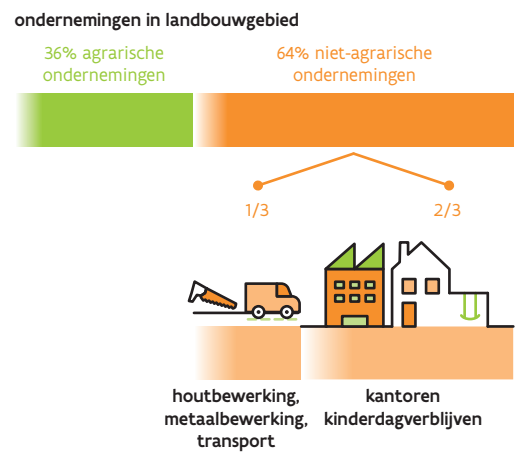
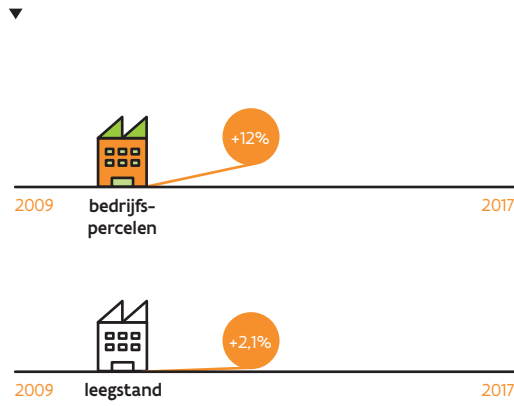
We zien daarbij wel dat van de tewerkstelling binnen bepaalde activiteiten slechts voor een klein deel voorkomt in kernen.

aandeel vestigingen binnen een bepaalde economische activiteit
tewerkstelling



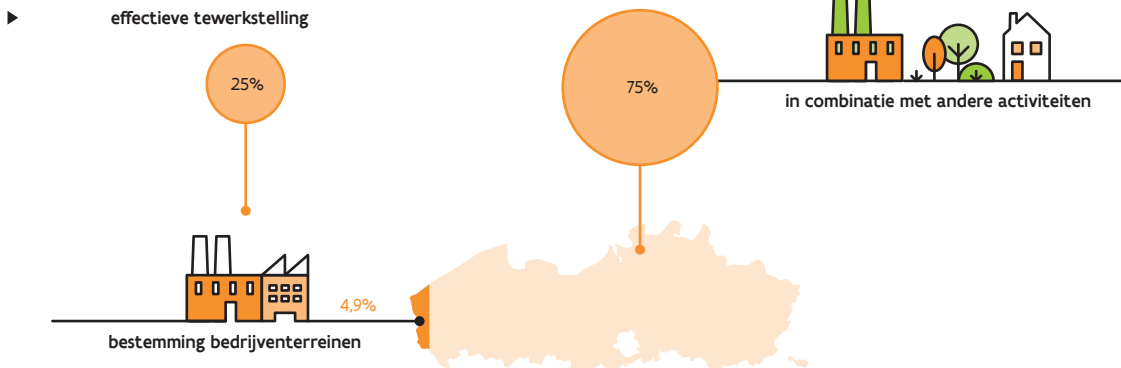
Ruimtelijke spreiding van verschillende landbouwactiviteiten
Landbouw beslaat meer dan de helft van onze oppervlakte. Toch is het een kleine economische sector.

Zowel de leegstand van bedrijven als de ruimte voor bedrijven groeit jaarlijks.



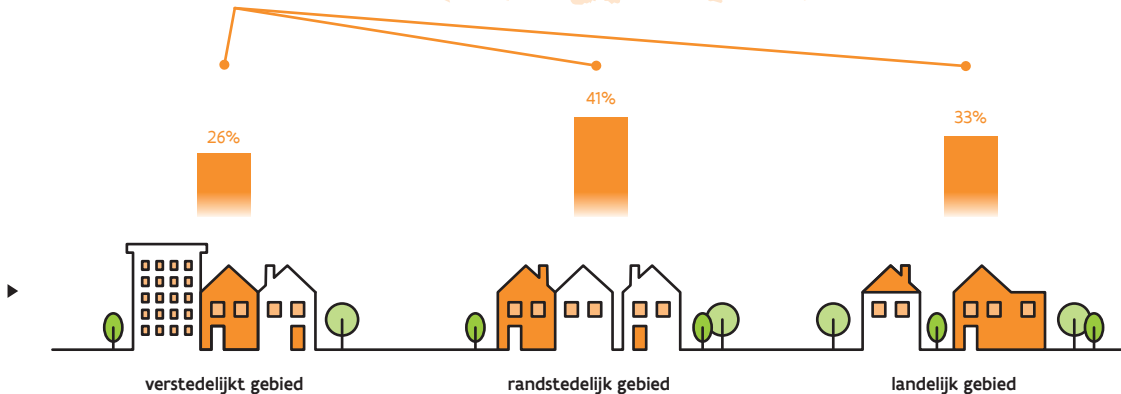
Open ruimte wordt alsmat meer versnipperd door niet-agrarische ondernemingen.

Bijna 5% van oppervlakte in Vlaanderen is bestemd als bedrijventerrein maar 75% van de tewerkstelling speelt zich daarbuiten af.



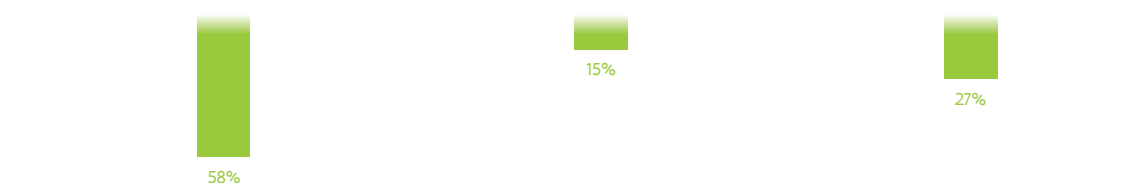
Bedrijventerreinen zijn belangrijker voor bedrijven met een groot aantal personeelsleden.

Kleine bedrijven situeren zich eerder verweven in het woonweefsel.

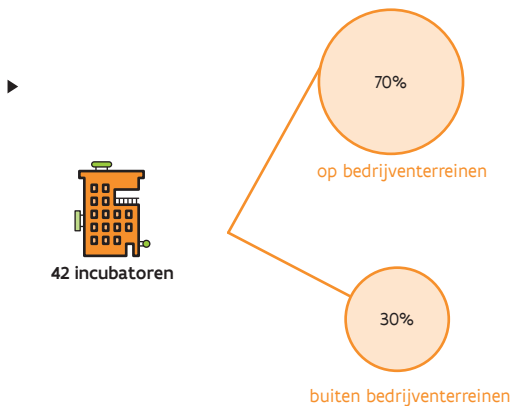


Verstedelijkte gebieden trekken het meeste starters aan.

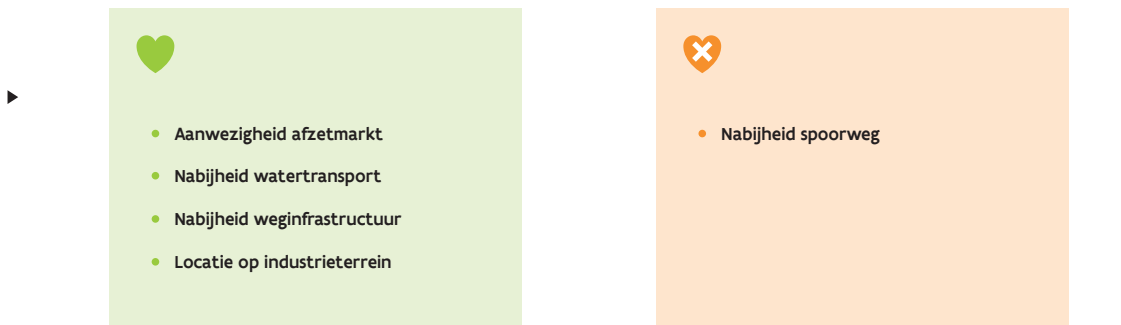
■ verspreiding starters



Vlaanderen telt 42 bedrijfsverzamelgebouwen die gericht zijn op starters (= incubatoren).



79% van het goederen-transport gebeurt over de weg. 2/3e van de grootste logistieke bedrijven bevinden zich op bedrijventerreinen.



Wat betekent dit voor onze ruimte en ons ruimtelijk beleid?

1. Verweving van economische activiteiten in het agrarisch gebied en woongebied

Uit de analyses blijkt onder meer dat 75% van de tewerkstelling zich buiten de bedrijventerreinen bevindt. Dit stelt grote uitdagingen aan het verwevingsvraagstuk voor werken in het woongebied, en in het agrarisch gebied.

Van oudsher bevinden zich al veel economische activiteiten verweven in het woongebied. Door het behoud van die gemengde omgeving kunnen bedrijventerreinen kavels blijven aanbieden voor activiteiten die hinder veroorzaken of grote oppervlakten vereisen.

Daarnaast zijn, door de toenemende groei van de tertiaire en quataire sector, steeds meer activiteiten verweefbaar met het wonen. Het streven naar duurzame verplaatsingen maakt nabijheid en bereikbaarheid belangrijker, waardoor het werken op wandel- of fietsafstand van de woonplek voor een groeiende groep mensen mogelijk wordt.

Specifiek in het agrarisch gebied merken we recenter een grote dynamiek. Voormalige agrarische gebouwen komen leeg te staan, terreinen komen vrij, en worden vervolgens ingenomen door andere economische activiteiten. Deze zijn echter niet allemaal even goed inpasbaar in hun lokale context.

2. Verweving op (leegstaande) bedrijventerreinen

In een context van activatie van on(der)benutte terreinen en leegstaande gebouwen op bedrijventerreinen, kan verweving met andere functies of met verschillende soorten economische activiteiten soms een betere benutting van de gronden betekenen.

Voor bedrijventerreinen met veel productieruimte ligt vooral verweving met andere economische activiteiten voor de hand. Door die verweving is het mogelijk om de productieruimte te behouden. Dit is belangrijk want naast de opbrengsten van de productieve industrie zelf, zijn ook veel dienstverlenende activiteiten hiermee nauw verbonden zoals engineering en consultancy.

Verweving met andere functies kan een risico inhouden.

Door bijvoorbeeld wonen toe te laten, kan het gevaar bestaan dat het vastgoedmechanisme in gang wordt gezet en productieruimte verdrongen wordt. Vandaag zien we dit risico vooral bij brownfieldconvenanten voor bedrijventerreinen.

Een andere opportuniteit voor leegstaande bedrijventerreinen zit vevat in het geven van ruimte aan starters, al dan niet in afwachting van een nieuwe invulling. Momenteel telt Vlaanderen 42 startersomgevingen of incubatoren waarvan het merendeel op bedrijventerreinen.

3. Groei van overslagplaatsen

Tot slot, zien we in de logistieke sector vooral een verandering in het organiseren van de activiteiten; en dit met een positieve impact op de leefbaarheid van onze omgeving. Onder druk van de files zien we de laatste jaren immers meer overslagplaatsen ontstaan waar goederen van vervoersmodus wisselen. Op die manier zien we een interessante groei van het transport over water, en ook het gebruik van kleinere transportvoertuigen in stedelijk gebied winnen aan interesse in de logistieke sector. De belangrijkste hindernis in deze evolutie blijft de prijsconcurrentie waardoor het aandeel intermodaal transport van goederen vrij klein blijft.

hoofdstuk 4

Ruimte voor economie

SOPHIE DE MULDER, INGE PENNINCX, JAN ZAMAN

LECTOREN:

Steven Betz (VOKA)

Kristien Lefeber (provincie Limburg)

Guy Sillen (provincie Limburg)

Koen Vermoesen (Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen)

Economische activiteiten krijgen in dit hoofdstuk een brede invulling. Het gaat zowel om activiteiten die een directe monetaire meerwaarde creëren, als om overheidsdiensten, onderwijs, zorgsector, ... Veel verschillende activiteiten worden dus bestudeerd: productie, logistiek, bouw, kleinhandel, restaurants, diensten, kunst, recreatie, sport, ... Omdat er op ruimtelijk vlak weinig verschil is tussen een grote ziekenhuis-campus en een groot bedrijvencomplex op een bedrijventerrein is er voor deze brede invulling gekozen. De ziekenhuis-campus en het groot bedrijvencomplex vertonen namelijk in termen van onder meer ruimte-inname, logistiek en parkeren, ... veel gelijkenissen.

In de tekst komen macro-economische kengetallen voor Vlaanderen en andere regio's of landen binnen Europa voor. Daarnaast wordt vooral gefocust op de ruimtelijke aspecten van economische activiteiten in Vlaanderen. Om de analyses te kunnen maken werden meerdere bronnen gehanteerd: onder meer de landgebruikskaart, VKBO, RSZ-gegevens, GIS-dataset bedrijventerreinen van het Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren.

De analyses zijn zeker niet beperkt tot bedrijvigheid op bedrijventerreinen. Onder bedrijventerrein begrijpen we alle percelen die binnen een juridisch plan met een economische bestemming liggen, de 'parse' zones op de bestemmingsplannen. Industrierterreinen, handelsparken, bedrijvenparken en researchparken vallen in dit hoofdstuk allen onder 'bedrijventerreinen'. Maar niet alle economische activiteiten, in de brede invulling van het begrip, zijn op bedrijventerreinen gevestigd. Economische activiteiten die niet op een bedrijventerrein zijn gevestigd

zijn gelegen in 'verweven gebieden', zoals woongebieden, stadscentra, steenwegen, het agrarisch gebied, ... Luchthavens en zeehavens werden slechts beperkt geanalyseerd. Hiervoor is meer onderzoek nodig.

Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd:

- Economische schets van Vlaanderen in Europa
- Tewerkstelling en toegevoegde waarde van economie in Vlaanderen
- Ondernemingen in Vlaanderen
- Bestemde bedrijventerreinen
- Land- en tuinbouw als economische sector
- Een ruimtelijke typologie vanuit economische locaties
- Logistiek
- Trends en uitdagingen

Heel wat analyses werden cijfermatig vertaald naar de typegebieden in Vlaanderen (verstedelijkt gebied, randstedelijk gebied en landelijk gebied), waardoor nieuwe inzichten werden gecreëerd in de ruimtelijke spreiding van tewerkstelling, bedrijventerreinen, maar ook bijvoorbeeld van de startende bedrijven.

Uiteraard heeft dit hoofdstuk heel wat linken met de andere hoofdstukken van RURA. In het hoofdstuk open ruimte worden de economische activiteiten in de open ruimte onderzocht. De economische analyse van de landbouw in Vlaanderen komt in dit hoofdstuk ruimte voor economie aan bod. De ruimtelijke impact van e-commerce is behandeld in de hoofdstukken over voorzieningen en mobiliteit. De integrator 'verweving', onder meer tussen wonen en werken, is uitgediept in het laatste hoofdstuk van RURA.



ECONOMISCHE SCHETS VAN VLAANDEREN IN EUROPA

Enkele macro-economische gegevens

Bruto Nationaal Product

Om te zien hoe goed een land het op economisch vlak doet, wordt vaak gegrepen naar cijfers over economische groei. Deze groei zegt iets over de economie van een land op korte termijn. Een vaak gebruikte indicator om de groei of de grootte van de economie van een land weer te geven is het Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit is de marktwaarde van alle goederen en diensten die op één jaar tijd wordt geproduceerd binnen de grenzen van een land. Om de vergelijking met andere landen mogelijk te maken wordt het BBP per capita van de bevolking berekend. Europese statistieken geven het BBP per koopkrachtpariteit (KKP) weer om de verschillen in prijsniveau tussen landen weg te werken (EUROSTAT, 2018a). Met de KKP wordt de waarde van een munt afgemeten door “de hoeveelheid die je van een standaardpakket goederen en diensten in verschillende landen kunt kopen (het ‘consumptiepakket’)” (Chang, 2014, p. 178).

Volgens de Eurostat-gegevens in 2015 is het BBP voor Vlaanderen 34.900 euro KKP, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 59.200 euro KKP en voor Wallonië 24.700 euro KKP. Het BBP voor Vlaanderen ligt 21% hoger dan het Europese gemiddelde van 28.900 euro KKP per inwoner. Als het Europese gemiddelde 100 zou zijn, dan bestond de top 5 uit Luxemburg met 258, Ierland met 183, Nederland met 128, Oostenrijk met 128 en Denemarken met 127.

Beschikbaar inkomen per inwoner

Het beschikbaar inkomen per inwoner wordt vaak gezien als een maatstaf voor de levensstandaard van een land (Chang, 2014). Voor Vlaanderen komt het beschikbaar inkomen in 2014 op 18.600 euro KKP, gebaseerd op de finale consumptie (EUROSTAT, 2018b). In de vergelijking met andere Europese regio's komt Vlaanderen in de bovenste helft terecht. Oostenrijk, Parijs, regio's in Duitsland en rond Londen scoren beter.

Regionale economische specialisatie in Europa

ESPON heeft in het onderzoeksrapport GREECO over de territoriale potenties van groene economie in Europa een analyse gemaakt over de regionale economische specialisatie in Europa (Tapia et al., 2014b).

De ruimtelijke spreiding van een aantal geselecteerde economische sectoren per Europese regio zijn onderzocht aan de hand van de toegevoegde waarde per capita

Tewerkstellingsratio

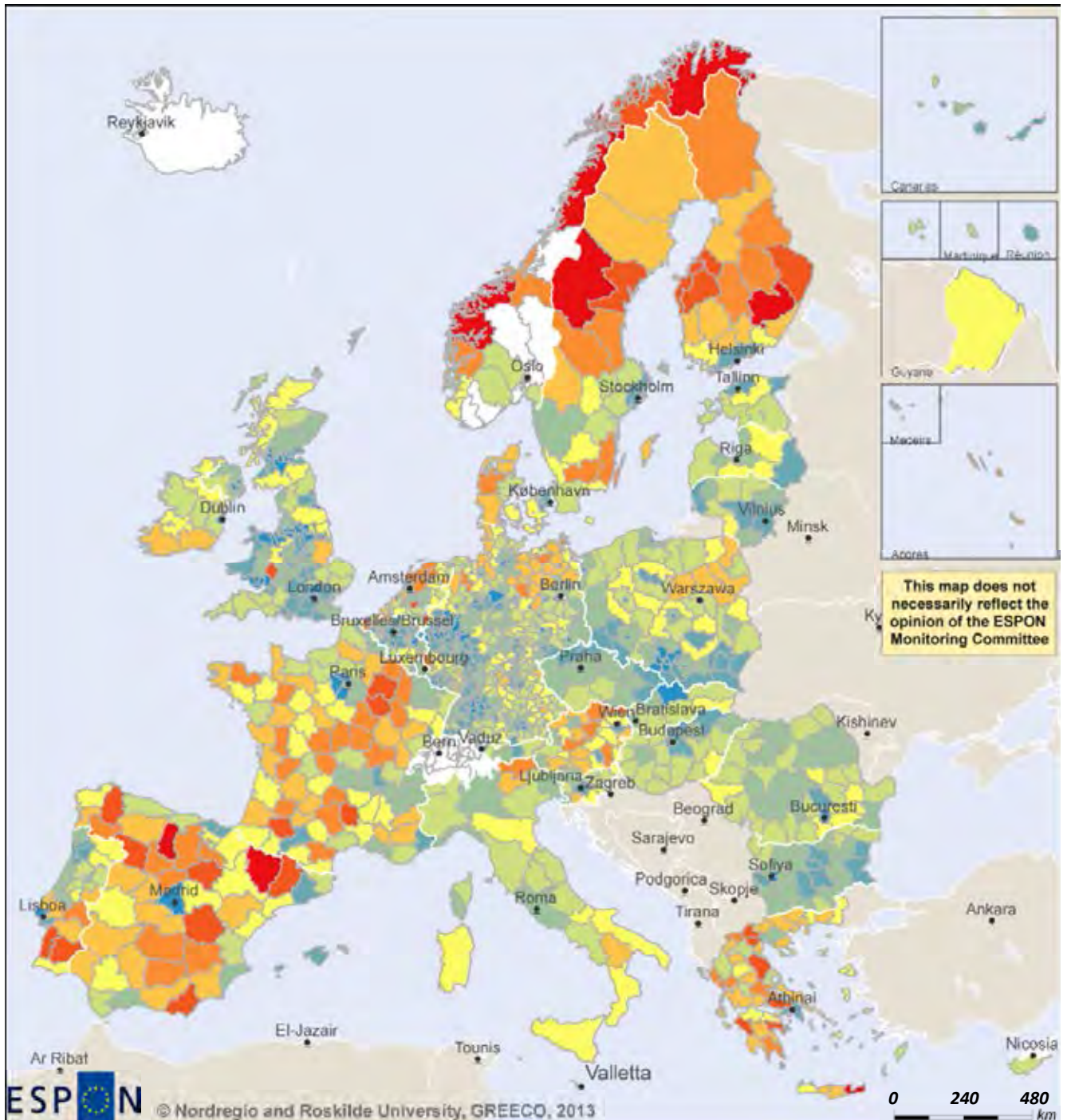
De tewerkstellingsratio is het percentage van de tewerkgestelde bevolking ten opzichte van de totale, actieve bevolking (EUROSTAT, 2018b). In de bevolkingsgroep van 20 tot 64 jaar was in 2016 in Vlaanderen 72% van de totale bevolkingsgroep tewerkgesteld, in Wallonië 62,6% en in Brussel-Hoofdstedelijk-Gewest 59,8%. Hiermee scoort Vlaanderen iets boven het EU28 gemiddelde van 71,1%. De koplopers zijn Zweden (81,2%), Duitsland (78,6%), Denemarken (77,4%) en Nederland (77,1%).

Investeringen in Onderzoek en Ontwikkeling

Om uitspraken te doen over de economie van een land op lange termijn volstaat een indicator zoals het BBP niet. Technologische veranderingen vormen de basis van economische ontwikkeling. Die economische ontwikkeling kan gedefinieerd worden als “een economisch groeiproces dat gebaseerd is op de toename van de productieve vermogens van een economie: het vermogen om haar productieactiviteiten te organiseren, en belangrijker nog, te **transformeren**” (Chang, 2014, pp. 195-196, nadruk in bron).

Een indicator die deze economische ontwikkeling weer spiegelt, is de ‘O&O-intensiteit’ of de bruto binnenlandse uitgaven voor O&O als percentage van het BBP. De bruto binnenlandse uitgaven voor O&O worden internationaal afgekort als GERD of de ‘Gross Domestic Expenditure on R&D’. De O&O-intensiteit voor Vlaanderen bedroeg in 2015 2,69% en dit percentage is doorheen de jaren stelselmatig opgetrokken (Geerts, Van Langenhove, Viaene & Verdoodt, 2017). Hiermee staat Vlaanderen boven het EU-28-gemiddelde van 1,95%, en boven de buurlanden Nederland en Frankrijk. De Scandinavische landen (percentages tussen 2,9 en 3,26%) en Duitsland (2,87%) scoren hoger echter.

van die economische sectoren. Zo zijn er kaarten opgesteld voor onder andere de sectoren ‘land-, bosbouw en visvangst’, ‘bouw’, ‘diensten’, ‘industrie’, ‘handel, transport, accommodatie, voeding, informatie en communicatie’... Algemeen kan men twee besluiten trekken. Een eerste is dat er in Europa een regionale verdeling is, waarbij de Oost-Europese landen op de verschillende sectoren door-



ESPON

© Nordregio and Roskilde University, GREECO, 2013

EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS 3, Except Italy: NUTS 2
Source: Eurostat, 2013
Origin of data: Eurostat, 2010
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

GVA per capita in Euro (2010)

3 - 87	751 - 1 048
88 - 200	1 049 - 1 469
201 - 345	1 470 - 2 221
346 - 522	2 222 - 4 535
523 - 750	No Data

FIGUUR 4.1: REGIONALE SPECIALISATIE IN EUROPA OP BASIS VAN TOEGEVOEGDE WAARDE PER CAPITA IN DE SECTOR 'LANDBOUW, BOSBOUW EN VISVANGST'
Tapia et al. (2014b)

gaans laag scoren en de Scandinavische landen hoog. Dat komt deels doordat de toegevoegde waarde van Scandinavië algemeen genomen veel hoger ligt dan die van de Oost-Europese landen. Een tweede besluit is dat de stedelijke regio's, die in een Europese context worden afgebakend, opvallend hoog scoren voor de sectoren 'bouw', 'diensten', 'handel, transport, accommodatie, voeding, informatie en communicatie', maar laag voor de sector 'land-, bosbouw en visvangst'.

Doorgaans zit Vlaanderen rond het gemiddelde. Voor de sectoren 'bouw', 'handel, transport, accommodatie, voeding, informatie en communicatie' scoort Vlaanderen iets boven het gemiddelde, voor de sectoren 'diensten' rond het gemiddelde en voor de sectoren 'industrie' (met onder meer inbegrip van mijnen, energie en afvalverwerking) en 'landbouw' net iets onder het gemiddelde. Hieronder worden twee sectoren besproken, met name 'land-, bosbouw en visvangst' en 'bouw', waarin Vlaanderen respectievelijk onder en boven het Europese gemiddelde zit.

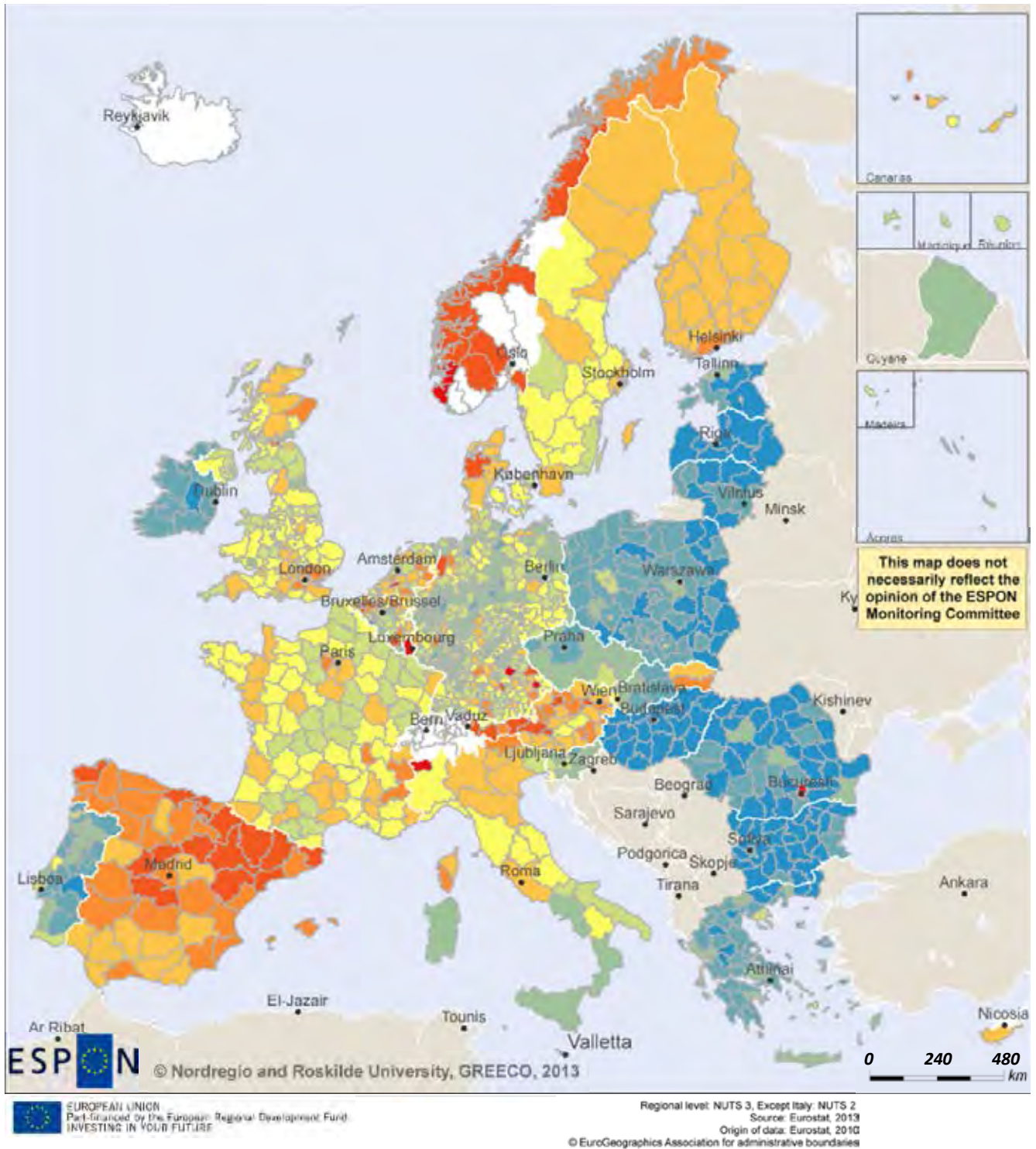
Voor de sector 'land-, bosbouw en visvangst' zit Vlaanderen in de onderste helft van de rangschikking. Regio's in Noorwegen en in Scandinavië behoren tot de top, want ze beschikken over een groot bosareaal en doen aan visvangst langs de kustlijnen. Het zuiden van Europa doet het ook goed, want het exporteert producten met

een hoge waarde zoals wijn, olijven, groenten en fruit.

Dat Vlaanderen slechts een klein gedeelte van de totale bruto toegevoegde waarde van de landbouw (inclusief bosbouw en visserij) in de EU-28 vertegenwoordigt, blijkt ook uit de cijfers van Eurostat en de Nationale Bank van België (Platteau, Van Gijsegem, Vuylsteke & Van Bogaert, 2016). Volgens deze gegevens bedraagt het aandeel van Vlaanderen 0,9%. In een rangschikking volgens aandeel bekleedt België de 19de plaats.

Voor de sector 'bouw' zit Vlaanderen boven het Europese gemiddelde. Op de kaart komt Noorwegen aan de top: er werden namelijk substantiële investeringen gedaan in de oliesector. Spanje scoort ook goed, want onder impuls van het beleid werd er in de jaren '90 en in de jaren '00 sterk geïnvesteerd in infrastructuur. Het is opvallend dat de hoofdstedelijke regio's ook in de hoogste categorieën vallen. Dit wijst erop dat het verstedelijkingsproces zich verder zet: het brengt de bouw van woningen en andere infrastructuur met zich mee. Voor sommige hoofdsteden, zoals Parijs en Londen, is de toegevoegde waarde in de bouw zelfs nog hoger in de rand van de steden, dan in de steden zelf. Dit betekent dat de randen van de steden verder aan het verstedelijken zijn.





FIGUUR 4.2: REGIONALE SPECIALISATIE IN EUROPA OP BASIS VAN TOEGEVOEGDE WAARDE PER CAPITA IN DE SECTOR 'BOUW'
 Tapia et al. (2014b)

Aandeel landgebruik economische gebieden in Europese landen

Volgens de gegevens van het CORINE-landgebruik ging in 2012 4,2% van de totale oppervlakte in Europa naar kunstmatig, menselijk gebruik (zie hoofdstuk 1).

In 2012 telde de gemiddelde oppervlakte van 'industrieterreinen, commerciële units en bouw' binnen een selectie van Europese landen 0,8% (European Environment Agency, 2010). Met 1,9% behoort België tot de top drie van landen met het hoogste percentage aan oppervlakte in deze categorie. Enkel Nederland (2,7%) en Malta (2,5%) hebben een hoger percentage dan België.

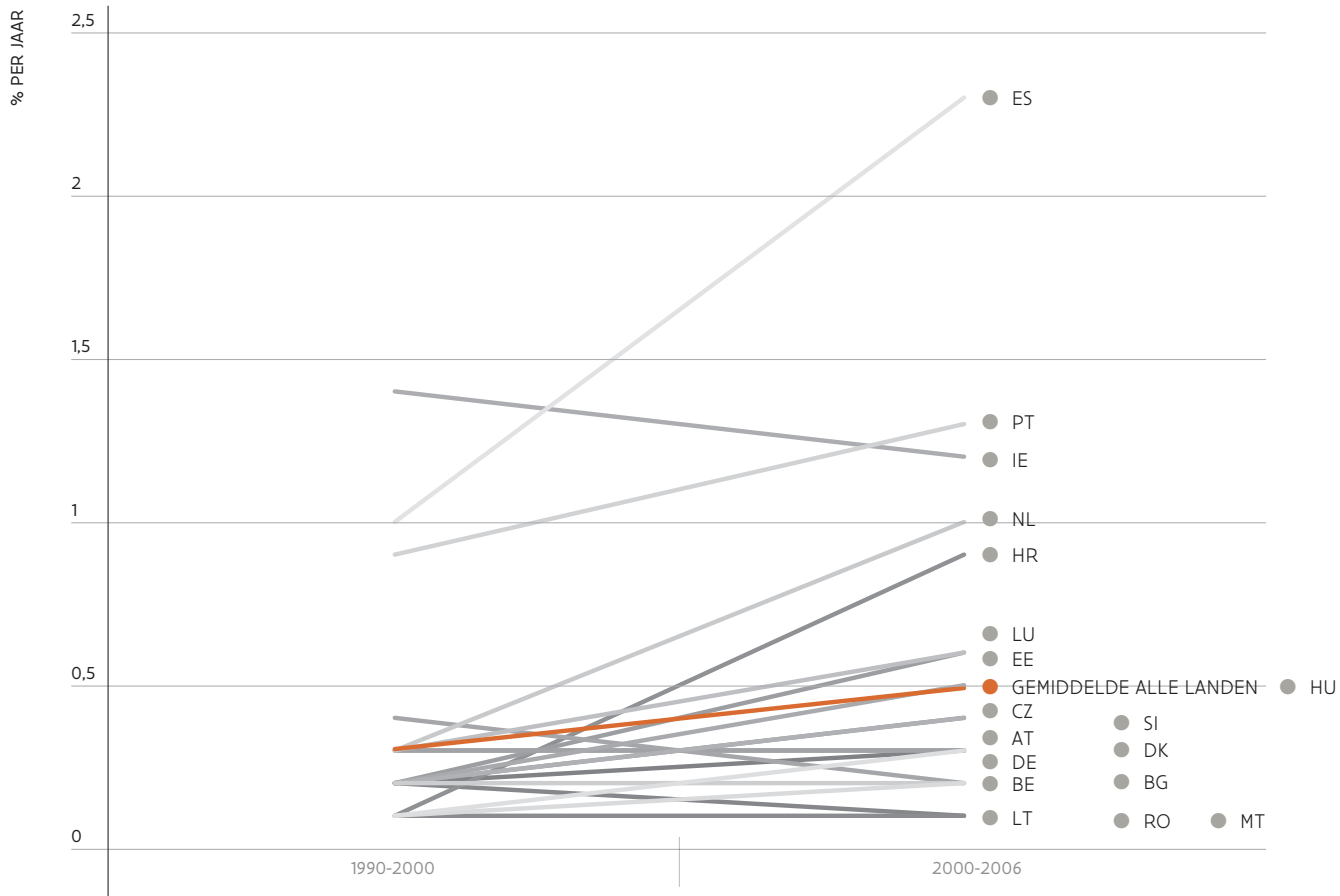
Er bestaan ook cijfers over de groei van de landinname van economische gebieden in de periode 1990-2000 en 2000-2006 (European Environment Agency, 2010). Voor de periode 1990-2000 ligt dat groeipercentage van de geselecteerde Europese landen tussen 0 en 1,4%, met een gemiddelde van 0,3%. België scoort met 0,2% onder het Europese gemiddelde. De kleinste groeiwaarden zijn genoteerd voor Letland (LV) en enkele Zuidoost-Europese landen. De hoogste waarden vinden we bij Ierland (IE) (1,4%), Spanje (ES) (1%) en Portugal (PT) (0,9%).

Voor de periode 2000-2006 liggen de groeipercentages in de geselecteerde Europese landen hoger dan in de periode 1990-2000: ze variëren tussen 0% en 2,3%, en het Europese gemiddelde bedraagt 0,5%. België scoort met 0,1% opnieuw minder dan het gemiddelde. Het behoort tot de groep landen met een kleine groei tussen 0 en 0,1%. Tot die groep behoren ook Letland, Litouwen en enkele Zuidoost-Europese landen. De hoogste percentages zijn opnieuw te vinden bij Ierland (IE) (1,2%), Portugal (PT) (1,3%) en Spanje (ES) (2,3%), maar nu ook bij Kroatië (HR) (0,9%).

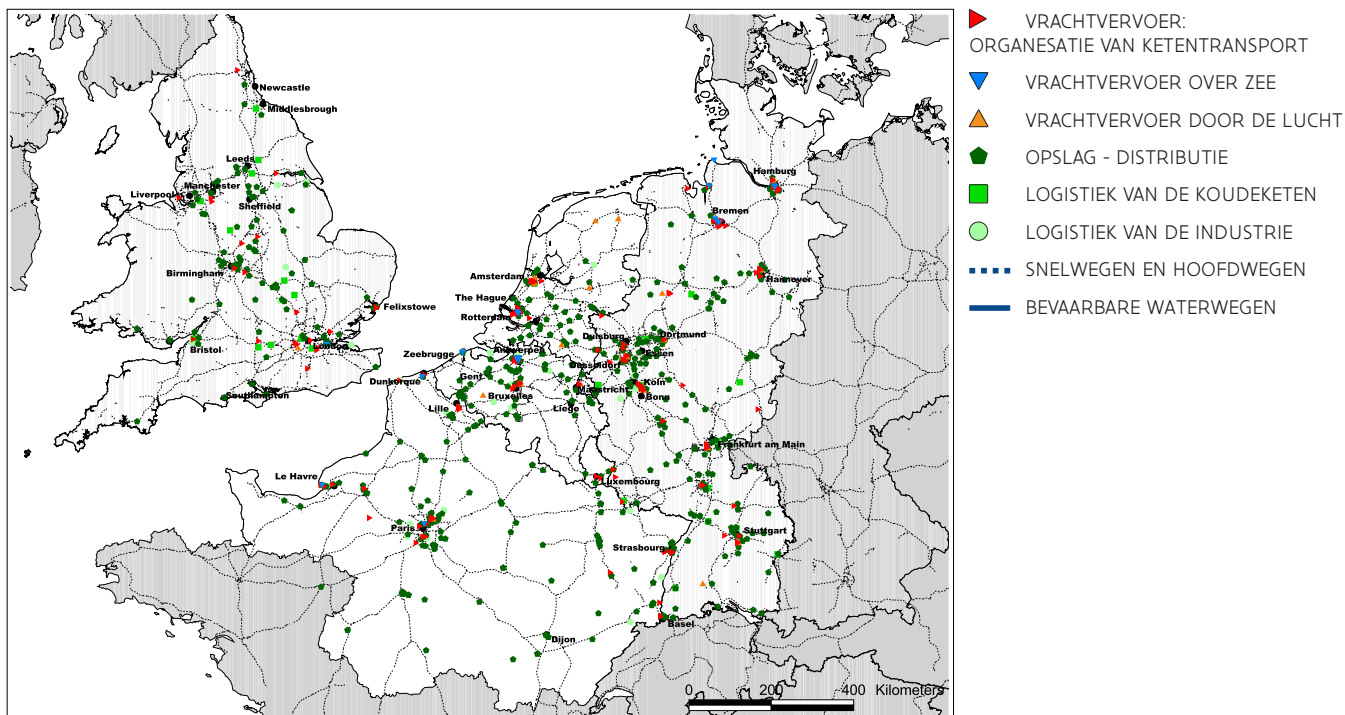
Land	Oppervlakte in % voor industrieterreinen, commerciële units en bouw
Ierland (IE)	0,20%
Kroatië (HR)	0,30%
Oostenrijk (AT)	0,30%
Estland (EE)	0,40%
Letland (LV)	0,40%
Slovenië (SI)	0,40%
Litouwen (LT)	0,50%
Polen (PL)	0,50%
Portugal (PT)	0,50%
Roemenië (RO)	0,50%
Spanje (ES)	0,60%
Bulgarije (BG)	0,70%
Denemarken (DK)	0,70%
Frankrijk (FR)	0,70%
Hongarije (HU)	0,70%
Slovakije (SK)	0,70%
Tsjechië (CZ)	0,80%
Italië (IT)	1,00%
Luxemburg (LU)	1,30%
Duitsland (DE)	1,40%
België (BE)	1,90%
Malta (MT)	2,50%
Nederland (NL)	2,70%
Gemiddelde	0,80%

FIGUUR 4.3: OPPERVLAKTE IN 2012 VAN 'INDUSTRIETERREINEN, COMMERCIELE UNITS EN BOUW' VAN EEN GESELECTEERD AANTAL EUROPESE LANDEN

European Environment Agency (2012a)



FIGUUR 4.4: GROEI VAN DE LANDINNAME VAN DE ECONOMISCHE GEBIEDEN IN EEN SELECTIE VAN EUROPESE LANDEN IN 1990-2000 EN 2000-2006 IN PERCENT PER JAAR
European Environment Agency (2010)



FIGUUR 4.5: RUIMTELIJKE SPREIDING VAN LOGISTIEKE ACTIVITEITEN IN WEST-EUROPA
Vanoutrive en Verhetsel (2014)



Logistieke activiteiten van de havens

Op Europees schaalniveau is er een concentratie van logistieke activiteiten in het gebied dat het zuiden van Nederland, het noorden van België en het Duitse Ruhrgebied omvat (Vanoutrive & Verhetsel, 2014). België ligt in dat logistieke kerngebied. Het is geen toeval dat deze activiteiten daar voorkomen: bij grote steden, concentraties van industrie en langs belangrijke verkeersassen ligt de werkgelegenheid en toegevoegde waarde van de logistiek hoger dan elders. De vier Vlaamse havens Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Oostende behoren tot de 'Hamburg-Le Havre range' (Boussauw, De Vos & Witlox, 2012, p. 3). Deze range is een van de belangrijkste concentraties van nabijgelegen grote havens in de wereld.

De Vlaamse havens hebben een sterke link met Europa: zowel bij de ingaande als uitgaande goederen staat Europa op de eerste plaats (Departement Mobiliteit en Openbare Werken, 2017). Verder kan men aan de hand van trafiekevoluties Europese havens met elkaar vergelijken (Meersman H., Van de Voorde E., Macharis C., Vanelslender T. & Sys C., 2015). Algemeen genomen blijkt hieruit dat Vlaanderen (geaggregeerde havens) er licht op achteruit gaat in 2011. Voor de component 'natte bulk', containers en stukgoed bleef Vlaanderen het beter doen dan Frankrijk en Roemenië, maar voor de component 'droge bulk, natte bulk² en roro' was er voor Vlaanderen een status quo, terwijl Nederland en Frankrijk hun positie verbeterden.

[1] Het deel van de natte bulk dat lokaal meerwaarde creëert, wordt hier in rekening gebracht.

[2] Het deel van de natte bulk dat geen effect heeft op het lokaal BBP wordt hier in rekening gebracht.

ECONOMIE IN VLAANDEREN

Wat economie Vlaanderen oplevert aan tewerkstelling en toegevoegde waarde

Tewerkstelling in een ruimtelijke vertaling

Op basis van de VKBO³ en de RSZ-gegevens is het mogelijk om de tewerkstelling per hectare in beeld te brengen (Poelmans, Van Esch, Janssens & Engelen, 2016b). Er zijn in Vlaanderen ongeveer 2,8 miljoen werknemers waarvan 16 à 20% als zelfstandigen werken (Poelmans et al., 2016b; Vlaamse Overheid, 2017)

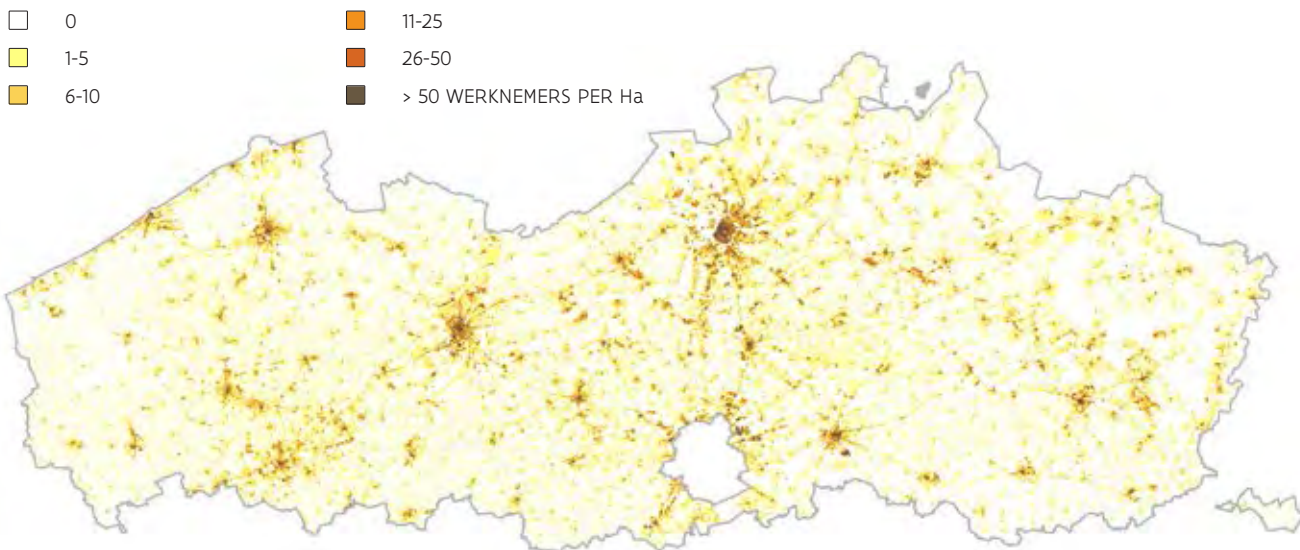
De kaart toont een zeer verspreid voorkomen van de totale tewerkstelling in Vlaanderen doordat de zelfstandigen, zowel in hoofd- als in bijberoep, meegerekend werden. De hoogste waarden van tewerkstellingsdichtheid worden gevonden in de stadscentra en op bepaalde bedrijventerreinen (bijvoorbeeld researchpark Haasrode, bedrijventerreinen in Turnhout, bepaalde zones binnen de havens, de luchthaven Zaventem, ...).

Figuur 4.7 toont aan dat economische activiteiten zowel binnen als buiten bedrijventerreinen plaatsvinden en zo goed als overal in Vlaanderen voorkomen. De zelfstandigen⁴ zijn op deze kaart opgenomen en komen erg verspreid voor. Verder zijn er duidelijke concentraties terug te vinden in de steden, zoals in Antwerpen, Gent,

Leuven, Brugge,... In de literatuur worden steden vaak gezien als de motor van economische ontwikkelingen (Glaeser, 2011). Steden en bij uitbreiding agglomeraties en clusters hebben voordelen op vlak van grootte, dichtheid en diversiteit (Raspe, Hamers & Hornis, 2011). De voordelen van deze locaties kan men in drie categorieën onderverdelen: ten eerste hebben steden en agglomeraties een hoge dichtheid aan vragers en aanbieders en is er gemakkelijk toegang tot de nodige (hulp)bronnen, ten tweede is er een dense, gespecialiseerde arbeidsmarkt en ten derde wordt er op deze locaties kennis en innovatie gegenereerd door kennis-spillovers via persoonlijk contact.

75% van de totale tewerkstelling in Vlaanderen gebeurt buiten bedrijventerreinen. Ongeveer 30% van de loontrekkenden en ongeveer 10% van de zelfstandigen werken op een bedrijventerrein.

Een verdere opdeling van de tewerkstelling in Vlaanderen volgens de gebiedstypes landelijk, randstedelijk en verstedelijkt geeft aan dat er gemiddeld per hectare in Vlaanderen 14,5 werknemers actief zijn in het verstedelijkt gebied, 3 in het randstedelijk gebied en 0,7 in het



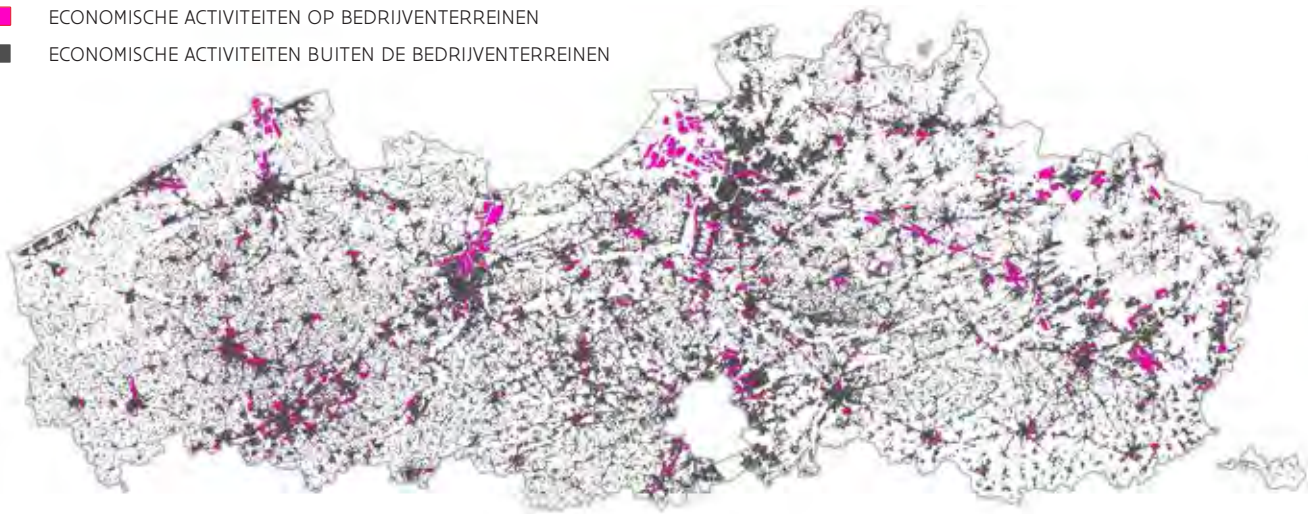
FIGUUR 4.6: TOTALE TEWERKSTELLING PER HA (2013).

Poelmans, Van Esch, Janssens, en Engelen (2016b)

[3] De Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) is de authentieke bron waar alle basisgegevens van ondernemingen en vestigingseenheden verzameld zijn. Deze wordt verrijkt met andere gegevens uit andere relevante bronnen en wordt dan de Verrijkte Kruispuntbank van Ondernemingen (VKBO).

[4] Van de vestigingen waar één werknemer vermeld staat in de verschillende bronnen van landgebruikskaart, werd aangenomen dat dit zelfstandigen zijn.

- ECONOMISCHE ACTIVITEITEN OP BEDRIJVENTERREINEN
- ECONOMISCHE ACTIVITEITEN BUITEN DE BEDRIJVENTERREINEN



FIGUUR 4.7: LIGGING VAN ECONOMISCHE ACTIVITEITEN (VESTIGINGEN, INCLUSIEF ZELFSTANDIGEN) BINNEN EN BUITEN DE BEDRIJVENTERREINEN.
Poelmans, Van Esch, Janssens, en Engelen (2016a)

landelijk gebied. Ongeveer 52% van de werknemers is actief in verstedelijkt gebied, 20% in randstedelijk en 28% in landelijk gebied. Het percentage zelfstandigen is met ongeveer 42% het hoogst in landelijk gebied, gevolgd door 37% in verstedelijkt en ongeveer 21% in randstedelijk gebied. Deze verdeling volgt die van de inwoners in Vlaanderen: 40% van de inwoners woont in verstedelijkt gebied, 20% in randstedelijk en 40% in landelijk. De loontrekkenden werken met 56% dan vooral in verstedelijkt gebied, gevolgd door 25% in landelijk en ongeveer 19% in randstedelijk gebied.

Wat betreft het aantal bedrijfsvestigingen in 2017 volgens de VKBO is de verdeling tussen verstedelijkt gebied, rand-

stedelijk gebied en landelijk gebied beperkt anders. 46% van de bedrijven is gesitueerd binnen het verstedelijkt gebied, 36% van de bedrijven is landelijk.

De meeste mensen werken nu in de tertiaire en quartaire sector

Vanaf de helft van de jaren '70 is er in vele West-Europese landen een desindustrialisatie gebeurd (Corijn et al., 2013). Zo was Brussel bijvoorbeeld in de periode na de Eerste Wereldoorlog tot het begin van de jaren '70, "de grootste industriestad van het land, nog vóór het complete arrondissement van Antwerpen" (Corijn et al., 2013, p. 81). De Brusselse agglomeratie telde in 1947 166.000 industrie-

Type tewerkstelling	Op bedrijven terrein	Buiten bedrijventerrein	Totaal	Verstedelijkt gebied	Randstedelijk gebied	Landelijk gebied	Totaal
Zelfstandig	10%	90%	100%	37%	21%	42%	100%
Loontrekkend	30%	70%	100%	56%	19%	25%	100%
Totaal werknemers	25%	75%	100%	52%	20%	28%	100%

FIGUUR 4.8: VERDELING TYPE TEWERKSTELLING PER HA VOLGENS SOORT GEBIED
Poelmans, Van Esch, Janssens, en Engelen (2016b)

	Verstedelijkt gebied	Randstedelijk gebied	Landelijk gebied	Totaal
VKBO-vestigingsnummers	46%	19%	36%	771.000

FIGUUR 4.9: VERDELING BEDRIJFSVESTIGINGEN PER TYPE GEBIED IN 2017

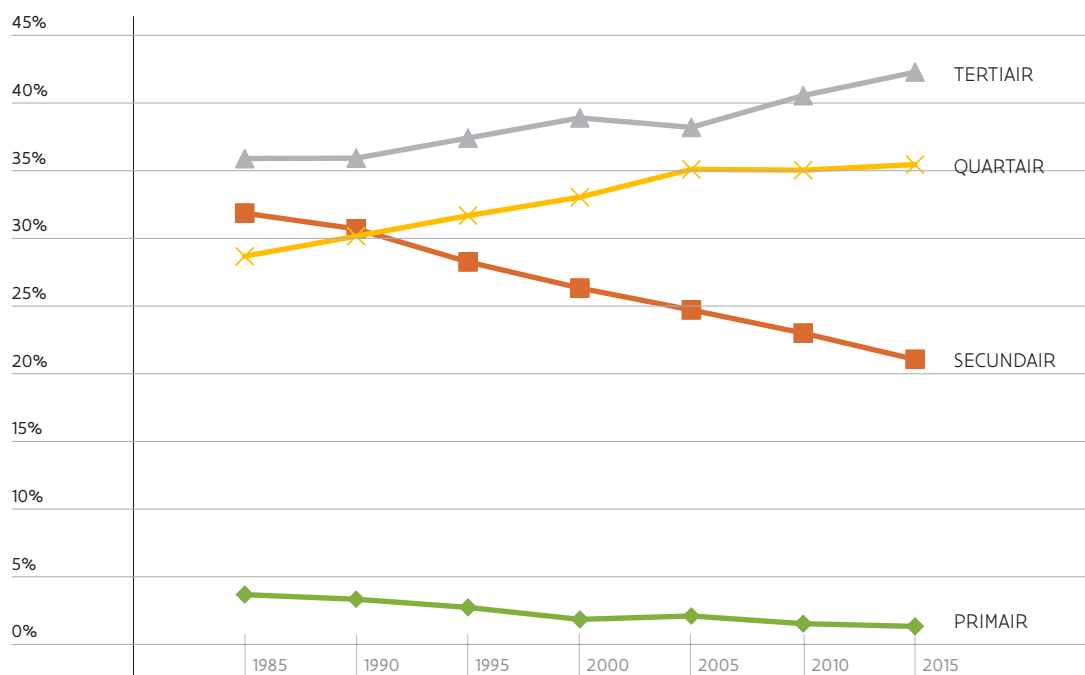
banen, in 1970 nog 155.000 en in 1991 maar 67.000. Deze evolutie zou gepaard gaan met een toename aan banen in de tertiaire en quataire sector (Corijn et al., 2013).

Toch kan men deze trend van desindustrialisatie enigszins nuanceren: industriële en tertiaire activiteiten zijn vaak met elkaar vervlochten en veel tertiaire activiteiten, zoals sommige logistieke activiteiten en zakelijke dienstverlening, staan in het teken van de industrie. Daarnaast kan de toenemende automatisering in de industrie leiden tot een groei in toegevoegde waarde, zonder dat er eenzelfde groei komt in werkgelegenheid. Tot slot zijn er in de Brusselse context ook verschuivingen naar de rand opgetreden om redenen zoals uitbreidingsmogelijkheden, milieureglementeringen, fiscaliteit,...

Figuur 4.10 toont de globale cijfers voor België tussen 1985 en 2015. De Belgische tewerkstelling is in de primaire

sector tussen 1985 en 2015 met meer dan een derde gedaald. Die in de secundaire sector is op een tijdspanne van dertig jaar met 10% naar omlaag gegaan. Daartegenover is de tewerkstelling in de tertiaire sector en quataire sectoren met ongeveer 6% gestegen. De cijfers voor Vlaanderen, met bij benadering 2,8 miljoen mensen met een job, lagen in 2015 in dezelfde lijn als die voor België: 47% werkt in de tertiaire sector, 32% in de quataire sector, 19% in de industrie en bouw en 2% in de primaire sector (Vlaamse Overheid, 2017).

49% van de loontrekkenden werkt in kernen, 51% werkt in de linten, verspreide bebouwing of de bedrijventerreinen gesitueerd buiten de kernen. In kernen vindt men de tewerkstelling van loontrekkenden⁵ vooral terug binnen de sectoren detailhandel (59%), kantoren (68%), onderwijs, zorg en overige diensten (68%). Buiten de kernen komen



FIGUUR 4.10: EVOLUTIE TEWERKSTELLING IN BELGIË VOLGENS ECONOMISCHE SECTOR IN %
 Statistics Belgium

[5] Er zijn clusters van economische sectoren gemaakt die gebaseerd zijn op de NACE-BEL 2008 indeling. Deze clusters werden omgezet in de MIRA-indeling, die economische sectoren samenbrengt op basis van eenzelfde ruimtelijk gedrag (Vlaamse Overheid, 2014a). De MIRA-indeling bestaat uit volgende 12 sectoren:

- 'landbouw' (met inbegrip van bosbouw en visserij),
- 'energie' (met inbegrip winning van steenkool en aardolie, vervaardiging van cokes, productie en distributie van elektriciteit, gas, stoom),
- 'mijnbouw' (met inbegrip van winning van delfstoffen),
- 'lichte industrie' (met inbegrip van voeding- en drankenindustrie, textiel en kledingindustrie, hout-, papier- en drukindustrie, bouwingenieurs en specialisten),
- 'zware industrie' (met inbegrip van chemische industrie, mineraal- en metaalindustrie, vervaardiging van elektronica en machines, voertuigen- en transportindustrie, meubelindustrie)
- 'afval & water' (met inbegrip van winning, behandeling en distributie van water, afvalwaterafvoer, inzameling, verwerking en verwijdering van afval, sanering en ander afvalbeheer),

Tewerkstelling per sector	Typologie kernen, linten, verspreid		Typologie verstedelijkt, randstedelijk, landelijk			Totaal
	Kern	Buiten de kernen	Verstedelijkt	Randstedelijk	Landelijk	
Afvalwater	19%	81%	44%	31%	25%	15.524
Detailhandel	59%	41%	58%	18%	24%	215.212
Energie	13%	87%	44%	31%	25%	15.524
Groothandel	23%	77%	56%	21%	23%	284.964
Kantoren	68%	32%	69%	14%	18%	456.204
Landbouw	7%	93%	5%	16%	79%	18.249
Lichte industrie	19%	81%	36%	25%	39%	254.552
Mijnbouw	9%	91%	23%	65%	12%	405
Onderwijs, zorg, overige diensten	68%	32%	60%	17%	23%	709.099
Zware industrie	10%	90%	43%	32%	24%	217.407
Totaal	49%	51%	56%	19%	25%	2.187.141

FIGUUR 4.11: VERDELING TEWERKSTELLING WERKNEMERS VOOR SPECIEFIE SECTOREN IN KERNEN EN IN VERSTEDELIJKT, RANDSTEDELIJK EN LANDELIJK GEBIED



dan vooral groothandel (77%), landbouw (93%), lichte industrie (81%) en zware industrie (90%) als grote sectoren naar voor (Vlaamse Overheid, 2014a). Een verdere analyse toont aan dat buiten de kernen vooral de tewerkstelling voor zware industrie en groothandel terug te vinden is op bedrijventerreinen. De tewerkstelling voor landbouw gebeurt dan voor het grootste deel in verspreid gebied.

Globaal genomen werkt 56% van de loontrekkende in het verstedelijkt gebied. Ten opzichte van de randstedelijke en landelijke gebieden valt het grootste aandeel van de tewerkstelling voor de meeste sectoren binnen het verstedelijkt gebied. Tewerkstelling in de sectoren van kantoren (69%), onderwijs, zorg en diensten (60%) en detailhandel (58%) komen uitgesproken meer voor binnen het verstedelijkt gebied (ten opzichte van het randstedelijke en landelijke gebied). De tewerkstelling voor sectoren zoals groothandel (56%), afvalwater (44%), energie (44%) en zware industrie (43%) komt in verstedelijkt gebied relatief veel voor. 19% van de werknemers is tewerkgesteld in het randstedelijke gebied. Er is daar vooral tewerkstelling te vinden in mijnbouw (65%). Verder is de tewerkstelling in de sectoren afvalwater (31%), energie (31%) en zware industrie (32%) relatief goed vertegenwoordigd in dat gebied. Tot slot is de landelijke tewerkstelling voor loontrekkenden gemiddeld 25%. 79% van de tewerkstelling in de landbouwsector en 39% van de tewerkstelling binnen lichte industrie bevindt zich in dat landelijk gebied.

Vlaanderen heeft voornamelijk een diensteneconomie

In 2013 bedroeg de totale bruto toegevoegde waarde in Vlaanderen ongeveer 204.000 miljoen euro (Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2017). Daarvan kwam 53% uit

de tertiaire sector, 26% uit de secundaire sector, 20% uit de quataire sector en 1% uit de primaire sector⁶. Ten opzichte van het jaar 2003 was de toegevoegde waarde in 2013 in de tertiaire en quataire sector met 50% gegroeiden in de secundaire sector met 20%, terwijl die in de primaire sector met 6% gedaald was.

Toch blijft de secundaire sector van tel

In Vlaanderen daalde het rechtstreekse aandeel van de industrie in het BBP van 16% in 2008 naar 12,9% in 2016 (Vlaamse Overheid, 2017). Dit betekent niet dat industrie een minder belangrijke rol speelt in onze economie. Die daling is deels te wijten aan de uitbesteding van niet-industriële activiteiten, zoals catering, aan de tertiaire sector (Vlaamse Overheid, 2017)(Chang, 2014). Ook is er de sterkere concurrentie door de grotere internationalisatie van de industriële sector: dat drukt de prijzen en zo ook de toegevoegde waarde (Vlaamse Overheid, 2017). De daling van de tewerkstelling en de toegevoegde waarde betekent niet noodzakelijk dat het aantal geproduceerde goederen is gedaald (Chang, 2014). De industrie telt zeker nog mee: veel diensten zoals engineering, consultancy of design staan precies in het teken van die industrie. Bovendien is de productieve industrie in de afgelopen decennia de belangrijkste bron geweest voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën en innovaties. Deze staan aan de basis van economische ontwikkeling (Chang, 2014). Het is duidelijk dat een productieve industrie belangrijk blijft voor de Vlaamse economie en dat er dus voor dit type activiteit ruimte moet zijn. Economische activiteiten hebben een eigen logica in vestiging-skeuze en deze logica verschilt van andere activiteiten zoals bijvoorbeeld wonen.

Waarheen met de ondernemingen?

In 2016 waren er ongeveer 548.000 BTW-plichtige ondernemingen (Vlaamse Overheid, 2017). Hieronder vallen zowel de vennootschappen als de zelfstandigen in hoofd- of bijberoep. De vraag stelt zich waar deze onderne-

mingen gevestigd zijn en hoe de omgeving ernaar kijkt. Economische activiteiten zijn verbonden aan bedrijventerreinen en kunnen daar thuishoren, maar spelen zich voor het overgrote deel daarbuiten af. Uit berekeningen op basis

- 'autohandel' (met inbegrip van groot- en detailhandel en onderhoud en reparatie van motorvoertuigen en motorfietsen),
- 'groothandel en logistiek' (met inbegrip van groothandel, koeriers en transport over weg, spoor, waterwegen en lucht, logistieke activiteiten, uitgeverijen),
- 'detailhandel' (met inbegrip van winkelluitbating, horeca),
- 'onderwijs, zorg, overige diensten' (met inbegrip van telecommunicatie, informatiediensten, ontwerpen en programmeren, onderwijs, menselijk en dierlijke gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening met of zonder huisvesting, creatieve activiteiten),
- 'kantoren en administratie' (met inbegrip van financiële dienstverlening, diensten aan bedrijven, reclamewezen, HR, verhuur en lease, openbaar bestuur en defensie)

[6] Voor de opsplitsing heeft de Studiedienst van de Vlaamse Regering zich gebaseerd op de nace-codes: 01-03 is gedefinieerd als primaire sector, 05-43 als secundaire en 45-99 als tertiaire.

van cijfers uit 2013 blijkt dat er van de ongeveer 160.000 RSZ-gekende bedrijven in Vlaanderen maar 23% op een bedrijventerrein gevestigd zijn (Vlaamse Overheid, 2014a). Bij deze berekening worden er dus geen zelfstandigen meegeteld, maar alleen bedrijven die personeel in dienst hebben en dus RSZ-plichtig zijn. Dit percentage verschilt van regio tot regio: in het arrondissement Sint-Niklaas en Noord-Limburg bevindt 30% van de RSZ-gekende bedrijven zich op een bedrijventerrein, maar in de arrondissementen

Gent, Antwerpen, Aalst, Veurne is dat maar 20%.

De resultaten van de enquête in Figuur 4.12 geven aan dat vooral bedrijventerreinen of de planologische 'paarse zones' gezien worden als plaatsen waar economische activiteiten plaatsvinden. In de planologie echter worden economische activiteiten in verschillende planologische categorieën toegelaten, zoals in de paarse zones of bedrijventerreinen, in de rode zones of woonbestemmingen en in de gele zones of agrarische gebieden.

De bestemde paarse zones

Beknopte historische verklaring van bedrijventerreinlocaties

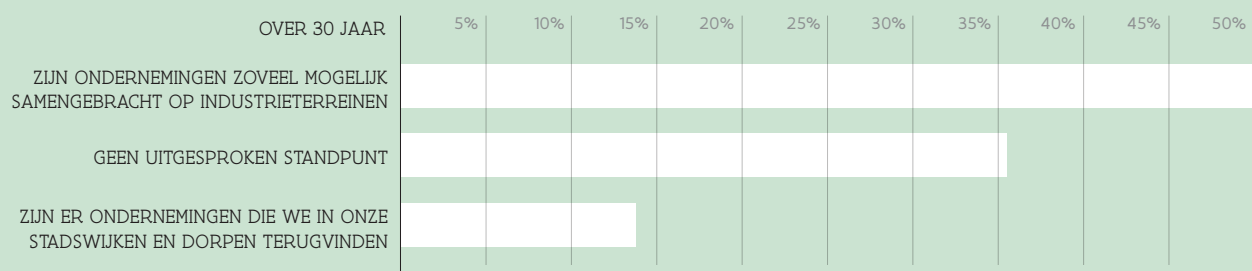
De locatie van economische activiteiten valt voor een deel samen met de uitbouw van spoor-, water- en weginfrastructuur. De ligging van veel industrie is terug te

brenge naar het einde van de jaren '50, in de planning van het waterwegennet, die toen gekoppeld werd aan de uitbouw van zware sectoren zoals staal- en automobielenijverheid (Michael Ryckewaert, 2006). Langsheen het Albertkanaal, in de zeehavens en in de Waalse industrie-

Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag

Meer dan de helft van de respondenten denkt dat ondernemingen binnen 30 jaar zoveel mogelijk samengebracht zullen zijn op industrieterreinen. Slechts 14% van de respondenten verwacht in de toekomst ondernemingen in stadswijken en dorpen terug te vinden.

Een randopmerking is dat in de enquête de term 'onderneming' niet werd gedefinieerd. Het is aannemelijk dat veel respondenten bij het woord ondernemingen de link niet hebben gelegd met handel, voorzieningen en diensten die traditioneel meer in woonomgevingen voorkomen.

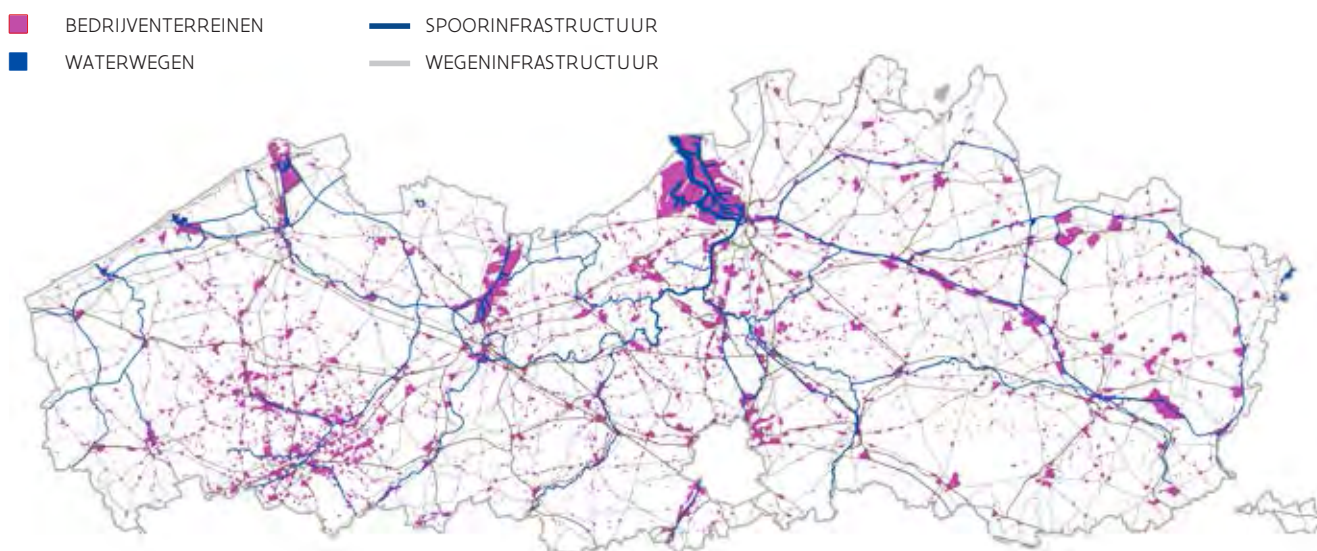


FIGUUR 4.12: VERWACHTING OVER DE LOCATIE VAN ONDERNEMINGEN OVER 30 JAAR
GfK Belgium (2018)

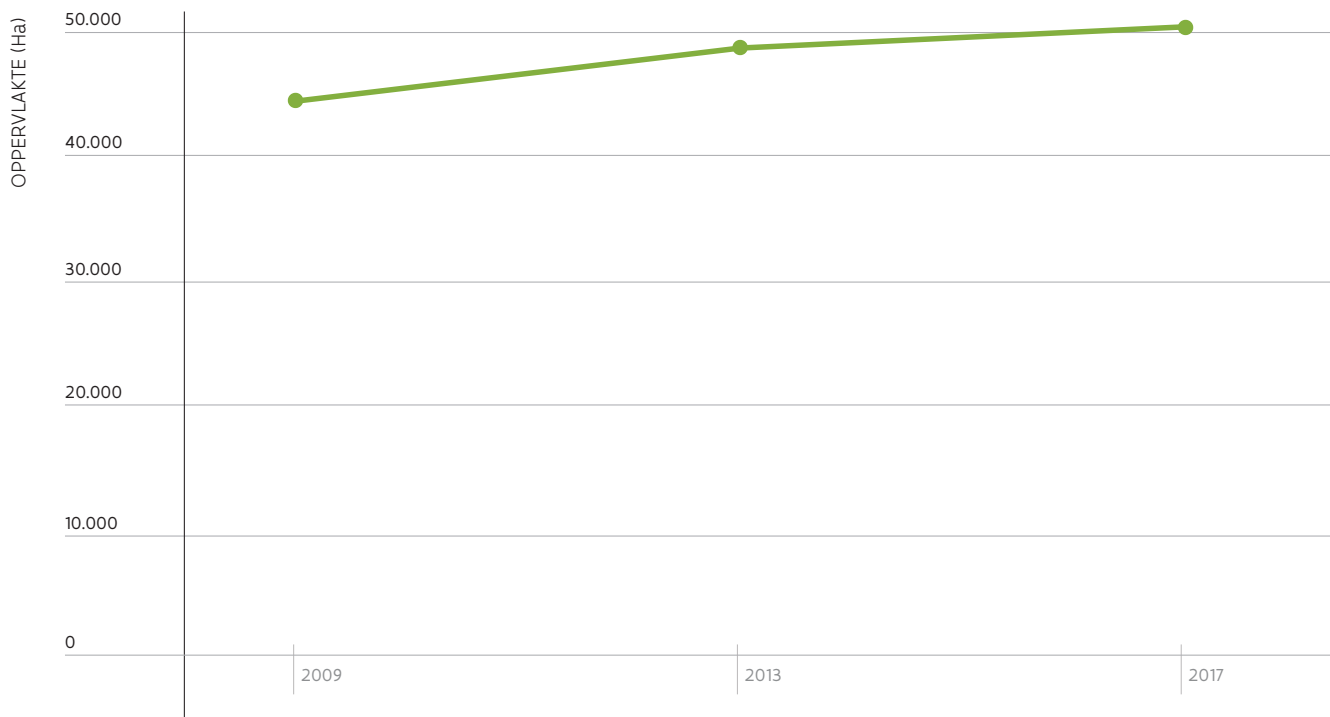
bekkens onderstonden er industriële corridors die een samenhangend netwerk vormden over heel België. Naast het waterwegennetwerk werd er in de jaren '50 aan het Belgische wegennetwerk gewerkt dat de belangrijkste steden met elkaar verbond (as Oostende-Gent-Brussel, Antwerpen-Brussel, Luik-Brussel, Charleroi-Brussel, Kortrijk-Gent-Antwerpen, Luik-Hasselt-Antwerpen) (M. Ryckewaert, 2011). Brussel speelde een centrale rol: de hoofdstad werd het kruispunt van vele verbindingen en de verschillende axiale wegen kwamen samen in de Ring rond Brussel. Het beleid zette in op de uitbouw van een **capital region** (Michael Ryckewaert, 2006, p. 55-nadruk in bron). Voor de centrale regio van België, namelijk de periferie rond Brussel en de regio Brussel-Antwerpen, ging de verbetering van de weginfrastructuur gepaard met het faciliteren van een nieuw type van economische activiteit, zoals lichte industrie van consumptiegoederen, administratieve hoofdkwartieren, onderzoekscentra van lokale bedrijven en multinationals (M. Ryckewaert, 2011). Een nieuw type snelweg werd hiervoor geconcipieerd: de combinatie van een zone voor snelle transit met zones voor lokale toegangen naar huizen en bedrijven. De A12 Brussel-Antwerpen is hier een goed voorbeeld van. Ook de oude N16, die Mechelen en Sint-Niklaas verbond langs Willebroek, Bornem, Puurs en Temse, past in het concept van snelle transit met een lokale toegang. Die N16 functioneerde als een transversale link die de belangrijkste steden vermeed en speelde een belangrijke rol: deze link bood toegang aan de regio tussen Antwerpen en Brussel en moedigde het vestigen van bedrijven aan.

De Regionale Expansiewet van 1959 zorgde ervoor dat industrieterreinen hun intrede deden als bestemming in de planning (M. Ryckewaert, 2011). Hiermee werd directe economische investering beoogd in de regio's die niet profiteerden van de voordelen van een ligging in de buurt van watergebonden zware industrieën of van de hoofdstedelijke regio, die een snelle economische groei had. Daarmee werden de bouwstenen gelegd voor bedrijventerreinen zoals we ze vandaag kennen: ontwikkelingsgericht, een minimale publieke investering, intercommunales als initiator en een eenvoudige kavelstructuur.

Deze korte historiek verklaart de ligging van de vele bedrijventerreinen. De grootste bedrijventerreinen zijn dan ook gelegen in de zeehavens Antwerpen (en het Waasland), Gent en Brugge, gevolgd door enkele terreinen langs kanalen in Genk, Tessenderlo en Oostende (Vlaamse Overheid, 2014a). De terreinen aan de zeehavens zijn goed voor 21,7% van de totale oppervlakte aan bedrijventerreinen in Vlaanderen. Verder zijn ook grotere vlekken langs de weg- en waterinfrastructuur: de E17 Kortrijk-Gent, de E19 Antwerpen-Mechelen-Brussel, de E403 Kortrijk-Brugge, het Albertkanaal, de Maaskant,... Naast de grote terreinen aan de havens en kanalen en de terreinen langs de autosnelwegen, toont de kaart in de regio Zuid-West-Vlaanderen een grote concentratie van kleine bedrijventerreinen. Het gaat hier vaak om terreinen die kleiner zijn dan vijf hectare, en het zijn doorgaans "alleenstaande bedrijven in woon- of landbouwgebied, waarvan het perceel geregulariseerd is tot een economische functie" (Vlaamse Overheid, 2014a, p. 18).



FIGUUR 4.13: LIGGING VAN DE BEDRIJVENTERREINEN (2017) IN VLAANDEREN IN RELATIE TOT SPOOR-, WEGEN- EN WATERINFRASTRUCTUUR



FIGUUR 4.14: EVOLUTIE VAN DE TOTALE OPPERVLAKTE AAN PERCELEN OP BEDRIJVENTERREINEN IN VLAANDEREN (IN HA)
GIS-dataset bedrijventerreinen van het Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren (2017)

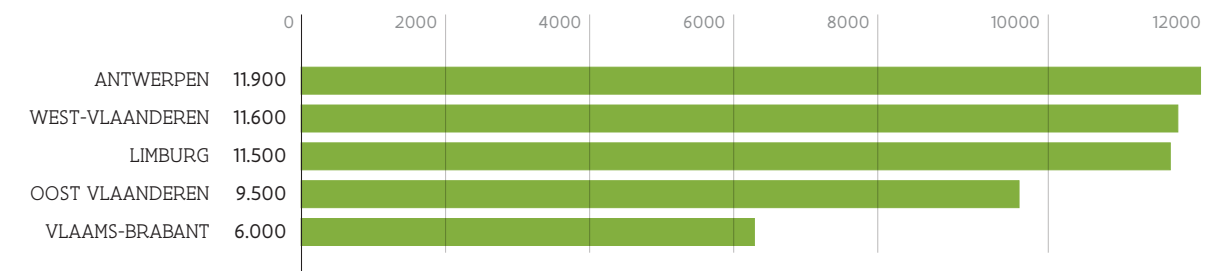
De ruimte die bedrijventerreinen inneemt in cijfers

In 2017 is er volgens de 'terrein'-gegevens uit de dataset 'Bedrijventerreinen' van het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO) ongeveer 65.900 ha geteld voor 'bestemde bedrijventerreinen' (inclusief de zee- en luchthaventerreinen) (Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren, 2017). Hiermee worden de bestemde bedrijventerreinen bedoeld, zoals deze in de werkelijkheid bestaan. Dit betekent dat alle gebruikspcelen die binnen een juridisch plan met economische bestemming vallen, werden meegeteld. Het aantal hectaren voor bedrijventerreinen komt overeen met ongeveer 4,9% van de oppervlakte in Vlaanderen. Volgens de gebiedsindeling 'landelijk, randstedelijk en verstedelijkt', ligt 41% van de oppervlakte van de bedrijventerreinen in randstedelijk gebied, 33% in landelijk gebied en 26% in verstedelijkt gebied. Van alle randstedelijke gebieden samen gaat 15% van de oppervlakte naar bedrijventerreinen. Voor de landelijke gebieden is dat 2% en voor verstedelijkt gebied 18%.

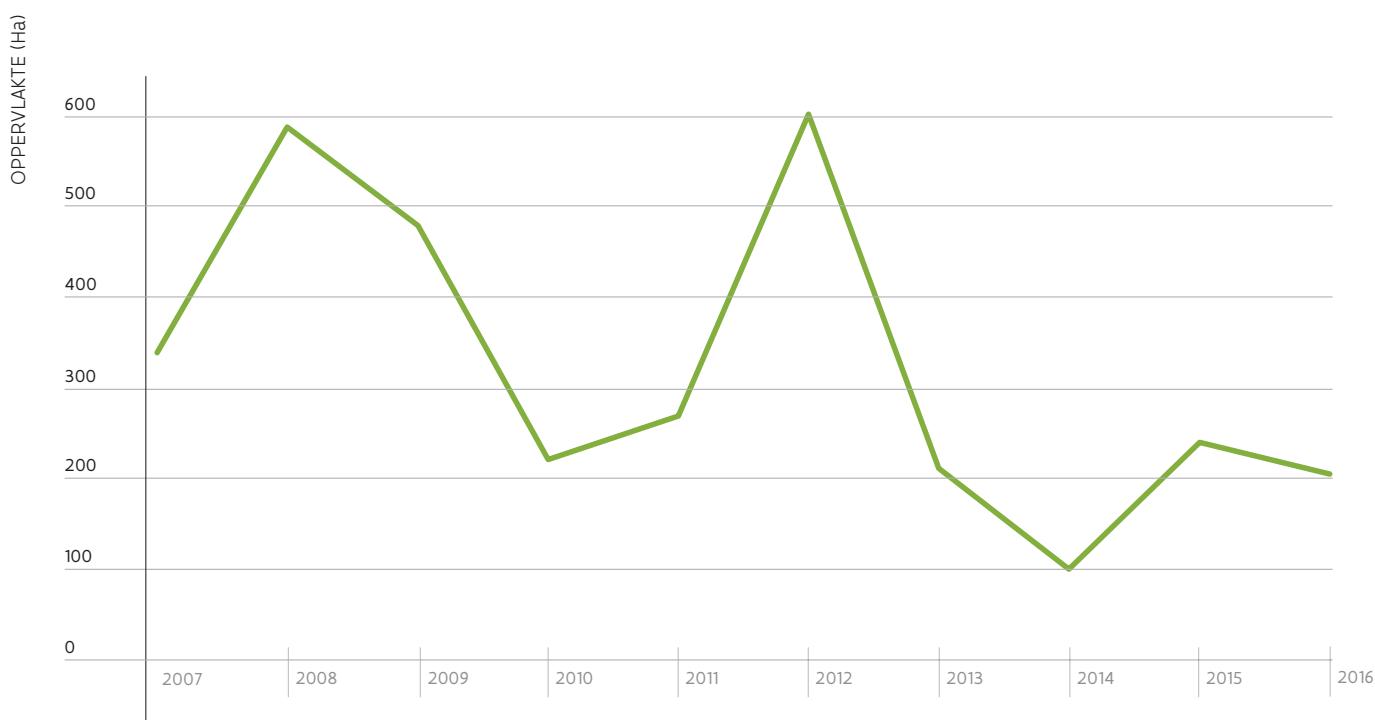
Naast gegevens over het terrein, bevat de GIS-dataset 'Bedrijventerreinen' van VLAIO ook gegevens over de 'percelen' die binnen een bedrijventerrein vallen. Deze data laag bevat onder meer een overzicht van alle gebruikspcelen, waarvoor gegevens worden verzameld zoals de

bebouwing, de functie, het gebruik en de beschikbaarheid (Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren, 2017). Met gebruikspcelen wordt de visueel waarneembare (al dan niet bebouwde) kavel bedoeld, die uit een deel van een kadastraal perceel of uit meerdere kadastrale percelen kan bestaan. Deze inventaris houdt geen rekening met zee- en luchthaventerreinen en met gebieden die economie niet als hoofdbestemming hebben. De cijfers voor de totale oppervlakte van bedrijventerreinen liggen volgens de gegevens over de 'percelen' lager dan volgens de gegevens over de 'terreinen'. In 2017 gaat er volgens de gegevens van de 'percelen' ongeveer 50.500 ha naar bedrijventerreinen, tegenover 65.900 ha volgens de gegevens van 'terreinen'.

Globaal genomen is de oppervlakte aan percelen op bedrijventerreinen tussen 2009 en 2017 met ongeveer 12% toegenomen, van ongeveer 44.500 naar 50.500 ha. Deze toename is vooral gebeurd in de periode 2009-2013, met een stijging van ongeveer 4.300 ha. In de periode 2013-2017 was er een toename van een kleine 1.800ha. Vooral in West-Vlaanderen en in Oost-Vlaanderen werden in de periode 2009-2013 veel bijkomende bedrijventerreinen gecreëerd (plus ongeveer 1.600 ha in West-Vlaanderen en plus ongeveer 1.200 ha in Oost-Vlaanderen in 2013 ten opzichte van 2009).



FIGUUR 4.15: TOTALE OPPERVLAKTE AAN PERCELEN OP BEDRIJVENTERREINEN PER PROVINCIE IN 2017 (IN HA)
GIS-dataset bedrijventerreinen van het Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren (2017)



FIGUUR 4.16: EVOLUTIE AANSNIJDING VAN DE OPEN RUIMTE VOOR BEDRIJVIGHEID IN HA.
Ruimteboekhouding RSV.

Open ruimte naar bedrijventerreinen

Aan de hand van de indicator Ruimteboekhouding RSV is er gekeken naar de evolutie van bestemmingswijzigingen van open ruimte naar bedrijvigheid of 'paarse zones'. In de berekeningen werden de 'poorten' of de zeehavens niet meegenomen.

In de periode 1994-2017 is er in totaal ongeveer 7.520 ha open ruimte omgevormd tot bedrijventerrein. Dit is een jaarlijks gemiddelde van 325 ha. In de periode 2007-2016 dalen de jaarlijkse cijfers van ongeveer 600 naar 200 ha, met een piek van 600 ha in 2012. Het hoge cijfer in 2012 is te verklaren door de goedkeuring van een aantal provinciale RUP's die kleinstedelijke gebieden afbakenen.

De inname van ruimte op bedrijventerreinen via de bezettingsgraad en de leegstandsgraad

De GIS-dataset 'Bedrijventerreinen' over de percelen van VLAIO geeft inzicht in de ruimte-inname op bedrijventerreinen. De gegevens verdelen de ruimte in drie grote categorieën: 'infrastructuur', 'bebouwd' (met hierin de ruimte die door een bedrijf bezet is, de leegstaand en de bebouwde ruimte in (her)ontwikkeling) en 'onbebouwd' (met hierin het actieve aanbod, de gronden in gebruik door een bedrijf, de reservegronden van bedrijven, de reservegronden van projectontwikkelaars, onbebouwde ruimte in ontwikkeling en onbebouwde ruimte die niet realiseerbaar is).

Vlaanderen	Infrastructuur	Bebouwd	Onbebouwd	Bezettingsgraad	Leegstandsgraad	Totaal oppervlakte percelen op bedrijventerreinen (in ha)
2009	10,9%	67,9%	21,2%	80,8%	2,8%	44.400
2013	11,2%	68%	20,8%	81,4%	4,8%	48.700
2017	12,0%	67,3%	20,6%	82,4%	4,9%	50.500

FIGUUR 4.17: PROCENTUELE WEERGAVE VAN DE OPPERVLAKEVERDELING VAN BEDRIJFSPERCELEN OP BEDRIJVENTERREINEN VOOR VLAANDEREN

GIS-dataset bedrijventerreinen van het Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren (2017)

In Vlaanderen is de oppervlakte aan bedrijventerreinen tijdens de laatste acht jaar met 12% toegenomen. Het aandeel in onbebouwde ruimte is vrijwel stabiel gebleven rond 20% en de leegstandsgraad is met 2,1% toegenomen. De 'bezettingsgraad' combineert elementen uit de drie categorieën 'infrastructuur', 'bebouwd' en 'onbebouwd'. Het staat voor de som van de oppervlakte van de infrastructuur, de ruimte die door een bedrijf bezet is, de leegstand en de gronden die gebruikt worden door een bedrijf die dan gedeeld wordt door de totale oppervlakte. Door de jaren heen blijft de bezettingsgraad op bedrijventerreinen voor geheel Vlaanderen in dezelfde rangorde.

De leegstand in de GIS-bedrijventerreinen omvat niet alleen de inventaris van leegstaande bedrijfsruimten: er worden ook leegstanden opgespoord op het terrein. De leegstand kan structureel of slechts een tijdelijke momentopname zijn. De 'leegstandsgraad' wordt dan berekend aan de hand van de gegevens uit de categorie 'bebouwd'. Het bestaat uit de deling van de oppervlakte van de leegstand door de som van de bezette grond en bebouwde gronden in herontwikkeling. De leegstandsgraad is in 2017 met meer dan een derde toegenomen ten opzichte van 2009: van 2,8% in 2007 naar 4,9% in 2017.

Een deel van de leegstand is te wijten aan frictieleegstand (zie hoofdstuk 9 Ruimte voor Integratie). Een studie over de raming van de behoefte aan bedrijventerreinen die uitgevoerd werd door IDEA-consult en het Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren, geeft verder een aantal verklaringen (Vlaamse Overheid, 2014a). Conjunctionele leegstand kan meespelen. Deze vorm van leegstand wordt dan opgevuld bij de herneming van conjunctuur. Maar een deel van die leegstand kan ook bestaan uit onbeschikbaar aanbod: terreinen die men door juri-

dische kwesties niet kan aansnijden. Tot slot kunnen er onbebouwde, beschikbare kavels zijn die niet ingenomen worden. In dat geval kan er sprake zijn van een mismatch tussen vraag en aanbod: terreinen kunnen onder andere op een fundamenteel verkeerde locatie liggen of er wordt op de verkeerde doelgroep gefocust. Herontwikkeling, eventueel voor een andere doelgroep, kan overwogen worden. Het is duidelijk dat de leegstand niet per definitie betekent dat er een overaanbod is.

De activiteiten die zich op bedrijventerreinen bevinden

De bezetting van bedrijventerreinen kunnen we verder analyseren door te focussen op de activiteiten van de vestigingen op bedrijventerreinen (Vlaamse Overheid, 2014a). Figuur 4.18 geeft een overzicht van de activiteiten⁷. Van alle activiteiten die zich op bedrijventerreinen bevinden, komen drie groepen het meest voor: '(02) lichte industrie met 21%', '(03) zware industrie' met 16% en '(07) groothandel en logistiek' met 25% (Vlaamse Overheid, 2014a). Toch bestaat 18% van de vestigingen uit bedrijven die '(09) kantoren en administratie' (12%) of '(10) diensten' (6%) hebben als hoofdactiviteit en is er 12% van de bedrijven met '(08) detailhandel' als hoofdactiviteit. Van alle gekende vestigingen binnen en buiten bedrijventerreinen in de sector '(03) zware industrie' komt bijna 90% van de vestigingen voor op bedrijventerreinen. Voor '(07) groothandel en logistiek' is dat bijna 50% en voor '(02) lichte industrie' is dat 33%. Van ondernemingen die eerder dienstgericht zijn zoals '(08) detailhandel', '(09) kantoren en administratie' en '(10) diensten' varieert het aandeel op bedrijventerreinen tussen 7 en 13%: ze zijn vooral buiten de bedrijventerreinen gevestigd. Ook blijkt

[7] De clusters van economische sectoren zijn gebaseerd op de NACE-BEL 2008 indeling en op de MIRA-indeling.

Vestigingen kunnen zowel hoofd- als nevenactiviteiten hebben. De analyse over de meest voorkomende activiteiten op bedrijventerreinen is verder gebeurd op basis van de sector waarbinnen de hoofdactiviteit van de vestiging valt (Vlaamse Overheid, 2014a). Dit komt overeen met de sector die in het GIS-bedrijventerreinen van VLAIO opgenomen wordt. Een belangrijke randopmerking is dus dat in vele vestigingen een nevenactiviteit hoort die minder typisch is voor bedrijventerreinen, zoals kleinhandel en daar hier dus geen rekening mee gehouden is.

dat bedrijventerreinen belangrijker zijn voor bedrijven met een groot aantal personeelsleden. “Van alle bedrijven met vijf tot negen loontrekkende werknemers, bevindt zich slechts 24% op een bedrijventerrein. Bij bedrijven met meer dan 1.000 werknemers is dit meer dan twee derde” (Vlaamse Overheid, 2014a, p. 32).

Het is niet evident om te definiëren welke bedrijven thuishoren op een bedrijventerrein (Vlaamse overheid, 2014b). Met de nace-codes uit de VKBO⁸ van bedrijven die op een bedrijventerrein gevestigd zijn, is er een inschatting gemaakt van de mogelijke hinder en mobiliteit van de bedrijven. Aan de hand van deze elementen is beoordeeld of deze al dan niet kunnen voorkomen in combinatie met wonen. De activiteiten die zich op bedrijventerreinen bevinden zijn tot slot geanalyseerd en hieruit blijkt dat 35% van de vestigingen niet verweefbaar is met de functie wonen omdat ze actief zijn in sectoren die hinder veroorzaken voor omwonenden. 23% van de vestigingen zijn actief in sectoren die normaal gezien verweefbaar met wonen zijn en voor 42% valt geen uitspraak te doen

op basis van de sector-code.

De hoofdsector ‘(03) zware industrie’ is goed voor 26% van de oppervlakte-inname op bedrijventerreinen, ‘(07) groothandel en logistiek’ voor 30% en ‘(02) lichte industrie’ voor 19% (Vlaamse Overheid, 2014a).

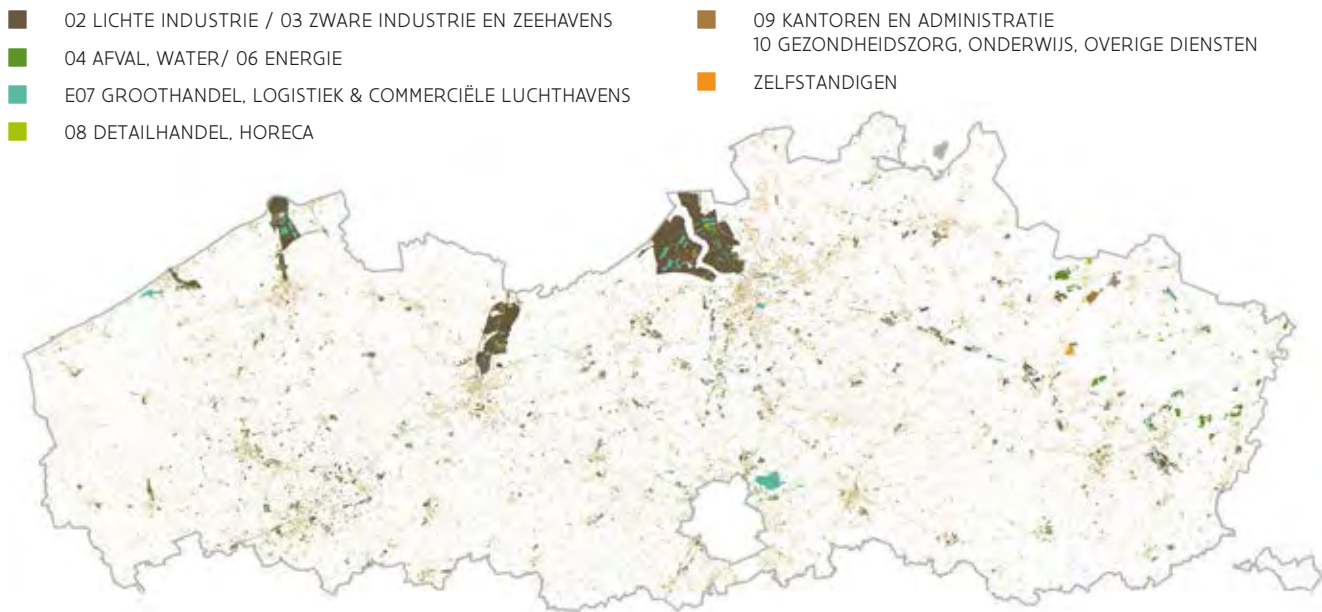
Het is mogelijk om de sectoren uit Figuur 4.18 op kaart weer te geven, door een bepaalde selectie van de sectoren uit de landgebruikkaart te maken (Poelmans et al., 2016a). Hieruit blijken een aantal regionale specialisaties: voor ‘03 zware industrie’ is er een duidelijke specialisatie in het noordoosten van het Vlaams Gewest (met hoogste waarde in Noord-Limburg), voor ‘02 lichte industrie’ in het zuidwesten van het Vlaams Gewest (vooral in het zuiden van de provincies Oost- en West-Vlaanderen) en voor ‘07 groothandel en logistiek’ in het centrum van het Vlaams Gewest (vooral in het arrondissement Halle-Vilvoorde) (Vlaamse Overheid, 2014a).

De sector ‘06 energie’, die onder meer mijnbouw en winning van delfstoffen omvat, vinden we terug op grote bedrijventerreinen, vooral in het noorden van Limburg en

Sector	Aantal vestigingen op bedrijventerreinen	Aantal vestigingen op bedrijventerreinen (in %)	Totale oppervlakte van de inname op bedrijventerreinen (in %)	Aantal vestigingen op bedrijventerreinen ten opzichte van alle vestigingen in Vlaanderen (op basis van RSZ-gegevens) (in %)
01 Landbouw, bosbouw en visserij	215	1%	2%	6%
02 Lichte industrie (consumptiegoederen en bouw)	7.732	21%	19%	33%
03 Zware industrie	5.891	16%	26%	88%
04 Afval, water	478	1%	6%	63%
06 Energie	116	0%		90%
07 Groothandel, logistiek	9.186	25%	30%	46%
07/08 Autohandel	1.764	5%	-	39%
08 Detailhandel, horeca	4.289	12%	4%	12%
09 Kantoren en administratie	4.250	12%	4%	13%
10 Onderwijs, zorg, overige diensten	2.108	6%	1%	7%
Totaal	36.029	100%	100%	23%

FIGUUR 4.18: AANDEEL VESTIGINGEN OP BEDRIJVENTERREINEN PER SECTOR, 2012
Vlaamse Overheid (2014a)

[8] Een randopmerking is dat de nace-codes die in de VKBO zijn opgenomen niet steeds de werkelijke activiteit van een onderneming weerspiegelen (Vlaamse overheid, 2014b). Er werd in de studie geen rekening gehouden met de schaal. Er zullen dus wel vestigingen zijn die volgens hun nace-code perfect verweefbaar zijn, maar dat in werkelijkheid niet zijn.



FIGUUR 4.19: ECONOMISCHE VESTIGINGEN PER TYPE ZOWEL BINNEN ALS BUITEN DE BEDRIJVENTERREINEN OP BASIS VAN DE HOOFDACTIVITEIT VOLGENS DE LANDGEBRUIKSKAART
Poelmans, Van Esch, Janssens en Engelen (2016a)

langs het Albertkanaal. '08 detailhandel en horeca' komt vooral voor in kernen en langs weginfrastructuur (zie hoofdstuk 5 Voorzieningen). Voor '09 kantoren en administratie' en '10 gezondheidszorg en onderwijs, overige diensten' kan men concentraties in en rond de steden merken. De categorie 'zelfstandigen' is niet vermeld in de tabel, maar is voor de volledigheid opgenomen op de kaart. Deze categorie is namelijk vrij omvangrijk en komt zeer verspreid voor in Vlaanderen.

Maar toch blijft het moeilijk om een plek te vinden voor sommige activiteiten

Met een leegstandspercentage rond 5% is er dus nog een zekere marge voor verdichting op bedrijventerreinen. Op een bedrijventerrein is het echter moeilijk om een geschikte plek te vinden voor sommige sectoren, onder meer diegene die behoren tot categorieën 'zware industrie' en 'afval en water', zoals garages, afvalverwerkers, producenten van bouwmaterialen, grondwerkers, tuincentra en biomassa-installaties (Van den Bogaerde &

Gommers, 2012).

Deze sectoren vallen onder de noemer 'problematische ruimtevragers'. "Dit zijn alle vormen van niet-verweefbare bedrijvigheid die omwille van hun aard uitgestoten worden uit het woongebied of landelijk gebied en ook moeilijkheden ondervinden om een locatie te vinden op een bedrijventerrein" (Van den Bogaerde & Gommers, 2012, p. 4). Het kan ook gaan over "verweefbare activiteiten die gewoonlijk geweerd worden van een bedrijventerrein" (Van den Bogaerde & Gommers, 2012, p. 4). Dat geen geschikte plek gevonden wordt, heeft verschillende oorzaken: hinder (visueel, geur, lawaai...), de grootte van de ruimtevrage (te weinig bedrijventerreinen van geschikte grootte op een geschikte locatie, en de bedrijven zijn vaak op zoek naar een oppervlakte die groter is dan 5.000m²), regelgeving (zowel op vlak van milieu als ruimtelijke ordening), beleidswensen, investeringen die nodig zijn bij het invullen van de grond (bijvoorbeeld milde maatregelen).

Land- en tuinbouw als kleine economische sector heeft grootste ruimte-inname

Er bestaan slechts weinig sectoren waarvoor de productiefactor 'grond' zo belangrijk is als bij landbouw. De landbouwsector is in Vlaanderen dan ook de grootste gebruiker van ruimte, namelijk iets meer dan de helft van het Vlaams grondgebied: ongeveer 610.000 ha in 2015 (Platteau et al., 2016). Deze ruimte heeft een economische functie: 56% van het areaal of ongeveer 340.000 ha is voor voedergewassen (weiden en maïs), 35% of ongeveer 210.000 ha voor akkerbouwgewassen (graangewassen en aardappelen) en 8% of ongeveer 50.000 ha voor tuinbouw (groenten, fruit en sierteelt).

De land- en tuinbouwsector maakt deel uit van de primaire sector. De eindproductiewaarde van de sector bedroeg in 2015 4,4 miljard euro volgens het LARA/VIRA 2016 (Platteau et al., 2016). Daarvan was veruit het grootste deel (60%) afkomstig van de veeteelt. Tuinbouw en akkerbouw waren goed voor respectievelijk 29% en 11%.

Vlaanderen telde in 2015 bijna 24.000 landbouwbedrijven (Platteau et al., 2016). Het aantal bedrijven was ten opzichte van 2005 met 30% teruggelopen, een daling van gemiddeld bijna 4% per jaar. Deze daling in het aantal bedrijven ging gepaard met een toename van de gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf (tot ongeveer 25 ha) en een daling van de tewerkstelling. Ten opzichte van 2008 was de tewerkstelling met 11% afgenomen. Algemeen kan men stellen dat de land- en tuinbouwsector een relatief kleine economische sector is, waarin een schaalvergroting plaatsvindt.

Complexe ruimtelijke relatie tussen grondgebruik in land- en tuinbouw en de andere delen van de keten

In het LARA/VIRA 2016 (Platteau et al., 2016) zijn kaarten opgenomen die de intensiteit van de productie binnen verschillende land- en tuinbouwproducten koppelen aan de belangrijke onderdelen van het agrobusinesscomplex (ABC)⁹. Deze kaarten worden in Figuur 4.20 getoond. Hoe donkerder het groen op de kaarten, hoe meer er economische return per ruimtelijke eenheid voor de verschillende productiegroepen de land- en tuinbouwbedrijven is. De grijze schakeringen wijzen op een lagere economische return per ruimtelijke eenheid. Een aantal bedrijven uit het agrobusinesscomplex zijn als punten opgenomen op

de bijhorende kaart. Het samen voorkomen van gekleurde gebieden en punten in een bepaald gebied wijst op een sterke samenhang tussen plekken waar er een bepaald agrarisch product wordt gekweekt en de bedrijven die deze producten verwerken.

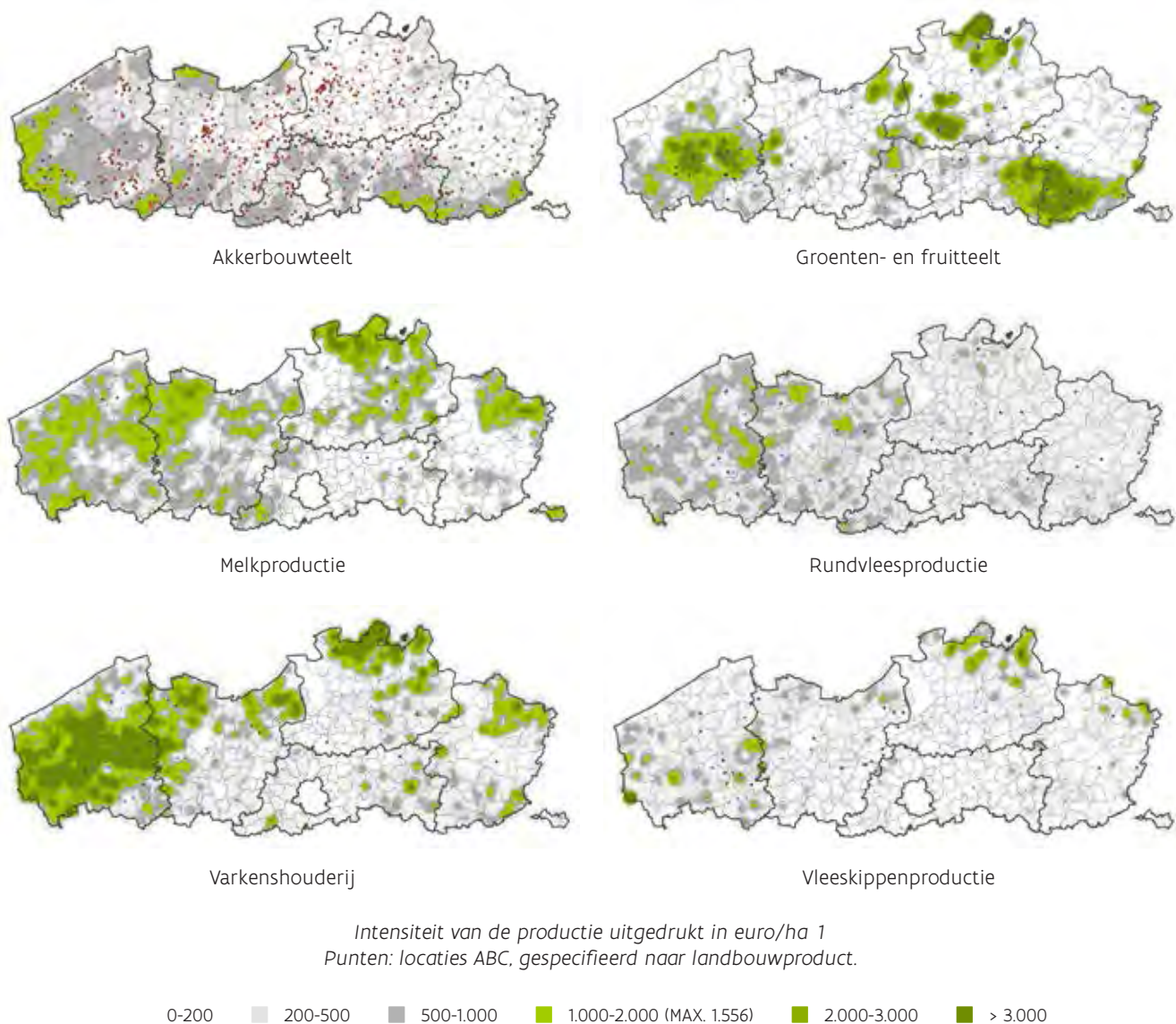
De vollegrondsgroententeelt is geconcentreerd in de streek rond Roeselare en de glasteelten van groenten in de regio rond Sint-Katelijne-Waver. De fruitteelt situeert zich in de driehoek Tielt-Winge, Hoeselt en Sint-Truiden. In de regio Beveren en Hoogstraten is er aardbeiteelt. De bedrijven die de verwerking van deze producten verzorgen, alsook de locatie van de veilingen, bevinden zich voor het merendeel in dezelfde regio's.

De intensiteit van de productie van varkensteelten is het hoogst in West-Vlaanderen, het noorden van Oost-Vlaanderen en Antwerpen, en in Limburg. Ook hier bevinden de verwerkingsbedrijven zich grotendeels in dezelfde regio's. De grootste slachthuizen zijn meestal eveneens gevestigd in de regio's met de grootste concentratie aan varkenshouderijen.

Bijna overal in Vlaanderen wordt melkvee gehouden. Gespecialiseerde melkveebedrijven zijn vooral terug te vinden in de Westhoek, de Vlaamse Ardennen, het Meetjesland, Noord-Limburg, Voeren en de Antwerpse Kempen. Akkerbouwteelt bestaat voornamelijk uit aardappelteelt en graanproductie en is exclusief de productie van veevoedergewassen. De productie van veevoedergewassen wordt meegerekend bij de kaarten van melk-, rundvlees-, vleeskippenproductie en varkenshouderijen. De akkerbouwteeltkaart toont de gebieden met zandleem- en leemgrond en polders, in West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en het zuiden van Limburg. De aardappelverwerking (diepvries en andere verwerking en conservering) is grotendeels gelinkt aan de productiegebieden. Zo is er een sterke concentratie van aardappelverwerking in het zuiden van West-Vlaanderen en net over de taalgrens in Henegouwen. Dit overlapt met een belangrijk akkerbouwgebied. De graanverwerkende bedrijven, zoals industriële bakkerijen, maalderijen en mouterijen, liggen daarentegen verspreid over heel Vlaanderen en zijn voor hun bevoorrading grotendeels afhankelijk van het buitenland.

Door de ruimtelijke relaties tussen de productie van land- en tuinbouwproducten en de toeleverende en

[9] Het agrobusinesscomplex (ABC) omvat de agrarische toelevering (bv. landbouwmachines, zaden en plantgoed...) en agrarische tussenhandel (met name tussen de landbouwsector en de agrarische toelevering), de landbouwsector (akkerbouw, tuinbouw en veeteelt), de verzamelende handel (bv. veilingen) en de voedingsindustrie (eerste en tweede transformatie).



FIGUUR 4.20: DE VERWERKING VAN DIVERSE LAND- EN TUINBOUWPRODUCTEN EN DE INTENSITEIT VAN DE PRODUCTIE PER HA, 2014
Platteau et al. (2016)

verwerkende industrie te bekijken, kan men verschillende locatiefactoren ontwarren. De ruimtelijke relaties kunnen in drie groepen worden samengevat. Een eerste groep heeft een relatie met de locatie van de grondstof, waarbij bijvoorbeeld de locatie van veevoederfirma's bepalend wordt voor de locatie van de varkenshouderij. Bij een tweede groep is de locatie van een verwerkingseenheid of logistiek overslagpunt (veiling) nabij de teelt of kweek belangrijk. Dat is het geval voor aardappelen, groenten en fruit, omdat daarvoor een verse verhandeling of verwerking essentieel is. Slachterijen zitten om dezelfde reden dicht bij de concentraties van varkenshouderijen. Voor de derde groep is de nabijheid van het afzetgebied essentieel. Voorbeelden zijn productie-eenheden van bakkerij-

producten, waarvan minstens een deel vers moet worden geleverd aan een klant. Het nederzettingspatroon van die derde groep volgt dan de verstedelijking. Tarwe wordt hoofdzakelijk uit Frankrijk geïmporteerd en is geen extra locatiefactor. De twee groepen waarvoor de nabijheid van de verwerkingseenheid of van de afzetmarkt belangrijk is, hangen eigenlijk samen: het gaat altijd over land- en tuinbouwproducten die bijna niet te bewaren zijn. In een ideale situatie komen teelt, verwerking en afzetmarkt dus in elkaars buurt voor.

Door de toegenomen transport- en koelmogelijkheden is voor bepaalde producten een schaalvergroting ontstaan en is de ruimtelijke relatie tussen productie, verwerking en consumptie minder sterk geworden. Een voorbeeld

is de melkproductie, maar deze tendens is er ook bij de andere landbouwproducten, zoals slachterijen, voedingsbedrijven, veilingen,...

De vele andere (niet-agrarische) activiteiten in de open ruimte

Er is duidelijk een grote dynamiek in de open ruimte. Het aantal landbouwondernemingen is in de laatste tien jaar met 30% gedaald en het landbouwareaal, dat bestudeerd werd op basis van luchtfoto's en satellietbeelden, is tussen 2000 en 2008 met 13.000 ha afgenomen (Verhoeven & Dewaelheyns, 2013). Concreet betekent dit dat 2,1% van dat areaal naar een andere functie is overgegaan, zoals wonen, economie,...

Onderzoek heeft aangetoond dat er op de landbouwgronden in Vlaanderen een groot aantal niet-agrarische activiteiten plaatsvinden (Verhoeven, 2015). 64% van alle ondernemingen die gevestigd zijn in agrarisch gebied zijn niet-agrarische ondernemingen: een derde daarvan behoort tot de secundaire sector (bijvoorbeeld hout- en metaalbewerking, grondwerken, transport,...) en het overige gedeelte tot de tertiaire sector (bijvoorbeeld kantoren, kinderdagverblijven, paramedische praktijken,...) (van Dinteren, Muskens, Geudens & HaskoningDHV, 2015, p. 44; Verhoeven, 2015).

Deze diversificatie aan economische activiteiten heeft een aantal oorzaken. Bij agrarische activiteiten doet zich een bedrijfsverdunding voor, waardoor er op die plaatsen beschikbare ruimte komt voor nieuwe (andere) activiteiten (van Dinteren et al., 2015). Maar ook agrarische bedrijven zoeken naar een neveninkomen, omdat een inkomen uit agrarische activiteiten niet volstaat. Algemeen kunnen we de activiteiten in de open ruimte in vier verschillende categorieën opdelen: bedrijven die zuiver agrarisch zijn en blijven; agrarische bedrijven die hun activiteiten verbreden (zorg, eigen producten verkopen,...) voor inkomstzekerheid; bedrijven die voor de open ruimte kiezen voor de omgevingskwaliteiten (yoga, B&B, conferentiezaal,...) en die omgevingskwaliteiten gebruiken om zich te profileren; bedrijven die geen link hebben met agrarische activiteiten of met de omgeving, maar daar terecht komen omdat de grond er toegankelijk en goedkoop is, in vergelijking met andere bestemmingen. Door die verschillende dynamieken (onder andere schaalvergroting, leegstaande hoeses die ingenomen worden door niet-agrarische activiteiten enz.) heeft landbouwgrond voor landbouwers een hoge (grond)prijs (Platteau, Roels & Van Bogaert, 2018). Die hoge prijzen werken dan weer het niet-agrarisch gebruik van landbouwgrond verder in de hand.

Economische activiteiten vanuit een typologie van economische locaties

Kijken naar economische locaties vanuit het bedrijfsperspectief

Uit de vorige onderdelen van dit hoofdstuk blijkt duidelijk dat economische activiteiten verschillende sectoren omvatten en in verschillende ruimtelijke gebieden plaatsvinden, zoals open ruimte, verstedelijkt gebied, randstedelijk gebied, bedrijventerreinen,... Een bedrijf maakt vanuit een eigen logica keuzes voor een bepaalde locatie. Het is dus belangrijk om economische activiteiten vanuit dat perspectief te benaderen (De Mulder, Penninx & Zaman, 2018; Giaretta, Penninx, De Mulder & Zaman, 2018).

Het bedrijf maakt een afweging tussen verschillende factoren (prijs, ruimte, nabijheid markt, agglomeratie, bereikbaarheid, persoonlijke overwegingen,...) (Cabus, Horemans & Vanhaverbeke, 2008). Dit betekent niet dat het bedrijf vanuit ruimtelijke ordening altijd op de optimale locatie gevestigd is. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld historisch gegroeid zijn, of toevalligheden of persoonlijke overwegingen kunnen doorslaggevend zijn,... Wanneer een bedrijf volgens zijn eigen logica en afwegingen niet

(meer) op zijn meest optimale plek zit, dan kan het een verhuis overwegen. Die verhuis zal echter alleen gebeuren als de verhuiskost doorweegt ten opzichte van de nabijge factoren van de huidige plek. Aan verhuizen hangt immers altijd een bepaalde bedrijfskost vast.

Op regionale basis bestaat er voor een bedrijf een veelheid aan keuzemogelijkheden voor bedrijfslocaties. Inzicht hierin kan helpen om de ruimte-inname van economische activiteiten te optimaliseren. Dat is noodzakelijk want ruimte is een eindig gegeven. Maar voor men op een regionale schaal kan werken, heeft men inzicht nodig op een meer lokale schaal, meer bepaald moet men weten wat de link is tussen de aard van de economische activiteit en haar ruimtelijk voorkomen. Daarom is er gezocht naar een classificatie van types van economische gebieden. Voorlopig is deze classificatie gebaseerd op de aspecten nabijheid en soort activiteit, maar andere kenmerken zoals prijs, bereikbaarheid, verweving met wonen, beschikbare oppervlakte kunnen in de toekomst onderzocht worden.

Terreininventarisatie als basis voor de typologie van economische locaties

Onder economische locaties wordt een breed areaal aan economische activiteiten begrepen: productie, nutsvoorzieningen, aan voertuigen gerelateerde activiteiten, bouw, groothandel en transport, diensten (met onder andere onderwijs, zorg, financiële diensten, persoonlijke dienstverlening, goederen gerelateerde ondersteunende diensten,...), kleinhandel, restaurants en bars, kunst, cultuur, recreatie en sport. Om tot een typologie te komen van economische gebieden, is het logisch dat we ons baseren op gegevens over de aard van de activiteiten en de locatie ervan. De bestaande databanken in Vlaanderen bevatten weinig tot geen gegevens over het feitelijk ruimtegebruik van economische activiteiten. Deze databanken zijn opgesteld voor zeer uiteenlopende doeleinden en ze werden niet bedoeld om ruimtelijke analyses mee te maken: het is moeilijk om hieruit de exacte locatie van specifieke economische activiteiten en de inzet van het personeel te achterhalen. Ze laten analyses toe op een Vlaams niveau, maar zijn minder geschikt om op de schaal van steden en gemeenten te gebruiken. Veel gebruikte databanken zijn bijvoorbeeld de VKBO of de Verrijkte Kruispuntbank Ondernemingen, die is afgeleid uit de federale KBO (Kruispuntbank Ondernemingen), de KSZ (Kruispuntbank Sociale Zekerheid), de jaarrekeningendatabank Belfirst, databanken met betrekking tot Vlaamse dossierbestanden en databanken met betrekking tot vergunningen. Het is ook geen evidente zaak om via databanken te achterhalen welke activiteiten een onderneming heeft: de VKBO hanteert per ondernemingsnummer verschillende nace-codes, waardoor het moeilijk is om hoofdactiviteiten van nevenactiviteiten te onderscheiden.

Terreininventarisatie is een andere manier om de link te leggen tussen aard van de activiteit en de locatie ervan. Het onderzoeksrapport "Segmentatie" III werd uitgevoerd door BCI/KULeuven (2017) in opdracht van het departement Omgeving en VLAIO om onder meer terreininventarisatie en databanken te verge-

lijken. Hiervoor is er een uitgebreide terreininventarisatie gebeurd binnen vijf casegebieden in Vlaanderen (delen van Koksijde-Veurne, Aalst-Herzele, Hasselt, Deinze-Gent, Wijnegem-Malle). Deze gebieden geven de variatie in het Vlaams economisch landschap weer.

Resultaten uit de vergelijking terreininventarisatie en VKBO

Met een GIS-analyse werden de gegevens van de terreinopname uit de vijf casegebieden vergeleken met de VKBO. Dit geeft drie mogelijke resultaten:

- het adrespunt uit de VKBO komt overeen met het geïnventariseerde perceel (er zijn 4.206 geïnventariseerde percelen op 8.957 adrespunten die overeenkomen);
- er is een economische activiteit opgemerkt tijdens de terreininventarisatie, maar er is geen VKBO-adrespunt (zo zijn er 1.702 geïnventariseerde percelen opgemerkt, waarvoor geen adrespunt is, ten opzichte van de 8.957 adrespunten);
- de VKBO-adrespunten zijn niet zichtbaar vanop het terrein (er zijn 4.751 percelen niet geïnventariseerd ten opzichte van de 8.957 adrespunten).

De discrepantie tussen de resultaten van de terreininventarisatie op basis van de casegebieden en de VKBO-databank is vrij groot: slechts 47% van de ingeschreven bedrijven in de VKBO komt overeen met de terreininventarisatie. Afhankelijk van het type geïnventariseerde weefsel zijn de verschillen tussen de terreinopname en de VKBO groter of kleiner: in winkelstraten komt 93% van de geïnventariseerde percelen overeen met de databank, op bedrijventerreinen 77%, in stadskernen 77%, langs invalswegen 55%, in woonwijken slechts 17%,... Uit deze cijfers blijkt dus dat de relevantie van databronnen zoals VKBO om ruimtelijke patronen te detecteren of om locatiekeuzefactoren te kunnen achterhalen erg afhankelijk is van het type weefsel dat bestudeerd wordt.

Een typologie van economische activiteiten

De inventarisatie uit de vijf casegebieden (Grujthuijsen et al., 2017) werd aangevuld met een eerdere terreininventarisatie uit de Brusselse noordrand (Giaretta & Zaman, 2017) en met nieuwe inventarisatie, van onder meer delen

van Herentals, Bissegem-Wevelgem (deelgemeenten van Kortrijk) en Roeselare (Giaretta, 2018; WVI, IOK, Intercommunale Leiedal, Atelier Romain & Universiteit Hasselt, 2018 (Iopende)). Figuur 4.21 toont de ligging van de geïnventariseerde gebieden. Op basis van de inventarisatie

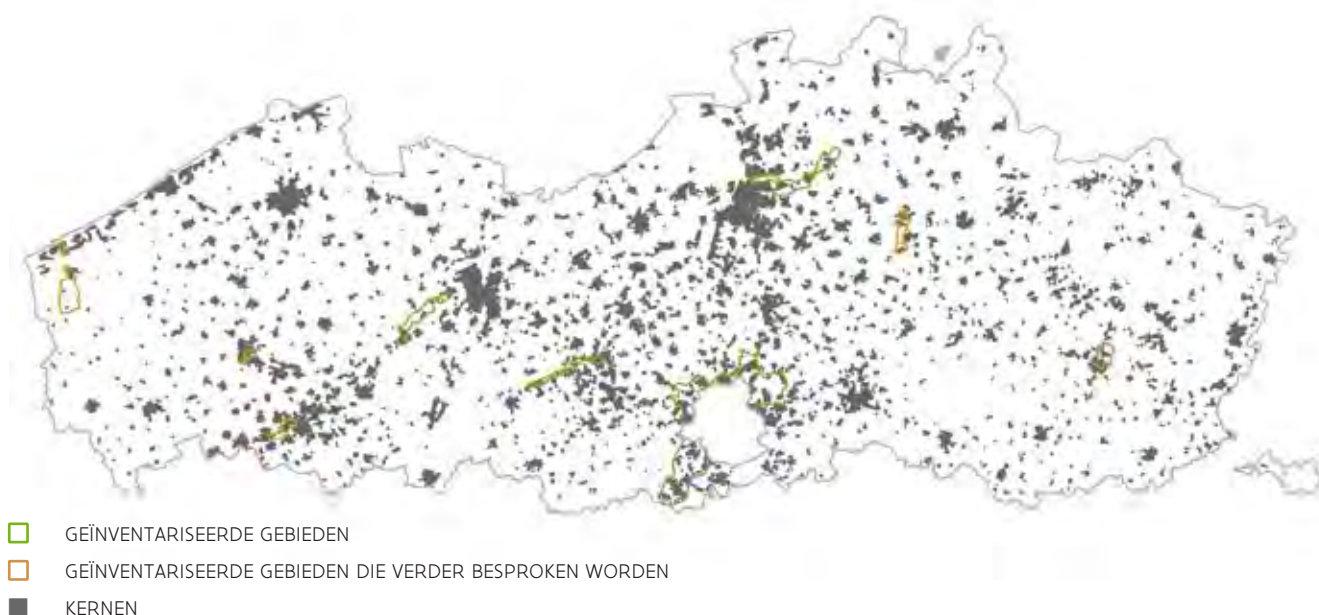
werkt het Departement Omgeving samen met partners sinds 2017 aan een typologie van economische activiteiten (De Mulder et al., 2018; Giaretta et al., 2018; Giaretta, Zaman, Penninx & De Mulder, 2019 (nog te publiceren); Gruijthuijsen et al., 2017).

In de meeste definities van de nederzettingsstructuur zijn woonpatronen methodologisch dominant. Door rekening te houden met de patronen van economische activiteiten wordt er op een andere manier differentiatie gebracht in die nederzettingsstructuur. Er zijn namelijk locaties waar enkel gewoond wordt, andere waar enkel economische activiteiten zijn en tot slot locaties waar wonen en werken gecombineerd worden. Verder stellen we ook vast dat sommige economische activiteiten, zoals bepaalde diensten en voorzieningen (zie hoofdstuk 5 Voorzieningen), eerder het woonpatroon volgen, maar dat andere economische activiteiten, zoals productie, dat minder doen en een eigen logica hebben. Tot slot is een belangrijk inzicht dat woonomgevingen meer economische activiteiten tellen dan enkel diensten en voorzieningen: er komen ook productieve activiteiten voor.

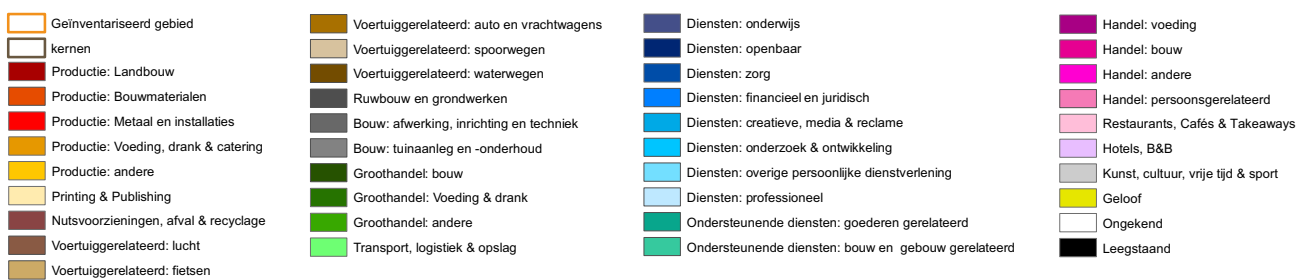
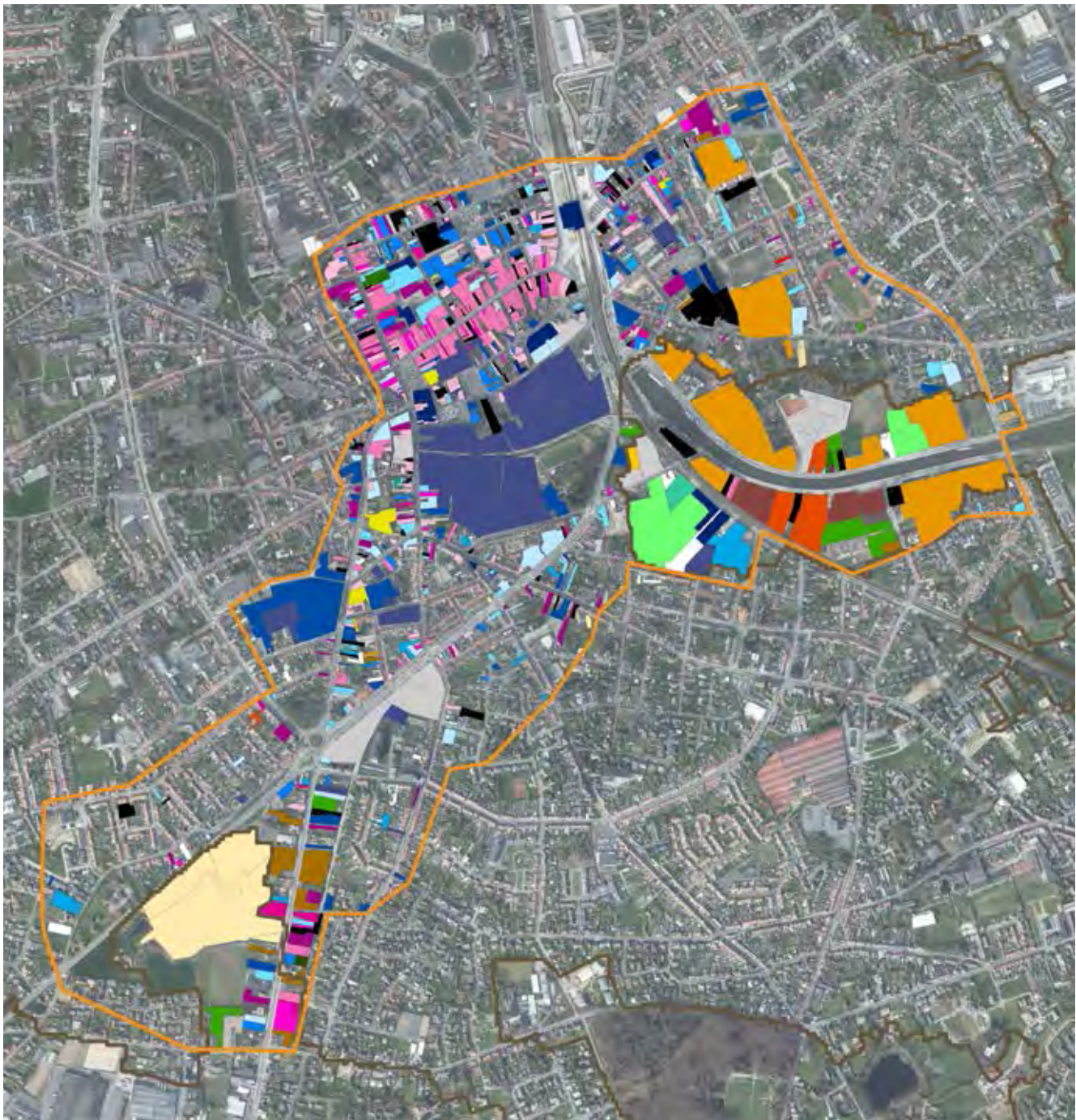
De gebieden Veurne-Koksijde, Roeselare, Herentals en Hasselt worden verder besproken om de resultaten van het onderzoek te illustreren. Om de relatie tussen de nederzettingsstructuur en de economische activiteiten te verduidelijken, worden de kernen uit de gebiedsindeling 'kernen, linten en verspreide bebouwing' ook aangeduid. Een belangrijke opmerking is dat bedrijventerreinen geen deel uitmaken van de kernen. Op de detailkaarten

in Figuur 4.23, is de contour van de kernen aangegeven. Figuur 4.21 toont aan dat grote delen van de geïnventariseerde gebieden van Roeselare, Hasselt, Herentals-centrum, Bissegem-Wevelgem, Veurne en Koksijde binnen de kernen vallen. Deze kernen zijn natuurlijk niet allen van dezelfde grootte: Roeselare en Hasselt hebben een grotere stedelijke kern, het centrum van Herentals, Veurne en Koksijde zijn minder grote stedelijke kernen en Bissegem-Wevelgem kan men zien als een secundaire kern bij die van Kortrijk. Toch zijn er gelijkaardige patronen te onderscheiden, die verder besproken worden. Daarnaast zijn er ook veel kleine kernen op verschillende locaties te vinden. Zo zijn de kleine kernen Morkhoven en Veldhoven geïnventariseerd, die ten zuiden van het Albertkanaal in Herentals zijn gelegen. Ten zuiden van Veurne zijn de kernen Bulskamp en Beauvoorde geïnventariseerd. Ook hier zijn er binnen deze kleine kernen gelijkaardige economische patronen te herkennen.

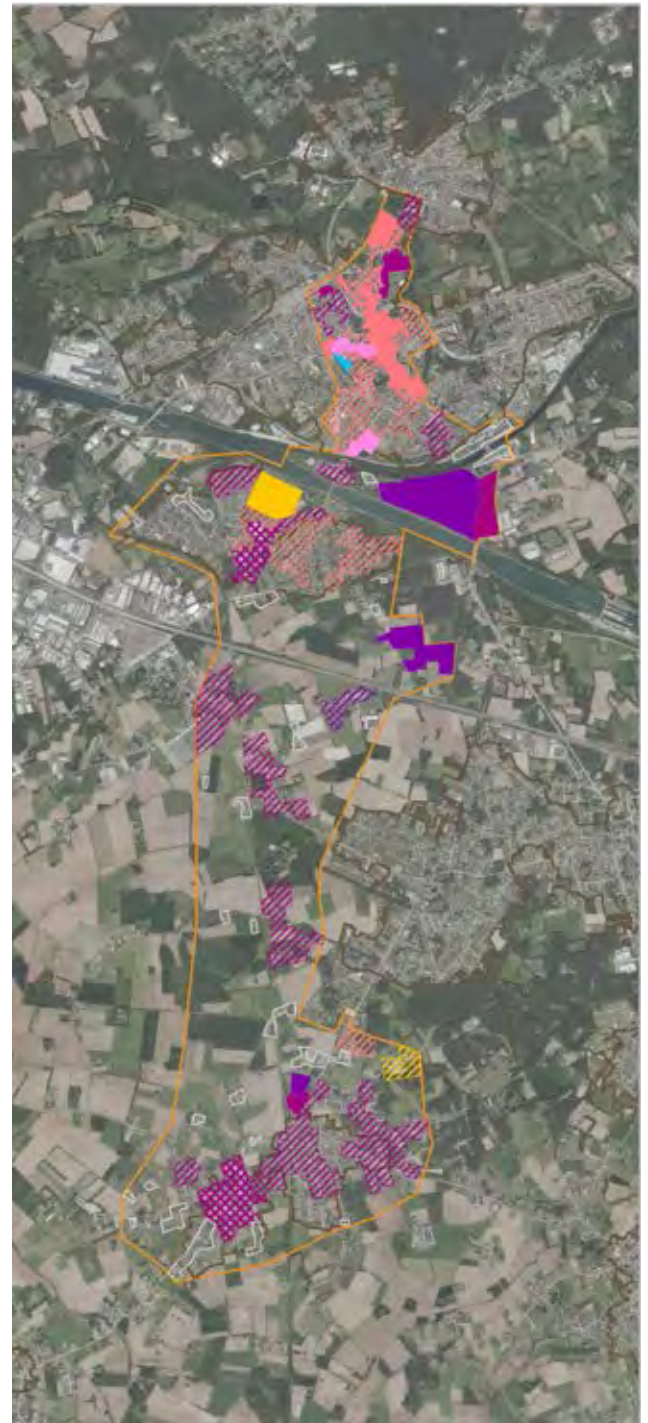
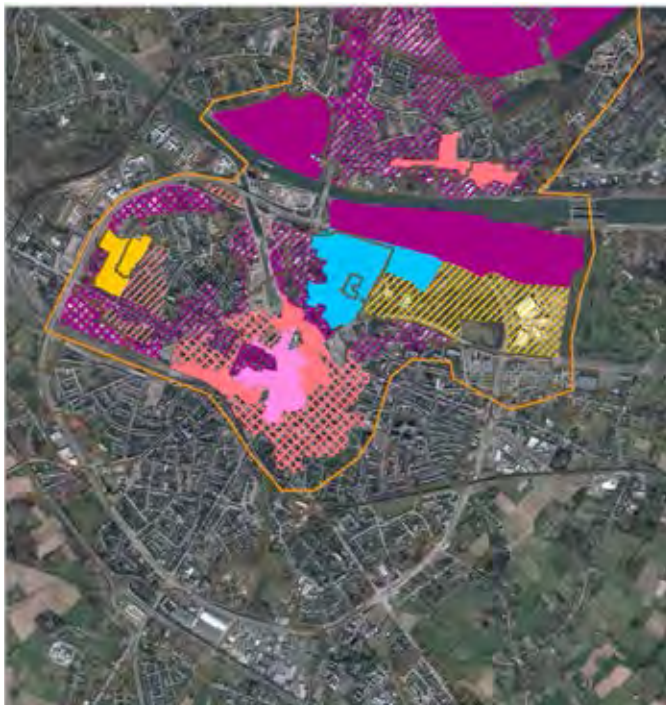
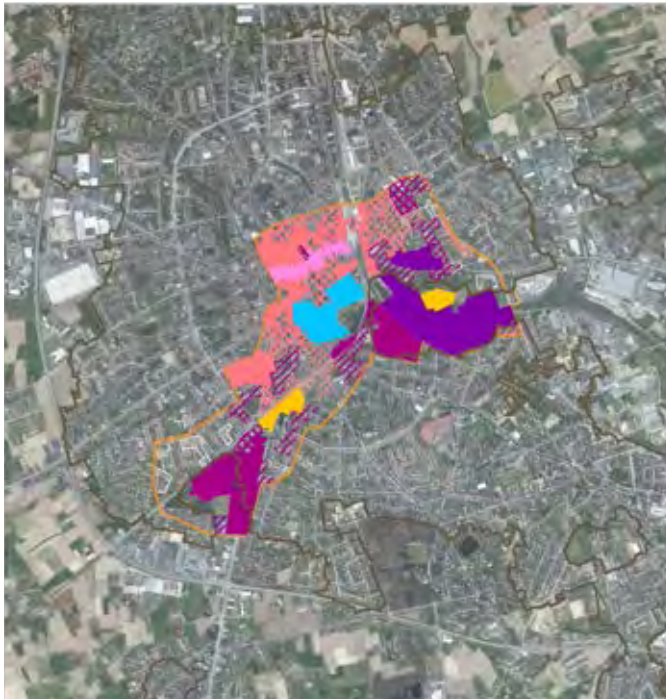
Figuur 4.22 geeft het geïnventariseerde gebied in Roeselare weer. Dit gebied illustreert goed de vaststellingen over de differentiatie van de nederzettingsstructuur door de economische activiteiten. Op ieder gekleurd perceel werd visueel ten minste één economische activiteit waargenomen. Op een deel van de percelen, vooral de kleinere, komt naast een economische activiteit ook wonen voor. De activiteiten komen soms geconcentreerd voor, soms minder. Waar de orthofoto zichtbaar is binnen de contour van het geïnventariseerde gebied, zijn er geen economische activiteiten waargenomen.



FIGUUR 4.21: LIGGING VAN GEÏNVENTARISEERDE GEBIEDEN TEN OPZICHTE VAN DE KERNEN



FIGUUR 4.22: INVENTARISATIE VAN DE ECONOMISCHE ACTIVITEITEN IN ROESELARE



- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> KERNEN GEÏNVENTARISEERD GEBIED AANEENGESLOTEN ACTIVITEITEN: HOOFDZAKELIJK HANDEL & HORECA AANEENGESLOTEN ACTIVITEITEN: HOOFDZAKELIJK DIENSTEN AANEENGESLOTEN ACTIVITEITEN: HOOFDZAKELIJK KUNST, CULTUUR & VRIJE TIJD AANEENGESLOTEN ACTIVITEITEN: HOOFDZAKELIJK INDUSTRIE & PRODUCTIE AANEENGESLOTEN ACTIVITEITEN: HANDEL, HORECA & DIENSTEN AANEENGESLOTEN ACTIVITEITEN: HANDEL, HORECA, DIENSTEN, INDUSTRIE & PRODUCTIE NABIJGELEGEN ACTIVITEITEN: HANDEL, HORECA & DIENSTEN NABIJGELEGEN ACTIVITEITEN: HANDEL, HORECA, DIENSTEN, INDUSTRIE & PRODUCTIE | <ul style="list-style-type: none"> NABIJGELEGEN ACTIVITEITEN: INDUSTRIE & PRODUCTIE NIET-AANEENSLUITENDE ACTIVITEITEN: KUNST, CULTUUR & VRIJE TIJD NIET-AANEENSLUITENDE ACTIVITEITEN: INDUSTRIE & PRODUCTIE NIET-AANEENSLUITENDE ACTIVITEITEN: HANDEL, HORECA & DIENSTEN NIET-AANEENSLUITENDE ACTIVITEITEN: HANDEL, HORECA, DIENSTEN, INDUSTRIE & PRODUCTIE CONCENTRATIE VAN GEÏSOLEERDE ACTIVITEITEN GEÏSOLEERDE ACTIVITEITEN GEEN ZICHTBARE ECONOMISCHE ACTIVITEITEN |
|---|--|

FIGUUR 4.23: ECONOMISCHE GEBIEDSTYPES IN ROESELARE (LINKS BOVEN), HASSELT (LINKS ONDER) EN HERENTALS (RECHTS) MET HERENTALS-CENTRUM (IN HET NOORDEN VAN DE KAART) EN DE KERNEN VELDHOVE (TEN ZUIDEN VAN HET KANAAL) EN MORKHOVEN (IN HET ZUIDEN VAN DE KAART)

De verschillende soorten economische activiteiten worden met verschillende kleuren aangeduid. Als er meerdere economische activiteiten op één perceel gekarteerd zijn, wordt bij de kleurcodering het belangrijkste economische gebruik gekozen.

De structuur van de economische activiteiten zoals ze op Figuur 4.22 voorkomen, is niet gemakkelijk te interpreteren. De typologie van economische gebiedstypes wil die structuur duidelijker maken op de schaal van een kern of van gemeenten. Om tot de typologie te komen, werden de locaties met economische activiteiten in meerdere stappen opgedeeld. Die verdeling in types gebeurde op basis van de dichtheid van economische activiteiten (aangrenzendheid, of de afstand tussen twee economische activiteiten) en de menging van de economische activiteiten onderling (voornamelijk één bepaalde economische activiteit versus bepaalde combinaties van verschillende economische activiteiten). De legende in de patronen (volle kleur, geblokt, gearceerd of witte bollen) worden bepaald voor de dichtheid aan economische activiteiten (zie ook Figuur 4.23 voor de legende):

- op ieder perceel een economische activiteit (legende monochrome vlakken – de aaneengesloten economische activiteiten)
- veel economische activiteiten dicht bij elkaar: ze komen niet op ieder perceel voor, maar zijn niet meer dan 20 meter van elkaar verwijderd (legende geblokte vlakken – de nabijgelegen economische activiteiten)
- redelijk wat economische activiteiten dicht bij elkaar: ze komen niet op ieder perceel voor, maar zijn niet meer dan 50 meter van elkaar verwijderd (legende gearceerde vlakken – de niet-aaneensluitende economische activiteiten)
- verspreid voorkomen van economische activiteiten

(legende witte contour met kleine bollen – geïsoleerde activiteiten of cluster van geïsoleerde activiteiten).

In kernen (zoals Roeselare, Hasselt, Bissegem-Wevelgem, Herentals-centrum, Veurne en Koksijde) kan men vaststellen dat bepaalde gebiedstypes steeds in combinatie met elkaar voorkomen. Het gaat dan vooral om activiteiten die onder 'voorzieningen' vallen (zoals besproken in het hoofdstuk 5 Voorzieningen). In deze kernen zijn vrij grote gebieden met nauwelijks monofunctioneel woongebied te vinden. Op elk perceel is een economische activiteit gevestigd: er is een winkelkern waar nagenoeg op ieder perceel handel te vinden is, daarnaast een gemengd gebied met op ieder perceel handel of diensten, maar ook een gebied met hoofdzakelijk diensten op ieder perceel en een gebied met aaneengesloten economische activiteiten in kunst, cultuur en vrije tijd op ieder perceel. Tussen die gebieden met aaneengesloten economische activiteiten liggen gebieden waar percelen met economische activiteiten (meestal handel en diensten) afgewisseld worden met percelen met een woonfunctie.

Via deze typologie wordt ook de locatie van industriële activiteiten en productie inzichtelijk gemaakt: deze activiteiten bevinden zich niet alleen in gebieden met aaneengesloten economische activiteiten (vaak bedrijventerreinen), maar ook tussen de woningen. Het type waar industrie en productie gemengd is met de handel en diensten komt in alle kernen voor. Bijna alle, ook niet-stedelijke, kleine kernen en veel lintstructuren bevatten gebieden waar percelen met industriële activiteiten en productie zich bevinden tussen percelen met woningen, handel en diensten. De agrarische productie komt in deze kleinere kernen geregeld voor, tussen de percelen met woningen, handel en diensten, maar ook vaak als solitaire activiteit of in een cluster van solitaire activiteiten.

Logistiek: zowel een sector als schakel in de economie

Logistiek gaat over meer dan alleen het transport of de fysieke distributie, het gaat over "het strategisch beheer van het transport en de opslag van materialen, onderdelen en afgewerkte producten van toeleveranciers, het bedrijf in kwestie-zelf en de klanten" (Vanoutrive, Verhetsel & Vanelander, 2014, p. 9). Bij logistiek komt een integraal ketenbeheer aan bod: het is een keten die begint bij ruwe grondstoffen, en via verwerking en levering aan de eindklant, eindigt met retour- of afvalstromen (reverse of afvallogistiek). "De finaliteit van logistiek ligt in het leveren van het gewenste product, op het gewenste tijd-

stip en op de gewenste plaats en dit tegen een gunstige prijs/kwaliteit verhouding" (Vanoutrive et al., 2014, p. 9). Logistiek omvat een brede thematiek, maar we beperken ons hier tot de ligging van een aantal types logistiek.

Ruimtelijke spreiding van enkele types logistiek

In de logistieke sector zijn er in totaal ongeveer 9.000 bedrijven actief in België (Vannieuwenhuysse & Van Breedam, 2017). De 8.000 kleinste bedrijven staan voor amper 15% van het totale aandeel aan toegevoegde waarde. Daarom leggen we de focus op de top 1.000 logis-



FIGUUR 4.24: LIGGING VAN DE BELGISCHE TOP 1.000 VAN DE LOGISTIEKE SPELERS IN VLAANDEREN

Vannieuwenhuyse en Van Breedam (2017)

tieke spelers in toegevoegde waarde (die staat voor 85% van het totale aandeel aan toegevoegde waarde)¹⁰. Bijna 75% van de top 1.000 logistieke spelers in België, zijn in Vlaanderen gelegen. Op de kaart ziet men bepaalde assen: Antwerpen-Brussel, Albertkanaal en E17. Verder zijn er concentraties van logistieke bedrijven rond Antwerpen, Zeebrugge, Gent en Brussel. Van de Vlaamse logistieke bedrijven bevindt zich ruim twee derde op een bedrijventerrein. Volgens de verdeling verstedelijkt, randstedelijk en landelijk gebied bevindt ongeveer 36% van de Vlaamse logistieke bedrijven zich in verstedelijkt gebied, 29% in landelijk en 35% in randstedelijk gebied. Een kleine 10% van de logistieke bedrijven is in kernen gelegen.

De locatiekeuze van de bedrijven in de logistieke sector hangt af van verschillende factoren. In de literatuur worden een vijftal locatiefactoren beschreven (Vanoutrive & Verhetsel, 2014):

- (1) de aanwezigheid van markten die grote bevolkingsconcentraties en industriezones omvat;
- (2) de bereikbaarheid en beschikbaarheid van infrastructuur zoals weginfrastructuur, waterwegen, spoorwegen en eventueel luchthavens;
- (3) de beschikbaarheid van gebouwen en gronden, waarbij de grondprijzen belangrijk zijn;
- (4) de beschikbaarheid van arbeidskrachten;
- (5) een ondersteunende overheid op vlak van onder

andere vergunningverlening en investeringen in infrastructuur.

Uit een onderzoek bij 100 logistieke spelers in Vlaanderen blijkt dat de prijzen van gronden en gebouwen de belangrijkste rol speelt bij locatiebeslissingen. Voor locaties in zeehavengebied zijn de spelers bereid om aanzienlijk meer te betalen. "Locaties op industrieterreinen en nabij weginfrastructuur en binnenvaartfaciliteiten werden positief gewaardeerd" (Vanoutrive & Verhetsel, 2014, p. 8). Voor een locatie nabij een spoorwegaansluiting waren de deelnemers niet bereid om meer te betalen.

Een retailplatform is een platform dat de kleinhandel gebruikt om de vele winkelpunten op een efficiënte manier te belevaren. Op een dergelijk platform ontvangen ze de goederen van de vele leveranciers. Zo hoeven deze leveranciers niet de vele honderden winkelpunten in Vlaanderen individueel te belevaren. Alleen de grootste retailplatformen zijn opgenomen op deze kaart. Samen vertegenwoordigen ze ruim 95% van de totale markt van retailplatformen in toegevoegde waarde. Het gaat om 26 platformen in België, waarvan er 19 in Vlaanderen zijn gevestigd. Tien daarvan zijn op een bedrijventerrein gevestigd. Van deze 19 retailplatformen zijn 3 in landelijk gebied gevestigd, 7 in randstedelijk gebied en 9 in verstedelijkt gebied. Vier van deze platformen bevinden zich in kernen. Het verzorgingsgebied van deze retailplatformen verschilt

[10] Er wordt hier gewerkt met toegevoegde waarde als parameter omdat deze gegevens gemakkelijk toegankelijk zijn via nationale databases. Precies daarom focust de Nationale Bank van België vooral op toegevoegde waarde.



FIGUUR 4.25: LIGGING VAN DE RETAILPLATFORMEN VOOR KLEINHANDEL

Vannieuwenhuysse en Van Breedam (2017)

van organisatie tot organisatie. Sommige retailers zijn eerder centraal georganiseerd, andere eerder decentraal. De locatiekeuze voor de retailplatformen volgt dus niet noodzakelijk een logistieke logica. Vaak gaat het om bedrijven die op een bepaalde locatie historisch gegroeid zijn. Veel bedrijven met productieactiviteiten hebben ook een logistieke poot (Vannieuwenhuysse & Van Breedam, 2017).

Uit de nacebel-database¹¹ is een lijst van meer dan 16.300 bedrijven getrokken, die zowel productie- als logistiek activiteiten opgeven in hun codes. Van deze productiebedrijven is er slechts 20% op een bedrijventerrein gelegen. Ongeveer 44% van deze bedrijven bevindt zich in landelijk gebied, 33% in verstedelijkt gebied en 22% in randstedelijk gebied.



FIGUUR 4.26: LIGGING VAN BEDRIJVEN MET ZOWEL PRODUCTIE- ALS LOGISTIEKE ACTIVITEITEN

Vannieuwenhuysse en Van Breedam (2017)

[11] Er is enkel rekening gehouden met de vestigingsnummers. Dit betekent dus dat niet alleen de hoofdzetels, maar alle 'sites' van de betreffende ondernemingen worden meegenomen.



FIGUUR 4.27: GROEI VAN DE MULTIMODAAL ONTSLATEN LOCATIES TUSSEN 1999 EN 2015
Meers (2016)

De Figuur 4.24, Figuur 4.25, Figuur 4.26 met de drie verschillende types logistieke activiteit tonen een divers beeld al naargelang van het type. De grote logistieke spelers bevinden zich in de buurt van havens en transportassen. Retailplatformen opereren vanuit een eigen logica die bedrijfsafhankelijk is. Dat veel productiebedrijven ook een logistieke poot hebben, levert een zeer verspreid beeld.

Multimodaal ontsloten logistieke locaties

Goederentransport blijft in Vlaanderen vooral langs wegen gebeuren: voor 2012 gebeurde 79% van het goederentransport langs de weg, 10% langs het spoor en 11% langs de binnenvaart (Meersman H. et al., 2015) (zie hoofdstuk 6 Mobiliteit). Dat de weg de belangrijkste modus is voor goederentransport heeft natuurlijk gevolgen op het vlak van toenemende congestie-, milieu- en verkeersveiligheidsproblematiek (Boussauw et al., 2012). Het is wenselijk om vanuit duurzaamheidsprincipes het aandeel van de alternatieve modi spoor en binnenvaart in het totale vervoerde volume op te voeren. Er wordt dan ook gekeken naar intermodaal transport om de negatieve effecten van goederentransport te minderen. Daarbij worden er dan minstens twee verschillende modi ingezet, zonder dat de goederen de gehanteerde eenheidslading verlaten (Departement Ruimte Vlaanderen, 2016). De goederen wisselen dus van modaliteit, maar niet van verpakking. Daarnaast bestaat ook multimodaal transport: daar wisselen de

goederen ook van modaliteit, maar ze worden herverpakt of gestort (bulk). Multimodaal ontsloten locaties zijn “logistieke knooppunten met terminals als overgangspunt waar de goederen veranderen van voertuig en waar eventueel een reorganisatie van de vracht plaatsvindt” (Departement Ruimte Vlaanderen, 2016, p. 13). Deze locaties zijn in België op 16 jaar tijd bijna verviervoudigd en kunnen opgedeeld worden in drie categorieën overslag spoor/weg, overslag binnenvaart/weg en trimodale overslagplaatsen weg/water/spoor.

In 1999 was er in Vlaanderen één overslagplaats spoor/weg in Genk, één overslagplaats binnenvaart/weg in Avelgem, en twee trimodale overslagplaatsen, namelijk in Genk en Meerhout. In 2015 zag de situatie er anders uit. Er zijn drie locaties met een overslagplaats spoor/weg bijgekomen: twee aan de grens (Kortrijk en Lanaken) en één in het centrum (Muizen). Vooral het aantal overslagplaatsen binnenvaart/weg is toegenomen met nieuwe locaties in Wevelgem en Wielsbeke, in Deurne, Grobbendonk en Mol, in Grimbergen en Herent en in Beringen. Er zijn twee trimodale overslagplaatsen bijgekomen, namelijk in Willebroek en Meerhout.

Het gebruik van verschillende modi bij vrachttransport is over de decennia heen gestegen¹², maar toch is het aandeel vrachttransport dat ervan gebruikt maakt vrij klein. Het belang van intermodaal en multimodaal vervoer kan geïllustreerd worden aan de hand van de modale verdeling in havens (Meersman H. et al., 2015). De cijfers voor de haven

[12] De jaarlijkse overslag voor spoor/wegvervoer is tussen 1999 en 2013 vijf keer toegenomen (cijfers voor België) en voor binnenvaart/wegvervoer 2,5 keer toegenomen (cijfers voor Vlaanderen) (Meersman H. et al., 2015)

van Antwerpen tonen aan dat in 2013 het aandeel van de binnenvaart 36% bedroeg, dat van het wegvervoer 57% en dat van spoorvervoer 7%. Tijdens de periode 2003-2013 bleef de verhouding tussen de vervoerswijzen ongeveer hetzelfde.

De studie “De ruimtelijke staat van Vlaanderen” geeft een aantal redenen waarom de dominantie van unimodaal goederenvervoer over de weg moeilijk weg te werken is (Departement Ruimte Vlaanderen, 2016). Zowel de kostprijs per afgelegde kilometer als de overslagkost bij het gebruik van multimodaal/intermodaal transport spelen een vooraanstaande rol bij de keuze voor uni- of multimodaal/intermodaal transport. Het is pas bij lange afstanden, vanaf ongeveer 100km dat multimodaal/intermodaal transport financieel interessant wordt. Verder zijn ook de overslagkosten bepalend. Hoe hoger de overslagkosten, hoe minder er gebruik gemaakt wordt van multimodaal/intermodaal transport.

De prijsconcurrentie met unimodaal wegtransport is zeker een reden waarom het aandeel multimodaal/intermodaal transport beperkt blijft. Verder spelen nog een aantal andere zaken mee, zoals onder andere congestie aan de gates omdat de maximale capaciteit van bepaalde terminals bereikt is, wat leidt tot langere wachttijden aan de terminals. Ten opzichte van unimodaal wegtransport biedt multimodaal/intermodaal vervoer een beperkte flexibiliteit voor wat betreft kleinere volumes, kortere afstanden, snelle levertijden en onregelmatige transporten... Er bestaat ook voor transport een kloof tussen vragende en aanbiedende partijen. De vragende partijen willen de meest efficiënte manier van transport en de aanbiedende partijen denken nog vaak in unimodale, subjectieve en weinig innovatieve kaders. Tot slot is een nauwkeurige kostenberekening noodzakelijk, wat voor marktspelers geen evidente zaak is.



TRENDS EN UITDAGINGEN

Ruimte bieden aan economische activiteiten: het verwevingsvraagstuk

Uit de verschillende onderdelen van dit hoofdstuk komt naar voor dat een groot deel van de economische activiteiten plaatsvindt buiten de bedrijventerreinen, in verweven gebieden (zie ook hoofdstuk 9 Integratie). Verweving kan samengevat worden als “het samenbrengen van verschillende activiteiten in dezelfde omgeving” (Gruijthuijsen et al., 2017, p. 15). Er bestaat een overlap tussen woon- en werkomgevingen. De hoogste waarden van tewerkstelling vindt men in de stedelijke gebieden, namelijk in gebieden waar ook de woonfunctie aanwezig is.

Toch kunnen verweven bedrijfslocaties niet losgezien worden van bedrijfslocaties op een bedrijventerrein. Het behoud van verweven bedrijfslocaties en de creatie van nieuwe verweven vestigingsmogelijkheden is van belang, want deze zorgen ervoor dat de druk op beschikbare bedrijfskavels op bedrijventerreinen niet verhoogt. Het benutten van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte op verweven locaties is dan ook een interessante piste. Verder onderzoek over de potenties van dit type verweven plekken is nodig.

Verder is verweving en nabijheid tussen wonen en werken niet altijd een evidentie: terwijl sommige economische activiteiten, zoals kleinhandel en diensten, er duidelijk baat bij hebben, is het voor andere activiteiten minder vanzelfsprekend door hinder, transport, typologie van de bebouwing, parkeermogelijkheden enz. Naast verweving tussen wonen en werken is er ook verweving mogelijk tussen verschillende economische activiteiten uit andere sectoren. Voor dit type verweving staan de meeste bedrijven doorgaans wel open (Gruijthuijsen et al., 2017). Tot slot kan er bij transformaties van economische locaties, zowel in een verweven context buiten bedrijventerreinen, als bij herbestemmingen van paarse zones, soms sprake zijn van druk op de economische activiteiten door de functie wonen. Vastgoedmechanismen kunnen een rol spelen bij het al dan niet behouden van (economische) activiteiten.

Het begrijpen van het vastgoedmechanisme bij transformaties

Bij transformaties van (land)gebruik spelen vastgoedaspecten een rol. Om dit beter te begrijpen werd de studie “Segmentatie van werklocaties: aanbevelingen vanuit invalshoek vastgoed & businesscase” uitgevoerd (GH ARP, 2016). Zowel de grond als het gebouwde vastgoed

van een bedrijf hebben een vastgoedwaarde. Processen van waardeontwikkeling en waardedegradatie, in de vorm van een vastgoedcyclus, spelen dus op deze locaties.

De vastgoedwaarde van het bedrijfsgebouw en de bedrijfsgrond kan bijvoorbeeld stijgen door investeringen, door omvorming naar andere, financieel interessantere functies, zoals wonen of door speculatie op een dergelijke omvorming. De vastgoedwaarde kan dalen door de verhuis van het bestaande bedrijf, maar ook bij normaal gebruik zonder investeringen of functiewijziging daalt de waarde. De eigenaar van een vastgoed heeft altijd kosten, waardoor er uiteindelijk een moment is dat het rendement negatief is. Transformatie wordt dan de normale evolutie. Die transformatie is echter kapitaalintensief en zal pas gebeuren wanneer bepaalde drempels in het rendement overschreven worden.

De kostprijs van de investering en bijgevolg dus ook het rendement ervan zijn erg afhankelijk van sector en regio. Bepaalde segmenten of functies hebben een hogere investeringskost, maar ook een hoger rendement. Kleinhandel is bijvoorbeeld een duurder economisch segment dan productie. Bij de functies heeft wonen doorgaans een hoger rendement dan een economische activiteit.

Verweving op bedrijventerreinen

Om na te gaan wat verweving op een bedrijventerrein kan betekenen, werden in het studierapport “Segmentatie II” vijf bestaande bedrijventerreinen als case geselecteerd (WVI et al., 2016). Via onder meer ontwerpend onderzoek en businesscases is er nagegaan hoe deze bedrijventerreinen in de toekomst kunnen transformeren. Als randvoorwaarde is meegegeven dat die transformatie zonder verlies van productieruimte gebeurt en dat die ook realistisch is op het vlak van instrumentarium en vastgoed. De transformatie-opties zijn onderzocht voor klassieke bedrijventerreinen, op verschillende soorten locaties in Vlaanderen. Het meest opvallende resultaat is dat, vanuit het bedrijfs perspectief, er nauwelijks gedacht wordt aan verweving met wonen. De belangrijkste transformatiekans ligt in het differentiëren van omvang en verschijningsvorm van bedrijfsruimten. Verweving met andere economische activiteiten biedt meer kansen voor het behoud van productieruimte dan verweving met wonen. De vrees is onder meer dat door wonen toe te laten het vastgoedmechanisme in gang wordt gezet en dat productieruimte eruit wordt geduwd.

In een context van activatie van on(der)benutte terreinen en leegstaande en verwaarloosde gebouwen op bedrijventerreinen, kan verweving met andere functies op bedrijventerreinen soms een betere benutting van de

gronden betekenen. Er zijn voorlopig geen cijfers of analyses beschikbaar die aangeven of de bestemming van het on(der)benutte terrein een economische of andere invulling moet krijgen.

Brownfieldconvenanten: verlies van economische ruimte naar ruimte voor wonen

Een brownfield is “een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast, dat zij kennelijk slechts gebruikt of opnieuw kunnen worden gebruikt door middel van structurele maatregelen. De gronden zijn geografisch aaneensluitend of liggen binnen een gebied met een homogene graad van verwaarlozing of onderbenutting. De oppervlakte van de brownfield laat toe om gecoördineerde bewerkingen voor de volledige brownfield uit te voeren” (Bachus et al., 2014, p. 92). In de praktijk zijn de brownfields vaak gronden waarop industriële activiteiten plaatsvonden, die de site hebben verlaten.

Er is 34 ha brownfields gerealiseerd¹³. De cijfers van bestemmingen voor en na de aanpak van de brownfieldgronden geven aan dat voor de aanvang van de procedure er ongeveer 12,2 ha economische bestemming is versus 3,8 ha aan woonbestemming. Na afloop van de procedure is dat ongeveer 6,9 ha economische bestemming versus

7,3 ha woonbestemming. Een bijkomende kanttekening is dat voor de start van het convenant al bestemmingswijzigingen gebeurd kunnen zijn en dat er dus in de praktijk al meer bedrijventerrein omgezet kan zijn.

Net zoals bij de onder(be)nutte terreinen en leegstaande en verwaarloosde gronden op bedrijventerreinen, bestaan er voor de (potentiële) brownfields geen cijfers of evaluaties die aangeven of de economische locatie kan worden behouden of dat een andere invulling wenselijk is. Het is dus aannemelijk dat de vastgoedcyclus of de investeringen die nodig zijn om een vastgoed te laten renderen, in sommige gevallen op de achtergrond meespelen bij de transformaties. Het verklaart voor een deel waarom er bestemmingsruimte voor economische activiteiten verloren gaat en overgaat naar de functie wonen bij de brownfieldconvenanten: wonen heeft doorgaans een hoger rendement dan economische activiteiten.

Startersmilieus

Volgens de gegevens uit de VKBO van 2017 zijn er ongeveer 93.000 bedrijven (12%) van de ongeveer 770.000 unieke vestigingsnummers in de databank gestart tijdens de laatste vijf jaar. Ongeveer 6% van deze starters zijn gevestigd op bedrijventerreinen. In vergelijking met het totaal van alle VKBO-bedrijven zijn starters vaker terug te vinden in verstedelijkt gebied: bijna 60% van de starters, ten opzichte van 46% van alle VKBO-bedrijven. De starters bevinden zich met 72% ook vaker in de kernen, ten opzichte van 62% van alle VKBO-bedrijven.

Gemiddeld genomen is er per acht VKBO-bedrijven,

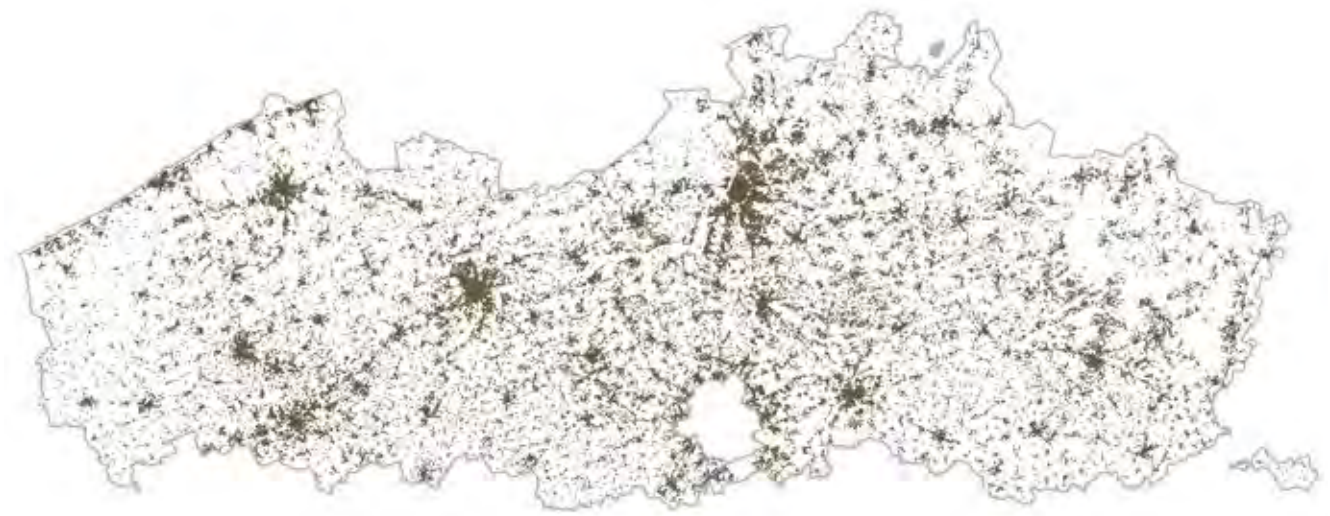
één nieuwkomer: de gemiddelde ratio starters/VKBO ligt rond 12%. Er werden verder per statistische sector inwonersdichtheden, VKBO-dichtheden en startersdichtheden berekend. Terwijl er uit vergelijkingen tussen inwonersdichtheden en startersdichtheden geen statistisch verband blijkt, bestaat er wel een relatie tussen VKBO-dichtheden en startersdichtheden.

Incubatoren slaan op bedrijfsverzamelgebouwen die gericht zijn op starters met een substantieel aandeel in O&O-activiteiten in hun bedrijfsactiviteiten (Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen, 2018). De incu-

	Verstedelijkt gebied	Randstedelijk	landelijk gebied	Totaal
Starters	59%	15%	27%	93.000
VKBO-vestigingsnummers	46%	19%	36%	771.000

FIGUUR 4.28: VERDELING STARTERS EN VKBO-BEDRIJVEN VOLGENS VERSTEDELIJKT, RANDSTEDELIJK EN LANDELIJK GEBIED

[13] Het gaat om volgende elf projecten: Vilvoorde Novagora, Machelen Rittweger Business Park, Lier Gasfabriek, Boom PSR2850, Gent Filature du Rabot, Kortrijk Cortoria, Waregem Sofinal, Erembodegem Schotte, SPL Transrec, Gentbrugge Den Draad, Wondelgem Transuniverse.



FIGUUR 4.29: LIGGING VAN DE STARTERS

Gegevens van het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen (2017)

bator biedt ter plaatse begeleiding, ondersteuning en vormen van netwerking op maat van O&O-starters aan.

In Vlaanderen zijn er 42 incubatoren, waarvan bijna 70% op een bedrijventerrein is gevestigd.

Vergroening van de economie in Vlaanderen

Economie heeft onder meer te maken met de manier waarop diensten en goederen geproduceerd en geconsumeerd worden, met hoe de inkomsten uit het proces verdeeld worden, met de arbeidskrachten die aan verschillende processen ten grondslag liggen, ... (Chang, 2014). Het gaat onder meer over de ontwikkeling van welvaart, maar ook over die van welzijn, zowel op als naast de werkvloer. Aan die positieve kanten hangt echter ook een keerzijde: het produceren en het consumeren van diensten en goederen heeft echter negatieve gevolgen voor milieu en mens. De vergroening van de economie probeert hierop een antwoord te bieden.

Het voorbije decennium heeft de groene economie wereldwijd ingang gevonden. Internationale instellingen zoals de VN (UN, 2012; UNEP, 2011), de OESO (OECD, 2017), de Wereldbank (The World Bank, 2012) en het EMA (European Environment Agency, 2012b) hebben eigen conceptuele invullingen aan dit begrip gegeven, waarbij er vaak andere klemtonen worden gelegd. De wortels van de conceptuele invulling zijn wel gemeenschappelijk en bestaan uit de ideeën van duurzame ontwikkeling met de drie pijlers ecologie, economie en sociale aspecten (Tapia et al., 2014a). Een groene economie is dan een economie die kan gedijen zonder overconsumptie binnen de drie pijlers.

Er werden door verschillende internationale instellingen,

zoals UNEP, EMA, OESO, EUROSTAT indicatorenkaders samengesteld om groene economie te meten. De Vlaamse monitor groene economie is grotendeels gebaseerd op het OESO-kader (Beyst & Daneels, 2016). Vier indicatoren groepen zijn opgenomen. De eerste indicatoren groep behandelt de 'milieu- en hulpbronnenproductiviteit' of het al dan niet productief omgaan met hulpbronnen zoals energie, materialen,... De tweede kijkt naar het 'natuurlijk kapitaal' of de mate waarin het gerespecteerd wordt bij de productie van diensten en goederen. De derde indicatoren groep gaat over de 'directe impact van milieu op de mens' of de milieucondities die een impact hebben op de gezondheid, en de laatste bespreekt de 'economische opportuniteiten' die ontstaan uit een vergroening van economie.

Uit de eerste indicatoren groep over milieu- en hulpbronnenproductiviteit blijkt dat in de periode 2005-2014 de broeikasproductiviteit (of de economische waarde per eenheid broeikasgas) gestegen is: per eenheid broeikasgas is er meer economische waarde gecreëerd. Op vlak van materiaalproductiviteit (of de economische meerwaarde per hoeveelheid verbruikt materiaal) echter is er in de laatste 10 à 15 jaar bijna niets gewijzigd. Uit de tweede indicatoren groep over het natuurlijk kapitaal is het duidelijk dat er door de bodembezetting in Vlaanderen een hoge druk is op dat natuurlijke kapitaal. De meeste ecosy-

steemdiensten worden intensief gebruikt. De derde indicatoren groep over de milieukwaliteit van het leven geeft aan dat het aantal verloren gezonde levensjaren in de periode 2005-2015 daalde. Tot slot tonen de indicatoren over economische opportuniteiten een gemengd beeld: Vlaanderen speelt erop in, maar er zit hier nog duidelijke

lijkt potentieel in. Algemeen genomen besluit de Vlaamse monitor groene economie dat de economie in Vlaanderen vergroent, maar dat deze vergroening langzaam gebeurt. In vergelijking met een aantal geselecteerde landen scoren we dan ook vrij slecht.



Bronnen

- **Bachus, K., Van Eynde, S., Vervaet, C., Vandendriessche, S., Bosmans, K., Severyns, N., Cougnon, T. & Malfait, T.** (2014). *Evaluatie van het instrument brownfieldconvenant*
- **Beyst, V. & Daneels, A.** (2016). *Hoe groen is de Vlaamse economie?*
- **Boussauw, K., De Vos, J. & Witlox, F.** (2012). *Ruimte, Logistiek en multimodaliteit. Expertenworkshop in het kader van het beleidsondersteund onderzoek van het Steunpunt Ruimte en Wonen*. Antwerpen-Appeldoorn: Garant.
- **Cabus, P., Horemans, E. & Vanhaverbeke, W.** (2008). *Vestigingsgedrag van bedrijven in Vlaanderen. Een analyse in functie van het ruimtelijk economisch beleid*.
- **Chang, H.-J.** (2014). *Economie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- **Corijn, E. r., de Salle, J., Genard, J.-L., Kesteloot, C., Vandermortten, C. & Vanderstraeten, P.** (2013). *Waarheen met Brussel?* (pp. 222). Brussel: VUBPRESS.
- **De Mulder, S., Penninx, I. & Zaman, J.** (2018). *Zoektocht naar een typologie van economische bedrijfslocaties*. Paper presented at the Plandag 2018. Gedrag()en ruimte, Dordrecht.
- **Departement Mobiliteit en Openbare Werken.** (2017). *Ports of Flanders* (B. F. Ed.).
- **Departement Ruimte Vlaanderen.** (2016). *Ruimtelijke staat Vlaanderen 2016, in thema's en indicatoren - thema 03 werken*
- **European Environment Agency.** (2010). *The European Environment - State and Outlook 2010. Land use*.
- **European Environment Agency.** (2012a). *CORINE Land Cover 2012*.
- **European Environment Agency.** (2012b). *Environmental Indicator Report 2012. Ecosystem Resilience and Resource Efficiency in a Green Economy in Europe*.
- **EUROSTAT.** (2018a). *Eurostat metadata - purchasing power parities*. http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/prc_ppp_esms.htm
- **EUROSTAT.** (2018b). *Eurostat metadata - Regional labour market statistics*.
- **Geerts, N., Van Langenhove, M., Viaene, P. & Verdoodt, P.** (2017). *STI in Flanders. Science, Technology & Innovation. Policy & Key Figures*
- **GfK Belgium.** (2018). *Milieuverantwoorde consumptie: monitoring kennis, attitude en gedrag*
- **GH ARP.** (2016). *Studie segmentatie van werklocaties: Aanbevelingen vanuit invalshoek vastgoed & businesscase, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen*
- **Giaretta, F.** (2018). *Mapping economic activities. Protocol document*
- **Giaretta, F., Penninx, I., De Mulder, S. & Zaman, J.** (2018). *Defining economic typologies based on an economic activities database*. Paper presented at the Real Corp 2018, Wien.
- **Giaretta, F. & Zaman, J.** (2017). *Can an economic activities inventory fill the knowledge gap about the economic sector in a policy making process?* Paper presented at the Real Corp 2017, Wien.
- **Giaretta, F., Zaman, J., Penninx, I. & De Mulder, S.** (2019 (nog te publiceren)). *Enhanced economic typology for spatial economic policy*. Paper presented at the Real Corp, Karlsruhe.
- **Glaeser, E.** (2011). *The triumph of the city. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Group.
- **Grujthuijsen, W., Vanneste, D., Steenberghen, T., Van Liere, S., Roelofs, B., Verweij, K., Groen, M., de Groot, C. & Hubers, J.** (2017). *Segmentatie III: ruimteproductiviteit, verweving en ruimtelijk rendement van economische locaties, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving en het Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen*.
- **Meers, D.** (2016). *From mental to modal shift. Decision support for intermodal transport* (Doctor), Vrije Universiteit Brussel.

- **Meersman H., Van de Voorde E., Macharis C., Vanelslander T. & Sys C.** (2015). *Indicatorenboek 2013 -2014 - Duurzaam goederenvervoer Vlaanderen*
- **OECD.** (2017). *Green Growth Indicators 2017* (pp. 162). Paris.
- **Platteau, J., Roels, K. & Van Bogaert, T. r.** (2018). *Landbouwrapport 2018*
- **Platteau, J., Van Gijseghe, D., Vuylsteke, A. & Van Bogaert, T.** (2016). *Voedsel om over na te denken*
- **Poelmans, L., Van Esch, L., Janssens, L. & Engelen, G.** (2016a). *Eindrapport. Landgebruiksbestand voor Vlaanderen, 2013, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen*
- **Poelmans, L., Van Esch, L., Janssens, L. & Engelen, G.** (2016b). *Indicatoren Ruimtelijk Rendement, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen*
- **Raspe, O., Hamers, D. & Hornis, W.** (2011). *It's the agglomeration, stupid! The tale of two regions*, 48.
- **Ryckewaert, M.** (2006). *Over de zin van stedenbouwgeschiedenis voor de ruimtelijke ordening vandaag. reflecties over planning en de infrastructurele uitbouw van het belgische territorium tussen 1945 en 1973. Ruimte & Planning(2)*, 54-59.
- **Ryckewaert, M.** (2011). *Building the Economic Backbone of the Belgian Welfare State*. Rotterdam: 010 Publishers.
- **Statistics Belgium.** Belgische arbeidsmarkt 1983-2016. http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/belgische_arbeidsmarkt_1983-2016.jsp
- **Studiedienst van de Vlaamse Regering.** (2017). *Bruto toegevoegde waarde naar hoofdbedrijfstak (NACE rev. 2) volgens ESR 2010 (in miljoen euro)*.
- **Tapia, C., Peña, I., Feliu, E., Rasmussen, R. O., Weber, R., Lindberg, G., Berlina, A., Spiekermann, K., Dokter, M., Zhechkov, R., Baltzar, E. & Hansen, A. C.** (2014a). *GREECO Territorial Potentials for a Greener Economy. Main Report*
- **Tapia, C., Peña, I., Feliu, E., Rasmussen, R. O., Weber, R., Lindberg, G., Berlina, A., Spiekermann, K., Dokter, M., Zhechkov, R., Baltzar, E. & Hansen, A. C.** (2014b). *GREECO Territorial Potentials for a Greener Economy. Sector analysis*
- **The World Bank.** (2012). *Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development*
- **UN.** (2012). *The future we want. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development (RIO+20)*
- **UNEP.** (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*
- **Van den Bogaerde, S. & Gommers, A.** (2012). *Studie naar de aard en vestigingsproblematiek van problematische ruimtevragers*
- **van Dinteren, J., Muskens, B., Geudens, G. & Haskoning DHV, R.** (2015). *Segmentatie van werklocaties Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen*
- **Vannieuwenhuyse, B. & Van Breedam, A.** (2017). *Ontwikkelen van regionale logistieke knooppunten (RLK), in kader van de realisatie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving*
- **Vanoutrive, T. & Verhetsel, A.** (2014). *Logistiek en Locatie 1: verkennende ruimtelijke analyse van de cluster logistiek en transport*
- **Vanoutrive, T., Verhetsel, A. & Vanelslander, T.** (2014). *Logistiek en locatie 2: enkele relevante elementen voor een ruimtelijk economisch beleid met betrekking tot de logistiek*
- **Verhoeven, A.** (2015). *Revealing the use of Farms and Farmland by Non-Agricultural Economic Activities. The Case of Flanders.* (PhD), KU Leuven.
- **Verhoeven, A. & Dewaelheyns, V.** (2013). *Verborgene veranderingen van het Vlaamse platteland. Rooilijn*, 46(2), 96-104.
- **Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen.** (2018, 12/03/2018). *Incubatoren.* <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidi databank/incubatoren>

- **Vlaams Agentschap Ondernemen en Innoveren.** (2017). *Dataset Bedrijventerreinen*. Bedrijventerreinen, Percelen.
- **Vlaamse Overheid.** (2014a). *Raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in het Vlaams Gewest (deel 1: Analyserapport)*
- **Vlaamse overheid.** (2014b). *Raming van de behoefte aan bedrijventerreinen in het Vlaams Gewest (deel 2: Ruimtebehoefteraming)*
- **Vlaamse Overheid.** (2017). VRIND 2017. *Vlaamse regionale indicatoren*
- **WVI, Intercommunale Leiedal, IOK, URA, 51N4E & Spacelab.** (2016). *Case-onderzoek rond de segmentatie van werklocaties in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen en Provincie Vlaams-Brabant*
- **WVI, IOK, Intercommunale Leiedal, Atelier Romain & Universiteit Hasselt.** (2018 (lopende)). *Segmentatie IV: onderzoek naar beweegredenen voor verweving van wonen en werken, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving*