



Vlaanderen
is omgeving

Ruimterapport Vlaanderen 2021

Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen

**DEPARTEMENT
OMGEVING**

ruimterapport.be



Ruimterapport Vlaanderen 2021

Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen



COLOFON

Het Ruimterapport 2021 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, Helena Bieseman, Ludo Vanongeval, Marleen Van Steertegem (Departement Omgeving), Lien Poelmans (VITO), Karolien Van Dyck (Common Ground)

Foto's:

Diego Franssens (cover), Shutterstock, Departement Omgeving, Freinetschool De Zevensprong (Leuven), Marc Soubron, An Van Gijsegem

Grafieken:

Maarten Lambrechts (www.maartenlambrechts.com)

Infographics:

Karolien Van Dyck, Glynn Van Nieuwenhuyse en Hanne Schoolmeesters (Common Ground)

Layout:

Filip Erkens

Vragen of informatie?

www.ruimterapport.be

vpo.omgeving@vlaanderen.be

02 553 83 50

DEPOTNUMMER

D/2021/3241/335

ISBN-nummer

9789040304347

Mits bronvermelding wordt overname van de teksten aangemoedigd.

Wijze van citeren: Pisman, A., Vanacker, S., Bieseman, H., Vanongeval, L., Van Steertegem, M., Poelmans, L., Van Dyck, K. (Eds.). (2021).

Ruimterapport 2021. Brussel: Departement Omgeving

INHOUDSTAFEL

INLEIDING	9
HOOFDSTUK 1 // KERNBEGRIPPEN EN RUIMTELIJKE TYPOLOGIEËN	17
Inleiding	21
Leeswijzer	22
Kernbegrippen	23
Landgebruik	23
Ruimtebeslag	30
Verharding	34
Bebouwing	36
Ruimtelijke typologieën	40
Typologie Verstedelijkt-randstedelijk-landelijk Vlaanderen	40
Typologie Kernen-linten-verspreide bebouwing	47
Typologie Openruimtegebieden	66
Conclusie	74
HOOFDSTUK 2 // INSTRUMENTARIUM	79
Uitdagingen	83
Grote diversiteit in instrumenten en in de rol van de overheid	84
Leeswijzer	85
Juridische instrumenten	86
Beleidsplan Ruimte	86
Complex project	88
Brownfieldconvenant	90
Omgevingsvergunning	93
Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen	101
Regelluwe zone	103
Handhaven	104
Economische en financiële instrumenten	107
Lokale grondenbank	107
Herverkaveling (uit kracht van wet) met planologische ruil	109
Planbatenheffing en planschadevergoeding	110
Subsidie	113
Informatieve en communicatieve instrumenten	118
Bouwmeester Scan	118
Green Deal	119
Kennisuitwisseling	121
Perspectieven	122

HOOFDSTUK 3 // NATUURLIJK KAPITAAL BESCHERMEN	131
Uitdagingen	135
Leeswijzer	136
Natuurlijk kapitaal in de ondergrond	137
Voornaamste elementen van de geologische opbouw	137
Wat heeft de ondergrond ons te bieden?	138
Delfstoffen	138
Grondwater	143
Ondiepe geothermie	144
Diepe geothermie	146
Opslagtoepassingen in de ondergrond	148
Natuurlijk kapitaal in de open ruimte	148
Gezonde bodems als essentieel, maar eindig kapitaal	148
Land- en tuinbouw: grootste gebruikers én beheerders van bodemkapitaal	148
Inzet van bodemkapitaal als mitigerende maatregel bij klimaatverandering	159
Natuur in Vlaanderen	161
Natuurlijk kapitaal in de bebouwde ruimte	166
Het Vlaamse tuincomplex	166
Bermen	172
Perspectieven	175
HOOFDSTUK 4 // STROMEN VERDUURZAMEN	181
Uitdagingen	185
Ruimte voor stromen	185
Impact van stromen	186
Strategieën om de stromen te verduurzamen	187
Leeswijzer	189
Stromen meer circulair maken	190
Recyclage van bouw- en sloopafval en inzet van gerecycleerde granulaten	190
Inzet van uitgegraven bodem ter vervanging van primaire delfstoffen	193
Producten delen: intensivering gebruik van wagens door gedeelde mobiliteit	195
Stromen meer lokaal organiseren	202
Ontginning en inzet van Vlaamse primaire delfstoffen	202
Vergroten voedselconnectie via lokale productie en consumptie	207
Stromen energiezuiniger maken	210
Elektrificatie van voertuigen: nood aan laadpalen	210
Verhogen van het fietsgebruik	214
Perspectieven	217

HOOFDSTUK 5 // GEZONDE LEEFOMGEVING WAARBORGEN	227
Uitdagingen	231
Uitdagingen voor het beleid	232
Leeswijzer	234
Leefomgeving in GES-scores	234
Luchtkwaliteit	235
Hittestress en hitte-eilanden	241
Omgevingslawaaï	244
Hinder	246
Hinder door geluid	247
Hinder door geur	248
Hinder door licht	249
Tevredenheid over de leefomgevingskwaliteit	250
Gezondheid meten in de mens	254
Interne blootstelling	257
Gezondheidseffecten	258
Aanwezigheid van groen in de buurt	261
Perspectieven	265
HOOFDSTUK 6 // DE BEBOUWDE RUIMTE DUURZAAM TRANSFORMEREN	273
Uitdagingen	277
Driver wonen	278
Driver economische activiteiten	279
Beleidsintenties rond transformaties van de bebouwde ruimte	279
Leeswijzer	282
Spontane transformaties	282
Ruimtelijk rendement	282
Verdichting of verdunning van woningen	283
Verdichting of verdunning van economische activiteiten	286
Verdichting of verdunning van voorzieningen	289
Verweving van wonen en werken	294
Multifunctioneel en meervoudig gebruik en benutting in tijd	300
Meervoudig ruimtegebruik door opkomst deelsystemen	303
Kansen voor transformaties	305
Ruimtelijk rendement verhogen	305
Transformaties van gebouwen door energetische opwaardering	307
Ontharden van wegen	311
Slopen en ontharden van niet-kerngebonden bebouwing	311
Ontharden en/of schrappen van parkeerplaatsen	312
Perspectieven	315

HOOFDSTUK 7 // CONCLUSIES VOOR HET OMGEVINGSDENKEN	321
Uitdagingen voor het omgevingsdenken	325
Omgevingsdenken in Vlaanderen?	325
De fysieke leefomgeving als voorwerp	329
Een breed palet aan inhoudelijke uitdagingen in een complexe context	332
Wat leert het Ruimterapport ons voor omgevingsdenken?	334
Fysieke leefomgeving als samenhangend geheel van lagen, voorraden en stromen	334
Breed kijken maakt spanningsvelden duidelijk	336
Omgevingsdenken is nodig	337
Nood aan onderbouwing voor omgevingsdenken	342



Inleiding

ANN PISMAN, STIJN VANACKER

Een greep uit de titels van recente krantenberichten maakt ons attent op maatschappelijke evoluties die volop aan de gang zijn. “Dampende schoorsteen groeit niet tot in de hemel”, “Bedrijfswagen blijft grootste concurrent van deelwagen”, “Vervuilde lucht triggert burn-out en depressie”, “Hoe vervuild is Vlaanderen?”, “Heeft landbouw nog een toekomst in

Vlaanderen?”. “Vlaming koopt steeds meer bouwgrond”.

Stuk voor stuk verwijzen ze naar maatschappelijke evoluties die volop aan de gang zijn en die raken aan onze dagelijkse leefwereld, maar ze verwijzen ook naar de uitdagingen die deze evoluties stellen aan de ruimte die we met zijn allen delen.

// Nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen

De manier waarop we die ruimte organiseren, zal in de toekomst rekening moeten houden met een aantal gekende demografische tendensen (bv. de toenemende vergrijzing of de gezinsverdunding, die andere eisen stellen aan de woonopgave), met de klimaatverandering, met de energietransitie, met nieuwe vormen van mobiliteit, met de digitalisering, enz. Daarnaast zijn er ook onzekere ontwikkelingen. Een voorbeeld daarvan is de coronacrisis, die een grote (en tijdelijke?) impact heeft gehad op het ruimtegebruik in Vlaanderen. Door al deze ontwikkelingen kunnen we niet langer de recepten van gisteren hanteren om de ruimte te organiseren. Nieuwe uitdagingen vereisen een andere kijk op de manier waarop, hoe en waar we wonen, ons verplaatsen, ons ontspannen... En een aangepast beleid.

Dat vereist dan weer een helder zicht op de toestand van de ruimte op vandaag. Daarom leggen we vandaag een opvolger voor van het Ruimterapport 2018. We actualiseerden heel wat

cijfermateriaal, maar introduceren ook ander cijfermateriaal dat ons toelaat nieuwe tendensen en evoluties te meten.

In de analyses van dit rapport verwijzen we niet expliciet naar het coronavirus, hoewel dat tijdens de opmaakperiode zeer prominent aanwezig was. Enerzijds waren er nog geen ruimtelijke onderzoeksresultaten beschikbaar over dit thema. Anderzijds willen we met deze rapportage vooral inzetten op de robuuste beleidsuitdagingen en -doelstellingen, en het is dus een bewuste keuze om geen specifieke aandacht te geven aan de coronacrisis. Dit rapport geeft waar mogelijk de evolutie 2013-2019 weer en verwijst daarbij naar basisdata die vergelijkbaar zijn. Voor een beperkte selectie van thema's en indicatoren in het Ruimterapport 2018 was het nodig de beginsituatie 2013 te herrekenen door verbeterde methodische inzichten en/of betere data. Hierdoor kan de toestand 2013 in beperkte mate verschillen van de cijfers in het Ruimterapport 2018.

// Inhoudelijke verbreding

Het Ruimterapport 2018 was gestructureerd vanuit sectorale ruimtevragen, zoals 'ruimte voor wonen', 'ruimte voor economie', 'ruimte voor mobiliteit'. Deze opdeling hebben we verlaten. Dit rapport vertrekt vanuit een aantal maatschappelijke opgaven waarvoor Vlaanderen staat. De inhoudelijke focus is verbreed vanuit thema's zoals verdichting en ruimtebeslag naar thema's met een ruimere insteek zoals natuurlijk kapitaal en gezondheid. We maakten hierin keuzes, onder meer op basis van de impact van deze opgaven op onze fysieke leefomgeving en op basis van de kennis en data die we de afgelopen jaren door middel van onderzoek door het Departement Omgeving verzamelden.

Deze nieuwe aanpak resulteert in vier hoofdstukken met titels als 'natuurlijk kapitaal beschermen', 'stromen verduurzamen', 'gezonde leefomgeving waarborgen' en 'de bebouwde

ruimte duurzaam transformeren'. Deze inhoudelijke verbreding van het Ruimterapport ligt in lijn met het ontstaan van het Departement Omgeving door de fusie van het departement Ruimte Vlaanderen en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, en met de huidige bevoegdheidsverdeling in de Vlaamse Regering.

Bepalend voor de inhoud van het Ruimterapport is de focus op 'ruimte' en 'fysieke leefomgeving'. Hierin verschilt het Ruimterapport van aanverwante rapporten zoals het Milieu-, het Natuur- en het Landbouwrapport die elk hun eigen specifieke focus hebben. Wellicht is dit het laatste Ruimterapport: vanaf volgend jaar wordt gewerkt aan de Omgevingsrapportage, die een integratie van de milieu- en ruimterapportage wordt. Een eerste blik op het potentieel van die integratie kan u lezen in het laatste hoofdstuk.

// Onderzoeksopzet

Het rapport put uit heel wat recente studies die zijn uitgevoerd door en voor het Departement Omgeving. Een aantal ervan zijn relevant voor meerdere hoofdstukken van het rapport. Daarom worden ze kort toegelicht in een tekstvenster in het hoofdstuk waar ze voor het eerst vermeld worden. In het rapport wordt daarnaast ook herhaaldelijk verwezen naar de resultaten van de bevraging 'Gemeente-Stadsmonitor 2020' die werd uitgevoerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur in

samenwerking met Statistiek Vlaanderen. De resultaten van de Gemeente-Stadsmonitor 2020 werden verder geanalyseerd in dit Ruimterapport. De respondenten werden hiervoor opgedeeld op basis van hun woonplaats. Ook deze onderzoeksresultaten, die geen ruimtelijke analyses zijn, maar eerder inzichten in huidig gedrag, worden in een herkenbaar tekstvenster weergegeven in de verschillende hoofdstukken.

Grootschalige bevraging inwoners Vlaamse gemeenten en steden

TITEL: Gemeente-Stadsmonitor 2021

UITVOERDER(S): Agentschap Binnenlands Bestuur in samenwerking met Statistiek Vlaanderen

DOEL: Via de burgerbevraging wordt gepeild naar de tevredenheid, de participatie en het gedrag van de inwoners van de Vlaamse gemeenten en steden. De bevraging behandelt tal van beleidsrelevante thema's: van samenleven over mobiliteit tot wonen en klimaat. De informatie wordt samengebracht in de vorm van 140 indicatoren over het leven en wonen in de gemeente of stad. Deze indicatoren vormen een onderdeel van de Gemeente-Stadsmonitor, een verzameling van allerlei cijfers en statistieken over elke Vlaamse gemeente. De Stadsmonitor richt zich op de dertien centrumsteden, de Gemeentemonitor op de 287 andere gemeenten en steden.

METHODOLOGIE: De bevraging in kader van de Stadsmonitor werd in 2020 voor de zevende keer uitgevoerd. Voor de Gemeentemonitor was het de tweede bevraging. Beide bevragingen werden voor de editie 2020 maximaal op elkaar afgestemd. In elke Vlaamse gemeente werd een representatief staal van de inwoners van 17 tot en met 85 jaar bevroegd. De steekproeftrekking gebeurde door het Rijksregister op basis van een steekproefplan, zodat voor elke gemeente statistisch betrouwbare uitspraken mogelijk zijn. In totaal werden voor alle 300 gemeenten samen 377.530 personen gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek.



De burgerbevraging startte op 9 september 2020 in de gemeenten en op 17 september 2020 in de centrumsteden. Van de 377.530 aangeschreven personen vulden er 150.326 de vragenlijst in. Na kwaliteitscontroles door de Vlaamse Statistische Autoriteit bedraagt de respons 36,9% (139.470 personen). Hiervan vulde 32,0% de vragenlijst schriftelijk in en 68,0% online. Om de non-responsvertekening door de over- en ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen (man-vrouw of een bepaalde leeftijdscategorie) te ondervangen, werden gewichten berekend voor de uiteindelijke steekproef. Die houden rekening met de leeftijd/geslachtverdeling in de gemeenten en met de bevolkingsomvang. De gewogen steekproef is representatief voor de kenmerken leeftijd en geslacht in elk van de gemeenten en voor alle 300 gemeenten samen.

Alle persoonsgegevens die in het kader van de burgerbevraging Gemeente-Stadsmonitor zijn verzameld, werden verwerkt volgens en beschermd door de vereisten van de Europese en Belgische privacyregulering. Het Agentschap Binnenlands Bestuur werkte voor deze bevraging samen met de Vlaamse Statistische Autoriteit, die als vertrouwenspartij werd aangesteld door het Rijksregister. De Vlaamse Statistische Autoriteit zorgde voor de verwerking van de adresgegevens voor deze bevraging. Het Agentschap Binnenlands Bestuur genereerde de indicatoren op basis van een gepseudonimiseerd databestand.

Met het oog op het gebruik van de gegevens in kader van het Ruimterapport, was het nodig om de dataset te verrijken met bijkomende geografische informatie. We kozen ervoor om de zes ruimtelijke typologieën (stedelijk, randstedelijk, landelijk, kernen, linten, verspreide bebouwing) die worden gehanteerd in dit Ruimterapport te koppelen aan de originele survey-gegevens. Daartoe werden deze typologieën eerst gekoppeld aan alle adressen van het publiek beschikbare CRAB-bestand (Centraal Referentieadressenbestand). In een volgende stap werd het verrijkte CRAB-bestand door de Vlaamse Statistische Autoriteit gekoppeld aan het surveydatabestand (waar de link met de persoonsgegevens, en dus adresgegevens, van het steekproefbestand van het Rijksregister nog steeds aanwezig was). Vervolgens werd de extra ruimtelijke informatie met het gepseudonimiseerde databestand overgedragen aan het Agentschap Binnenlands Bestuur voor verwerking van de resultaten. Het Departement Omgeving ontving ten slotte een databestand met de indicatoren van de Gemeente-Stadsmonitor voor de zes ruimtelijke typologieën.

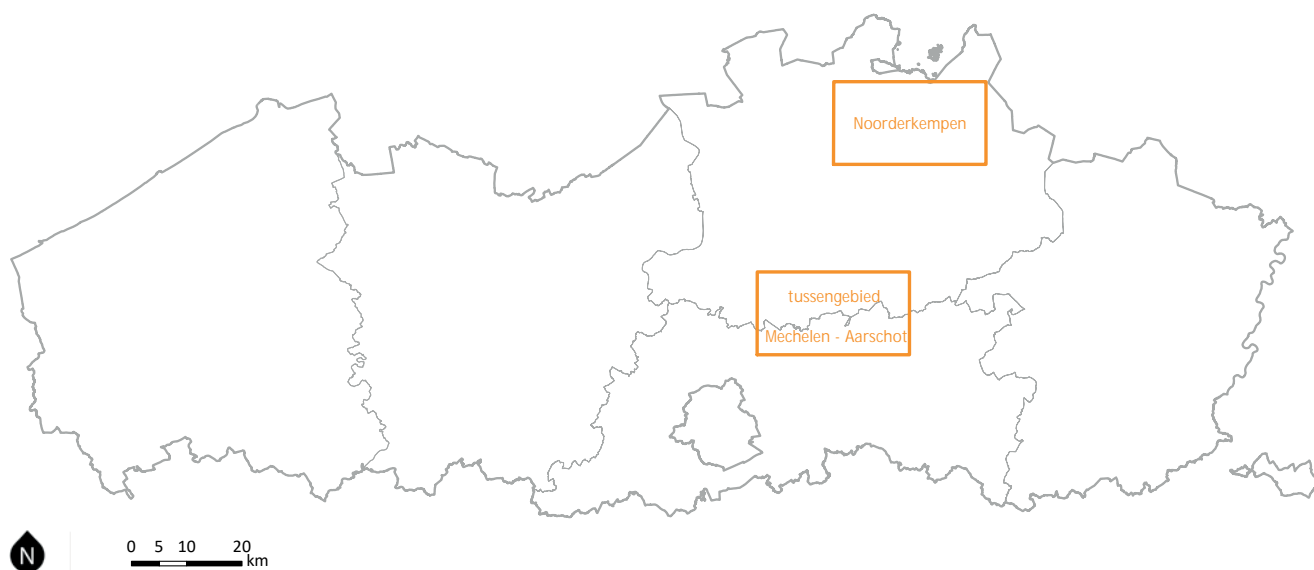
RESULTATEN:

De informatie uit de bevragingen wordt gepresenteerd aan de hand van 140 indicatoren voor de thema's tevredenheid buurt en gemeente, leven in de gemeente, sociale contacten, mobiliteit, betrokkenheid bij de gemeente, wonen, zorg en gezondheid, milieubewust handelen. De indicatoren zijn beschikbaar per gemeente en op het niveau van Vlaanderen.

Voor het Ruimterapport werden voor een selectie van indicatoren de basisgegevens (statistisch) geanalyseerd naar de ruimtelijke typologieën: stedelijk, randstedelijk, landelijk, kernen, linten, verspreide bebouwing. De resultaten van deze analyse worden gepresenteerd op het niveau van Vlaanderen. In de verschillende hoofdstukken zijn er tekstkaders waarin deze indicatoren zijn besproken aansluitend aan de thematekst. De resultaten worden voorgesteld als histogram. In deze grafieken werden de resultaten van de bevraging weergegeven voor de meest voorkomende combinaties van de ruimtelijke typologieën in Vlaanderen: verstedelijkte kernen, randstedelijke kernen, landelijke kernen, niet-landelijke linten, landelijke linten, verspreide bebouwing. De balken weerspiegelen het percentage respondenten binnen een bepaalde antwoordcategorie uit de bevraging. Het kan gaan over een antwoord op een vraag (bijvoorbeeld 'hoe vaak heb je de afgelopen maand hinder ondervonden van sluisverkeer in jouw buurt?') of op een stelling (bijvoorbeeld 'er zijn voldoende parkeerplaatsen voor bewoners in mijn buurt'). De gepresenteerde indicatoren geven in de meeste gevallen gegroepeerde antwoordcategorieën weer (bijvoorbeeld 'vaak' en 'altijd' of 'zelden' en 'nooit').

BRONVERWIJZING:

<https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/burgerbevraging>



FIGUUR 1 // BASISKAART EN SITUERING CASEGEBIEDEN RUIMTERAPPORT

// Kaarten en focus op twee detailgebieden

Door de focus op ruimte en fysieke leefomgeving, bevat dit Ruimterapport heel wat kaarten. Daarvoor is geregeld gebruik gemaakt van een basiskaart van Vlaanderen. Deze kaart komt in de verschillende hoofdstukken terug, met telkens dezelfde schaal en oriëntering. Af en toe verwijzen we ook naar twee specifieke detailgebieden. In Figuur 1 is de basiskaart met noordpijl en schaal, met de aanduiding van de detailgebieden, weergegeven.

Deze casegebieden werden geselecteerd wegens hun diversiteit (twee provincies, centraal Vlaanderen versus rand van Vlaanderen). In deze gebieden doen zich ook een aantal transformaties voor die in de globale evolutie van Vlaanderen belangrijk zijn.

Door in te zoomen op casegebieden is het mogelijk om ruimtelijke fenomenen of transformaties meer in detail te tonen. Omwille van de leesbaarheid en herkenbaarheid gebruiken we



FIGUUR 2 // CASEGEBIED A, TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT



FIGUUR 3 // CASEGEBIED B, NOORDERKEMPEN

altijd dezelfde twee gebieden in de verschillende hoofdstukken. Het eerste gebied waarnaar we verscheidene keren verwijzen is het gebied tussen Mechelen en Aarschot. Het wordt begrensd door de stedelijke gebieden Mechelen in het westen, Aarschot in het oosten en Heist-op-den-Berg in het noorden. Dit gebied ligt centraal in Vlaanderen. Centraal in het gebied bevinden zich

de gemeenten Bonheiden, Keerbergen, Tremelo en Begijnendijk (Figuur 2).

Het tweede casegebied bevindt zich aan de rand van Vlaanderen, in het noordelijk deel dichtbij de Nederlandse grens. Onder meer de gemeenten Rijkevorsel, Beerse, Vosselaar, Turnhout en Oud-Turnhout maken deel uit van dit gebied (Figuur 3).

// Opmaak van het Ruimterapport

Het Ruimterapport 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 Ruimterapport werd opgemaakt door een analyse- en schrijfteam, een redactieteam, een dagelijks bestuur, een coördinator, lectoren en adviesgroep. Het schrijf- en analyseteam en het redactieteam van het RURA bestaan volledig uit medewerkers van VPO. Zij werden hierin bijgestaan door lectoren en adviesgropleden.

De adviesgroep is een groep van een 20-tal experts uit de academische en de Vlaamse wereld. Haar rol is om te adviseren en te faciliteren in het rapportageproces. De adviesgroep 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. Deze rol houdt niet in dat de adviesgropleden 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 ontwerpversies van het rapport kritisch nagelezen en advies gegeven over de inhoudelijke onderbouwing. Hun rol als lector houdt niet in dat deze specialisten het volledig eens zijn met de inhoud van de uiteindelijke tekst.

De katern vooraf van ieder hoofdstuk was geen onderdeel van het lectorenproces.



// Leeswijzer

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

De eerste twee hoofdstukken kwamen ook aan bod in het Ruimterapport 2018 en zijn het vertrekpunt voor de toestandsbeschrijving.

Hoofdstuk 1 Kernbegrippen

Dit hoofdstuk introduceert en actualiseert een aantal concepten, zoals ruimtebeslag, kernen en linten, verstedelijkt Vlaanderen, samenhangende openruimtegebieden, die daarna in de verschillende hoofdstukken worden gebruikt om analyses te verdiepen.

Hoofdstuk 2 Instrumentarium

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht over het huidige en recent vernieuwde instrumentarium voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen. Zowel de juridische als de financiële en participatieve instrumenten komen aan bod.

De volgende vier hoofdstukken omvatten de vier hoofdpogaven met betrekking tot de ruimte als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Per opgave brengen we in beeld hoe deze zich concreet in de ruimte manifesteren in Vlaanderen.

Hoofdstuk 3 Natuurlijk kapitaal beschermen

Hoofdstuk 3 verwijst naar de hulpbronnen en voorraden die de fysieke leefomgeving ons biedt: grondstoffen, bodem, open ruimte... Deze voorraden zijn bijzonder waardevol, maar niet onuitputtelijk.

Hoofdstuk 4 Stromen verduurzamen

Hoofdstuk 4 'Stromen verduurzamen' gaat in op een beperkt aantal stromen die er in de fysieke leefomgeving zijn en welke strategieën er zijn om deze te verduurzamen: stromen van minerale grondstoffen, mensen en goederen en voedsel. Elk deelaspect binnen een stroom heeft een unieke relatie met de ruimte.

Hoofdstuk 5 Gezonde leefomgeving waarborgen

Hier wordt ingezoomd op de verschillende parameters in onze leefomgeving die bepalend zijn voor onze gezondheid en welzijn.

Hoofdstuk 6 De bebouwde ruimte duurzaam transformeren

Dit hoofdstuk herneemt een aantal indicatoren over de bebouwde ruimte uit het Ruimterapport 2018, maar heeft ook aandacht voor nieuwe uitdagingen zoals onder meer de energietransitie en de deeleconomie.

Door de hedendaagse opgaven moeten we onze ruimte op een andere manier benaderen. We vatten de kernpunten van deze nieuwe kijk samen onder de noemer 'omgevingsdenken'. In het laatste hoofdstuk gaan we hierop verder in.

Hoofdstuk 7 Conclusies voor het omgevingsdenken

Dit laatste hoofdstuk verdiept het conceptueel begrip 'omgeving', geeft aan wat we uit de voorgaande hoofdstukken hierover leren en kijkt vooruit naar de omgevingsrapportage.

// Opbouw van de hoofdstukken

Elk hoofdstuk is min of meer op dezelfde manier opgebouwd. Het 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. Per hoofdstuk zijn de uitdagingen en de huidige beleidscontext weergegeven.

Het Ruimterapport is in eerste instantie een toestandsbeschrijving. Daarom wordt de ruimtelijke toestand van een selectie van deelaspecten geanalyseerd in tekst en op kaart. Deze selectie is gemaakt samen met de adviesgroep en op basis van beschikbaar materiaal in studies uitgevoerd door/voor het Departement Omgeving.

De hoofdstukken 2 tot en met 6 worden afgesloten met een lijst van perspectieven. Deze perspectieven zijn divers en kunnen verwijzen naar nieuwe concepten of beleidslijnen, te ontwikkelen onderzoeksopdrachten, enz. Ze hebben in geen geval de bedoeling om volledig te zijn maar zijn eerder anekdotisch en vormen een aanzet tot nadenken over de toekomst.

Dit Ruimterapport is slechts één van de eindproducten van deze toestandsbeschrijving van Vlaanderen.

Op www.ruimterapport.be wordt alle informatie samen aangeboden.



Hoofdstuk 1

Kernbegrippen en ruimtelijke typologieën

Het Ruimterapport beschrijft en analyseert de toestand op basis van de beschikbare, meest recente en relevante kennis en cijfers. Dit leidde tot 7 hoofdstukken met telkens een eigen invalshoek: kernbegrippen, instrumentarium, natuurlijk kapitaal beschermen, stromen verduurzamen, gezonde leefomgeving waarborgen, bebouwde ruimte duurzaam transformeren en een laatste hoofdstuk conclusies voor het omgevingsdenken. Om over de verschillende onderwerpen heen op een consistente manier over onze ruimte te kunnen praten, hanteerden we enkele kernbegrippen en typologieën.

Ten opzichte van RURA 2018 gebruikten we dezelfde kernbegrippen en typologieën. Maar om evoluties weer te geven introduceerden we een tijdsframe 2013-2019. Daarnaast ontwikkelden we een nieuwe typologie voor de open ruimte die het mogelijk maakt om ook daar de variatie in gebieden weer te geven.

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.

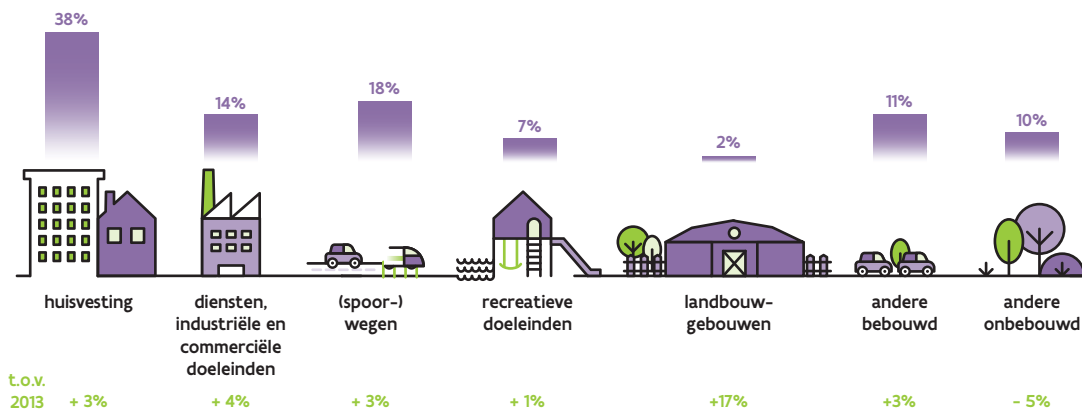
Kleine snippers, kleinere en grotere landelijke openruimtegebieden, kleinere en grotere lijn en (rand)stedelijke openruimtegebieden geven de variatie in de open ruimte weer op basis van grootte en gaafheid.



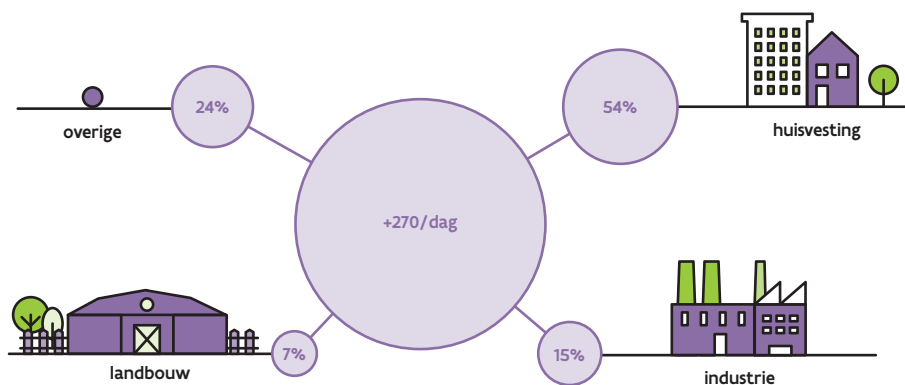
◀ 10-20% van het landgebruik veranderde tussen 2013 en 2019. Gras- en akkerland blijven dominant in landgebruik, ook al kende grasland een zeer sterke daling.

◀ Vlaanderen heeft een hoog ruimtebeslag en het neemt nog elke dag toe.

◀ Een groot deel van Vlaanderen is verhard en de verharding blijft toenemen. 3/5 van de verharding is niet bebouwd.

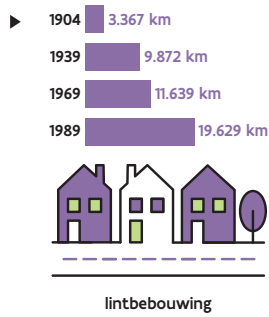


◀ Meer dan de helft van het ruimtebeslag wordt gebruikt voor wonen en transport.



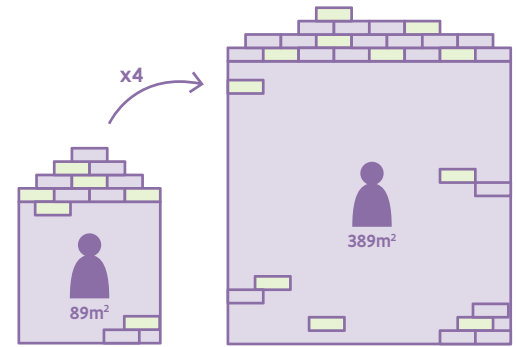
◀ Dagelijks komen er ongeveer 270 gebouwen bij. Iets meer dan de helft daarvan is bedoeld voor wonen, een kwart voor industrie en landbouw.

De helft van de bebouwde oppervlakte ontstond vanaf de jaren 70-80. Ook de grote groei van lintbebouwing situeert zich in de jaren 70, 80 en 90.



De groei van de bebouwde oppervlakte is groter dan de groei van de bevolking.

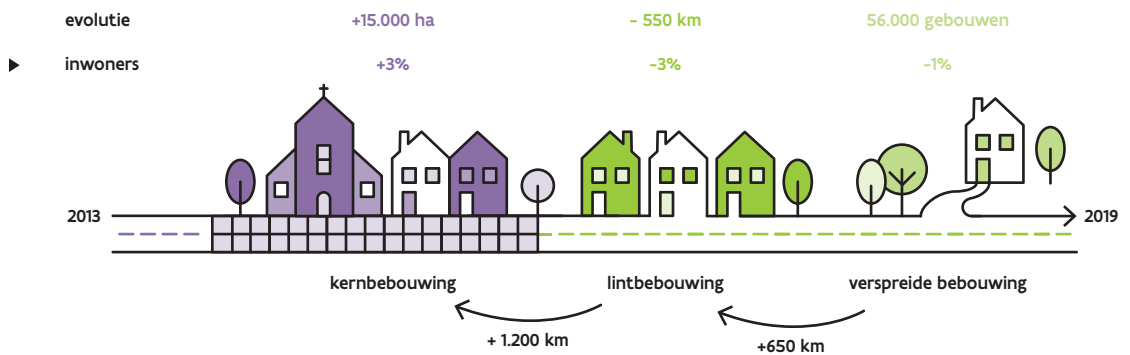
Vandaag neemt elke bijkomende inwoner 4x meer bebouwde oppervlakte in dan 100 jaar geleden.



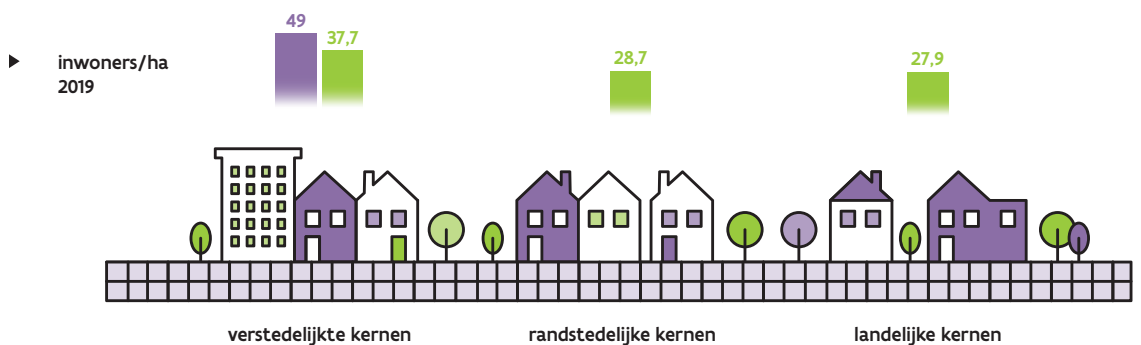
Het verstedelijkt en randstedelijk gebied in Vlaanderen groeit en er wonen meer mensen. 12.500 ha open ruimte is verdwenen.



De kernen groeien in Vlaanderen en de verspreide bebouwing blijft toenemen. Verspreide gebouwen evolueren naar linten, linten evolueren naar kernen.



De inwonersdichtheid in Vlaanderen is laag en neemt slechts beperkt toe. Grote en middelgrote kernen in verstedelijkt gebied hebben de hoogste inwonersdichtheid en deze neemt ook het sterkst toe.



grote kernen
middelgrote kernen





Hoofdstuk 1

Kernbegrippen en ruimtelijke typologieën

ANN PISMAN, KASPER COCKX, STIJN VANACKER

LECTOREN:

Arjan Harbers (PBL Planbureau voor de Leefomgeving)

Peter Lacoere (HOGENT)

Barbara Tempels (Wageningen University & Research)

Hans Tindemans (VRP)

Etienne Van Hecke (KU Leuven)

INLEIDING

Het Ruimterapport beschrijft en analyseert de toestand van de ruimte in Vlaanderen op basis van de meest recente en relevante kennis en cijfers, en gebruikt hiervoor onder meer kernbegrippen en typologieën. In de beleidsnota Omgeving (Demir, 2019) wordt gewezen op het belang van kwaliteitsvolle data om sneller onderbouwde beleidsbeslissingen te kunnen nemen, en om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen.

In het Ruimterapport 2018 (Pisman, Vanacker, Willems, Engelen, & Poelmans, 2018) werden kernbegrippen – zoals landgebruik, bebouwing en verharding, en ruimtebeslag – voor het eerst op een systematische manier gedefinieerd, op kaart weergegeven en in indicatoren vertaald en toegelicht. De kernbegrippen vormen de bouwstenen voor verdere analyses van de ruimtelijke toestand in Vlaanderen. We beschreven toen de toestand van Vlaanderen in 2013. In dit Ruimterapport, dat data combineert van 2019, kunnen we voor deze kernbegrippen de evolutie voor de periode 2013-2019 weergeven. Waar mogelijk proberen we de belangrijkste oorzaken van deze veranderingen weer te geven, maar oorzakelijke verbanden eenduidig hard maken is moeilijk. De veranderingen zijn immers het gevolg van onze complexe maatschappij.

In de hiernavolgende hoofdstukken worden deze kernbegrippen

gekoppeld aan inhoudelijke uitdagingen. Zo willen we beleidsmatig de verharding en het bijkomende ruimtebeslag beperken. De motivatie hiervoor is het beschermen van het natuurlijk kapitaal (hoofdstuk 3) en dit impliceert een transformatie van het bebouwde weefsel (hoofdstuk 6). De tuinen maken deel uit van het ruimtebeslag van Vlaanderen. In hoofdstuk 3 komen we terug op de oppervlakte die deze tuinen innemen in Vlaanderen, gaan we na welk deel van de tuinen verhard is en wat de gewenste ontwikkeling van deze tuinen is.

Met het Ruimterapport willen we ook de ruimtelijke differentiatie in Vlaanderen in beeld brengen. Hiervoor ontwikkelden we in het Ruimterapport 2018 verschillende typologieën: de kern-lint-verspreid-typologie en de verstedelijkt-randstedelijk-landelijk-typologie. We definieerden ook de open ruimte. Deze typologieën zijn geactualiseerd met data uit 2019 en typologisch verder uitgewerkt. Deze analyse maakt het mogelijk om onderzoeksvragen te beantwoorden zoals:

- In welke mate neemt de verstedelijking in Vlaanderen toe?
- In welke mate slagen we erin om de kernen verder te verdichten en het aandeel verspreide bebouwing in Vlaanderen te beperken?

De eerder gehanteerde typologie voor de open ruimte liet niet



Meer dan de helft van Vlaanderen bestaat uit akkers en graslanden.

toe om een differentiatie binnen de open ruimte van Vlaanderen te beschrijven. Daarom ontwikkelden we een nieuwe, derde typologie die de variatie in de openruimtegebieden weergeeft.

Ook voor deze typologie rekenden we terug in de tijd, zodat we hiervoor een evolutie kunnen aangeven.

LEESWIJZER

Het hoofdstuk is opgedeeld in twee delen.

Eerst gaan we dieper in op de kernbegrippen: landgebruik, ruimtebeslag, verharding en bebouwing. Voor elk van deze begrippen geven we globale inzichten in de situatie van Vlaanderen in 2019, en indien mogelijk in de evolutie in Vlaanderen tussen 2013 en 2019. Specifiek voor bebouwing kijken we ook vanuit een historisch perspectief naar Vlaanderen, en analyseren we de evolutie van de bebouwing vanaf begin 20e eeuw tot nu.

Daarna bekijken we drie typologieën. Deze typologieën maken het mogelijk om ruimtelijke verschillen binnen Vlaanderen te beschrijven. De typologie verstedelijkt-randstedelijk-landelijk (VRL) Vlaanderen bekijkt Vlaanderen vanuit het perspectief van verstedelijking. De typologie kernen-linten-verspreide bebouwing (KLV) focust op morfologische verschillen. Ten opzichte van het Ruimterapport 2018 gaan we nu verder in deze analyse door bijvoorbeeld binnen de linten een onderscheid te maken tussen lineaire linten en wijklinten, en door te onderzoeken welke linten en kernen samenhangende patronen vormen. Ook voor de linten kijken we terug in de tijd, en onderzoeken we de

evolutie van de verlinting in Vlaanderen vanaf begin 20e eeuw. Het is ook mogelijk om de verstedelijkingstypologie te koppelen aan de morfologische typologie, en zo verstedelijkte kernen/randstedelijke kernen/landelijke kernen... te onderscheiden. Deze opdeling hanteren we doorheen het hele Ruimterapport om de data van de Survey Gemeente-Stadsmonitor 2020 statistisch te onderzoeken. Dit levert interessante inzichten op over bijvoorbeeld de verschillen in tevredenheid van de bewoners van deze specifieke kernen of linten over hun woonomgeving. De derde typologie die we bespreken is de typologie van de open ruimte gebieden, waarbij we een onderscheid maakten tussen de kleine snippers, de kleinere en grotere landelijke openruimtegebieden, en de kleinere en grotere lijn- en (rand) stedelijke openruimtegebieden. Dit is een nieuw ontwikkelde typologie ten opzichte van het Ruimterapport 2018, maar toch rekenden we terug in de tijd om de evolutie van de open ruimte in Vlaanderen tussen 2013 en 2019 te kunnen beschrijven. In de conclusies op het einde van dit hoofdstuk geven we de hoofdboodschappen weer.

KERNBEGRIPPEN

In het Ruimterapport gaan we dieper in op de kernbegrippen: landgebruik, ruimtebeslag, verharding en bebouwing.

Deze kernbegrippen werden de afgelopen jaren opgenomen als Vlaamse kernstatistieken voor het thema ruimte. De Vlaamse kernstatistieken, de Vlaamse openbare statistiek, zijn een product van het netwerk Statistiek Vlaanderen. In samenspraak met de gebruikers en producenten worden per thema de meest relevante statistieken geselecteerd, die een algemeen beeld schetsen van de situatie in Vlaanderen op het vlak van dat thema. De Vlaamse kernstatistieken van alle 12 thema's samen moeten een soort 'staat van Vlaanderen' tonen. De kernstatistieken worden gepubliceerd op de website van Statistiek Vlaanderen (consulteerbaar via <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/omgeving/ruimte>).

Deze kernbegrippen zijn ook terug te vinden in diverse beleids teksten. In de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte

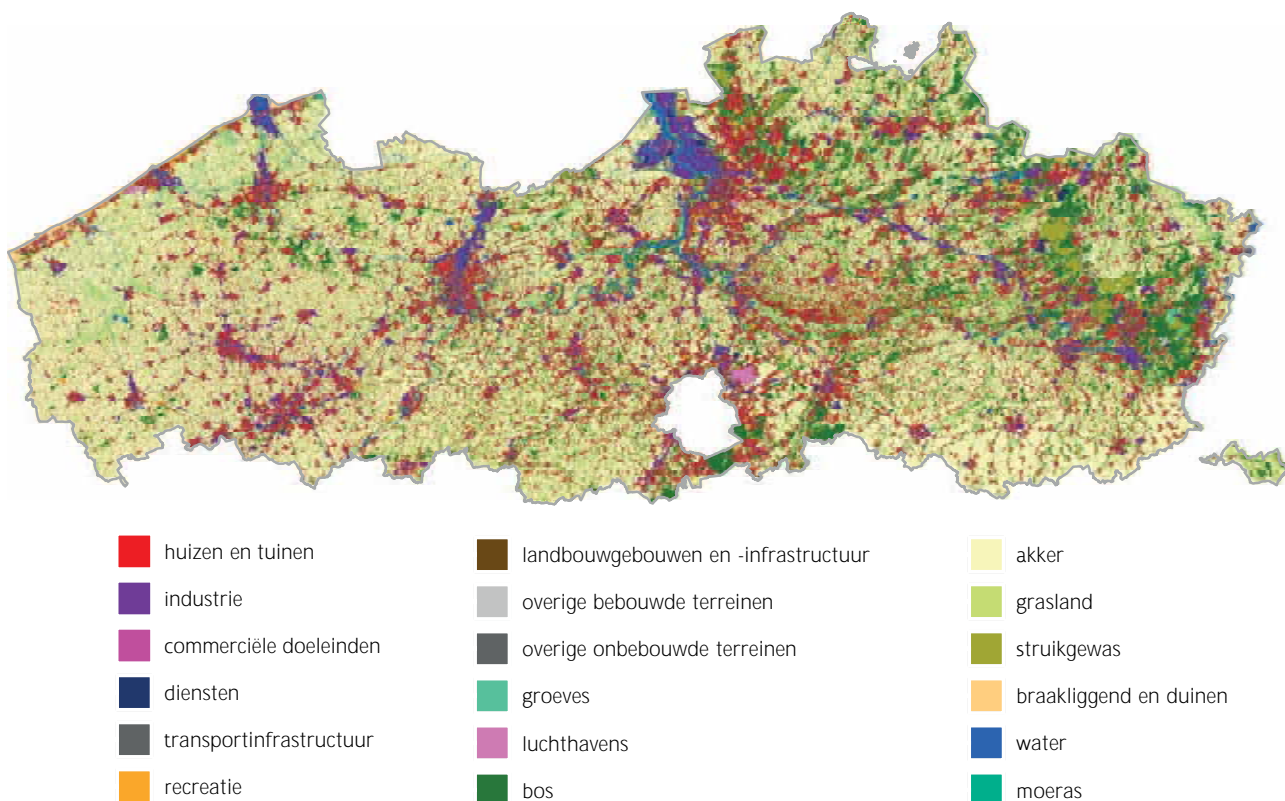
Vlaanderen (BRV) (Departement Omgeving, 2018) is bijvoorbeeld bij de strategische doelstellingen aangegeven dat Vlaanderen de open ruimte maximaal wil vrijwaren. De analyse van het wijzigend landgebruik laat zien hoe het landgebruik in de open ruimte, bijvoorbeeld van grasland en akker, evolueert doorheen de tijd. Een andere strategische doelstelling van het BRV is om het bijkomend ruimtebeslag te verminderen en het bestaande ruimtebeslag beter te benutten. Ook dit komt in het Ruimterapport aan bod. We analyseren het ruimtebeslag in 2019 en vergelijken dit met de situatie in 2013. Ook het landgebruik van het ruimtebeslag komt aan bod. In de beleidsnota van Minister van Omgeving (Demir, 2019) staat: "Ik maak van het tegengaan van verharding en het behoud van natuur en groene infrastructuur in de open ruimte een speerpunt. Ik buig de trend van verhardingstoename in de openruimtebestemmingen om naar een structurele jaarlijkse verhardingsafname." (pag. 28).

// Landgebruik

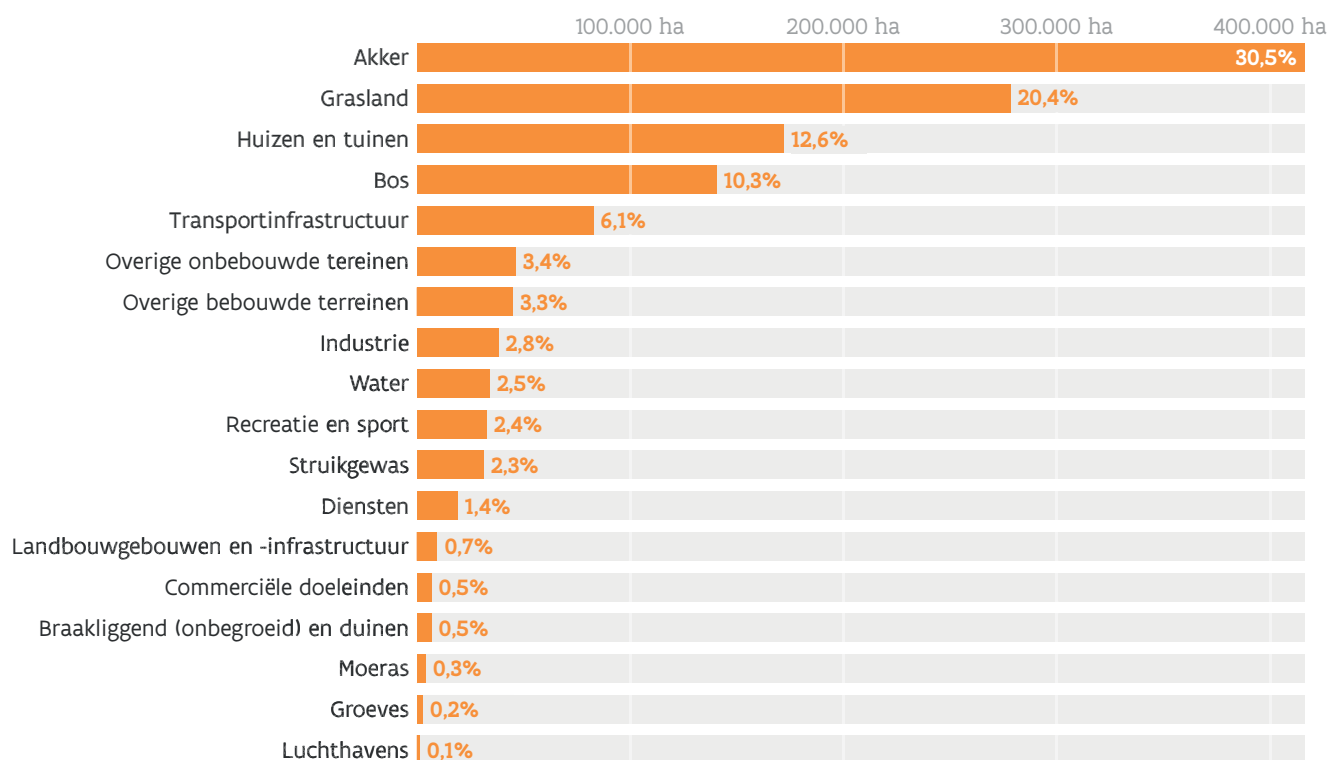
Het concept 'landgebruik' verwijst naar het daadwerkelijke gebruik van de grond voor welbepaalde menselijke activiteiten (zoals huisvesting, industrie en diensten, recreatie) of teelten (zoals akkerbouw, grasteelt) of natuurlijke begroeiing (zoals bos, struikgewas). Het landgebruik van een locatie is uiteraard niet noodzakelijk identiek aan de juridische bestemming ervan.

Gronden kunnen bestemd zijn als woongebied, maar effectief gebruikt worden als grasland of akkerland. In het juridisch industriegebied komt bijvoorbeeld ook het landgebruik water voor.

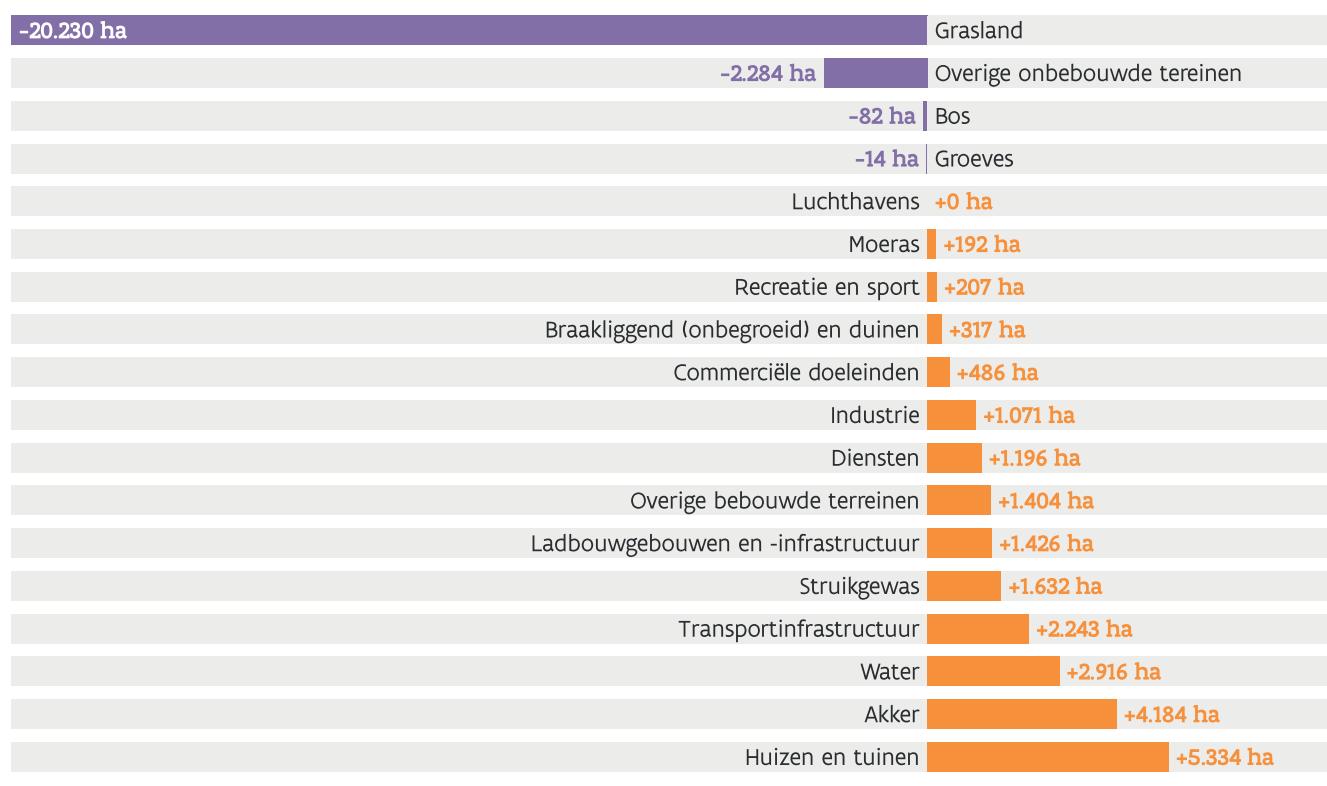
Om het landgebruik in Vlaanderen in detail in beeld te brengen, wordt gebruik gemaakt van het landgebruiksbestand, dat



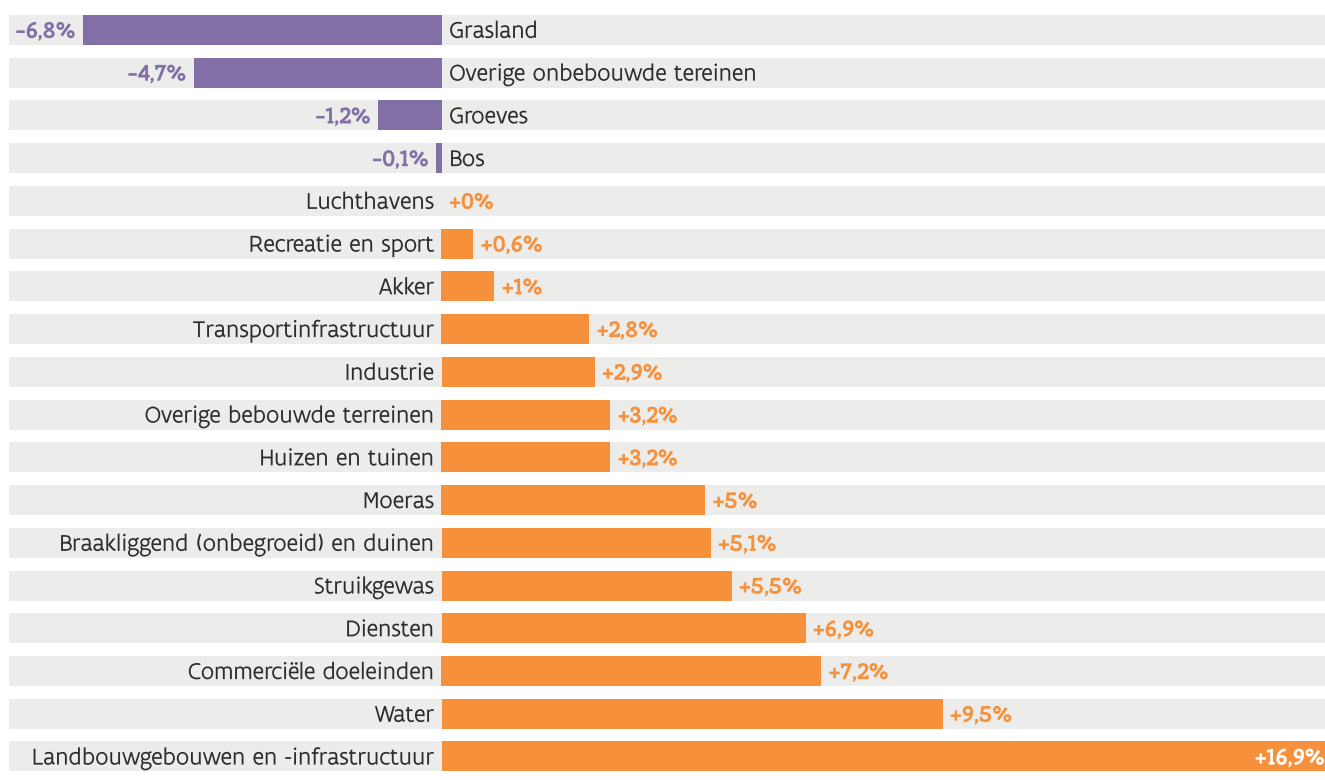
FIGUUR 1 // LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 2 // LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN PER CATEGORIE IN 2019



FIGUUR 3 // ABSOLUTE EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019



FIGUUR 4 // RELATIEVE EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019

werd ontwikkeld door VITO (Poelmans, Janssen, & Hamsch, 2021; Poelmans, Van Esch, Janssens & Engelen, 2016). Het landgebruik, dat op de landgebruikskaart met 18 categorieën is weergegeven (Figuur 1), is samengesteld op basis van beschikbare GIS-datalagen (bijvoorbeeld Grootschalig Referentiebestand Vlaanderen, Landbouwgebruikspcelen...) en andere ruimtelijke databronnen (bijvoorbeeld Verrijkte Kruispunt Bank Ondernemingen – VKBO).

De landgebruikskaart wordt om de 3 jaar geactualiseerd aan de hand van de meest recente bronbestanden. De meest recente rapportage dateert van 2021 en verwijst naar de toestand 2019. Akker en graslanden domineren het landgebruik in Vlaanderen (Figuur 2). Iets meer dan de helft van de oppervlakte is hiervoor in gebruik. Het grasland is een combinatie van cultuurgraslanden, natuurlijke graslanden en recreatief grasland, en is dus deels in gebruik voor de landbouw en deels meer natuurlijk of recreatief van aard. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in. De derde grootste categorie in oppervlakte is 'huizen en tuinen'. Huisvesting neemt meer dan 12% van de totale Vlaamse oppervlakte in. Deze categorie bevat ook de zelfstandigen die een economische activiteit uitoefenen en impliceert dus een verweven landgebruik tussen wonen en werken. Dit komt in hoofdstuk 6 verder aan bod.

Iets meer dan 10% van Vlaanderen, bijna 140.000ha, is bos volgens deze landgebruikskaart. Dit cijfer ligt in de buurt van de cijfers die worden gerapporteerd door de Bosinventaris. Uit de eerste en de tweede bosinventaris werd immers besloten dat de bosoppervlakte in Vlaanderen sinds 2000 constant is

gebleven op afgerond 140.000 ha. (<https://www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/natuurbeheer/bosinventaris/wat-de-bosinventaris>).

De overige bebouwde terreinen nemen 3,3% van de oppervlakte van Vlaanderen in. Dit zijn percelen waarop een gebouw staat, maar waarbij de functie van het gebouw niet kon worden achterhaald op basis van de gebruikte databronnen. De overige onbebouwde terreinen strekken zich uit over 3,4% van Vlaanderen. Van deze terreinen weten we dat er geen gebouw aanwezig is, maar dat ze wel een artificieel landgebruik toegekend kregen volgens de biologische waarderingskaart.⁽¹⁾

Figuur 3 en Figuur 4 tonen de evolutie in de oppervlakte van de verschillende landgebruikscategorieën in de periode 2013-2019. De landgebruikskaarten voor beide jaartallen werden met elkaar vergeleken. De landgebruikskaart van 2013 onderging kleine methodische verbeteringen. De gerapporteerde cijfers voor 2013 zijn hierdoor licht verschillend van deze in het rapport van de landgebruikskaart, toestand 2013 (Poelmans et al., 2016).

Voor de meeste categorieën vertonen 80 tot 90% van de locaties waar het landgebruik voorkwam in 2013 nog altijd hetzelfde landgebruik in 2019. Tussen de verschillende categorieën treden lokaal verschuivingen op. Deze zijn een combinatie van werkelijke veranderingen en verbeteringen en aanpassingen in de basisdata en kartering van de activiteiten.

Twee voorbeelden van wijzigingen die vooral verklaard worden door de basisdata. Er is een grote 'uitwisseling' tussen de categorieën 'huizen en tuinen' en 'overige bebouwde terreinen': 5% van de huizen en tuinen in 2019 waren in 2013 nog 'overig

bebouwd perceel' en 4% van de huizen en tuinen uit 2013 wijzigen in 'overig bebouwd perceel' in 2019. De residentiële categorie wordt in kaart gebracht op basis van adresgegevens vanuit het rijksregister. Tijdelijk leegstaande woningen of woningen in opbouw waar (tijdelijk nog) niemand gedomicilieerd is, werden

niet ondergebracht in de categorie 'huizen en tuinen', maar in de categorie 'overige bebouwde percelen'.

Ook tussen de economische activiteiten treden er veel verschuivingen op, onder meer door de manier waarop de economische landgebruiken in kaart zijn gebracht in de databank

Landgebruik en ruimtebeslag (2019)

UITVOERDER(S): VITO

OPDRACHTGEVER(S) Vlaams Planbureau voor Omgeving, Departement Omgeving

Doel: Actualisatie van het landgebruiksbestand voor Vlaanderen voor referentiejaar 2019. Doel is om minstens een 3-jaarlijkse update te doen om op die manier evoluties in het landgebruik in Vlaanderen te kunnen monitoren, op basis van de best beschikbare datalagen op dat moment. Ook 'ruimtebeslag', als afgeleid product van het landgebruiksbestand, wordt op regelmatige basis bijgewerkt, zodat ook voor deze afgeleide indicator een consistente tijdsreeks kan worden opgebouwd.

Een nulmeting van het landgebruik werd uitgevoerd op basis van het landgebruiksbestand, toestand 2013 (Poelmans et al., 2016a, Poelmans et al., 2016b). Hierbij werd het concept 'ruimtebeslag' geconcretiseerd en in kaart gebracht als rechtstreekse afgeleide van het landgebruiksbestand. Dit rapport beschrijft de update van landgebruik en ruimtebeslag voor toestand 2019.

METHODOLOGIE: De methode voor het opmaken van het landgebruiksbestand in 2019 is het resultaat van een voortschrijdende ontwikkeling en is gebaseerd op de combinatie van de in Vlaanderen best beschikbare ruimtelijke informatie. Het gaat hierbij om GIS-datalagen (bijvoorbeeld Grootchalig Referentiebestand Vlaanderen, Landbouwgebruikspercelen...) en andere ruimtelijke databronnen (bijvoorbeeld Verrijkte KruispuntBank Ondernemingen). In het kader van de opmaak van dit landgebruiksbestand wordt dus geen gericht terreinwerk uitgevoerd.

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.

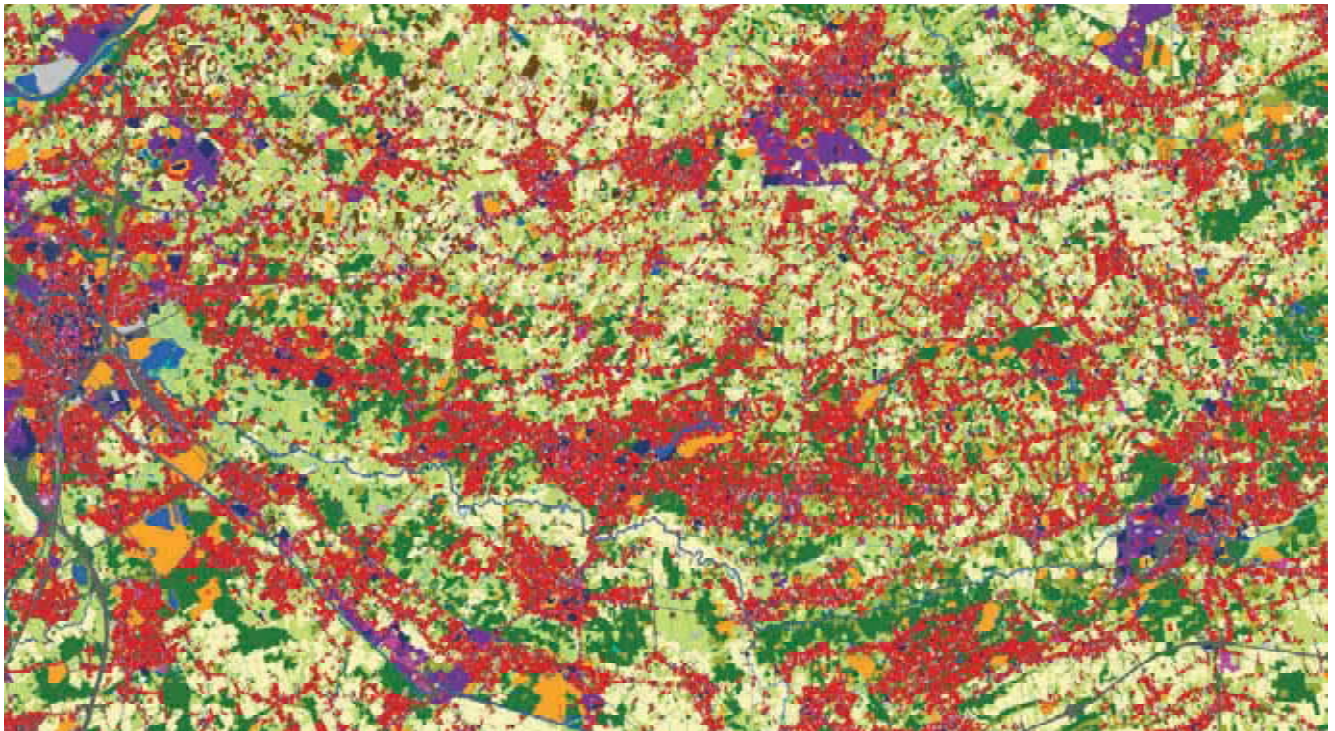
De landgebruikskaart en het ruimtebeslag worden vervolgens opgebouwd door een combinatie en aggregatie van een aantal categorieën uit deze vier dataniveaus.

De methode werd licht bijgesteld ten opzichte van de nulmeting voor 2013 (Poelmans et al., 2016a). Om de landgebruiksveranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de nulmeting in 2013 echter consistent te kunnen evalueren, werden de landgebruiksbestanden voor 2013 en 2016 opnieuw gemaakt volgens de methode die werd uitgewerkt voor referentiejaar 2019.

RESULTATEN: De landgebruikskaart onderscheidt 18 categorieën en is intussen beschikbaar voor 2013, 2016 en 2019. Deze landgebruikskaart wordt onder andere gebruikt voor het bepalen van de statistiek 'Landgebruik' door Statistiek Vlaanderen (<https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/landgebruik-0>).

Het concept ruimtebeslag is geoperationaliseerd aan de hand van de landgebruikskaart. Meer bepaald wordt het ruimtebeslag gedefinieerd door een combinatie van een aantal landgebruikscategorieën. De keuze van de categorieën die behoren tot het ruimtebeslag is in de eerste plaats gebaseerd op de Europese definitie en bevat dus (1) alle bebouwde percelen – zowel voor residentieel gebruik als voor industrieel en commercieel gebruik en voor diensten, (2) alle terreinen die tot de weginfrastructuur behoren (wegen, spoorwegen, luchthavens, overige onbebouwde terreinen), en (3) alle terreinen die als hoofdfunctie voor recreatie gebruikt worden. Ook deze kaart vormt de basis voor de kernstatistiek 'ruimtebeslag' door Statistiek Vlaanderen (<https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/ruimtebeslag-0>).

BRONVERWIJZING: Poelmans, L., Janssen, L., & Hamsch, L. (2021). Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2019, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. https://archieff-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/449392/Landgebruik_en_Ruimtebeslag_2019_def_correctie.pdf



■ huizen en tuinen	■ landbouwgebouwen en -infrastructuur	■ akker
■ industrie	■ overige bebouwde terreinen	■ grasland
■ commerciële doeleinden	■ overige onbebouwde terreinen	■ struikgewas
■ diensten	■ groeves	■ braakliggend en duinen
■ transportinfrastructuur	■ luchthavens	■ water
■ recreatie	■ bos	■ moeras

FIGUUR 5 // LANDGEBRUIK IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) IN 2019

Bedrijventerreinen, in de VKBO-databank of in de databank met gebruikspcelen van de Bedrijventerreinen. Ook verbeteringen of aanpassingen bij het in kaart brengen van de locatie van voorzieningen en in de VKBO kunnen leiden tot verschuivingen tussen verschillende economische sectoren.

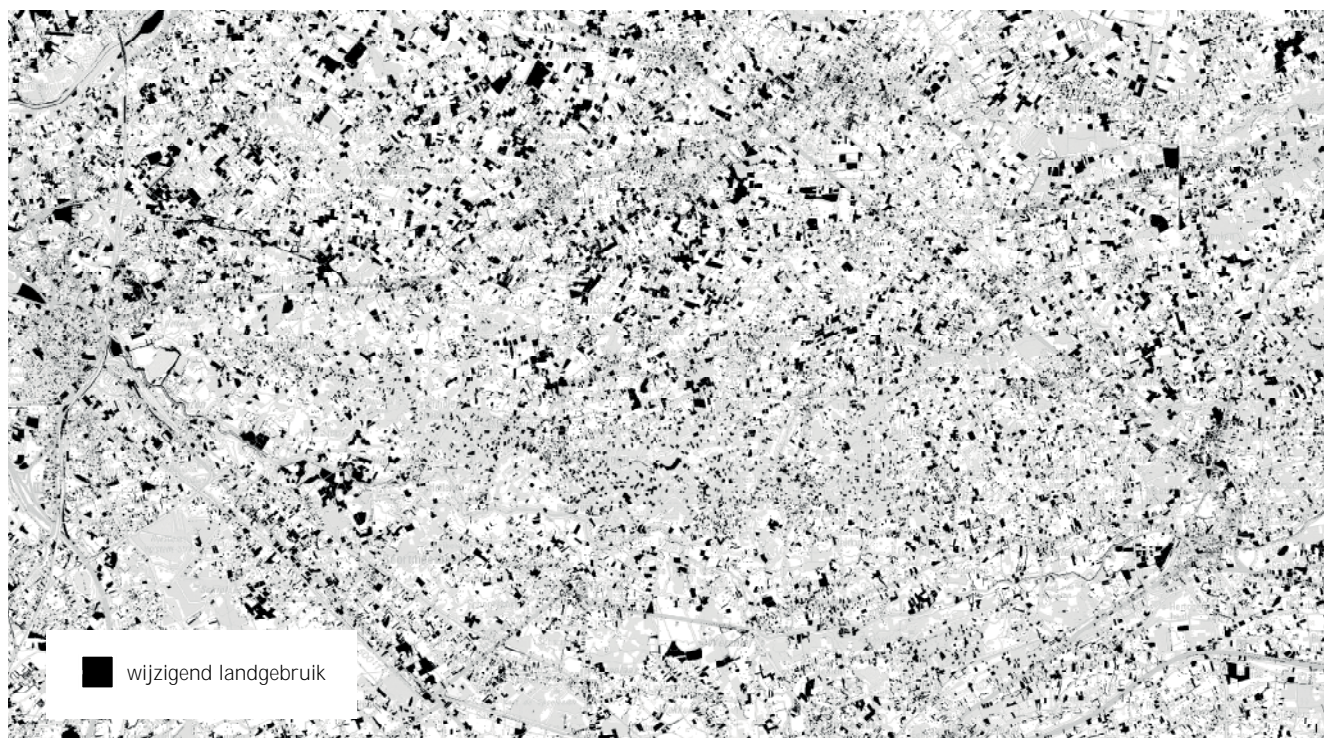
Wat we wel uit de data kunnen afleiden is dat in de periode 2013-2019 vooral 'grasland' verdwenen is in Vlaanderen. Dit nam netto af met meer dan 20.000 ha (ongeveer 9,1 ha/dag). Graslanden gaan onder andere verloren door een wijziging van het landgebruik naar 'akker', 'bos', 'overige bebouwde terreinen', en 'huizen en tuinen'.

Binnen de zachte landgebruikscategorieën (bos, akkerland, grasland, struikgewas, braak, moeras) is de categorie 'akkerland' sterk gegroeid. Tussen 2013 en 2019 nam de oppervlakte voor akkerland toe met bijna 4.200 ha (ongeveer 1,9 ha/dag). Het gaat hierbij vooral om wijzigingen binnen verschillende landbouwteelten waarbij weilanden (uit de categorie 'grasland') roteren naar een teelt die als 'akkerland' wordt beschouwd op de kaart. De omvorming van grasland naar akkerland is sterk toegenomen de laatste jaren – onder meer omdat oudere landbouwers

(met veeteelt of gemengd bedrijf) hun activiteiten stopzetten en pachters de grond bewerken voor andere teelten (Gommers & Verhaegen, 2021).

De omzetting van gras naar akker en omgekeerd kan eveneens verklaard worden door de flexibiliteit die landbouwers hebben op bedrijfsniveau. Uit de cijfers van het departement Landbouw & Visserij (perceelsregistratie) blijkt dat tussen 2014 en 2019 bovendien het permanent grasland is afgenomen ten nadele van het areaal tijdelijk grasland, wellicht omdat dat beter past in een moderne bedrijfsvoering en omdat aan het statuut van permanent grasland meer voorwaarden gekoppeld zijn o.a. in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar ook in het kader van het natuur- en erosiebeleid (Crevits, 2020). Ook de toename van het landgebruik 'water' is opvallend. De oppervlakte 'water' is toegenomen met circa 2.900 ha (1,3 ha/dag). Ook hier gaat het vooral om gronden die in 2013 werden gebruikt als grasland.

In absolute termen kan de grootste netto-groei gevonden worden in de categorie 'huizen en tuinen' (meer dan 5.300 ha netto-groei, ongeveer 2,4 ha/dag). Een deel van de recente 'huizen



FIGUUR 6 // GEWIJZIGD LANDGEBRUIK IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) TUSSEN 2013 EN 2019

en tuinen' nemen de plaats in van voormalige graslanden (netto 1.900 ha), of van 'overige onbebouwde gronden' (netto 1.500 ha). Hierbij gaat het om greenfieldontwikkeling, het aansnijden van nog niet ontwikkelde gronden.

Het landgebruik 'transportinfrastructuur' neemt toe met meer dan 2.200 ha netto-groei, ongeveer 1 ha/dag. De categorie 'landbouwgebouwen en -infrastructuur' groeit in deze periode met iets meer dan 1.400 ha, en de groei van de diensten en commerciële sector bedraagt respectievelijk 1.200 ha en 500 ha. De industrie groeit met 1.000 ha.

We constateren een globale verschuiving van zacht naar hard landgebruik. Deze evolutie is niet uniek in West-Europa. In de SUPERstudie van Espon (van Schie et al., 2020) werd het gewijzigde landgebruik in Europa onderzocht in de periode 2000-2018. In totaal werd 8,6 keer meer land gewijzigd naar een hard landgebruik dan omgekeerd.

Doorheen het Ruimterapport zoomen we regelmatig in op twee casegebieden: het tussengebied Mechelen-Aarschot (casegebied A) en het casegebied Noorderkempen (casegebied B).

Het landgebruik in het centrale deel van het casegebied A is vooral residentieel (Figuur 5). Ten zuiden van deze woonentiteit ligt de Dijle met daarlangs akker- en graslanden. Ten noorden van de centrale woonvlek zien we een meer gemengd landgebruik met heel wat verspreide bebouwing en linten, akker- en graslanden. Het casegebied ligt tussen de stad Mechelen in het westen, en de stad Aarschot in het oosten. Beide steden zijn nog deels in het casegebied opgenomen.

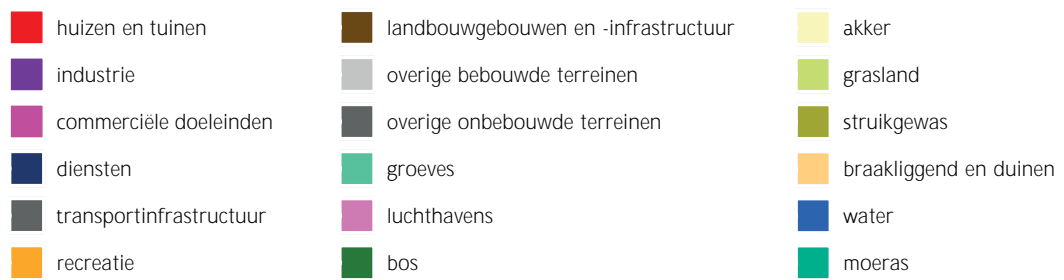
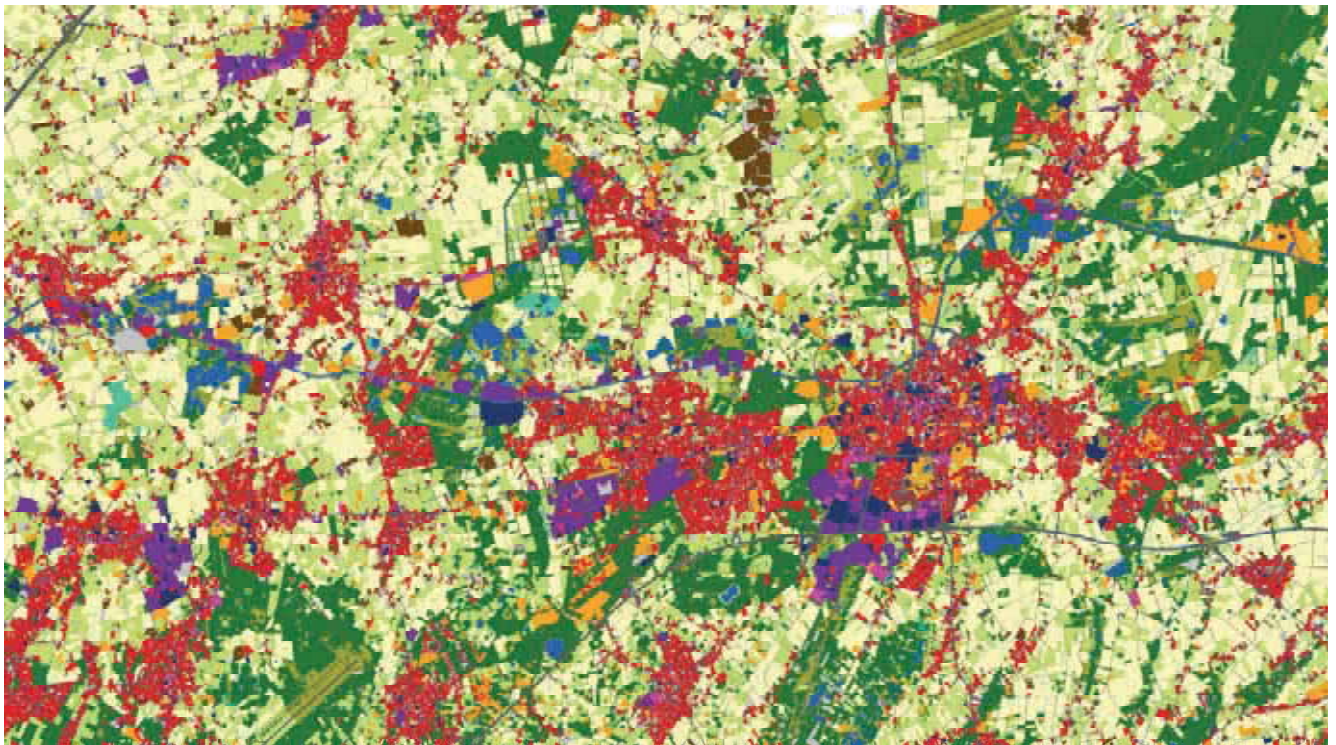
Op Figuur 6 zijn de gebieden waarvan het landgebruik gewijzigd is in de periode 2013-2019 in het zwart aangeduid. Er is een

grote dynamiek binnen het gehele gebied. De korrel van de wijzigingen is eerder klein. Het zijn dus relatief kleine percelen die gewijzigd zijn in landgebruik. De stedelijke gebieden Mechelen en Aarschot zijn niet echt dominant op de kaart. De landgebruikswijzigingen komen zowel in de verstedelijkte delen als in de landelijke delen van het casegebied voor.

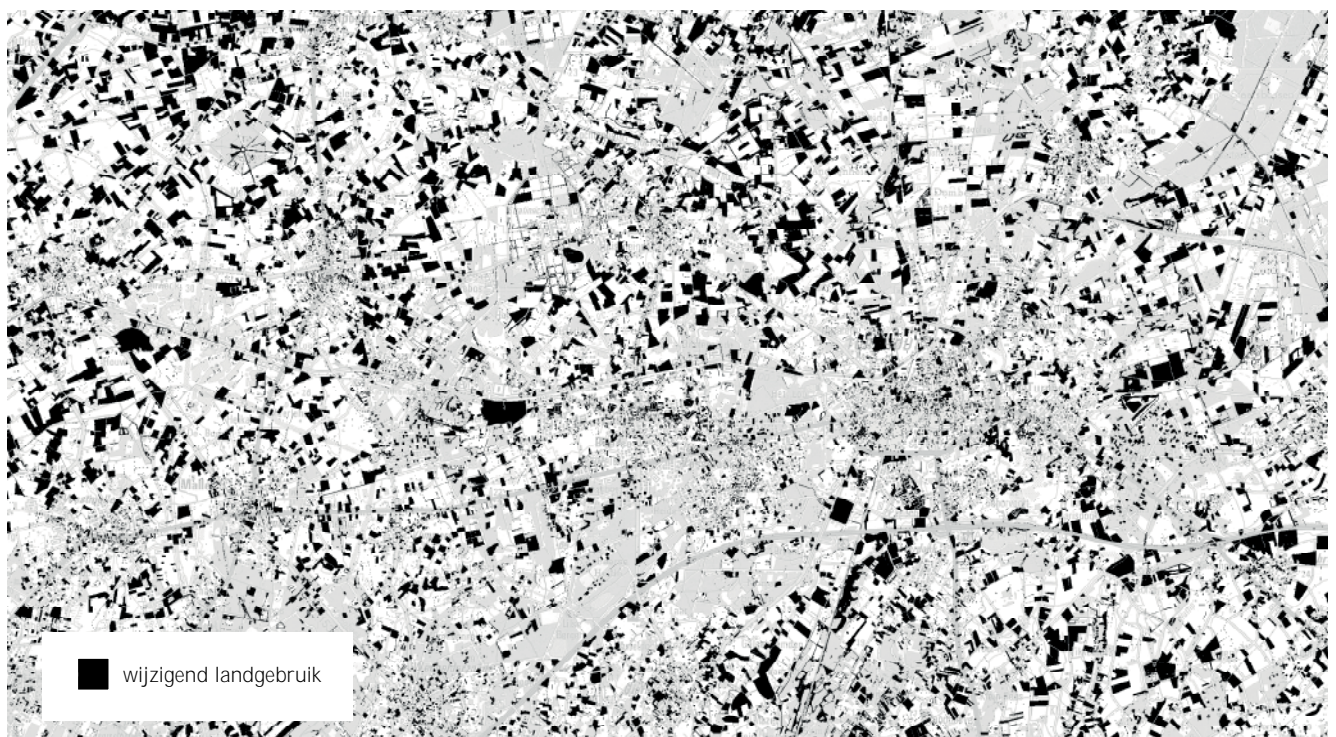
In de harde landgebruikscategorieën merken we vooral op dat het landgebruik voor huisvesting sterk gestegen is in dit casegebied en ook de oppervlakte voor transportinfrastructuur nam toe (+85ha). Voor de niet-urbane landgebruiken zijn de landgebruikverschillen relatief beperkt. De belangrijkste verschuiving betreft een globale afname van het akkerland. Het grasland blijft in totale oppervlakte constant. Deze evolutie wijkt af van de gemiddelde Vlaamse cijfers, en wijst wellicht op het beperkt voorkomen van grootschalige akkerlandbouwbedrijven in dit gebied, en de impact van recreatieve graslanden en verpaarding. Er komt voor circa 30 ha landbouwgebouwen en -infrastructuur bij in dit gebied.

Het landgebruik in casegebied B is erg verschillend van het eerste. Centraal in het gebied zien we de stedelijke regio Turnhout met een meer verscheiden lappendeken van residentieel, economisch en recreatief landgebruik (Figuur 7). De ruimte rondom de stedelijke regio wordt gekenmerkt door grote(re) percelen die gebruikt worden als akkerland of grasland, en minder verspreide bebouwing. In het gebied zijn er ook heel wat grotere watervlaktes.

Figuur 8 toont binnen het casegebied B de gebieden die de afgelopen 6 jaren van landgebruik zijn gewijzigd. Ook in dit gebied werd heel wat landgebruik gewijzigd. Opvallend is dat



FIGUUR 7 // LANDGEBRUIK IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019



FIGUUR 8 // GEWIJZIGD LANDGEBRUIK IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) TUSSEN 2013 EN 2019

de percelen duidelijk groter zijn dan in het eerste casegebied. De wijzigingen situeren zich vooral in het landelijk gebied rondom de stedelijke regio Turnhout.

Ook in het casegebied van de Noorderkempen merken we een toename van het landgebruik voor huisvesting, maar beperkter dan in het andere casegebied. De oppervlakte voor transportinfrastructuur steeg met 69 ha. Veel opvallender zijn de

// Ruimtebeslag

In de Visienota van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is ruimtebeslag gedefinieerd als 'Ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit. Ecoducten over infrastructures en sommige bermstroken en taluds langs (weg)infrastructures behoren volgens de geldende technische definities (2016) ook tot het ruimtebeslag.' (Departement Omgeving, 2018, p. 115). Figuur 9 illustreert het begrip 'ruimtebeslag'.

De term ruimtebeslag verwijst naar wat de Europese Unie definieert als 'settlement area' (European Commission, 2012, p. 41), en wordt door Europa toegepast op het landgebruik in de doelstelling 'no net land take' (European Commission, 2016).

De rasterkaart (10 x 10 m raster) werd geactualiseerd voor 2019 (Figuur 10). De kaart 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 hoofd functie voor recreatie gebruikt worden. De onbebouwde en onverharde delen van grotere recreatieparken worden niet tot het

verschuivingen in de niet-urbane landgebruiken. De oppervlakte aan akkerland neemt met een derde toe in dit gebied. De oppervlakte grasland daalt aanzienlijk. Er komt voor circa 86 ha landbouwgebouwen en -infrastructuur bij in dit gebied. Deze cijfers worden veroorzaakt door veranderingen in de landbouwsector in dit gebied.

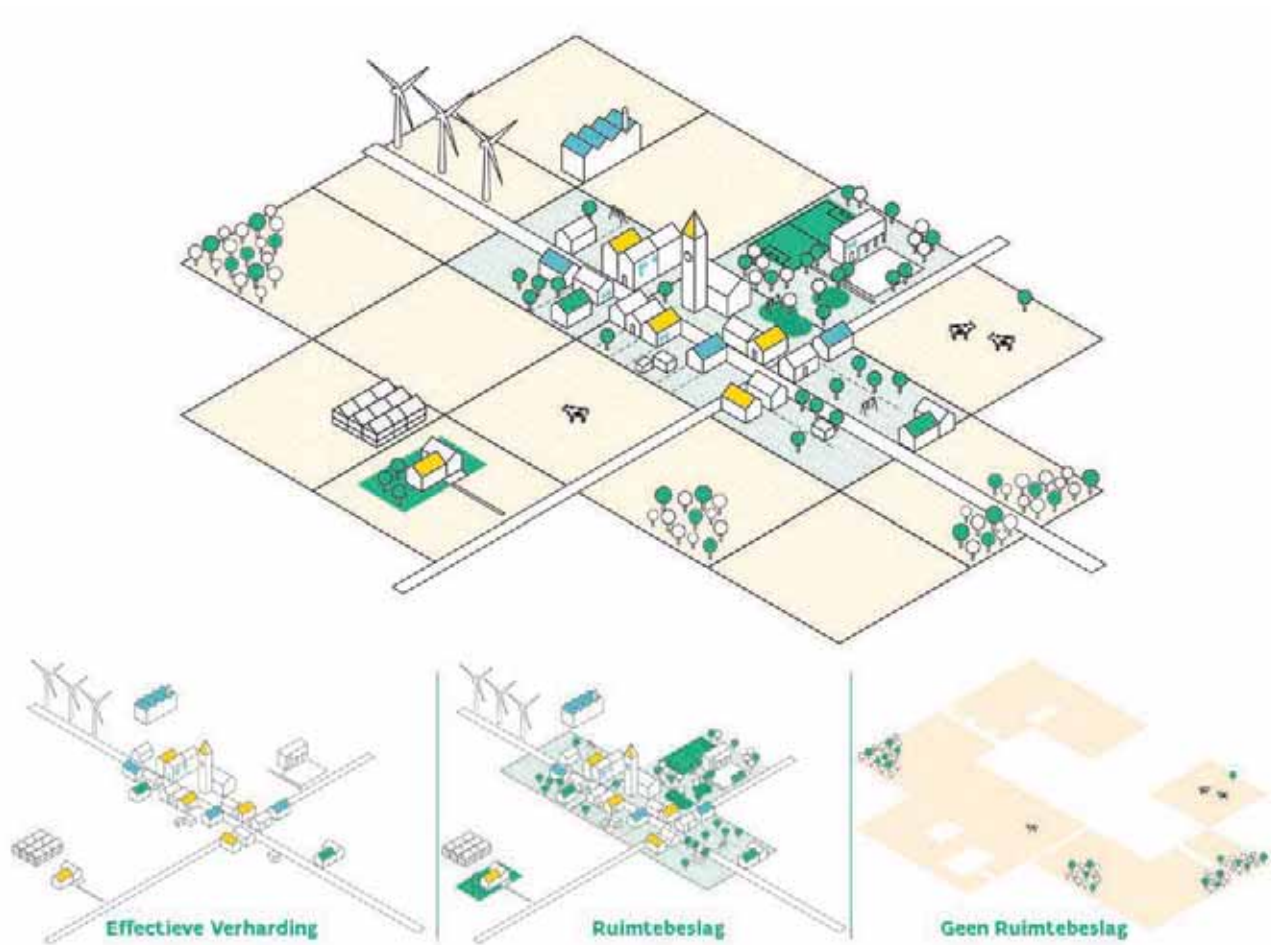
ruimtebeslag gerekend. Ook alle categorieën uit het landgebruiksbestand die voor een afdichting van de bodem zorgen, worden beschouwd als ruimtebeslag (bv. alle gebouwen met een agrarische functie: stallen, serres...). Voor de militaire domeinen en de havens worden maar beperkte zones opgenomen. Zo worden de bebouwde terreinen binnen de militaire domeinen wel opgenomen, maar de oefenterreinen niet, omdat die vaak nog een (half)natuurlijke functie uitoefenen. Volgens de Europese definitie van settlement area waarop de definitie van ruimtebeslag is gebaseerd, behoren waterlichamen niet tot het ruimtebeslag, en dus hier ook niet. (Poelmans, Van Esch, Janssens, & Engelen, 2016).

De oppervlakte ruimtebeslag in 2019 bedraagt 453.488 ha, of 33,3% van het Vlaamse grondgebied (Poelmans et al., 2021). 1ha ruimtebeslag wordt in 2019 gemiddeld door 14,5 mensen of door 6,2 gezinnen bewoond, en heeft een tewerkstellingsdichtheid van 6,6 tewerkgestelden/ha. Zowel de tewerkstellingsdichtheid als de inwonersdichtheid/de gezinsdichtheid zijn licht gestegen ten opzichte van 2013.

Figuur 11 toont het landgebruik binnen het ruimtebeslag. Dit ruimtebeslag omvat de landgebruikscategorieën 'huizen en



De dagelijkse toename van het ruimtebeslag bedraagt gemiddeld 5,1 ha.



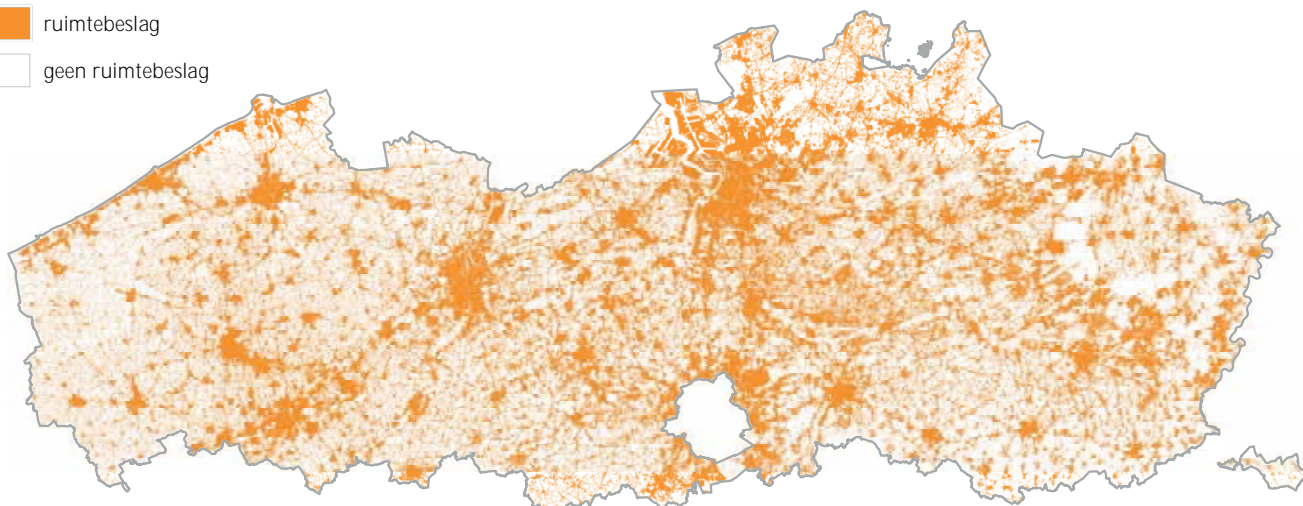
FIGUUR 9 // DE CONCEPTEN RUIMTEBESLAG EN VERHARDING (DEPARTEMENT OMGEVING, 2018, P. 33)

tuinen', 'industrie', 'commerciële doeleinden', 'diensten', 'transportinfrastructuur', 'recreatie en sport', 'landbouwgebouwen en -infrastructuur', 'overige bebouwde terreinen', 'overige onbebouwde terreinen', 'groeves' en 'luchthavens'. Het ruimtebeslag bestaat voor 38% uit huizen en tuinen en voor 18% uit transportinfrastructuur (wegen en spoorwegen). De derde en vierde

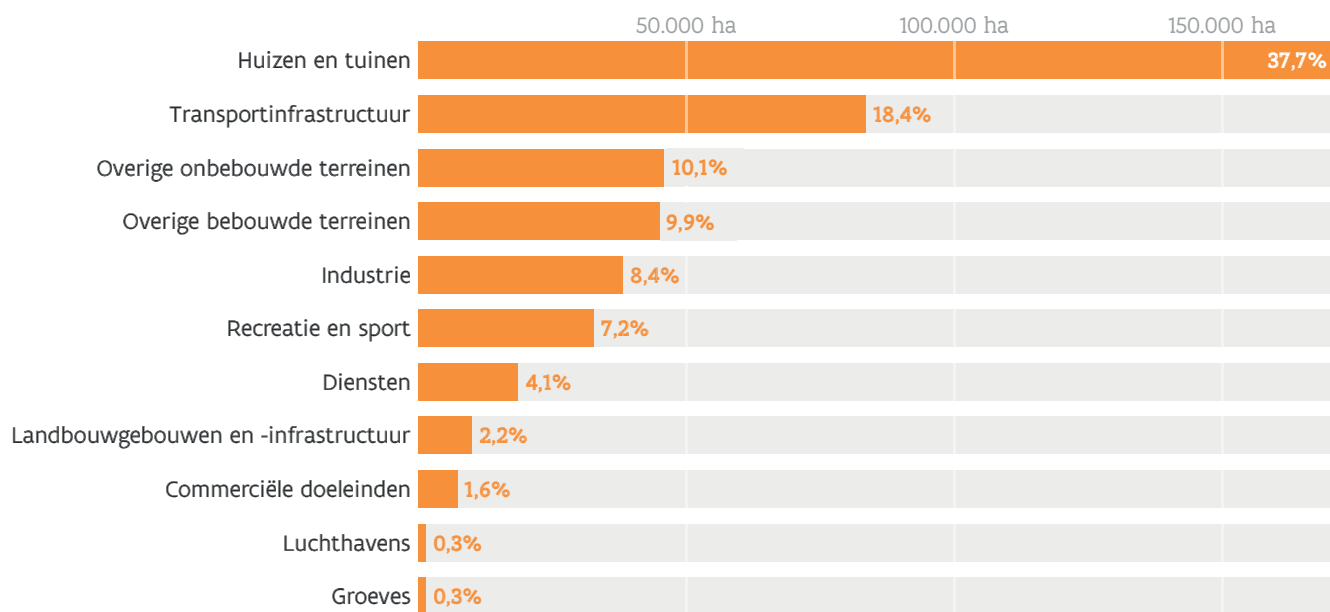
grootste groepen zijn moeilijker te definiëren. Het gaat om de 'overige onbebouwde terreinen' en 'overige bebouwde terreinen' (beide 10% van het ruimtebeslag).

De totale oppervlakte ruimtebeslag in 2013 bedroeg 442.514 ha.⁽²⁾ De oppervlakte ruimtebeslag in 2019 bedraagt 453.488 ha. Het ruimtebeslag is toegenomen met circa 11.000 ha, of 2,5%

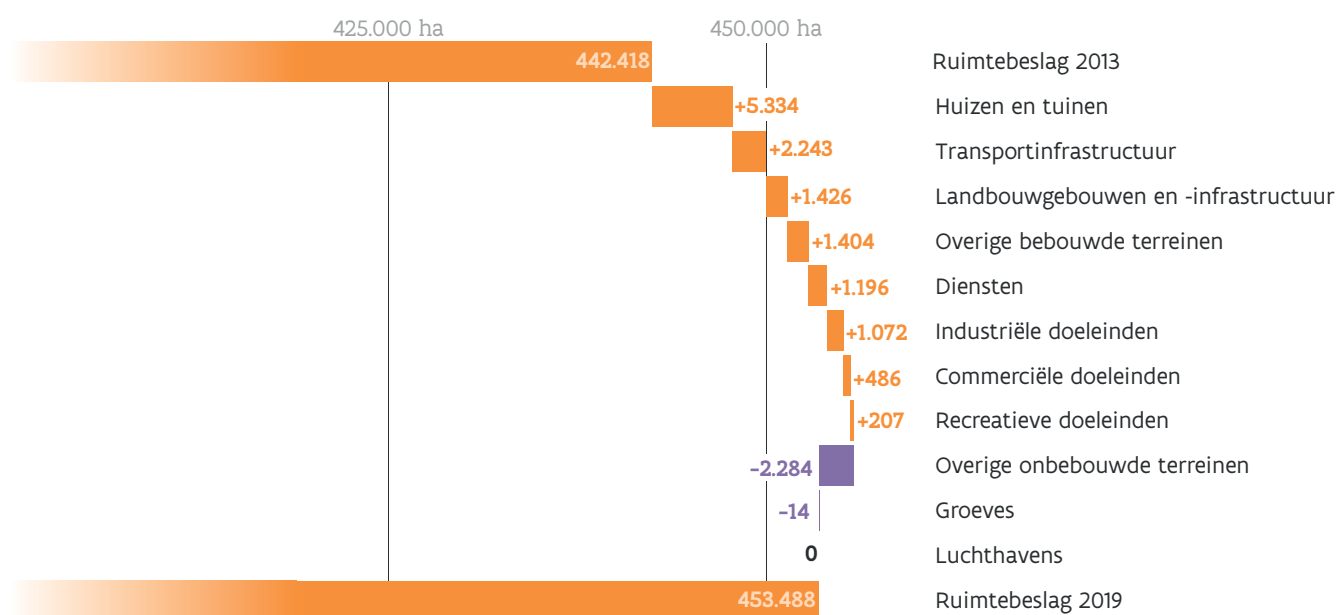
ruimtebeslag
 geen ruimtebeslag



FIGUUR 10 // RUIMTEBESLAG IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 11 // LANDGEBRUIK BINNEN HET RUIMTEBESLAG IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 12 // ABSOLUTE EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK BINNEN HET RUIMTEBESLAG IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019

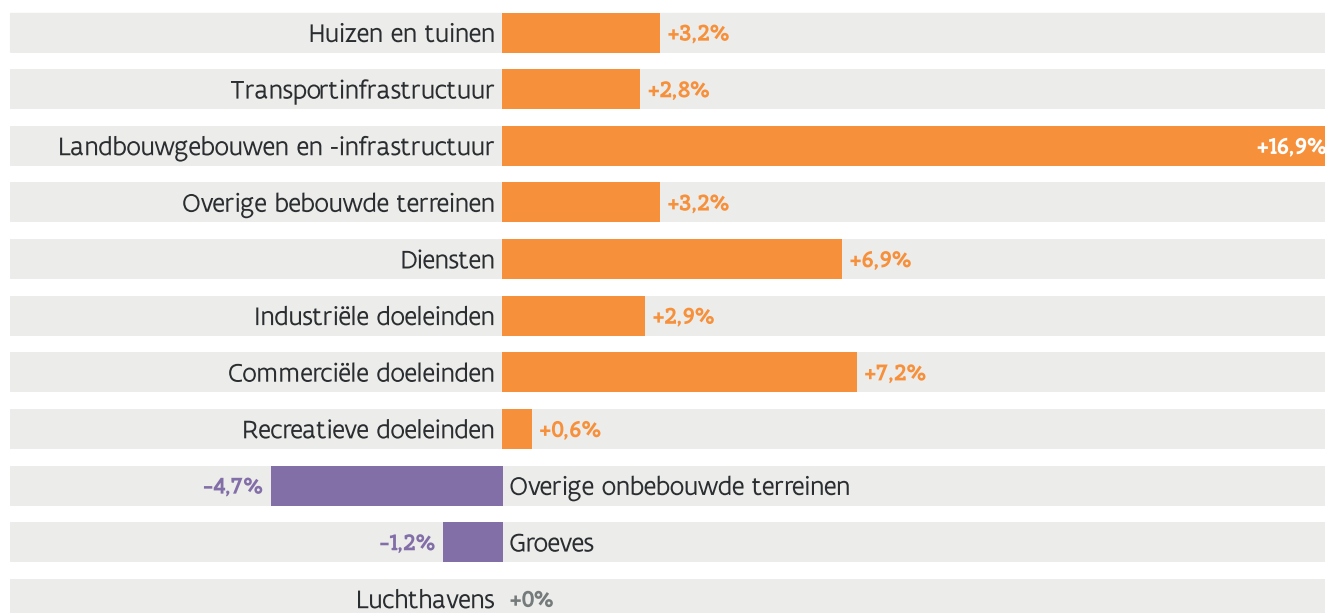
(Figuur 12). De toename van het ruimtebeslag in de periode 2013-2019 bedraagt gemiddeld 5,1 ha/dag (Poelmans et al., 2021). Poelmans en Engelen (2014) onderzochten de evolutie van het ruimtebeslag in het verleden. Ze maakten hiervoor gebruik van een lichtjes verschillende definitie van ruimtebeslag ('ruimtebeslag' = totaal van de bebouwde percelen, volgens het Kadasterregister). Op basis van deze databank is de langst lopende volledige tijdsreeks beschikbaar (jaarlijkse gegevens voor periode 1982- 2013). Het 'ruimtebeslag' kende een relatief grote groei per dag in de periode 1985-1996, gevolgd door een afname van de groei in de periode 1997-2002 en opnieuw een

stabilisatie op een lagere groeisnelheid in de periode 2002-2013. Over de gehele periode 1985-2013 groeide het ruimtebeslag met 9 ha/dag. De aangroei van het ruimtebeslag in de periode 2013-2019 is merkbaar lager.

De groei van het ruimtebeslag komt in Vlaanderen zowat overal voor. Het gaat hoofdzakelijk over vele kleine percelen met extra ruimtebeslag die sterk verspreid voorkomen. Ook gebieden waar er ruimtebeslag is 'verdwenen' in de periode 2013-2019 vertonen een grote spreiding in Vlaanderen.⁽³⁾ Verder in dit hoofdstuk komen we bij de bespreking van de typologieën in detail terug op de evolutie van het ruimtebeslag.



De categorie 'landbouwgebouwen en -infrastructuur' groeide met 1.400 ha.



FIGUUR 13 // RELATIEVE EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK BINNEN HET RUIMTEBESLAG IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019

Als we de absolute groei van het ruimtebeslag voor de periode 2013-2019 bekijken, dan stellen we vast dat de grootste groei zit in de oppervlakte die is ingenomen door 'huizen en tuinen' (+5.300 ha), transportinfrastructuur (+2.200 ha) en 'landbouwgebouwen en -infrastructuur' (+1.400 ha). De bebouwde oppervlakte en de oppervlakte voor infrastructuur namen toe, ten koste van de groene ruimte binnen het ruimtebeslag. Dit betekent dat er binnen het ruimtebeslag een zekere verdichting

plaatsvindt en dat de groene ruimte onder druk komt te staan. In relatieve termen is de groei het grootst in de categorieën 'landbouwgebouwen en -infrastructuur' (+17%), commerciële doeleinden (+7%) en diensten (+7%) (Figuur 13). Vooral de groei in 'landbouwgebouwen en -infrastructuur' valt op, omdat deze vooral plaatsvindt in het landelijk deel van Vlaanderen en buiten de harde bestemmingen van het gewestplan.



FOTO: MARC SOUBRON

Dagelijks komen er 270 gebouwen bij.

// Verharding

‘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’ (Jones et al., 2012, p. 19).

In het Ruimterapport 2018 rapporteerden we over de verharding op basis van cijfers van Informatie Vlaanderen die gebaseerd zijn op analyses van de bodemafdekkingskaart. De bodemafdekkingskaart (BAK) is een gebiedsdekkende rasterkaart voor Vlaanderen (5mx5m rastercel), waarin voor elke cel een percentage afdekking is aangegeven. De verharding in Vlaanderen bedroeg 14% in 2012.

Het Departement Omgeving ontwikkelde een statistische methode om de verharding in Vlaanderen te bepalen op basis van een aselechte steekproef. Deze methode heeft als voordeel dat voor de verharding in Vlaanderen een globaal cijfer wordt bekomen én een betrouwbaarheidsinterval (Pieters, Willems, Brems, Vanacker, & Pisman, 2021a). De verharding volgens luchtfoto’s op 4.500 locaties werd door drie experts onafhankelijk beoordeeld. De te beoordelen locaties werden at random gekozen op de in de winter gemaakte middenschalige orthofoto’s van 2012, 2015, en 2018. Elke zone komt overeen met 10x10m², maar om voldoende context mee te geven over het te beoordelen gebied werd een groter gebied getoond, namelijk 50x50m². De respondenten gaven scores aan de verharding op de sites: 0%, tussen 0% en 50%, tussen 50% en 100%, 100%.

Het is niet mogelijk om met deze methodiek tot een kaart te komen met de lokalisatie van de verharding in Vlaanderen. De methode is niet vergelijkbaar met de methode van Digitaal

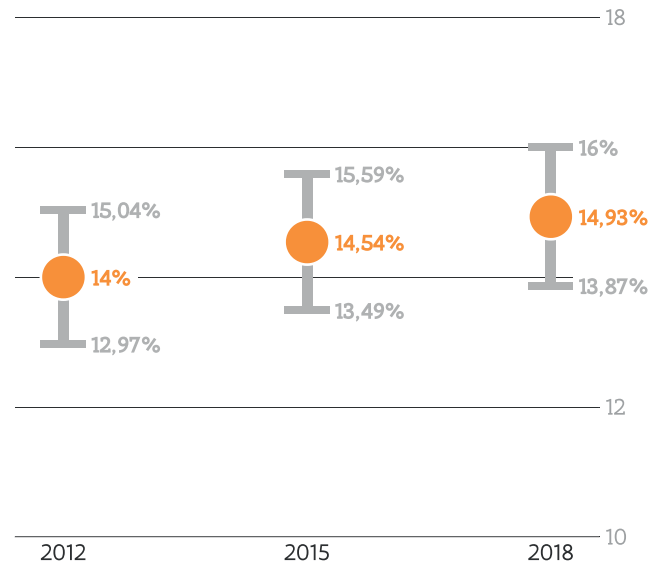
Informatie Vlaanderen. De resultaten voor het jaar 2012 zijn echter heel gelijklopend. In Figuur 14 is de evolutie van de verharding in de periode 2012-2015-2018 weergegeven. De verhardingsgraad neemt toe van 14% in 2012 tot 14,54% in 2015 en tot 14,93% in 2018.

Ondertussen werd de BAK-kaart door Digitaal Vlaanderen geactualiseerd voor 2015 en 2018 (Informatie Vlaanderen, 2021). De verharding in Vlaanderen neemt continu toe:

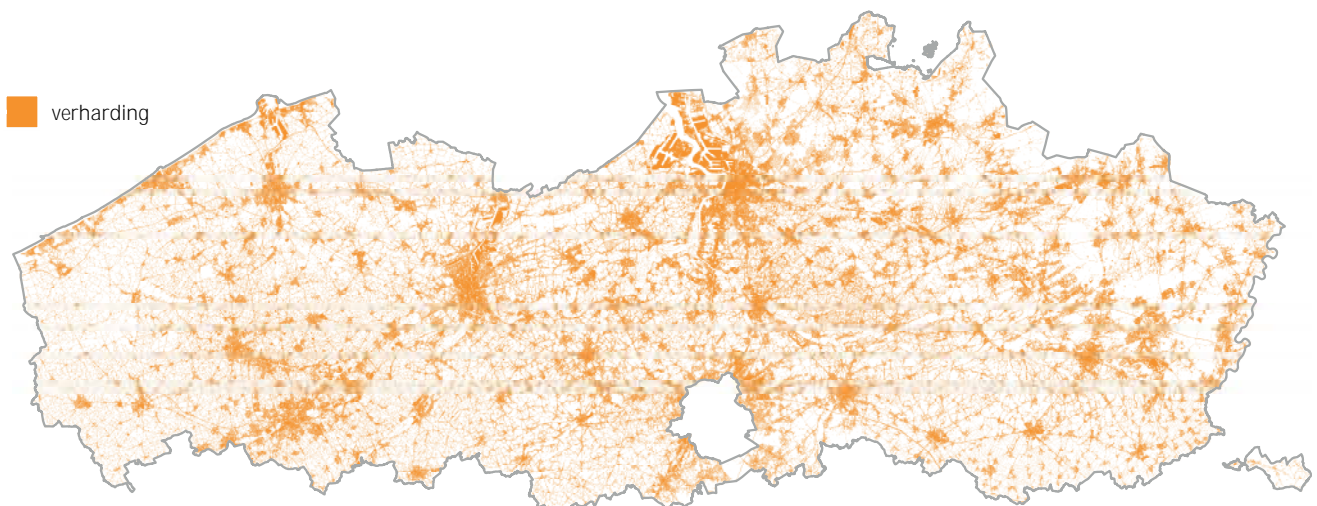
- 14,33% verharding in 2012 ($\pm 0,50\%$)
- 14,85% verharding in 2015 ($\pm 0,52\%$)
- 15,40% verharding in 2018 ($\pm 0,50\%$)

Bij deze verhardingscijfers hoort een verhardingskaart (Figuur 15). De oppervlakte die is weergegeven op de kaart, klopt echter niet exact met de globale cijfers van verharding. De kaart werd bekomen door middel van rastersegmentatieclassificatie van orthofotobeelden (zomervlucht uit 2018) met een resolutie van 1m, en werd nadien gevalideerd. Deze validatie geeft een indicatie van hoe goed de kaarten de werkelijke situatie weergeven. Een validatie is nodig om de accuraatheid van de data te bepalen, om een oppervlakte te schatten per klasse, en om de grootte van het betrouwbaarheidsinterval op deze oppervlakte-schattingen te bepalen. Op basis van deze validatie kunnen rasteroppervlaktes bijgestuurd worden naar een oppervlakteschatting met een bijhorend betrouwbaarheidsinterval. De oppervlaktes op de kaart zijn lager dan de globale cijfers op Vlaams niveau. Dit maakt het moeilijk om op detailniveau, bijvoorbeeld voor deelgebieden binnen Vlaanderen, inschattingen te maken van de verhardingsgraad.

Verder onderzoek is nodig om op termijn over een accurate kaart te kunnen beschikken met de verharding van Vlaanderen, en om de verharding maar ook de ontharding op terrein te kunnen monitoren.



FIGUUR 14 // EVOLUTIE VAN DE VERHARDING IN VLAANDEREN
o.b.v. een statistische methode



FIGUUR 15 // VERHARDING IN VLAANDEREN IN 2019 O.B.V. DIGITAAL VLAANDEREN

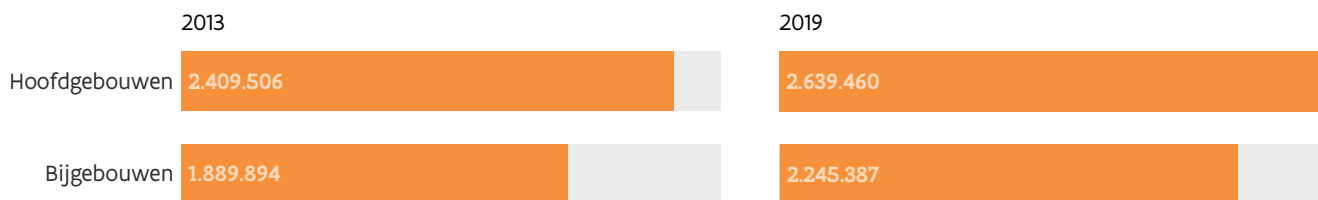
// Bebouwing

De bebouwing in Vlaanderen is de som van alle oppervlaktes ingenomen door 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-onderkerelde terrassen, standbeelden (Informatie Vlaanderen, 2013). Voor de analyses werden ook de zogenaamde 'kunstwerken' als gebouwen opgenomen. Het gaat dan om koeltorens, watertorens e.d. die opgenomen zijn in de CADGIS-databank.⁽⁴⁾ De analyse maakt een onderscheid tussen hoofd- en bijgebouwen. Het hoofdgebouw is het belangrijkste van een groep van gebouwen binnen eenzelfde gebruik perceel. De aanwezigheid 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 gebruik perceel zonder hoofdgebouw. De totale oppervlakte van de bebouwing in Vlaanderen in 2019 bedraagt 80.820 ha, wat betekent dat circa 5,9% van Vlaanderen is ingenomen door gebouwen. Ter vergelijking: 14,9% van Vlaanderen is verhard. Dit betekent dat dus ongeveer 9% van Vlaanderen wel verhard, maar niet bebouwd is.

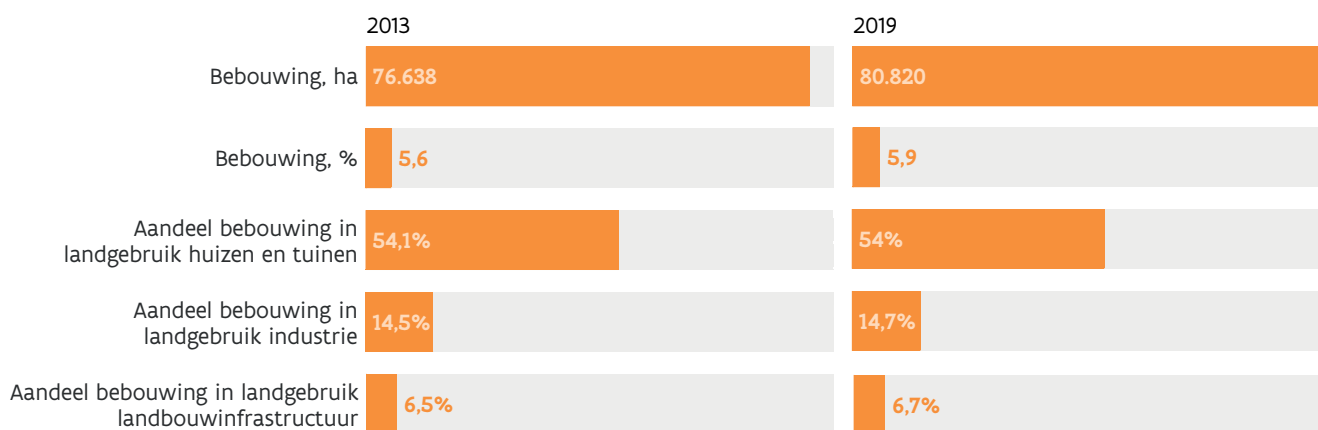
In 2013 was 5,6% van de oppervlakte van Vlaanderen ingenomen door gebouwen, goed voor 76.638 ha. In 2019 is dit toegenomen tot 5,9%. Er werden ongeveer 230.000 hoofdgebouwen en 360.000 bijgebouwen opgericht in de periode 2013-2019 (Figuur 16). Dit betekent dat het gebouwenbestand met 14% is toegenomen, of dat er jaarlijks 100.000 bijkomende gebouwen worden opgericht (270 gebouwen/dag). Er zijn vooral gebouwen bijgekomen in de landgebruikscategorieën industrie en landbouwinfrastructuur (Figuur 17).

Op Figuur 18 en Figuur 19 is de evolutie van de bebouwing in de periode 2013-2019 in de twee casegebieden weergegeven.

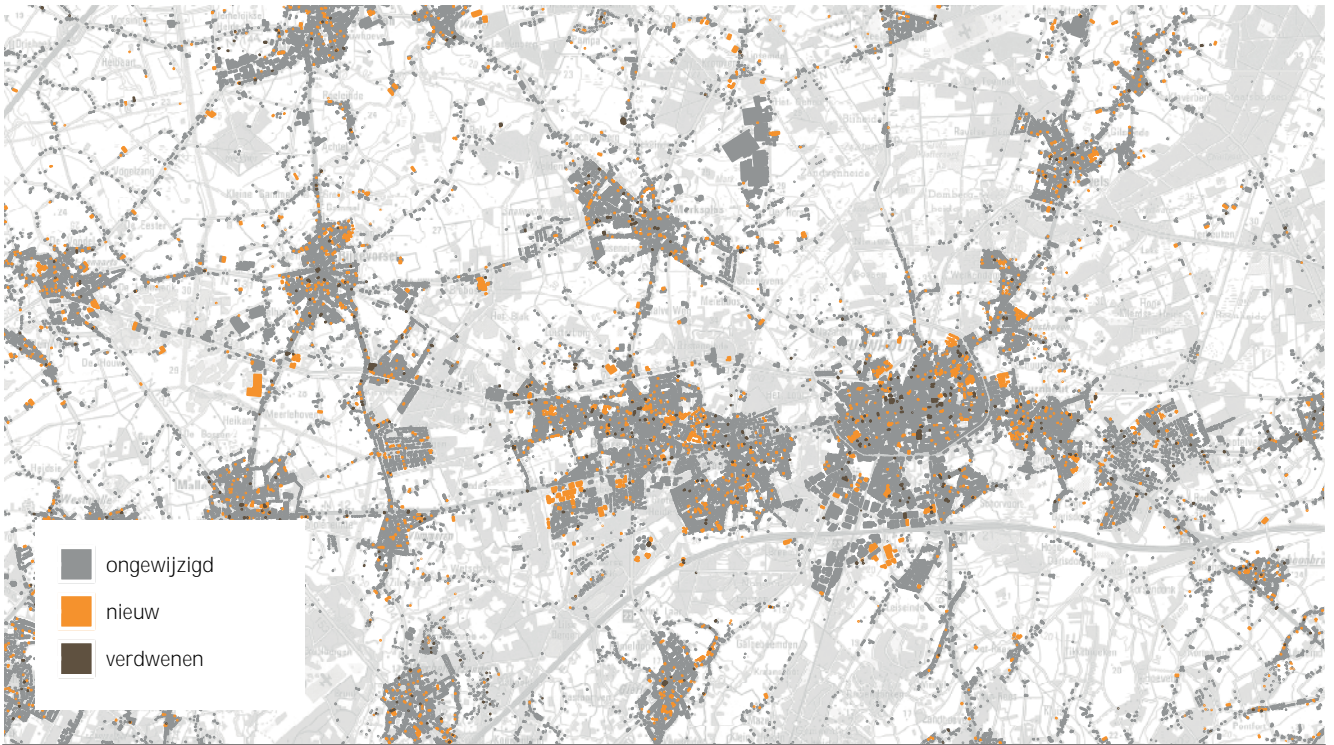
In het casegebied Noorderkempen merken we veel percelen op met nieuwe bebouwing. Deze recent bebouwde percelen bevinden zich vooral nabij de kernen. Hier en daar zien we grote, nieuwe constructies in het tussenliggende open gebied. Dit zijn vermoedelijk nieuwe landbouwgerelateerde constructies, zoals serres en opslagruimten, die in deze regio wel meer voorkomen. Het patroon van de evolutie van bebouwing in het casegebied tussengebied Mechelen-Aarschot ziet er anders uit. Ook hier zien we heel wat nieuwe bebouwing. De nieuwe bebouwing heeft een kleinere korrel, en komt meer verspreid over het gebied voor.



FIGUUR 16 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL GEBOUWEN IN VLAANDEREN



FIGUUR 17 // EVOLUTIE VAN DE BEBOUWING BINNEN HET LANDGEBRUIK IN VLAANDEREN



FIGUUR 18 // EVOLUTIE VAN DE BEBOUWING IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) TUSSEN 2013 EN 2019



FIGUUR 19 // EVOLUTIE VAN DE BEBOUWING IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) TUSSEN 2013 EN 2019

HISTORISCHE EVOLUTIE VAN BEBOUWING 1881-2021

We analyseerden de bebouwingsevolutie over een periode van meer dan 100 jaar aan de hand van topografische kaartreeksen van het Nationaal Geografisch Instituut van de karteringsperiodes 1881-1904, 1904-1939, 1952-1969 en 1969-1989 (Pieters, Niessen, et al., 2021). De historische kaartreeksen zijn geen momentopnames, maar verwijzen naar een periode van registratie die meerdere jaren in beslag heeft genomen (vaak meer dan 20 jaar). We benoemen de vier periodes dan ook als 1881-1904 = overgang 19e naar 20e eeuw, 1904-1939 = begin 20e eeuw tot aan WOII, 1952-1969 = wederopbouw na WOII, 1969-1989 = jaren 70 en 80, 1989-2010 = laatste 30 jaar.



VOORBEELDEN VAN UITSNEDES UIT DE TOPOGRAFISCHE KAARTEN UIT V.L.N.R. 1881-1904, 1904-1939, 1952-1969 EN 1969-1989

We maakten gebruik van beeldherkenning en Artificial Intelligence (AI) om een deel van deze kaarten, meer in het bijzonder de legende-elementen die verwijzen naar bebouwing, als vectorbestanden te produceren. De combinatie van beeldherkenning en AI leverde interessante resultaten op. Handmatig werd de bebouwing op delen van de kaart (uitsnedes van 256 x 256m) in verschillende runs gevectoriseerd of werden suggesties van de computer over bebouwing gecheckt en gecorrigeerd. Dezelfde gebieden werden door meerdere personen gecheckt om foute interpretaties te vermijden.

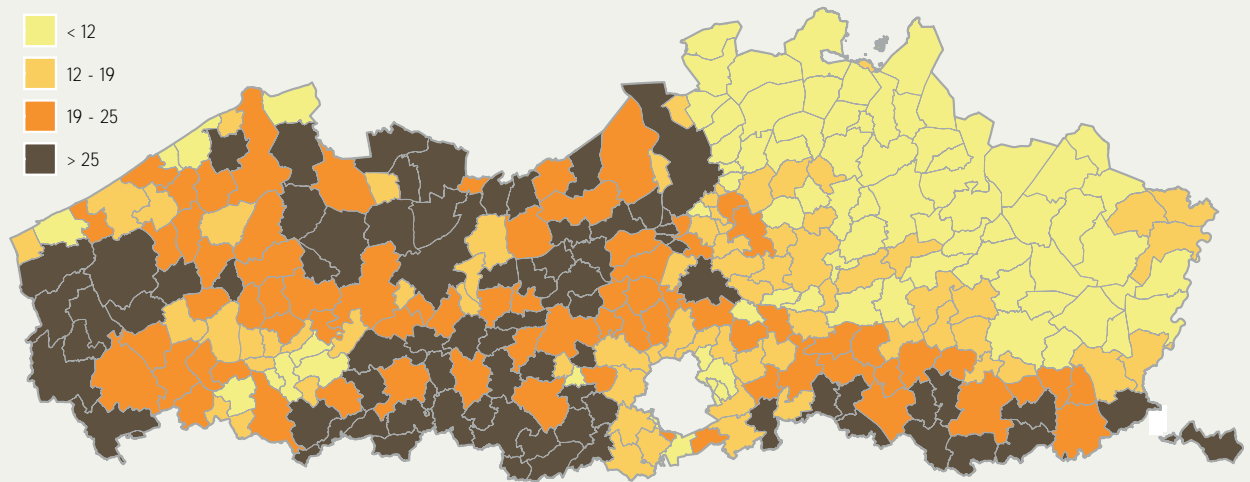
Deze methodiek heeft uiteraard beperkingen.

- De nauwkeurigheid van de (bebouwing op de) historische topografische kaarten is beperkt. De historische kaarten werden handmatig ingetekend, en ook de terreinregistratie gebeurde met de toenmalig beschikbare technieken en nam meerdere jaren in beslag. In dunbebouwde gebieden werden op de kaarten individuele gebouwen ingetekend, en bovendien zijn dat vaak ook generaliseringen. In de stadskernen of grotere dorpen werden anderzijds vaak volledige bouwblokken als bebouwd ingetekend.
- De legendes en tekenstijl van de verschillende kaarten zijn niet volledig gelijk, hoewel de verschillen relatief beperkt zijn.
- Bepaalde types gebouwen zijn symbolisch weergegeven op de kaarten (kerken, molens...) en dus niet in oppervlakte meegenomen. De impact hiervan op de oppervlakte bebouwing in de geanalyseerde tijdperiode is beperkt, omdat dit vaak historische gebouwen zijn waarvan de oppervlakte niet wijzigt in de onderzochte periode.

Uit deze AI-toepassing blijkt dat rond de eeuwwisseling van de 19e naar de 20e eeuw amper circa 20% van de huidige bebouwde oppervlakte bebouwd was. 50% van de bebouwde oppervlakte in Vlaanderen dateert van de jaren 70-80 en later. Dit komt overeen met de cijfers uit de kadastrale statistiek (beschikbaar bij Statbel). Hieruit blijkt dat 47% van de gebouwen in Vlaanderen gebouwd is na 1971.

Figuur 20 geeft per gemeente het aandeel van de historische bebouwing (topokaart 1881-1904) weer, ten opzichte van de totale bebouwde oppervlakte in 2019. Op deze kaart is een duidelijke oost-westgradiënt te zien. Het westelijk deel van Vlaanderen was rond de eeuwwisseling (1900) al meer bebouwd dan het oostelijk deel. Ook het zuidelijk deel van Limburg heeft heel wat oudere bebouwing. Het patroon van de steden is divers. Sommige steden, zoals Gent en Mechelen, groeiden in de afgelopen eeuw slechts beperkt. Andere centrumsteden, zoals Roeselare, Hasselt en Genk, hebben veel meer recente bebouwing.

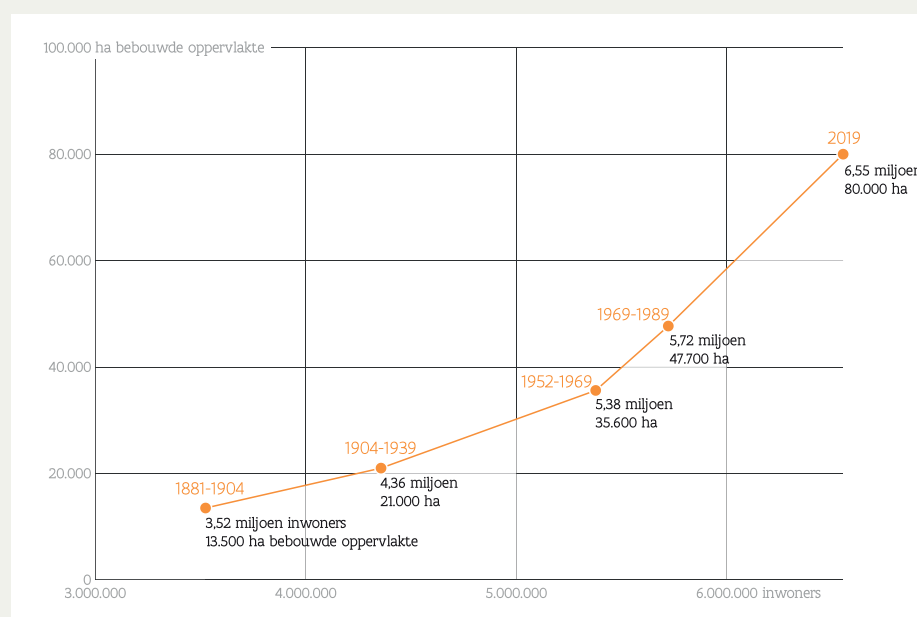




FIGUUR 20 // AANDEEL VAN DE BEBOUWDE OPPERVLAKTE IN 1881-1904 T.O.V. DE TOTALE BEBOUWDE OPPERVLAKTE IN 2019 PER GEMEENTE IN VLAANDEREN (IN %)

Figuur 21 toont de evolutie van de bebouwde oppervlakte in ha op de vier historische kaartreeksen en de bebouwde oppervlakte in Vlaanderen in 2019 in relatie tot de evolutie van het inwonersaantal in Vlaanderen. De bebouwde oppervlakte neemt, niet onverwacht, continu toe. Ook het inwonersaantal neemt toe, maar minder sterk. Uiteraard verwijzen we naar het geheel van de bebouwde oppervlakte en niet enkel naar de oppervlakte van de woningen van de inwoners.

Wanneer we de jaarlijkse toename in de verschillende periodes berekenen, dan komen we op een jaarlijkse toename van respectievelijk 211 ha (1904-1939), 491 ha (1939-1969), 605 ha (1969-1989) en 1.078 ha (1989-2019). Ook de bevolkingstoename fluctueert in deze periode (Hertogen J., s.d.). Uitgedrukt per bijkomende inwoner komen we tot de volgende conclusie. In de periode van de eeuwwisseling van de 19e naar de 20e eeuw tot aan WOII had 1 extra inwoner in Vlaanderen 89m² bebouwde oppervlakte ter beschikking. Tijdens de wederopbouw na WOII nam de bebouwde oppervlakte per extra inwoner toe tot 144 m². Deze extra ruimte-inname door bebouwing groeide in de jaren 70 en 80 tot 351m² per bijkomende inwoner. De laatste 30 jaar zien we nog een verdere toename van de bebouwde oppervlakte met 389 m² per persoon, het hoogste cijfer uit de reeks. Dit betekent dat de laatste 30 jaar een bijkomende inwoner vier keer zoveel bebouwde oppervlakte inneemt als circa 100 jaar geleden.



FIGUUR 21 // EVOLUTIE VAN DE BEBOUWDE OPPERVLAKTE T.O.V. HET AANTAL INWONERS

RUIMTELIJKE TYPOLOGIEËN

Nadat we de kernbegrippen hebben besproken, analyseren we Vlaanderen verder vanuit het perspectief van de ruimtelijke typologieën. Deze ruimtelijke typologieën hebben niet tot doel om direct toepasbaar te zijn voor het ruimtelijk beleid, maar fungeren als analyse-niveau om uitspraken over verschillende thematische indicatoren in een ruimtelijke context te kunnen kaderen. Ze tonen de diversiteit in Vlaanderen op kaart en met bijpassende indicatoren per type.

We ontwikkelden in het Ruimterapport 2018 twee typologieën: een verstedelijkingstypologie VRL (verstedelijkt-randstedelijk-landelijk) en een morfologische bebouwingstypologie KLV

(kern-lint-verspreid). In het tweede Ruimterapport geven we de evoluties binnen deze typologieën weer. De verstedelijkingstypologie laat toe om de verstedelijking van Vlaanderen te beschrijven. De KLV-typologie maakt het mogelijk in te zoomen op de evolutie van de verlinting in Vlaanderen, of op het fenomeen van kernverdichting. Zoals eerder aangegeven ontwikkelden we een nieuwe typologie voor de open ruimte van Vlaanderen, die inzichten geeft in de versnippering van Vlaanderen. Ook voor deze typologie rekenden we terug in de tijd zodat we evoluties kunnen weergeven.

// Typologie Verstedelijkt-randstedelijk-landelijk Vlaanderen

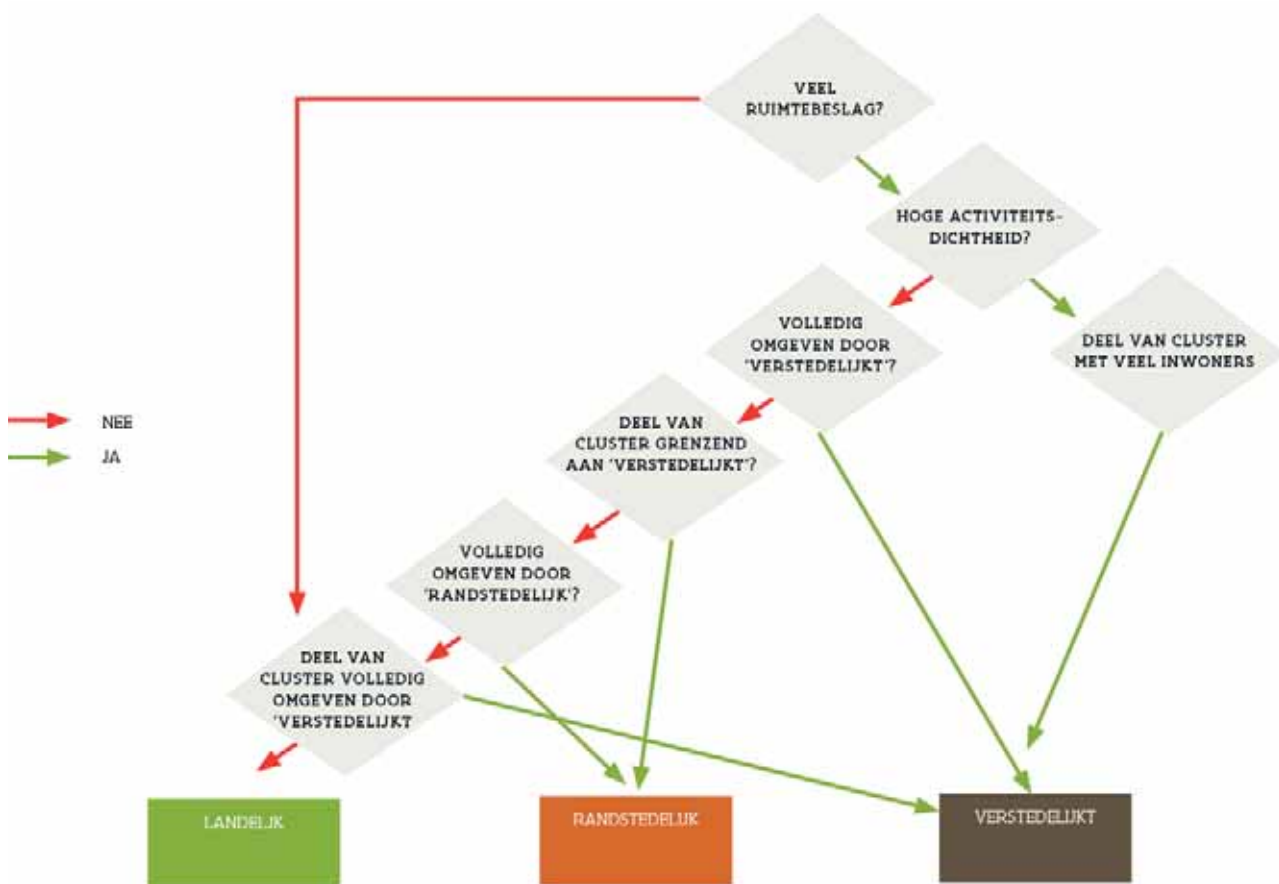
In het Ruimterapport 2018 is een typologie uitgewerkt, op het niveau van de statistische sector,⁽⁵⁾ die een indicatie geeft van de verstedelijking van Vlaanderen. De globale redenering is weergegeven in Figuur 22.

De statistische sectoren worden ingedeeld in drie types, namelijk 'verstedelijkt', 'randstedelijk' of 'landelijk', aan de hand van een algoritme dat enerzijds rekening houdt met een aantal kenmerken op het niveau van de individuele statistische sectoren,

en anderzijds met het al dan niet aanliggend zijn van de sectoren. De gehanteerde kenmerken per sector zijn ruimtebeslag, tewerkstellingsdichtheid, inwonersdichtheid en aantal inwoners per cluster. Per kenmerk wordt een drempelwaarde ingesteld op basis van overleg met experts.

Het verstedelijkt deel van Vlaanderen wordt gekenmerkt door:

- hoog ruimtebeslag ($\geq 32,5\%$, dus meer dan het gemiddelde van Vlaanderen in 2013);



FIGUUR 22 // BESLISSINGSBOOM VOOR DE OPEDELING IN VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN (Pisman et al., 2018)

	Verstedelijkt 2019	Randstedelijk 2019	Landelijk 2019
Verstedelijkt 2013	1.953	54	0
Randstedelijk 2013	93	1.957	16
Landelijk 2013	2	142	4.965

FIGUUR 23 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL STATISTISCHE SECTOREN IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN

- hoge activiteitsgraad: hoge bevolkingsdichtheid en/of hoge tewerkstellingsdichtheid (bevolkingsdichtheid);
- aaneengesloten, verstedelijkte clusters met minimaal 15.000 inwoners.

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

- hoog ruimtebeslag;
- lage activiteitsgraad dus, beneden de grenswaarden die gelden voor hoge activiteitsgraad;
- aaneengesloten clusters die grenzen aan het verstedelijkt deel.

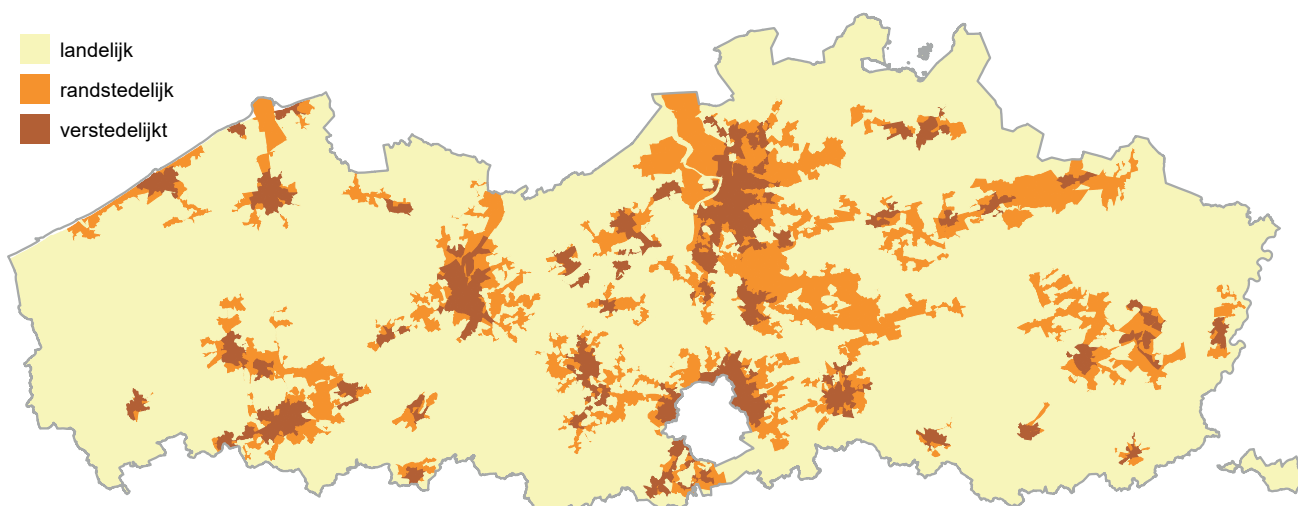
Het landelijk deel van Vlaanderen heeft minstens één van de volgende kenmerken:

- laag ruimtebeslag (<32,5%);
- hoog ruimtebeslag en hoge activiteitsgraad, maar behoort niet tot een verstedelijkte cluster met minimaal 15.000 inwoners;
- hoog ruimtebeslag en lage activiteitsgraad en grenst niet aan een verstedelijkt deel.

De analyse van de verstedelijking van Vlaanderen werd geactualiseerd voor het toestandjaar 2019 (Poelmans et al., 2020). De drempelwaarde voor ruimtebeslag is vastgelegd op 32,5%, dat is

het percentage ruimtebeslag in Vlaanderen in 2013 (Poelmans et al., 2021). Deze drempelwaarde wordt constant gehouden voor de berekeningen van zowel 2013 als deze van 2016 en 2019. Op die manier kunnen de evoluties die optreden ten opzichte van 2013 beter in beeld gebracht worden. Voor de inwonersdichtheid is de drempelwaarde vastgelegd op 13,5 inwoners per ha. Voor de tewerkstellingsdichtheid is de drempelwaarde vastgelegd op 10 werkplekken per ha. Wanneer statistische sectoren hoger dan de drempelwaarde scoren voor bevolkingsdichtheid of tewerkstellingsdichtheid, dan spreken we van sectoren met een hoge activiteitsgraad. Verstedelijkte sectoren hebben een hoge activiteitsgraad (of zijn omringd door sectoren met een hoge activiteitsgraad). Een cluster van aaneengrenzende statistische sectoren met verstedelijkte kenmerken wordt als 'verstedelijkt' beschouwd als het totale aantal inwoners binnen de cluster van sectoren boven de drempelwaarde van 15.000 inwoners ligt.

De belangrijkste indicatoren die de basis vormen van deze typologie zijn dus: ruimtebeslag, inwonersdichtheid en tewerkstellingsdichtheid. Deze indicatoren evolueerden in de periode 2013-2019 waardoor ook bepaalde statistische sectoren van categorie zijn gewijzigd. Globaal nam het aantal huishoudens van Vlaanderen toe (+124.000 huishoudens 2013-2019), en ook het aantal tewerkgestelden steeg (beroepsactieve bevolking tussen 20 en 64 jaar + 1,2% 2013-2019). Het ruimtebeslag steeg van



FIGUUR 24 // VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN IN 2019

32,5% in 2013 naar 33,3% in 2019.

Zoals in Figuur 23 aangegeven is het aantal statistische sectoren dat tussen 2013 en 2019 van typologie wijzigt relatief beperkt. In een statistische sector die wijzigt naar verstedelijkt, verhoogt de activiteitsgraad (meer inwoners of tewerkgestelden in de sector) of de totale cluster stijgt boven de 15.000 inwoners (zoals in Sint-Genesius-Rode). Een statistische sector die verandert

van landelijk naar randstedelijk, wordt gekenmerkt door meer ruimtebeslag (hoger dan de drempelwaarde van 32,5%). 303 statistische sectoren, of circa 3% van alle statistische sectoren in Vlaanderen, verandert van typologie. Een kwart van de statistische sectoren wijzigt naar een meer landelijke typologie, drie kwart wijzigt naar een meer verstedelijkte categorie.

Figuur 24 toont het finale resultaat voor 2019.

	Verstedelijkt 2013	Verstedelijkt 2019
Oppervlakte (ha)	90.250	93.250
Oppervlakte (% Vlaanderen)	6,6	6,8
Bebouwing (% Vlaanderen)	1,5	1,5
Bebouwing (% verstedelijkt)	22,2	22,5
Ruimtebeslag (% van Vlaanderen)	5,7	5,9
Ruimtebeslag (% van verstedelijkt)	85,9	86,2
Aantal inwoners	2.576.600	2.707.900
% inwoners	40,4	41,1
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	28,6	29,0
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkgestelden/ha)	15,5	16,2

FIGUUR 25 // KENGETALLEN VAN HET VERSTEDELIJKT GEBIED IN VLAANDEREN

	Randstedelijk 2013	Randstedelijk 2019
Oppervlakte (ha)	183.350	196.400
Oppervlakte (% Vlaanderen)	13,5	14,4
Bebouwing (% Vlaanderen)	1,4	1,5
Bebouwing (% randstedelijk)	10,1	10,5
Ruimtebeslag (% van Vlaanderen)	8,4	8,9
Ruimtebeslag (% van randstedelijk)	60,5	61,7
Aantal inwoners	1.372.500	1.474.200
% inwoners	21,5	22,4
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	7,5	7,5
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkgestelden/ha)	3,2	3,3

FIGUUR 26 // KENGETALLEN VAN RANDSTEDELIJK GEBIED IN VLAANDEREN

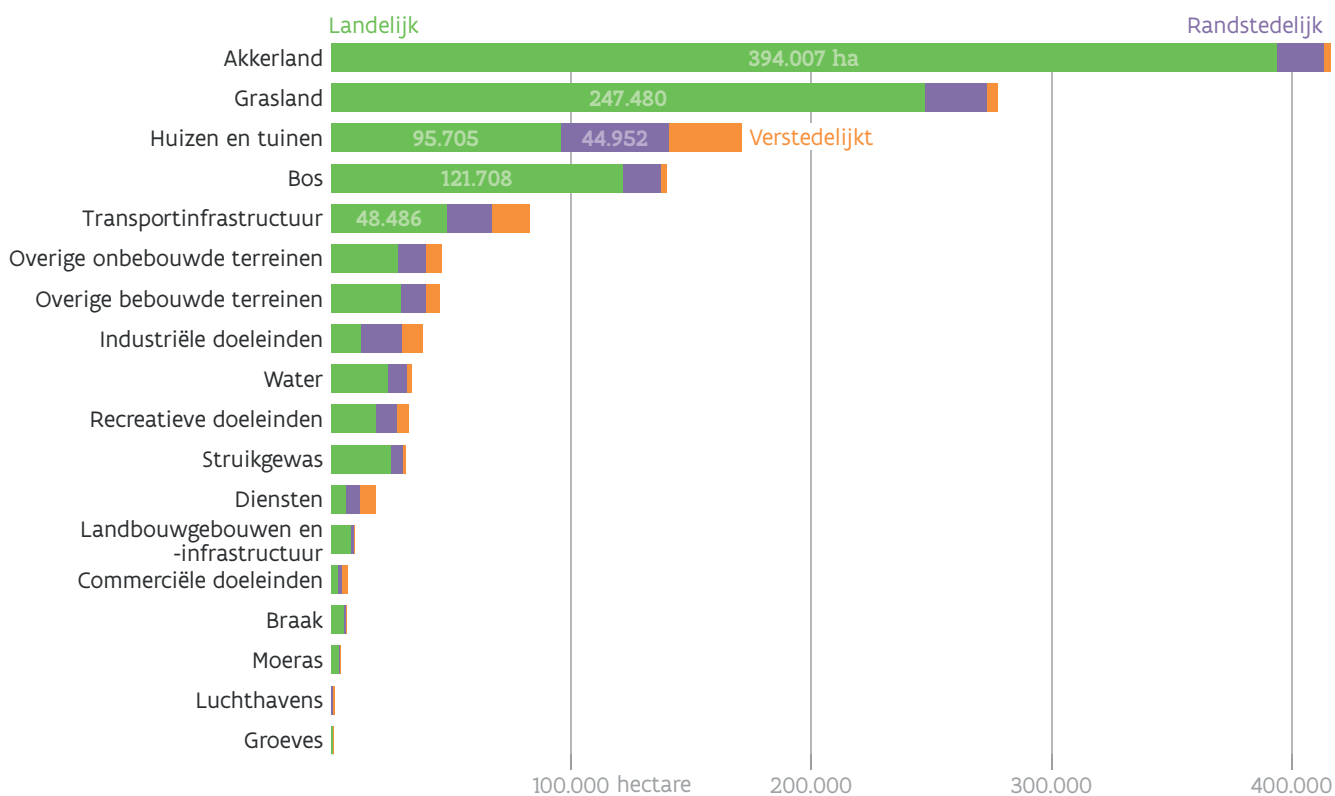
	Landelijk 2013	Landelijk 2019
Oppervlakte (ha)	1.086.150	1.070.100
Oppervlakte (% Vlaanderen)	79,9	78,7
Bebouwing (% Vlaanderen)	2,8	2,9
Bebouwing (% landelijk)	3,5	3,6
Ruimtebeslag (% van Vlaanderen)	18,4	18,5
Ruimtebeslag (% van landelijk)	23,1	23,5
Aantal inwoners	2.432.600	2.404.500
% inwoners	38,1	36,5
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	2,2	2,2
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkgestelden/ha)	0,7	0,7

FIGUUR 27 // KENGETALLEN VAN HET LANDELIJK GEBIED IN VLAANDEREN

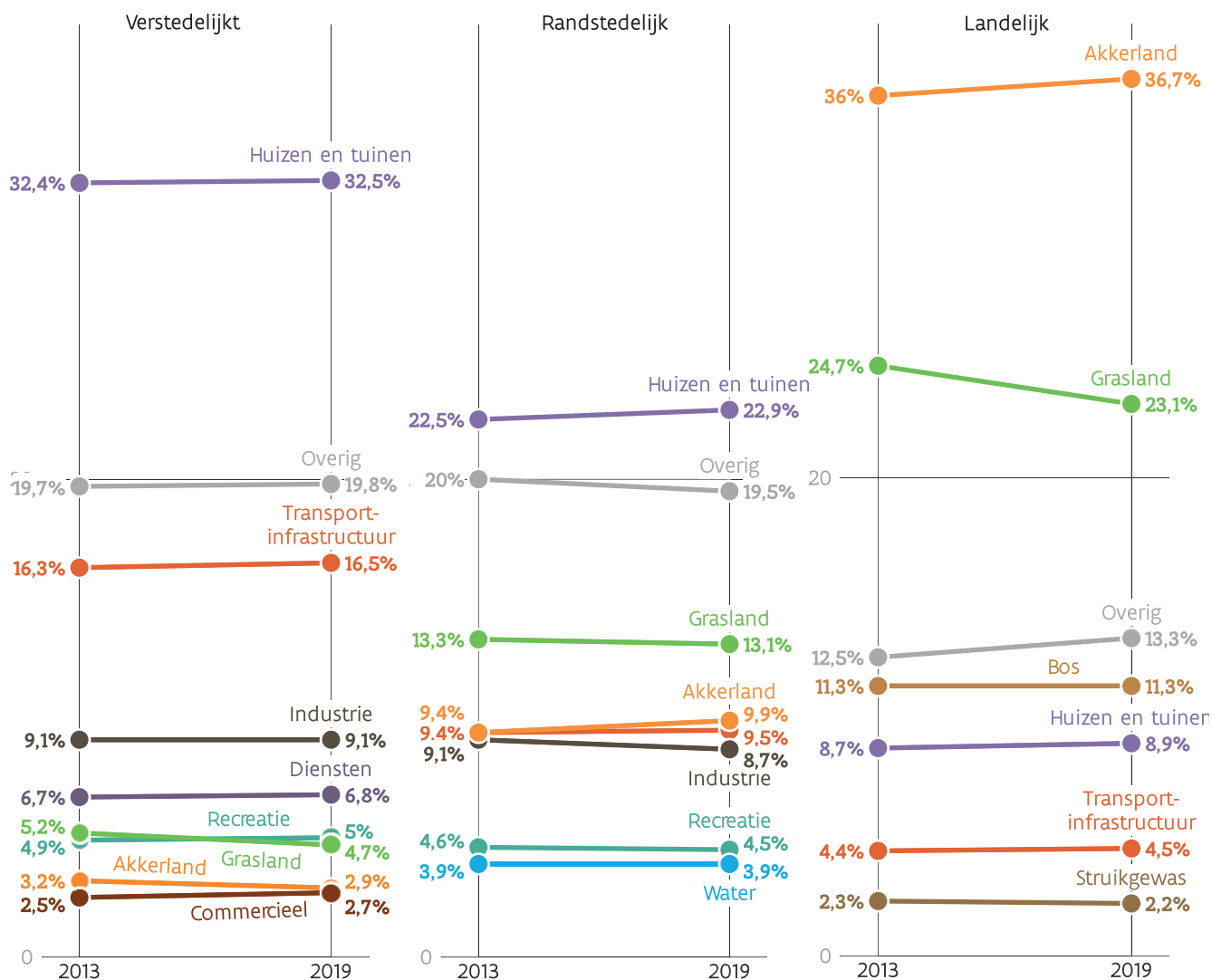
De verstedelijkte, randstedelijke en landelijke delen van Vlaanderen zijn duidelijk verschillend. (Figuur 25, Figuur 26, Figuur 27, Figuur 28, Figuur 29).

Het landelijke deel van Vlaanderen wordt vooral gebruikt voor landbouw, natuur en bos. Circa 9% van de oppervlakte is in gebruik voor huisvesting en circa 5% voor transportinfrastructuur (Figuur 28, Figuur 29). Een kwart van de oppervlakte (23,5%) is ingenomen door de mens (=ruimtebeslag). De

inwonersdichtheid en tewerkstellingsdichtheid zijn laag (respectievelijk 2,2 inwoners/ha en 0,7 tewerkgestelden/ha) (Figuur 27). De randstedelijke gebieden bevinden zich tussen de landelijke en de verstedelijkte delen van Vlaanderen. De grootste landgebruikscategorie in het randstedelijke deel is huisvesting (circa 23%). Er wordt heel wat ruimte ingenomen voor transportinfrastructuur (2x transportoppervlakte van het landelijk gedeelte, circa 10%). Ook de industriële sector neemt relatief veel ruimte



FIGUUR 28 // LANDGEBRUIK IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 29 // EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK IN DE VERSTEDELIJKE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN

in beslag (circa 9%). Tegelijkertijd zijn de randstedelijke gebieden relatief open en groen, met een relatieve landgebruiksoppervlakte van 34% voor de landgebruiken akkerland, bos, struikgewas en grasland samen, of een ruimtebeslagpercentage van 61,7% (Figuur 28, Figuur 29). De inwoners- en tewerkstellingsdichtheden zijn hoger dan het landelijk gebied, maar aanzienlijk lager dan het verstedelijkt gebied (respectievelijk 7,5 inwoners/ha en 3,3 tewerkgestelden/ha) (Figuur 26).

Het verstedelijkte deel van Vlaanderen wordt gedomineerd door ruimtebeslag (86,2%) en door de harde functies: huisvesting, industriële activiteiten, diensten, transportinfrastructuur (3x transportoppervlakte van het landelijk gedeelte, circa 16%), samen goed voor 65% van de oppervlakte. Grasland, akkerland, bos en struikgewas nemen samen nog 10% van de oppervlakte in (Figuur 28, Figuur 29). De inwonersdichtheid bedraagt 29 inwoners/ha, veel hoger dan de rest van Vlaanderen. Ook de tewerkstellingsdichtheid is merkbaar hoger dan in de andere gebieden (16,2 tewerkgestelden/ha) (Figuur 25).

Algemeen stellen we vast dat de verstedelijking in Vlaanderen

toeneemt. Het verstedelijkt gebied is in oppervlakte toegenomen, en er wonen meer mensen in. Dezelfde evolutie zien we in het randstedelijk deel: meer randstedelijke inwoners en een groter randstedelijk gebied.

Het bevolkingsaandeel in het verstedelijkte deel van Vlaanderen is lichtjes gestegen, van 40,4% (2013) naar 41,1% (2019) terwijl de oppervlakte van het verstedelijkte deel van Vlaanderen met 3.000 ha toenam. De randstedelijke populatie nam toe met 0,9%. De oppervlakte van het randstedelijke gebied groeide aanzienlijk, met ongeveer 13.000 ha. De oppervlakte van het landelijk gebied verminderde met ongeveer 16.000 ha. In 2019 woonde 36,5% van de bevolking landelijk, een afname met 1,6% t.o.v. 2013. Als we verder inzoomen, krijgen we een beeld op wat er verandert binnen het verstedelijkt gebied, het randstedelijk en het landelijk gebied.

De inwonersdichtheid in het verstedelijkte deel van Vlaanderen neemt toe van 28,6 inwoners/ha naar 29 inwoners/ha. Ook de tewerkstellingsdichtheid in het verstedelijkte deel van Vlaanderen neemt toe van 15,5 naar 16,2 tewerkgestelden/ha.

Dit betekent dat er binnen het (gegroeide) verstedelijkte deel van Vlaanderen een verdichting plaatsvindt, zowel van bewoners als van tewerkstelling. Het ruimtebeslag binnen het verstedelijkt deel neemt toe. Alle harde landgebruiken nemen in oppervlakte toe in de periode 2013-2019. De zachte functies krijgen minder ruimte, met uitzondering van de ruimtes voor bos en water die zeer lichtjes groeien.

De inwoners- en tewerkstellingsdichtheid in het landelijke en het randstedelijke deel van Vlaanderen wijzigen nagenoeg niet. Het ruimtebeslag daalt relatief zelfs een beetje in het randstedelijk gebied. Dit is wellicht omdat het randstedelijk gebied groter wordt en er niet-ontwikkelde delen bijkomen. De wijzigingen in landgebruik zijn beperkt en niet wezenlijk verschillend in het landelijk en randstedelijk deel van Vlaanderen.

Achter deze globale cijfers voor verstedelijkt, randstedelijk en landelijk gebied in Vlaanderen, zit uiteraard een kaartbeeld waarop deze gebieden in de regio worden gepositioneerd (Figuur 30).

Vlaanderen telt in 2019 44 verstedelijkte gebieden. Sint-Genesius-Rode was in 2013 nog geen verstedelijkt gebied, maar in 2019 wel.

De verstedelijkte gebieden zijn delen van de gemeenten: Aalst, Antwerpen, Beveren, Blankenberge, Brasschaat, Brugge, Vilvoorde-Zaventem, Deinze, Dendermonde, Dilbeek-Asse, Eeklo, Geel, Genk, Gent, Halle, Hamme, Hasselt, Herentals, Ieper, Izegem, Knokke-Heist, Kortrijk, Leuven, Lier, Lokeren, Lommel, Maasmechelen, Mechelen, Mol, Ninove, Oostende, Oudenaarde, Roeselare, Ronse, Sint-Genesius-Rode, Sint-Niklaas, Sint-Pieters-Leeuw, Sint-Truiden, Tienen, Tongeren, Turnhout – Beerse, Waregem, Willebroek, Zele.

Sommige kleinere verstedelijkte gebieden hebben geen randstedelijk gebied, maar worden direct omgeven door landelijk gebied. Een voorbeeld hiervan is het verstedelijkte gebied Hamme.

Rondom bepaalde stedelijke gebieden heeft zich een monocen-

trisch randstedelijk gebied ontwikkeld: Blankenberge, Brugge, Deinze, Dendermonde, Eeklo, Gent, Ieper, Knokke-Heist, Lokeren, Maasmechelen, Oostende, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tienen, Tongeren, Turnhout – Beerse.

In andere delen van Vlaanderen is een randstedelijk gebied gevormd dat de verbinding maakt tussen nabijgelegen verstedelijkte gebieden: het randstedelijk gebied Hasselt-Genk, Kortrijk-Roeselare-Waregem-Izegem, Herentals-Geel-Mol-Lommel, Sint-Niklaas-Beveren. Opvallend is dat rondom Brussel een conglomeraat van randstedelijke gebieden voorkomt, waarbij de randstedelijke gebieden van Ninove, Aalst, Dilbeek-Asse, Sint-Pieters-Leeuw, Halle, Sint-Genesius-Rode, Vilvoorde-Zaventem en van Brussel zelf samen één groot gebied vormen. Rondom Antwerpen ontwikkelt zich een gelijkaardig gebied met randstedelijke gebieden rond Brasschaat, Lier en Willebroek.

In de periode 2013-2019 wijzigde de verstedelijkingskaart voor Vlaanderen. Op Figuur 31 zijn de wijzigingen weergegeven.

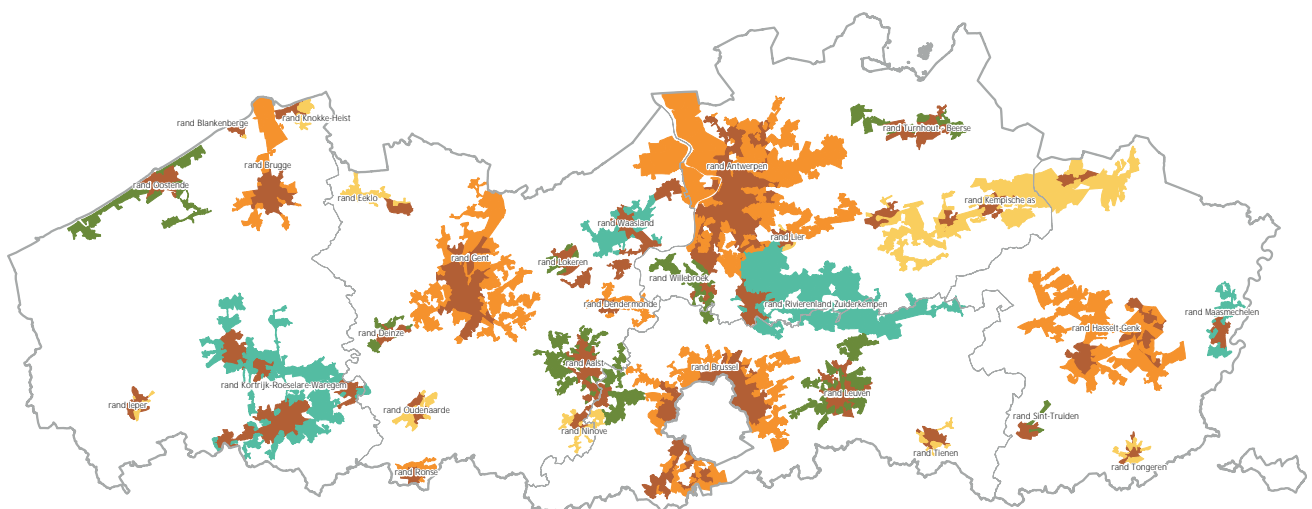
Doordat de verstedelijkte gebieden en de randstedelijke gebieden in oppervlakte zijn toegenomen, én de verstedelijkte gebieden verder verdicht zijn, is Vlaanderen in de periode 2013-2019 verder verstedelijkt.

We zien dat de verstedelijking in Vlaanderen zich op sommige plaatsen duidelijk manifesteert.

Centraal in Vlaanderen neemt de verstedelijking in de periode 2013-2019 sterk toe en ontstaat een groot randstedelijk gebied dat veel groter wordt dan de aanpalende verstedelijkte gebieden. We situeren dit gebied tussen Lier, Mechelen en Leuven. Dit gebied gebruiken we in het Ruimterapport als een van de casegebieden om wijzigingen op het terrein te duiden: het tussengebied Mechelen-Aarschot.

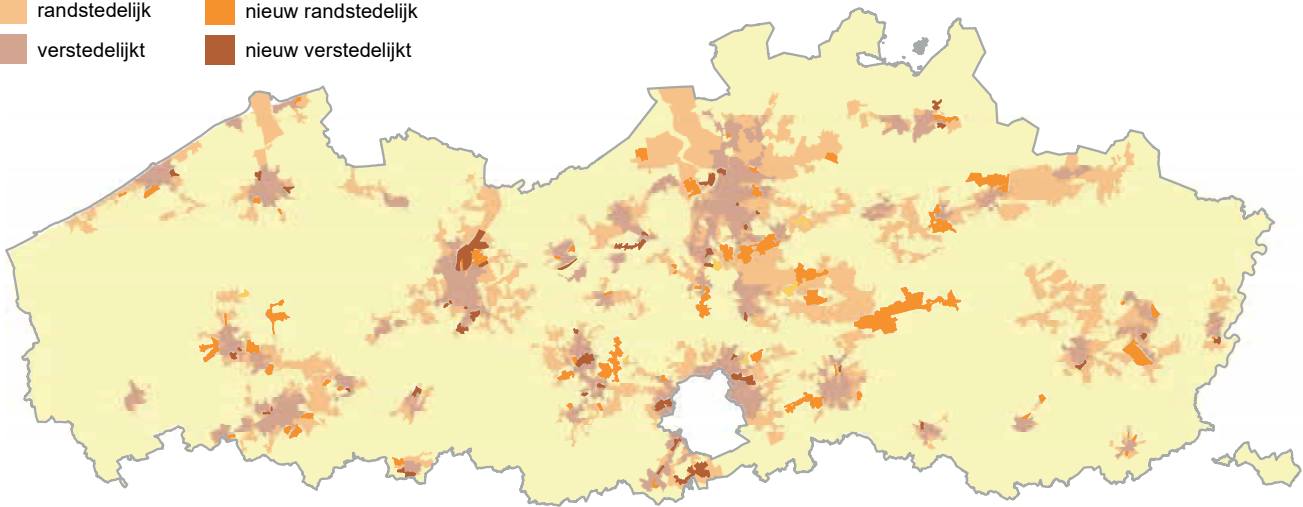
Ook rondom heel wat verstedelijkte gebieden zien we het verstedelijkingsproces op kaart. Rondom Leuven, Roeselare en Aalst bijvoorbeeld groeit het randstedelijk gebied.

Opvallend is ook de aangroei van randstedelijke gebieden in de Kempische as (Herentals-Geel).



FIGUUR 30 // LOCATIES VAN DE VERSTEDELIJKTE EN RANDSTEDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN IN 2019

- landelijk
- randstedelijk
- verstedelijkt
- nieuw landelijk
- nieuw randstedelijk
- nieuw verstedelijkt



FIGUUR 31 // EVOLUTIE VAN DE VERSTEDELIJKE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019



De groei van lintbebouwing gaat de laatste 30 jaren minder snel.

// Typologie Kernen-linten-verspreide bebouwing

In het Ruimterapport 2018 werd een typologie uitgewerkt waarbij Vlaanderen werd opgedeeld in kernen, linten en verspreide bebouwing.

De kernen worden gekenmerkt door een voldoende hoge dichtheid aan gebouwen (> 30 gebouwen binnen een straal van 100 m), een voldoende hoge oppervlakte aan gebouwen (> 9.500m² binnen een straal van 100 m) of een voldoende hoge dichtheid aan huishoudens (> 60 huishoudens binnen een straal van 100 m). Kernen hebben een minimale oppervlakte van 5 ha en worden bewoond door minimaal 20 huishoudens.

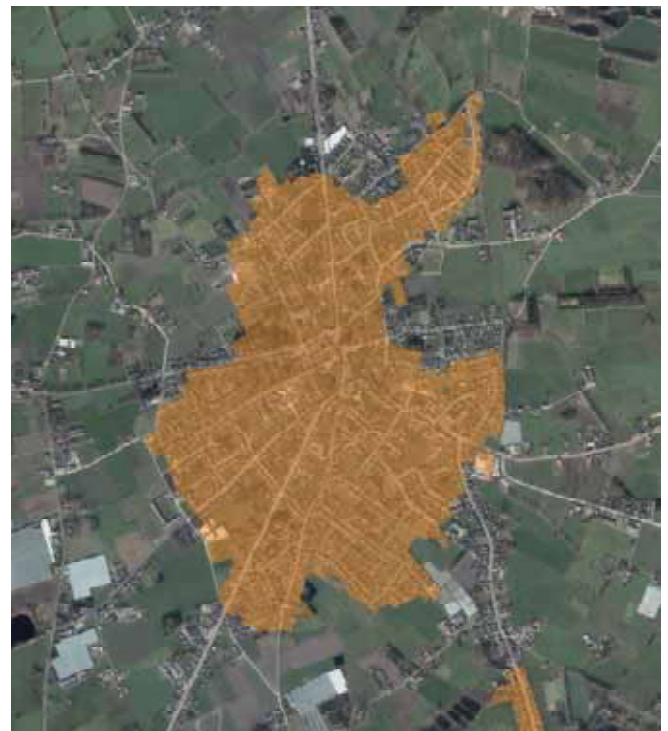
Het begrip 'kern' hangt niet af van administratieve grenzen (Figuur 32). Een kern kan zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Een gemeente kan meerdere kernen bevatten.⁽⁶⁾

De linten zijn lineaire bebouwingspatronen. Concreet gaat het om straatsegmenten die minimum 200 meter lang zijn, en die

aan één 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 achterliggende gebied beperkt (Figuur 33).

De verspreide bebouwing omvat alle hoofdgebouwen die niet opgenomen zijn in de kernen of linten van Vlaanderen (Figuur 34). 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 daardoor niet als lint ervaren.

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



FIGUUR 32 // VOORBEELDEN VAN KERNEN IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019



FIGUUR 33 // VOORBEELDEN VAN LINTEN IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) IN 2019



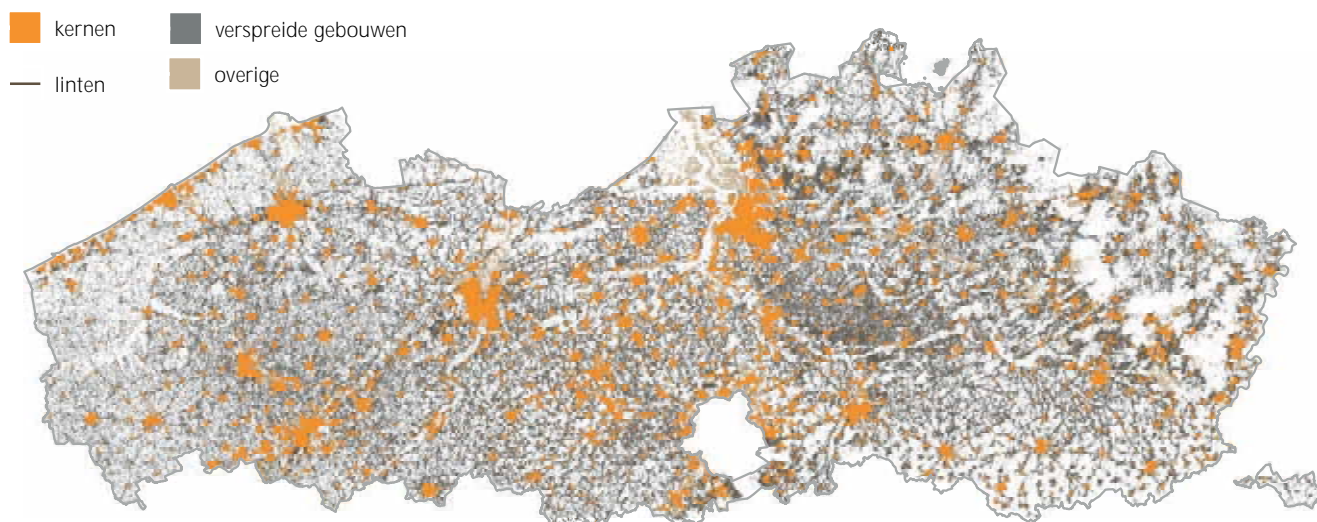
FIGUUR 34 // VOORBEELDEN VAN VERSPREIDE BEBOUWING IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019

zijn 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. Omdat de onderliggende data verbeterden, werden de kernen, linten en verspreide bebouwing van het toestandjaar 2013 herberekend om de evolutie in de periode 2013-2019 op een consistente manier in beeld te brengen (Crols et al., 2021).

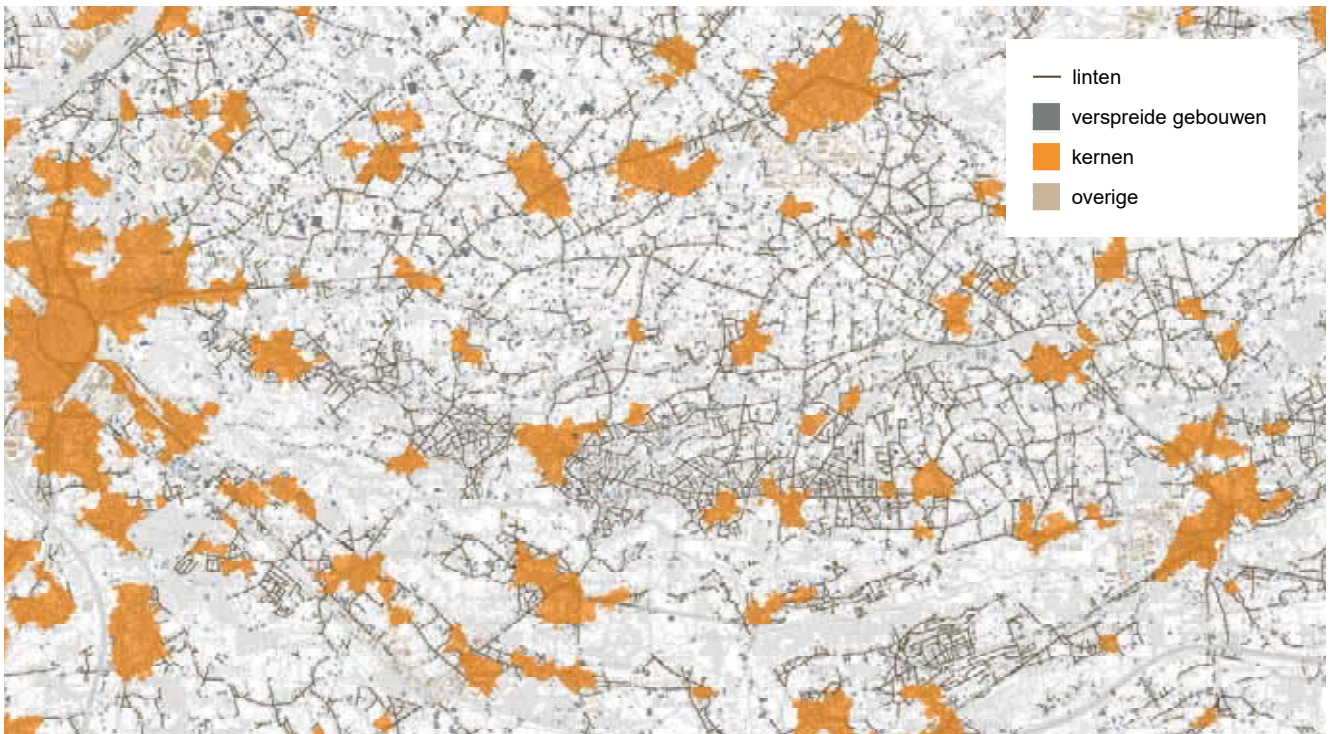
Figuur 35 geeft een globaal overzicht van de kernen, linten en verspreide bebouwing in Vlaanderen. Op deze kaart valt op hoe sterk bebouwd Vlaanderen is. Het is zoeken op de kaart naar gebieden waar de bebouwing minder dominant is. We vinden deze terug aan de randen van Vlaanderen: in de kustpolders, in Haspengouw en in het oosten van Limburg. Verspreid over Vlaanderen komen heel veel kernen, linten en verspreide bebouwing voor. Het is noodzakelijk om in te zoomen op deze kaart om de lokale verschillen in beeld te brengen.

Op Figuur 36 is ingezoomd op het casegebied Mechelen-Aarschot. Dit gebied ligt centraal in Vlaanderen en is erg bebouwd en versnipperd. Het valt op dat heel veel kernen voorkomen op korte afstand van elkaar. De kernen zijn zeer gelijk qua oppervlakte, enkel Mechelen domineert als grotere kern in het westen van het gebied. Er is ook heel veel lintbebouwing. Vooral de oost-westelijke band van Mechelen tot Aarschot, centraal in het casegebied, vormt een bijna aaneengesloten lappendeken van kernen en linten. In het noordelijk deel van het casegebied is de verlinting minder dominant, maar komen dan weer veel verspreide gebouwen voor.

Figuur 37 toont het casegebied Noorderkempen. Dit casegebied is duidelijk minder intensief bebouwd, en bevat meer openruimtefuncties. De bebouwing is opvallend geconcentreerd in de kernen. Centraal in het gebied zien we de stedelijke kernen van Turnhout, Oud-Turnhout, Vosselaar en Beerse. Daarrond



FIGUUR 35 // KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 36 // KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) IN 2019

bevinden zich heel wat grotere kernen zoals Ravels, Merksplas, Rijkevorsel. In de nabijheid van de kernen merken we clusters van linten op. Deze vormen als het ware 'wijken'. We komen hier later op terug. Her en der in het gebied merken we verspreide bebouwing op, maar op een veel beperktere schaal dan in het casegebied tussengebied Mechelen-Aarschot.

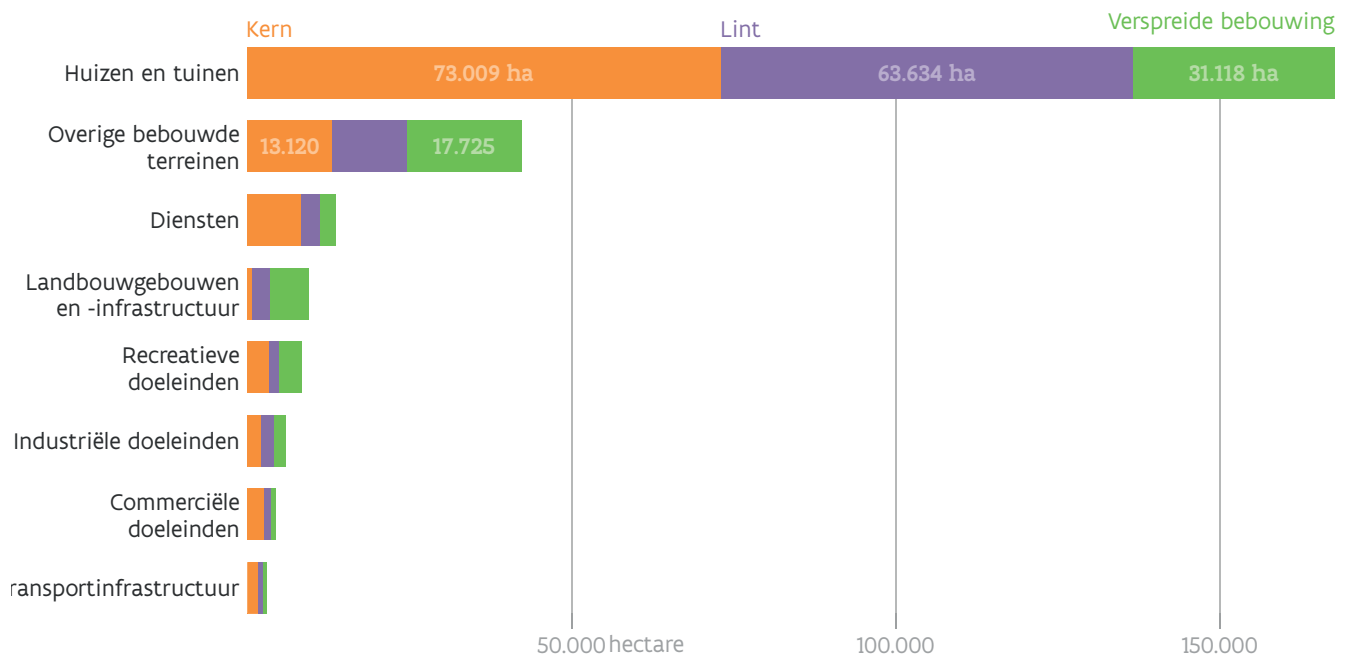
Het landgebruik in de kernen, linten en verspreide bebouwing is onderling verschillend.

In de kernen komt in 2019 heel wat huisvesting voor (70%). De ruimte-inname voor diensten is opvallend hoog (8%).

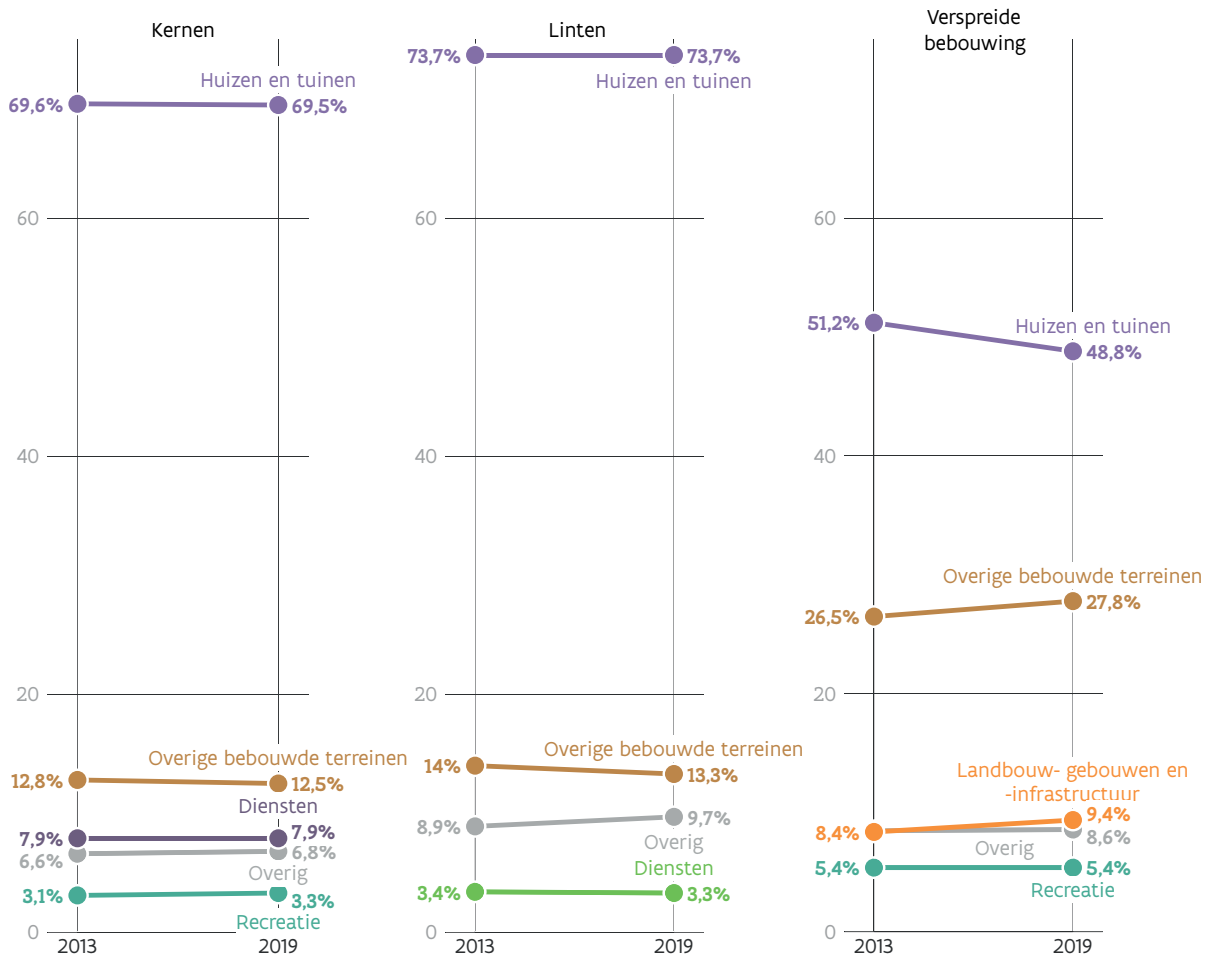
In de linten daarentegen domineert het landgebruik huisvesting (73,7%), aangevuld met diverse andere kleinere landgebruiken zoals diensten, recreatie, landbouw, recreatie (Figuur 38).



FIGUUR 37 // KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019



FIGUUR 38 // HET MEEST VOORKOMENDE LANDGEBRUIK IN DE KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 39 // EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK IN DE KERNEN, LINTEN EN VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN

De verspreide bebouwing is het meest divers qua landgebruik. Amper de helft van de oppervlakte wordt ingenomen door huizen en tuinen. Opvallend in de linten is de ruimte-inname door landbouwgebouwen en -infrastructuur. Ook de categorie 'overige bebouwde terreinen' valt op. Dit zijn bebouwde percelen waaraan geen woonfunctie of economische functie kan worden gekoppeld. Het gebruik van deze percelen is waarschijnlijk heel divers, of is tijdelijk onduidelijk doordat er bijvoorbeeld wel al gebouwd is maar nog geen personen gedomicilieerd zijn, of doordat een voormalige bedrijfszetel verlaten is.

De evolutie in landgebruik tussen 2013 en 2019 is beperkt (Figuur 39). Vooral in de verspreide bebouwing merken we enkele substantiële veranderingen, zoals een procentuele afname van de huizen en tuinen, en een procentuele toename van de landbouwgebouwen en -infrastructuur. De oppervlakte aan landbouwgebouwen en -infrastructuur is verantwoordelijk voor een kwart van de oppervlaktetoename binnen de verspreide bebouwing (900 ha extra door landbouwgebouwen en -infrastructuur).

	Kernen 2013	Kernen 2019	Militaire domeinen/ bedrijventerreinen/ camping-vak.park 2013	Militaire domeinen/ bedrijventerreinen/ camping-vak.park 2019
Oppervlakte (ha)	134.584	149.263	80.478	80.890
Oppervlakte (% van Vlaanderen)	9,9	11,0	5,9	5,9
Aantal kernen	1.472	1.520	/	/
Oppervlakte/kern (ha)	91	98		
Aantal bewoners	4.392.321	4.765.930	148.716	86.629
Bewoners (% van Vlaanderen)	69	72	2	1
#inwoners/kern	2.984	3.135		
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	33	32	/	/
Tewerkstelling	1.409.854	1.540.092		
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkstelling/ha)	11	10	/	/
Aantal hoofdgebouwen	1.573.075	1.771.505	47.038	60.837
Aantal bijgebouwen	859.269	1.131.154	61.692	63.468
Oppervlakte bebouwde percelen (ha)	94.267	105.219	47.718	50.558
Oppervlakte onbebouwde percelen (ha)	17.709	19.272	26.401	23.985

FIGUUR 40 // KENGETALLEN VAN DE KERNEN EN MILITAIRE DOMEINEN, BEDRIJVENTERREINEN EN CAMPINGS-VAKANTIEPARKEN IN VLAANDEREN

Kernen

De kernen nemen in 2019 ongeveer 11% in van de totale oppervlakte van de regio en bieden een woonplaats aan 72% van alle inwoners (Figuur 40). De huidige bewoningsdichtheid van de kernen is 32 inwoners/ha. De kernen komen verspreid in Vlaanderen voor.

De kernoppervlakte neemt toe (+ 11,0%) in de periode 2013-2019. Het aantal hoofdgebouwen in kernen (+ 12,7%) en de oppervlakte bebouwde percelen in kernen (+ 11,8%) kennen een gelijkaardige evolutie. Ook de oppervlakte onbebouwde percelen in kernen stijgt lichtjes.

Het aantal inwoners stijgt met 374.000 personen, van 69% in 2013 naar 72% in 2019. Ook het aantal tewerkgestelden binnen de kernen neemt toe, met circa 130.000.

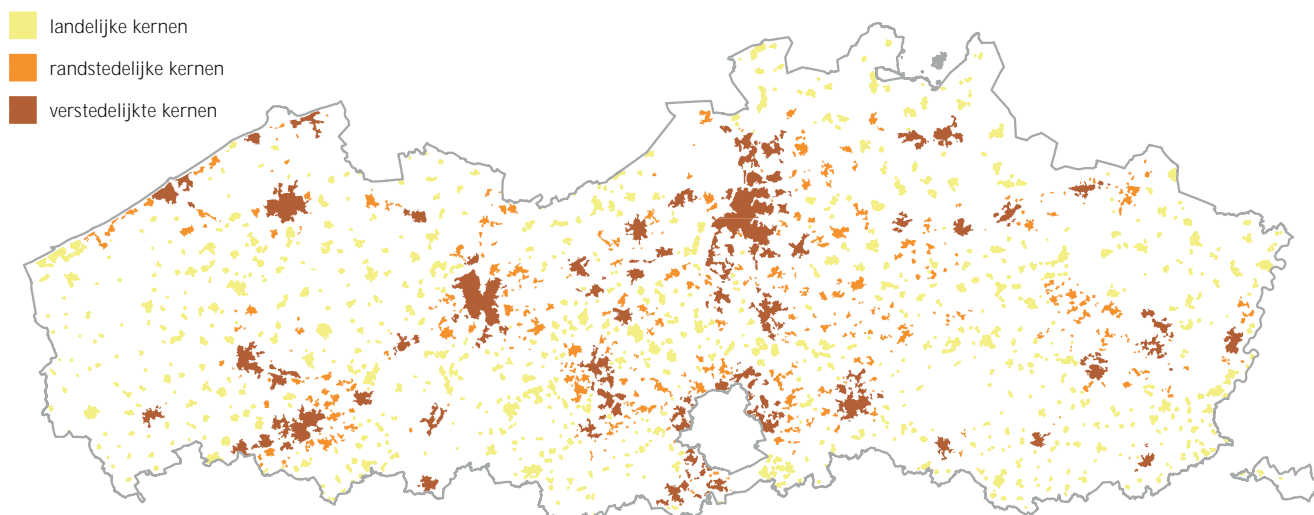
Maar binnenin de kernen neemt de inwonersdichtheid en tewerkstellingsdichtheid af. Dit betekent dat de kernen in

oppervlakte uitbreiden, maar dat de gebruiksintensiteit in de kernen eigenlijk afneemt. Met andere woorden, dat de kernen de afgelopen jaren zijn verdund i.p.v. verdicht.

De kernen zijn onderling erg verschillend: in ligging, in grootte, in recente evolutie...

In eerste instantie onderscheiden we verstedelijkte, randstedelijke en landelijke kernen, afhankelijk van hun situering ten opzichte van de vorige typologie (Figuur 41). De meeste kernen situeren zich eenduidig binnen ofwel het verstedelijkte, het landelijke of het randstedelijke gebied. De kernen die zich uitstrekken over meerdere types, worden toegewezen aan de typologie waar het grootste deel van hun oppervlakte mee overlapt. In een verstedelijkt gebied komen vaak meerdere, onderscheiden kernen voor. Er zijn 44 verstedelijkte gebieden in Vlaanderen, en samen hebben ze 156 verstedelijkte kernen.

De landelijke, randstedelijke en verstedelijkte kernen verschillen



FIGUUR 41 // VERSTEDELIJKE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE KERNEN IN VLAANDEREN IN 2019

	Landelijke kernen	Randstedelijke kernen	Verstedelijkte kernen	Totaal
Aantal	902	462	156	1.520
Oppervlakte (ha)	49.096	35.241	64.926	149.263
Oppervlakte (% van Vlaanderen)	3,6	2,6	4,8	11,0
Oppervlakte/kern (ha)	54	76	416	98
Aantal bewoners	1.174.575	884.039	2.707.316	4.765.930
Bewoners (% van Vlaanderen)	18	13	41	72
#inwoners/kern	1.302	1.914	17.355	3.135
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	24	25	42	32
Tewerkstelling	276.942	215.752	1.047.398	1.540.092
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkstelling/ha)	6	6	16	10

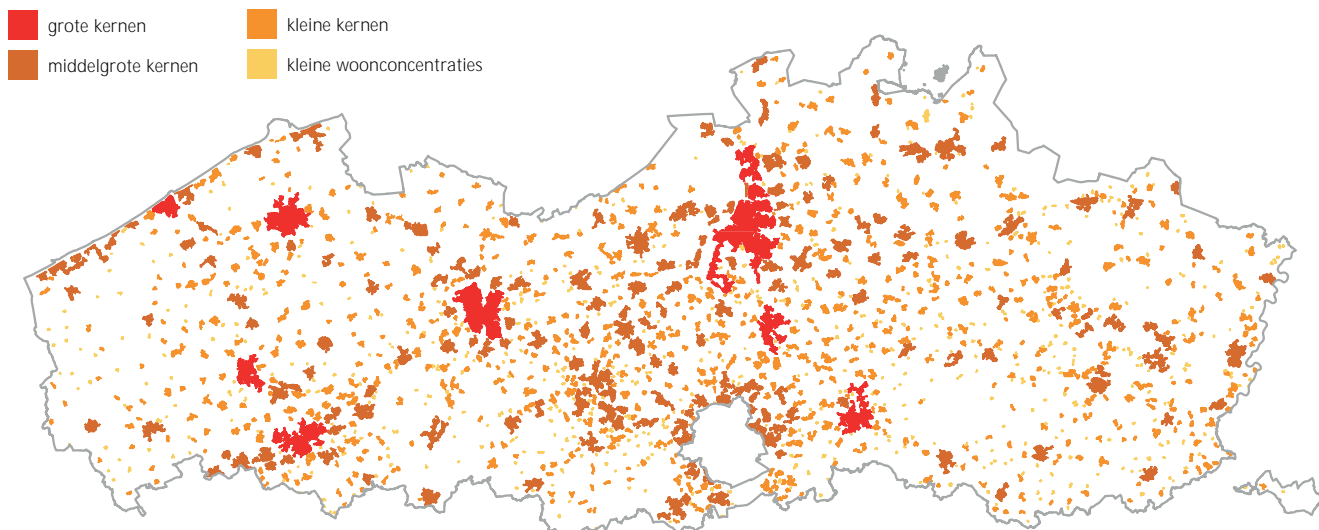
FIGUUR 42 // KENGETALLEN VAN DE VERSTEDELIJKE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE KERNEN IN VLAANDEREN IN 2019

onderling. De verstedelijkte kernen zijn, niet onverwacht, veruit het grootst in oppervlakte en hebben gemiddeld het meeste inwoners (Figuur 42). Ook de inwonersdichtheid (42 inwoners/ha) en tewerkstellingsdichtheid (16 tewerkgestelden/ha) is duidelijk hoger dan voor de andere kernen.

De landelijke en randstedelijke kernen hebben vergelijkbare inwoners- en tewerkstellingsdichtheden die duidelijk lager zijn dan in de verstedelijkte kernen. Er zijn dubbel zoveel landelijke kernen als randstedelijke kernen. De randstedelijke kernen zijn gemiddeld iets groter en hebben meer inwoners per kern dan de landelijke kernen.

Vlaanderen heeft in 2019 10 grote kernen met meer dan 50.000 inwoners rondom Antwerpen, Gent, Brugge, Kortrijk, Roeselare, Oostende, Mechelen en Leuven (Figuur 43). De inwonersdichtheid en tewerkstellingsdichtheid zijn het hoogst in deze kernen. Ze hebben gemiddeld circa 140.000 inwoners per kern.

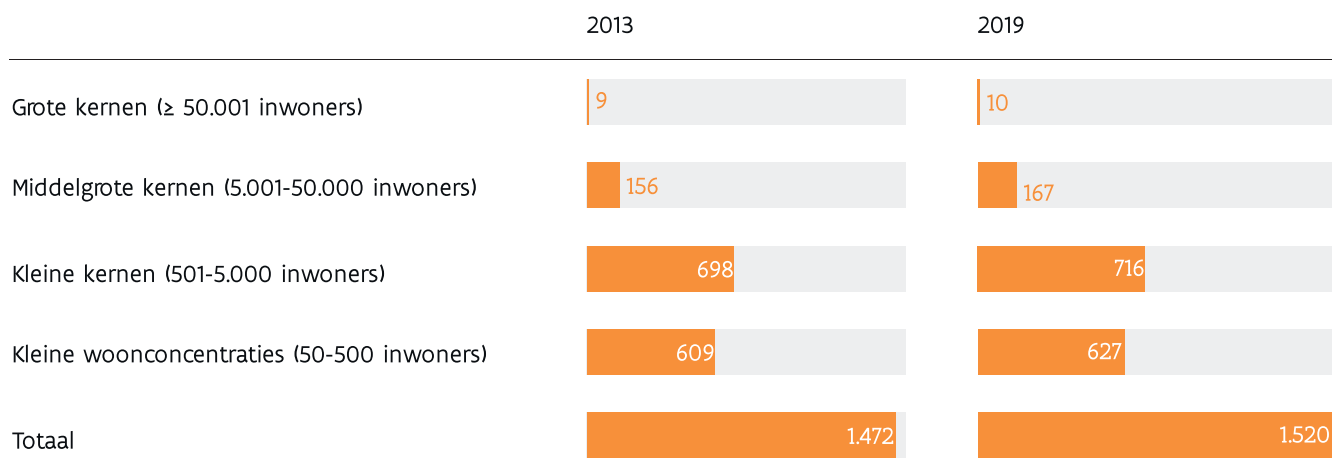
Het merendeel van de kernen in Vlaanderen zijn 'kleine kernen' (501-5.000 inwoners) of 'kleine woonconcentraties' (50-500 inwoners). In hoofdstuk 6 wordt onderzocht in welke mate deze kernen beschikken over voldoende voorzieningen voor hun bewoners. Hun inwoners- en tewerkstellingsdichtheid zijn ongeveer gelijkaardig. Ze verschillen vooral voor wat betreft hun gemiddelde oppervlakte en aantal inwoners. De 'kleine woonconcentraties' zijn echt klein in oppervlakte (gemiddeld 14 ha, of een gebied van 375 m x 375 m). Ze hebben gemiddeld 273 inwoners (Figuur 44). Dit zijn wellicht geen gebieden waar een verdere ontwikkeling gewenst is, omdat vaak de voorzieningen zullen ontbreken. De 'kleine kernen' zijn gemiddeld groter qua oppervlakte (70 ha, of een gebied van 840 m x 840 m) en hebben gemiddeld 1.667 inwoners. Ook dit zijn relatief kleine 'dorpen'. Vlaanderen heeft tenslotte ook 167 'middelgrote kernen' met gemiddeld een 12.000 inwoners per kern. In de grote en middel-



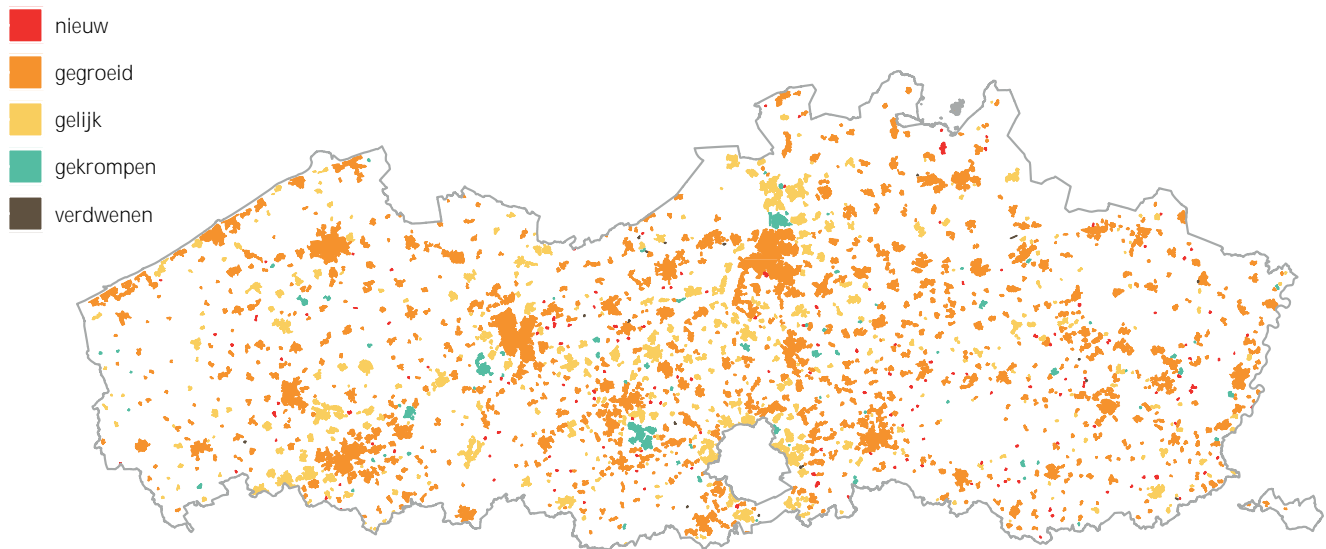
FIGUUR 43 // GROTE, MIDDELGROTE EN KLEINE KERNEN EN KLEINE WOONCONCENTRATIES IN VLAANDEREN IN 2019

	Grote kernen	Middelgrote kernen	Kleine kernen	Kleine woonconcentraties	Totaal
Aantal	10	167	716	627	1.520
Oppervlakte (ha)	27.063	63.065	50.323	8.812	149.263
Oppervlakte (% van Vlaanderen)	1,99	4,63	3,69	0,65	10,93
Oppervlakte/kern (ha)	2.706	378	70	14	98
Aantal bewoners	1.367.861	2.032.957	1.193.672	171.440	4 765 930
Bewoners (% van Vlaanderen)	21	31	18	3	72
#inwoners/kern	136.786	12.173	1.667	273	3.135
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	51	32	24	19	32
Tewerkstelling	618.540	628.639	257.789	35.124	1.540.092
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkstelling/ha)	23	10	5	4	10

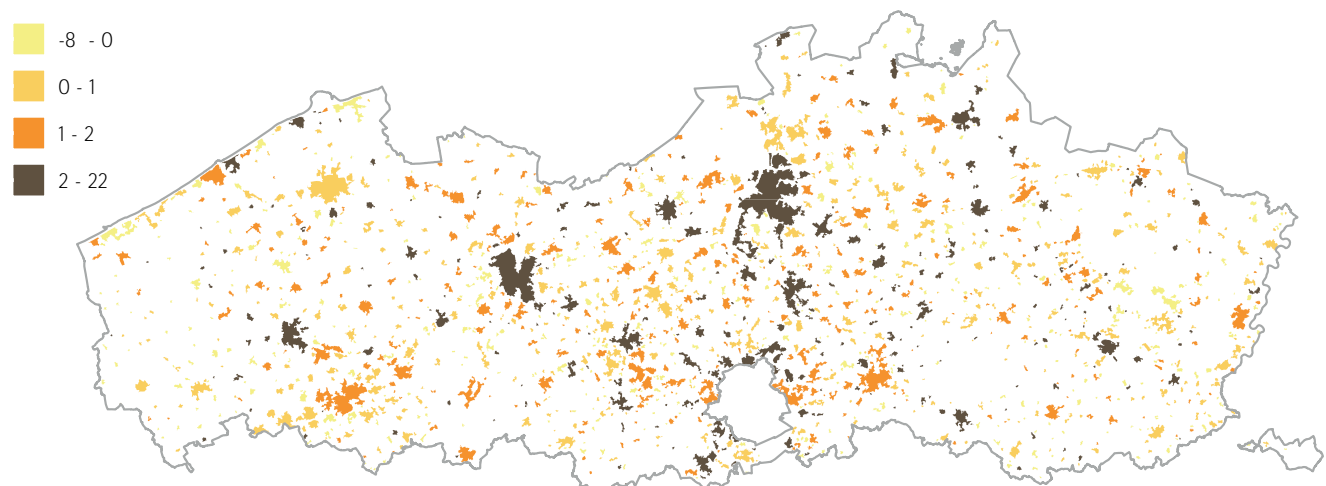
FIGUUR 44 // KENGETALLEN VAN DE GROTE, MIDDELGROTE EN KLEINE KERNEN EN KLEINE WOONCONCENTRATIES IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 45 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL GROTE, MIDDELGROTE EN KLEINE KERNEN EN KLEINE WOONCONCENTRATIES IN VLAANDEREN



FIGUUR 46 // EVOLUTIE VAN DE OPPERVLAKTE VAN DE KERNEN TUSSEN 2013 EN 2019



FIGUUR 47 // EVOLUTIE VAN DE INWONERSDICHTHEID IN DE KERNEN TUSSEN 2013 EN 2019 (IN AANTAL INWONERS/HA)

grote kernen samen wonen in totaal meer dan de helft van de Vlaamse bevolking.

Het aantal kernen in Vlaanderen is toegenomen van 1.472 naar 1.520 kernen (Figuur 45).

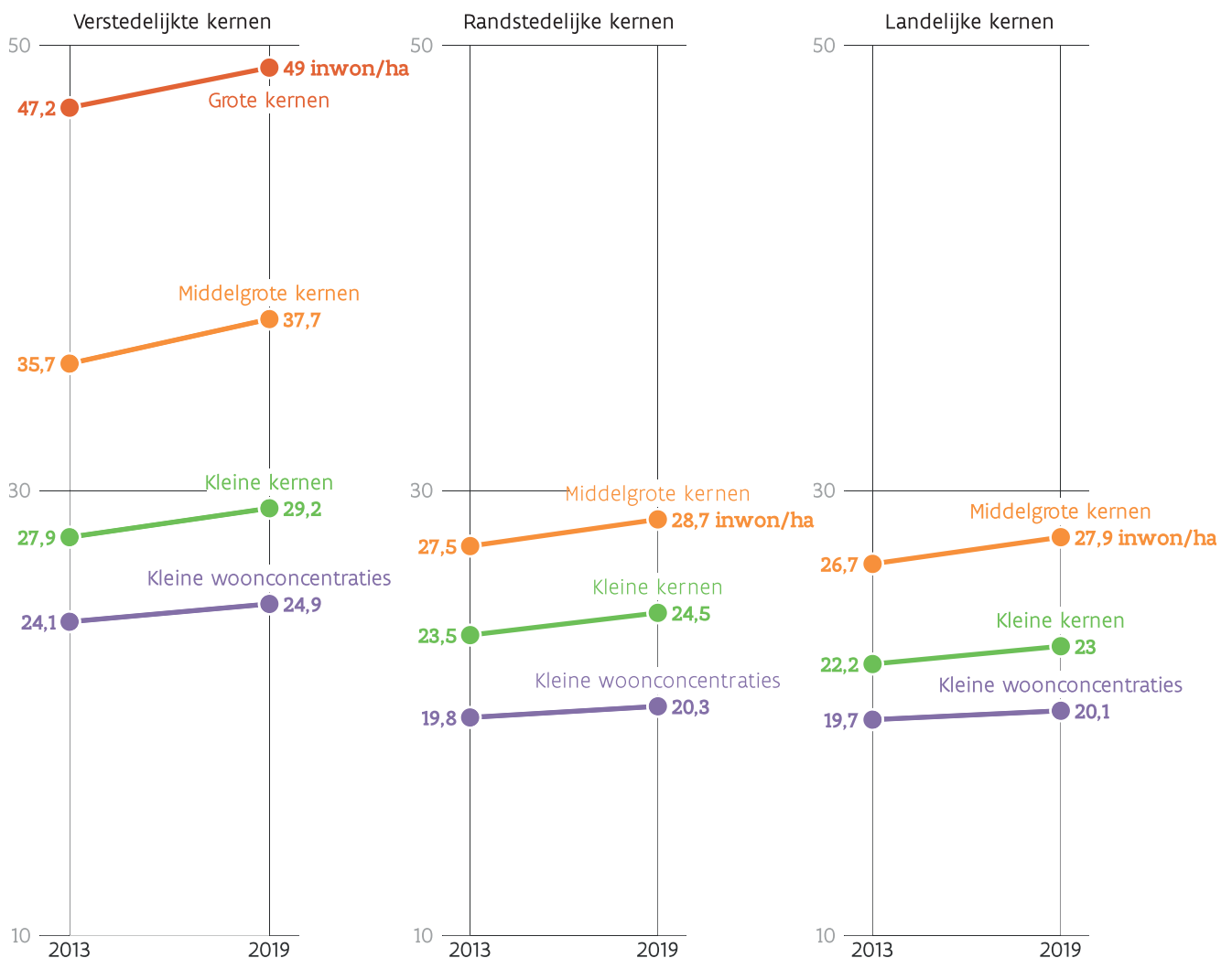
Ten opzichte van 2013 zijn er 17 kernen verdwenen, zijn er 164 kernen bijgekomen en zijn een aantal kernen vergroeid met elkaar (Figuur 46). Deze 164 nieuwe kernen zijn allemaal zogenaamde 'kleine woonconcentraties' met minder dan 500 inwoners. De kernen die verdwenen zijn, waren ook kleine woonconcentraties die flirtten met de drempelwaarden voor kern. Door het verdwijnen van één huishouden, of het slopen van één gebouw voldoen deze clusters van gebouwen niet meer aan de definitie van kernen.

De meeste kernen groeien in oppervlakte. Ze zijn bijna allemaal gegroeid in oppervlakte (57%) of even groot gebleven (27%). Deze groei ontstaat door nieuwe bebouwing aan de randen van de kernen, of door een verdichting van de linten die aansluiten bij de kernen, waardoor deze als deel van de kern werden

beschouwd. In totaal werden meer dan 1.200 kilometer linten opgenomen in de kernen. Het zijn vooral de kleine kernen (+590 km lint) en in iets mindere mate de middelgrote kernen (+310 km lint) die op deze manier verder ontwikkelen, d.w.z. die groeien doordat de linten rondom de kern uitbreiden.

Er ontstaan ook nieuwe kernen. Deze hebben allemaal minder dan 500 inwoners. De nieuwe kernen ontstaan door nieuwe bebouwing of door een verdichting van linten of concentraties van verspreide bebouwing. Circa 160 km lintbebouwing ontwikkelde in de periode 2013 tot 2019 verder tot kleine woonconcentraties.

Op Figuur 47 is weergegeven hoe de inwonersdichtheid in de kernen geëvolueerd is in de periode 2013-2019. Hiervoor vergelijken we de inwonersdichtheid binnen de contour van de kernen in 2019, met de adressen van inwoners in 2013 (binnen de contour van 2019). De inwonersdichtheid neemt bijna overal toe. Dit is niet onverwacht aangezien dit één van de indicatoren



FIGUUR 48 // EVOLUTIE VAN DE INWONERSDICHTHEID IN DE GROTE, MIDDELGROTE EN KLEINE KERNEN EN KLEINE WOONCONCENTRATIES IN VLAANDEREN

(huishoudensdichtheid) is die de kernen definiëren. Op terrein kan dit bijvoorbeeld betekenen dat een kern in oppervlakte groeide tussen 2013 en 2019 en dat in de rand van de kern woonentiteiten werden bijgebouwd waardoor de inwonersdichtheid globaal toenam. Dit kan ook betekenen dat er werd verdicht binnen de oorspronkelijke contour van de kern in 2013. De toename van de inwonersdichtheid is beperkt, met toenames van 1 à 2 inwoners per ha, of minder dan 1 woonentiteit per ha. Enkel in de donkere gebieden neemt de inwonersdichtheid meer toe. Dit zijn vooral de verstedelijkte delen van Vlaanderen en delen van het randstedelijke gebied rond Brussel. Globaal kwamen we eerder tot de conclusie dat de kernen in Vlaanderen gemiddeld verdunnen (de inwonersdichtheid en tewerkstellingsdichtheid nemen af), doordat ze in oppervlakte toenemen en de bijkomende bebouwing en bijkomende activiteiten beperkt zijn. Dit gemiddelde voor Vlaanderen verhuult echter grote verschillen

in evoluties tussen grotere en kleinere kernen, tussen verstedelijkte/randstedelijke en landelijke kernen... Zoals in Figuur 48 aangegeven is de inwonersdichtheid in 2019 het hoogste in de grote, verstedelijkte kernen, en het laagst in de landelijke, kleine woonconcentraties. De inwonersdichtheid is beperkt gewijzigd. De grootste stijging merken we op in de verstedelijkte, middelgrote en grote kernen. De totale bevolking van Vlaanderen groeide met circa 205.000 personen. 110.000, of meer dan de helft, ging wonen in de verstedelijkte middelgrote en grote kernen, die in oppervlakte nagenoeg gelijk bleven, waardoor hun bewonersdichtheid aanzienlijk toenam met bijna 2 inwoners/ha. Ook in de verstedelijkte, kleine kernen en in de landelijke/randstedelijke, middelgrote kernen nam de inwonersdichtheid toe met meer dan 1 inwoner/ha. De toename van de inwonersdichtheid in de kleine woonconcentraties is beperkt. Aangezien dit zeer kleine kernen zijn, is dit wellicht geen gewenste evolutie.

Kenmerken van de typologieën

Gemeente-Stadsmonitor

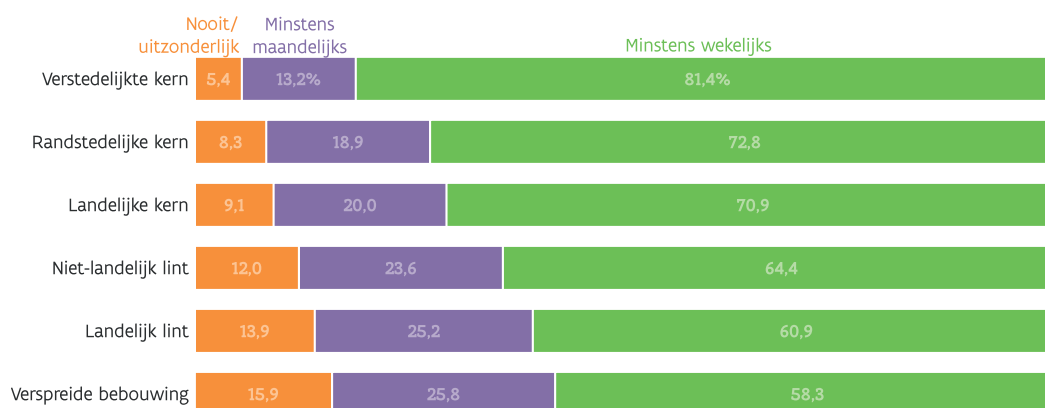
De resultaten uit de Gemeente-Stadsmonitor 2021 werden geanalyseerd volgens de typologieën ontwikkeld in het Ruimterapport. We halen enkele markante verschillen aan tussen respondenten in (VRL-)kernen, niet-landelijke linten, landelijke linten en verspreide bebouwing.

Respondenten uit verstedelijkte kernen verplaatsen zich meer te voet of met de fiets

Bij de vragen over milieubewust handelen, meer in het bijzonder over verplaatsingen voor korte afstanden, geeft zo'n 72% van de Vlamingen aan zich minstens op wekelijkse basis te voet of met de fiets te verplaatsen voor korte afstanden. Slechts 9% van de Vlamingen doet dit nooit of slechts uitzonderlijk.

Uit de analyse blijkt dat de respondenten die in een verstedelijkte kern

wonen zich vaker dan gemiddeld te voet of met de fiets verplaatsen voor korte afstanden: 81% van de respondenten doet dit wekelijks, slechts 5% doet dit uitzonderlijk of nooit. In de verspreide bebouwing is het aandeel van de respondenten dat zich wekelijks te voet of met de fiets verplaatst het kleinst: 58%.



FIGUUR 49 // "HOE VAAK HEB JE JE DE VOORBIJ 12 MAANDEN VERPLAATST MET DE FIETS OF TE VOET VOOR KORTE AFSTANDEN?"

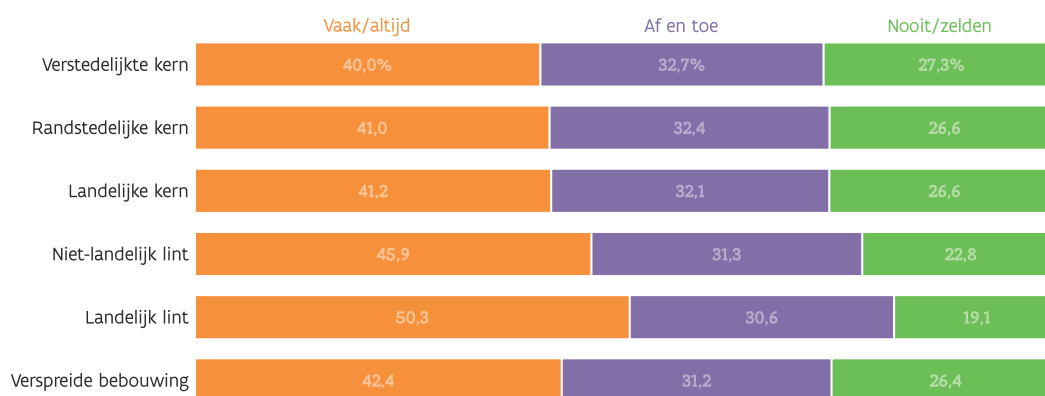
o.b.v. de Gemeente-Stadsmonitor 2021

Bewoners van linten hebben meer last van overdreven rij snelheden en sluipverkeer in de buurt

Bij vragen over verkeersgerelateerde hinder in hun buurt geeft 43% van de respondenten aan vaak of altijd hinder te ondervinden van auto's, vrachtwagen of moto's die te snel rijden, terwijl 30% aangeeft vaak hinder te hebben van sluipverkeer in de buurt.

Uit de analyse blijkt dat de respondenten die in linten wonen,

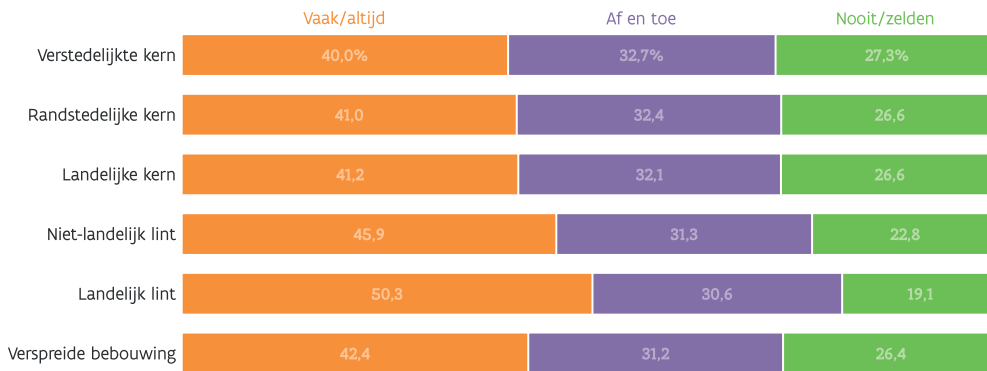
hier vaker hinder van ondervinden dan gemiddeld: 50% van de respondenten die in landelijke linten wonen, geeft aan hier altijd of vaak hinder van te ondervinden. In niet-landelijke linten gaat het om 45%. Ook sluipverkeer wordt als meer hinderlijk ervaren in de linten (35% ondervindt vaak of altijd hinder in landelijke linten, 36% in niet-landelijke linten).



FIGUUR 50 // "HOE VAAK HEB JE DE AFGELOPEN MAAND HINDER ONDERVONDEN VAN AUTO'S, VRACHTWAGEN EN MOTO'S DIE TE SNEL RIJDEN IN JE BUURT?"

o.b.v. de Gemeente-Stadsmonitor 2021





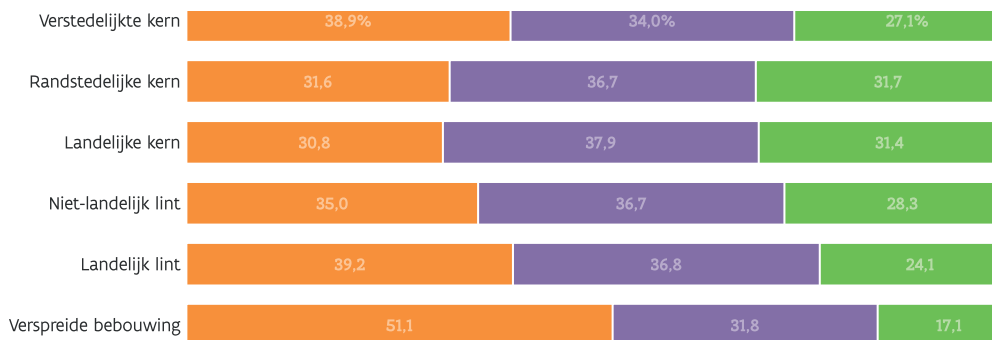
FIGUUR 51 // “HOE VAAK HEB JE DE AFGELOPEN MAAND HINDER ONDERVONDEN VAN VEEL SLUIPVERKEER IN JE BUURT?”

o.b.v. de Gemeente-Stadsmonitor 2021

Zwerfvuil is vooral een probleem in de buurten met verspreide bebouwing en in de verstedelijkte kernen

Zo'n 37% van de respondenten geeft aan vaak tot altijd hinder te hebben van zwerfvuil in de buurt, terwijl 28% van alle respondenten hier nooit tot zelden hinder van ondervindt.

Uit de analyse blijkt dat het probleem het grootst is in de verspreide bebouwing (51% is vaak tot altijd gehinderd door zwerfvuil) en in de verstedelijkte kernen (39%).



FIGUUR 52 // “HOE VAAK HEB JE DE AFGELOPEN MAAND HINDER ONDERVONDEN VAN ZWERFVUIL (BLIKJES, PAPIER ...) IN JE BUURT?”

o.b.v. de Gemeente-Stadsmonitor 2021





1.200 km lint evolueerde naar kern.

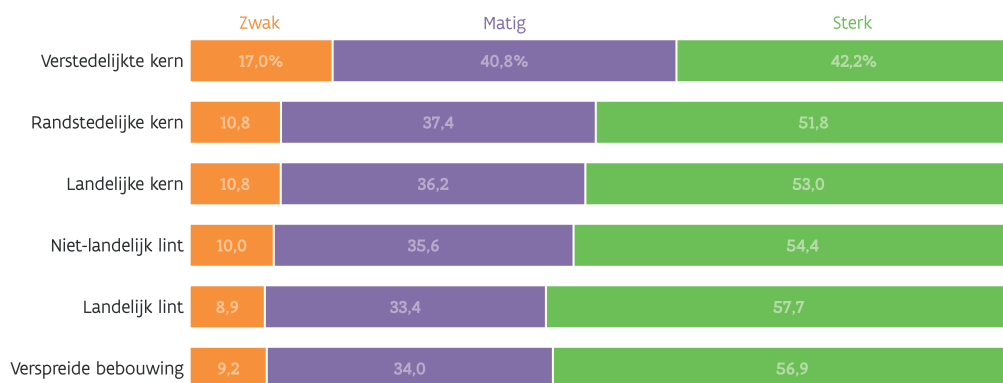
Bewoners uit buurten met verspreide bebouwing en uit de landelijke linten hebben een sterk sociaal weefsel in hun buurt

In de Gemeente-Stadsmonitor werd bevestigd in welke mate de respondenten akkoord waren met de volgende uitspraken over hun buurt: “Mensen in mijn buurt zijn te vertrouwen.” “Ik voel mij thuis bij de mensen die in deze buurt wonen.” “Ik heb veel contact met de mensen in mijn buurt.” “Mensen in mijn buurt willen hun burens helpen.”

De antwoorden op deze vier uitspraken werden verwerkt tot een samengestelde indicator die aangeeft hoe sterk het sociaal weefsel is in de buurt.

Gemiddeld gezien geeft 47% van de Vlamingen aan over een sterk sociaal weefsel te beschikken in de buurt. Slecht 14% van de respondenten geeft aan over een zwak sociaal weefsel te beschikken in de buurt.

De analyse toont aan dat dit aandeel iets groter is in de verstedelijkte kernen: 17% van de respondenten heeft een zwak sociaal weefsel in de buurt. Het sociaal weefsel wordt het meest gewaardeerd in de verspreide bebouwing (57% sterk) en de landelijke linten (58% sterk), hoewel de bewoners daar verder van elkaar wonen.



FIGUUR 53 // AANDEEL VAN DE INWONERS MET EEN STERK SOCIAAL WEEFSEL IN DE BUURT
o.b.v. de Gemeente-Stadsmonitor 2021

	Lengte	Inwoners	Hoofdgebouwen	Bijgebouwen	Bebouwde percelen	Onbebouwde percelen
2013	12.687 km	1.538.820	626.782	605.383	90.135 ha	102.648 ha
2019	12.136 km	1.413.143	615.328	660.263	86.792 ha	100.519 ha

FIGUUR 54 // KENGETALLEN VAN DE LINTEN IN VLAANDEREN

Linten

Vlaanderen heeft in 2019 circa 12.100 km lint (Figuur 54). In de linten wonen 1,4 miljoen mensen, goed voor 21% van de bevolking. 26% van alle gebouwen bevinden zich in de linten. Het totale inwonersaantal daalde, maar ook verhoudingsgewijs wonen er minder mensen in de linten in 2019 t.o.v. 2013 (21% in 2019 versus 24% in 2013). De lengte van de linten is afgenomen van 12.687 km naar 12.136 km. De totale verlinting in Vlaanderen is dus verminderd, met circa 550 km.

In de feiten deden zich twee verschillende fenomenen voor, die elkaar in de cijfers compenseerden.

In totaal evolueerden meer dan 1.200 kilometer linten tot kernen. Rond sommige linten is er verdichting tot stand gekomen, waardoor kernen kunnen groeien of zelfs nieuwe kernen kunnen ontstaan. De extra bebouwing of transformatie van bebouwing (van eengezinswoningen naar appartementen) in de linten zorgden voor een toename van de gebouwdichtheid en/of de oppervlakte aan gebouwen en/of het aantal huishoudens. De verdichte linten kunnen, als ze morfologisch aansluiten bij een kern, zorgen voor een uitbreiding van de kerncontour. Verdichte linten die niet nabij een kern gelegen zijn, kunnen uitgroeien tot zogenaamde 'kleine woonconcentraties'.

Maar tegelijkertijd ontstonden ook 650 km nieuwe linten. Concreet betekent dit dat er nieuwe gebouwen werden opgericht die ervoor zorgden dat gaten tussen percelen met verspreide bebouwing werden opgevuld en er hierdoor dus nieuwe

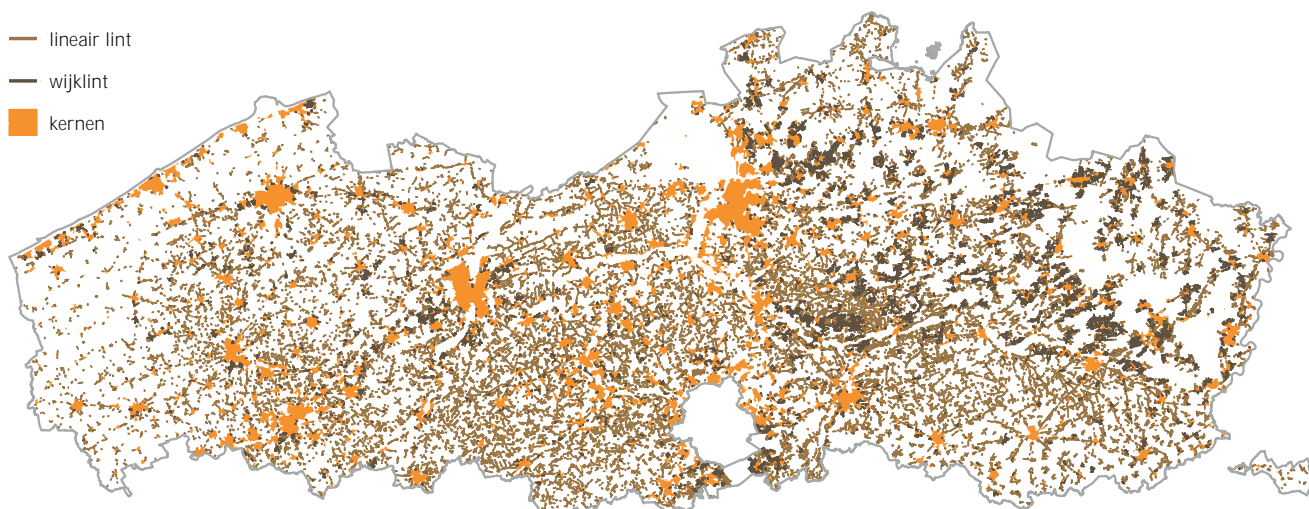
lintbebouwing ontstond. Of er werden nieuwe woonwijken gerealiseerd met een beperkte woningdichtheid, die niet kunnen worden beschouwd als kern (zie verder over wijklinten).

Bij een meer gedetailleerde analyse van de linten bemerkten we heel wat onderlinge variatie in de vorm van deze linten. We ontwikkelden daarom een methode om de bestaande classificatie voor lintbebouwing verder te verfijnen zodat onderscheid kan worden gemaakt tussen lineaire linten enerzijds en wijklinten anderzijds (Pieters, Willems, Brems, Vanacker, & Pisman, 2021b). Beide morfologieën worden volgens de eerste analyse als linten beschouwd doordat de bebouwing langsheen de weg niet is opgenomen in een kern, maar de gebouwen onderling toch op een beperkte afstand staan waardoor langsheen de weg een lint-effect ontstaat.

Lineaire linten hebben geen bebouwing aan de achterzijde van de percelen, en kijken dus vanuit de woning naar weiden, akkers of natuurgebieden. Wijklinten hebben wel een bebouwd perceel aan de achterzijde en hebben dus minder contact met de open ruimte.

Ongeveer twee derden van alle lintbebouwing in Vlaanderen beschouwen we als lineaire linten, een derde van alle linten situeert zich in een wijkpatroon.

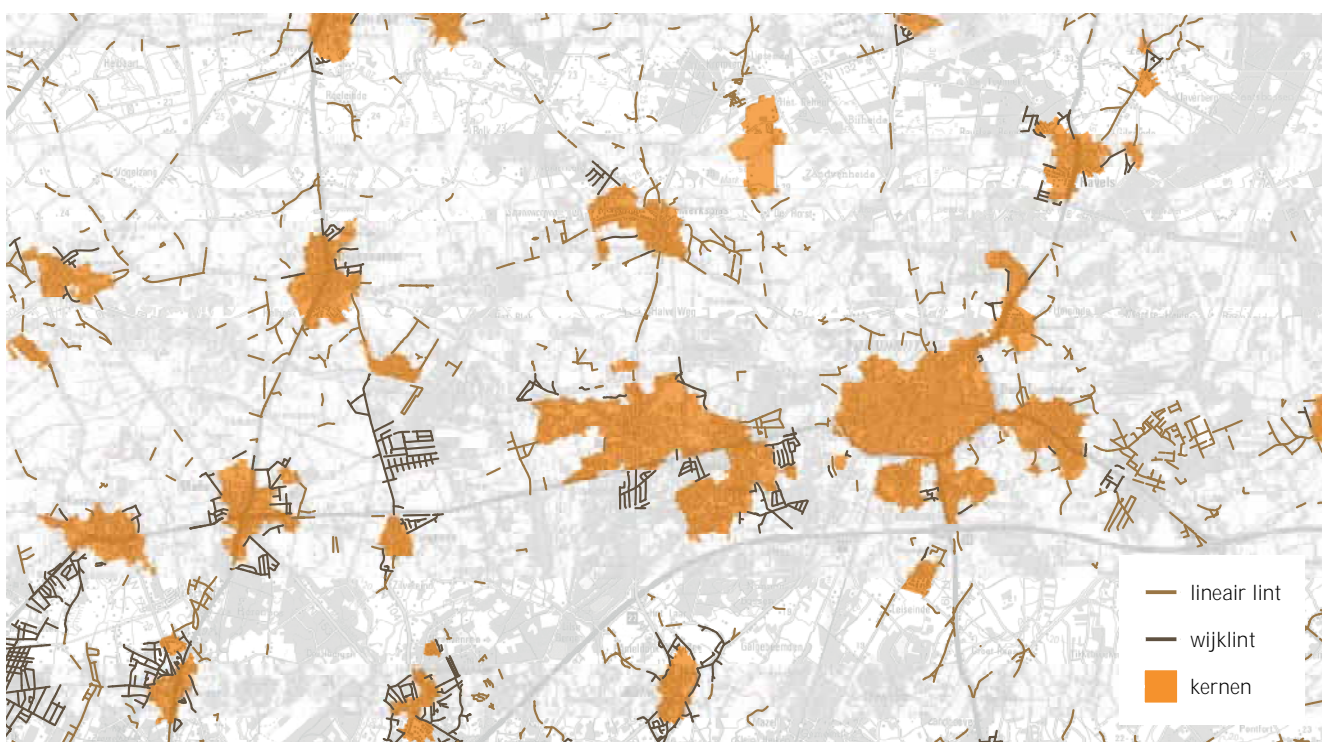
De globale kaart van Vlaanderen toont de vele linten die Vlaanderen heeft, maar maakt hierbij een onderscheid tussen lineaire linten en wijklinten (Figuur 55).



FIGUUR 55 // LINEAIRE LINTEN EN WIJKLINTEN IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 56 // LINEAIRE LINTEN EN WIJKLINTEN IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) IN 2019



FIGUUR 57 // LINEAIRE LINTEN EN WIJKLINTEN IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019

De 'wijken' komen vooral voor in het randstedelijke en verstedelijkte deel van Vlaanderen. Het landelijke deel bevat heel wat lineaire linten. In het oostelijke deel van Vlaanderen, bv. in Limburg, komen meer wijklinten voor dan in het westelijke deel van Vlaanderen. Verder in dit hoofdstuk onderzoeken we de historische achtergrond van deze linten. Het oostelijke deel van Vlaanderen is sowieso recenter bebouwd dan het westelijke

deel. De wijklinten zijn op terrein vaak villawijken met een lage dichtheid (waardoor ze niet als kernen zijn meegenomen). De wijklinten komen op heel wat plaatsen in grotere clusters voor. De grotere villawijken op Vlaams niveau worden beschouwd als wijklinten, zoals wijken in Brasschaat/Schilde/..., Tervuren, Sint-Martens-Latem, Aalter, Waasmunster... Als we verder inzoomen op de kaart van Vlaanderen, zien we op heel wat plaatsen

	Gebouwen	Hoofdgebouwen	Bijgebouwen	Inwoners	Bebouwde percelen	Bebouwing
2013	526.161	162.611	363.550	364.696	60.315 ha	11.688 ha
2019	582.292	191.790	390.502	347.342	63.744 ha	12.164 ha

FIGUUR 58 // KENGETALLEN VAN DE VERSPREIDE BEBOUWING IN VLAANDEREN

wijklinten nabij de kernen. Dit zijn de zogenaamde verkavelingen van de jaren 70-80, die rondom de kernen werden opgericht, en die door de analysemethode niet tot de kernen worden gerekend omdat hun bebouwingsdichtheid te laag is.

Ook het casegebied tussengebied Mechelen-Aarschot heeft vooral wijklinten (Figuur 56). We zien een uitgesproken voorbeeld van de grootschalige verlinting van Vlaanderen. Vooral het centrale deel van het gebied vormt een aaneengesloten gebied van wijklinten en kleinere kernen. De linten zijn als bebouwingstypologie frequenter aanwezig dan de kernen. De verhouding tussen kernen en linten (72% van de totale bevolking woont in de kernen, versus 21% woont in de linten) lijkt in dit gebied wel omgedraaid.

Het patroon van wijklinten en lineaire linten in het casegebied Noorderkempen verschilt van dat van het casegebied Mechelen-Aarschot. De verlinting is in dit deel van Vlaanderen duidelijk gekoppeld aan de kernen (Figuur 57). Vanuit de kernen vertrekken lineaire linten in het landschap. Ze vormen als het ware tentakels aan deze kernen. Tegelijkertijd merken we hier en daar het patroon van de wijklinten op schaal van de kern, de verkavelingen die meestal aan de rand van de kern werden gebouwd.

Opvallend is ook dat sommige lineaire linten en wijklinten niet direct aansluiten bij de kern, maar eerder fragmenten zijn in het open landschap.

Verspreide bebouwing

Vlaanderen heeft in 2019 circa 580.000 verspreide gebouwen, gebouwen die dus geen deel uitmaken van een kern of lint. Samen nemen de bebouwde percelen van de verspreide bebouwing 64.000 ha in. Circa 350.000 inwoners van Vlaanderen wonen verspreid (Figuur 58). In 2019 beschouwen we ongeveer 12% van alle bebouwing als verspreide bebouwing. Dit is een status quo ten opzichte van 2013, toen was de verspreide bebouwing goed voor 12,2% van alle bebouwing. Het aantal gebouwen steeg netto met circa 56.000 eenheden.

Het aantal bewoners van de verspreide bebouwing is sterk afgenomen, van 365.000 inwoners (6% van het totaal aantal inwoners in Vlaanderen) naar 347.000 inwoners (5% van het totaal aantal inwoners in Vlaanderen), een afname met 18.000 personen. Dit is opvallend, want in dezelfde periode nam het totale aantal inwoners in Vlaanderen toe.

De oppervlakte van de bebouwde percelen steeg van 60.000 ha tot 64.000 ha.

In de realiteit zijn heel wat van de voormalige verspreide gebouwen deel gaan uitmaken van een lint (circa 34.000 gebouwen) of een kern (circa 17.000 gebouwen) omdat er gebouwd werd in de nabijheid van deze verspreide gebouwen. Dit betekent dat er netto 110.000 verspreide gebouwen zijn bijgebouwd tussen 2013 en 2019, waarvan ongeveer de helft hoofdgebouwen. Mogelijks werden ook hier en daar verspreide gebouwen gesloopt, maar hierover hebben we momenteel geen detailcijfers.

Concluderend stellen we dat minder Vlamingen verspreid wonen, t.o.v. 2013, maar dat de oppervlakte aan bebouwde percelen en het aantal verspreide gebouwen toch is toegenomen. Er werden dus vooral niet-woongebouwen verspreid bijgebouwd.

Patronen van kernen en linten in Vlaanderen

De voorgaande analyses focusten vooral op het apart voorkomen van kernen, linten en verspreide bebouwing, maar onderzochten geen relaties tussen deze verschillende types.

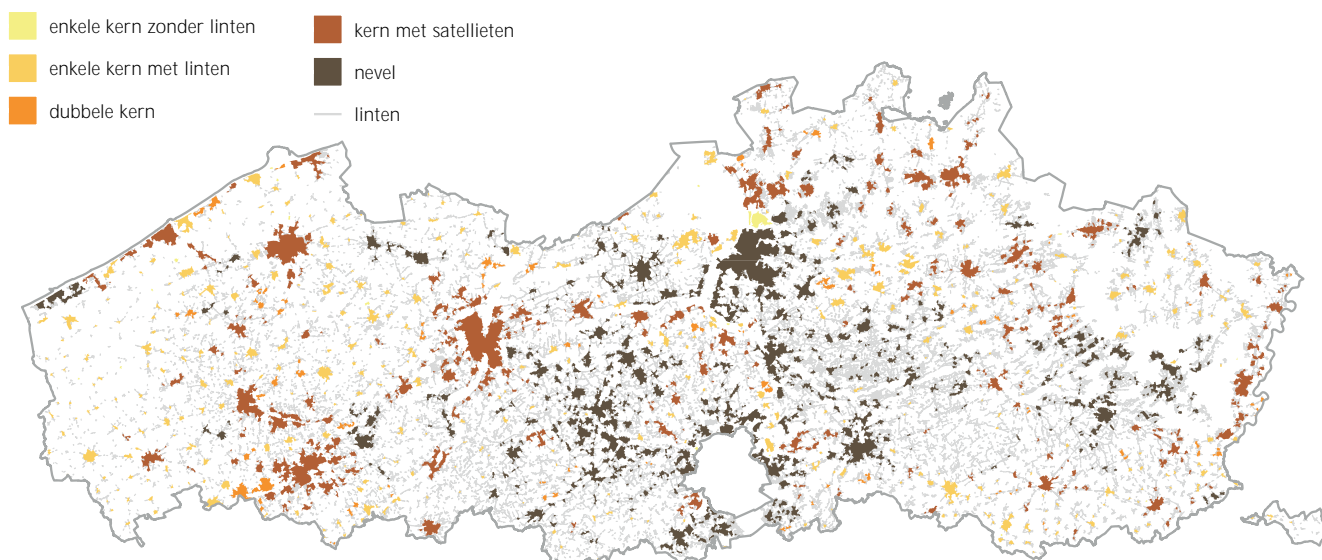
Bij de analyse van het bebouwingpatroon van Vlaanderen valt op dat de kernen en linten vaak samenhangende patronen vormen. We ontwikkelden een methodologie om zogenaamde kernclusters te onderscheiden (Pieters, Willems, et al., 2021b) (Figuur 59).

We onderscheidde in de analyse:

- Enkele kernen zonder linten;
- Enkele kernen met aanpalende linten;
- Dubbele kernen = morfologisch geheel van twee kernen in dezelfde categorie van grootte (bv. twee middelgrote kernen) verbonden door lintbebouwing;
- Kernen met satellieten = morfologisch geheel van meerdere kernen en linten waarvan één kern tot een hogere categorie van grootte behoort dan alle anderen (bv. één middelgrote kern en meerdere kleine kernen en woonconcentraties);
- Nevel = morfologisch geheel van meerdere kernen en linten waarbij de grootste twee kernen tot dezelfde categorie van grootte behoren (bv. twee of meer middelgrote kernen) en het geheel onderling verbonden is door lintbebouwing.

Vlaanderen wordt vaak omschreven als een nevelstad, of één grote bebouwde ruimte.

De analyse van de bebouwing in dit Ruimterapport maakt het idee van de nevelstad concreet. Grote delen van Vlaanderen zijn immers morfologisch verbonden met elkaar. Dit betekent dat verplaatsingen in Vlaanderen heel vaak plaatsvinden langs wegen met lintbebouwing en door kleine of grote kernen.



FIGUUR 59 // KERNCCLUSERS IN VLAANDEREN IN 2019

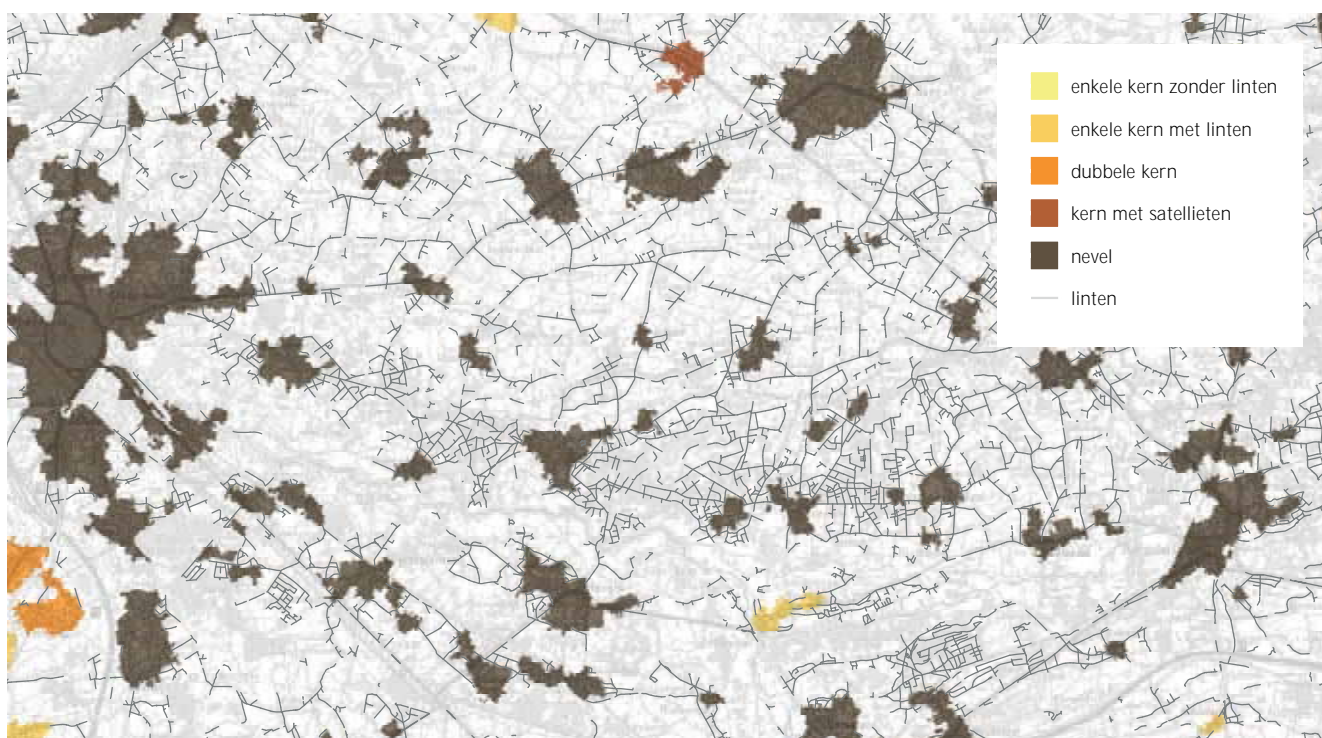
Het achterliggend landschap ontdekken is een uitdaging in de nevelstad.

Slechts een 400-tal kernen zijn onderling niet verbonden door middel van lintbebouwing. Dit zijn dus de kernen die (nog) herkenbare entiteiten vormen in een niet-bebouwd landschap. Meer dan 1.000 kernen (en heel wat verbindende linten) maken deel uit van 'dubbele kernen', 'nevelgebieden' of 'kernen met satellieten'. Deze kernen vormen een onderdeel van een groter bebouwd geheel van kernen en linten.

Tijdens de periode 2013-2019 is het aantal kernen in nevelgebieden toegenomen. Dit betekent dat bijkomende verlinting in deze

periode geresulteerd heeft in nog grotere morfologisch samenhangende gebieden. Vooral in het centraal deel van Vlaanderen komt dit voor.

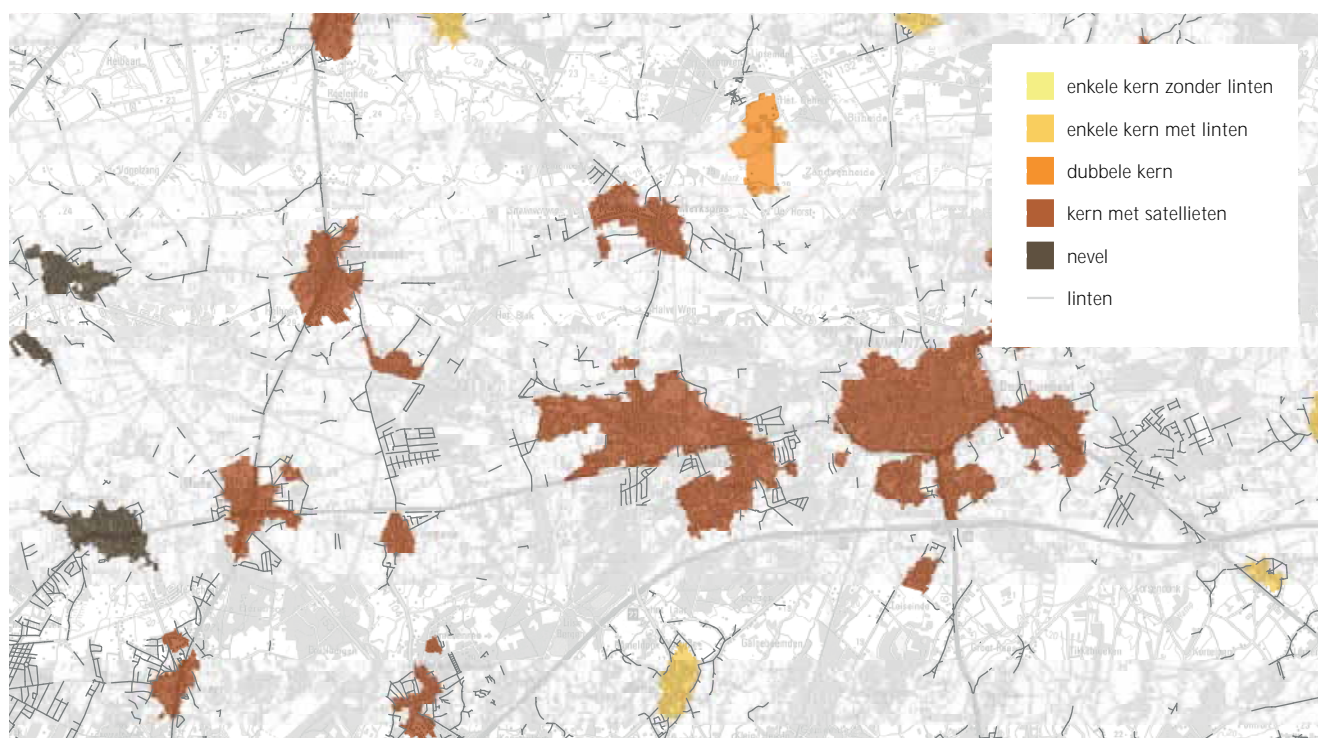
De uitsnedes voor de twee casegebieden tonen de ruimtelijke verschillen in Vlaanderen. Nagenoeg het volledige casegebied Mechelen-Aarschot typeren we als nevelgebied (Figuur 60). Dit betekent dat de kernen en linten in het volledige gebied een samenhangend patroon vormen. Het casegebied Noorderkempen heeft een volledig andere morfologie (Figuur 61). Hier komen nog grote onbebouwde delen voor, en zijn de kernen en linten gescheiden van elkaar.



FIGUUR 60 // KERNCCLUSERS IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) IN 2019



Gemiddeld wonen er
3.135 mensen in een kern.



FIGUUR 61 // KERNCLEUSTERS IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019

METHODIEK HISTORISCHE VERLINTING IN VLAANDEREN

In het Ruimterapport 2018 analyseerden we de verlinting in Vlaanderen. De boodschap dat er in Vlaanderen 13.000 km linten waren, haalde verschillende krantenkoppen. We weten dat deze verlinting geen nieuw fenomeen was, maar dat Vlaanderen gekenmerkt wordt door historische linten. In dit Ruimterapport maakten we een historische analyse van de verlinting in Vlaanderen. De methodiek die we gebruikten lijkt erg op de methodiek voor de analyse van de historische bebouwing in Vlaanderen (Pieters, Niessen, et al., 2021).

In eerste instantie analyseerden we de historische wegen in Vlaanderen op de topografische kaartreeksen van het NGI van de karteringsperiodes 1881-1904, 1904-1939, 1952-1969 en 1969-1989. We duidden hiervoor op een klein deel van deze kaarten op manuele maar nauwkeurige wijze aan waar de wegen liggen om vervolgens aan de hand van deze 'trainingsdata' door middel van artificiële intelligentie (AI) alle wegen op het grondgebied te detecteren en om te zetten naar een vectorbestand.

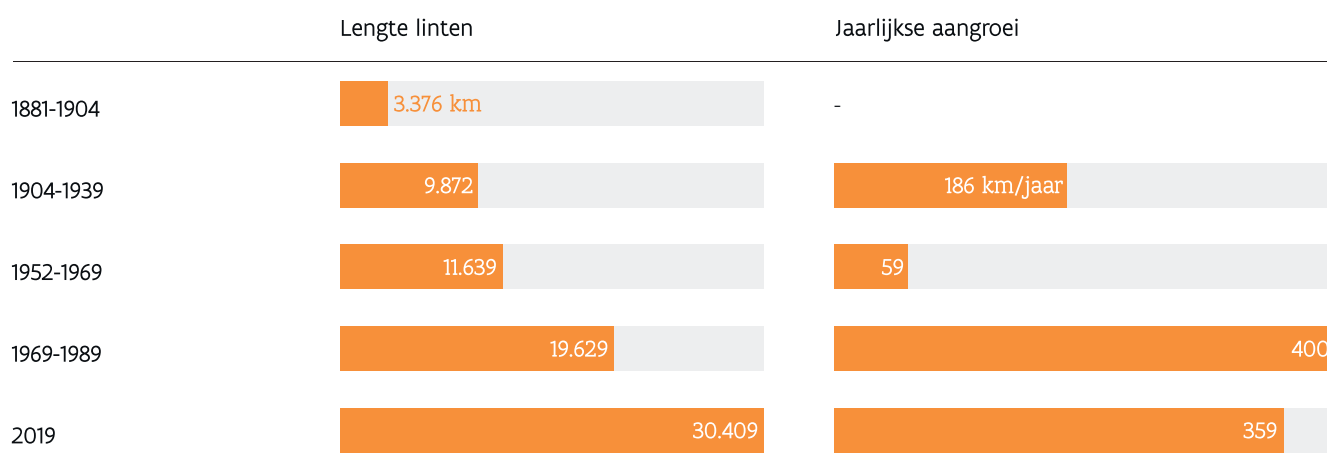
Concreet werden voor elk van de vier jaren binnen specifieke randvoorwaarden 250 verschillende locaties binnen België gekozen. De beoordelaars kregen de instructie alle wegen aan te duiden, met uitzondering van de wegen waaraan niet gebouwd kan worden⁽⁸⁾.

De 250 locaties werden at random toegewezen aan de trainingdataset (70%) of de testdataset (30%). Het model 'leert' op basis van de eerste, maar zal de accuraatheid beoordelen aan de hand van de tweede. Vervolgens werden deze resultaten verbeterd door middel van enkele beeldverwerkingstechnieken en gevectoriseerd. De bekomen vectordata komen quasi perfect overeen met de op de kaart getekende wegen. Foute beoordelingen door het AI-model zijn beperkt.

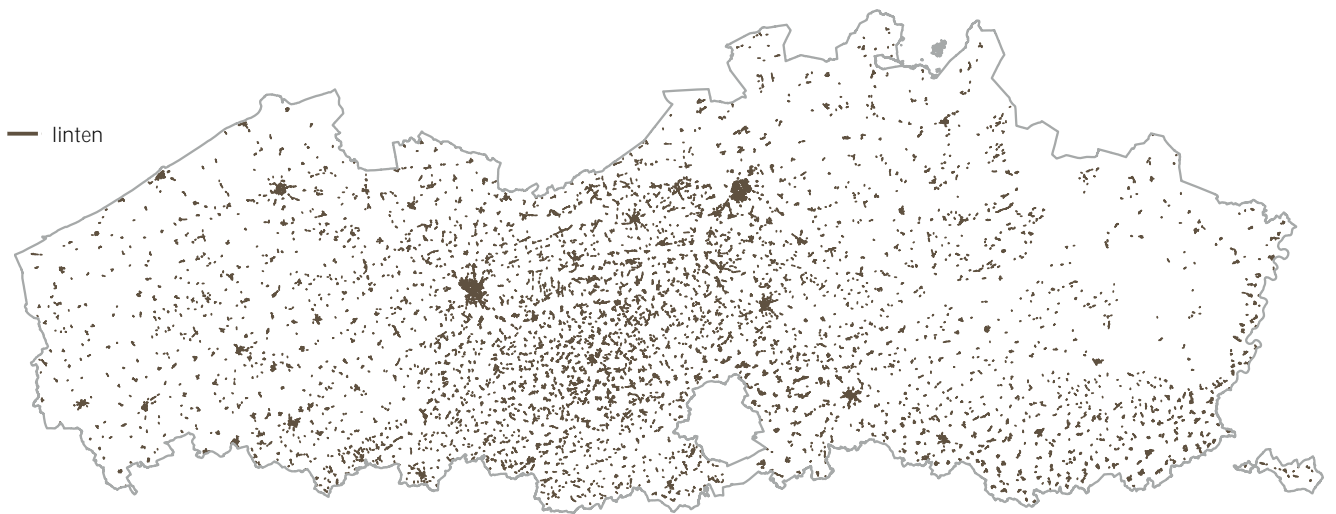
Daarna combineerden we deze vectorlagen van historische wegen met de analyse van de historische bebouwing om de historische linten te kunnen lokaliseren. Deze analyse verliep op dezelfde manier als voor de actuele linten.

Historische linten zijn bebouwde wegdelen in Vlaanderen die minstens 200 m lang zijn en waarbij de gebouwen maximaal 50 m van elkaar gepositioneerd zijn. De historische linten kunnen aan één zijde van de weg bebouwd zijn, of aan de beide zijden. In de methodiek wordt hiertussen geen onderscheid gemaakt.

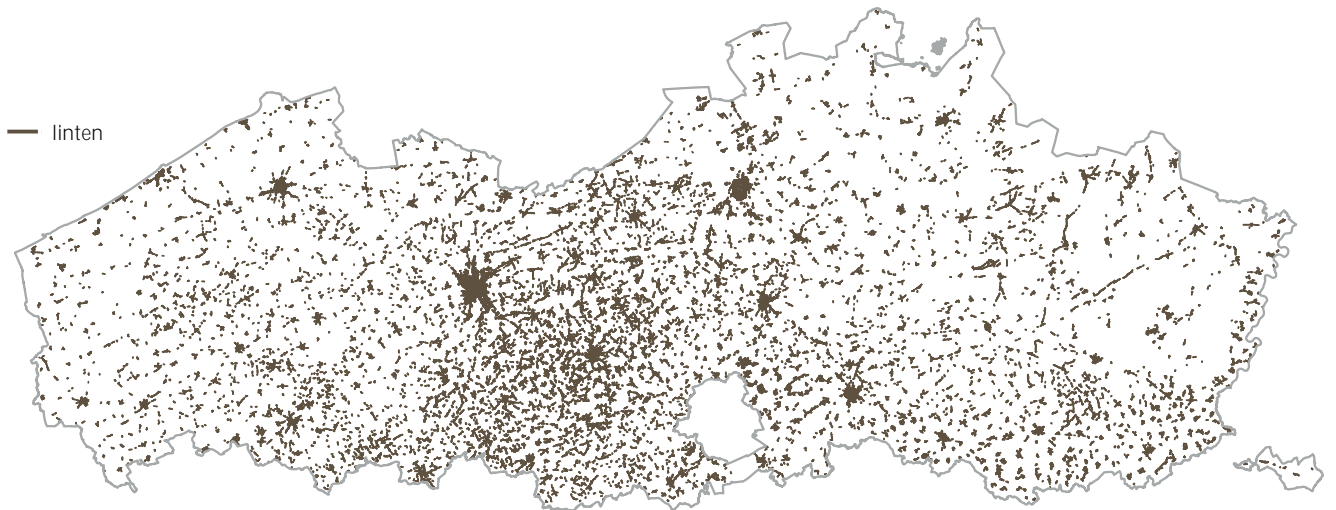
Bij de analyse van de actuele linten werd in eerste instantie de bebouwing in de kernen verwijderd. Bij de historische linten hebben we dit niet kunnen doen omdat we niet beschikken over vergelijkbare data van de historische kernen. De lengte van de historische linten is dus niet vergelijkbaar met de lengte van de actuele linten (maar is dus een overschatting zoals duidelijk blijkt uit de lengte van de linten in de periode 1969-1989 die hoger is dan de totale verlinting in Vlaanderen in 2019). Een deel van de op kaart aangeduide linten (Figuur 63, Figuur 64, Figuur 65, Figuur 66), zijn gesitueerd in (historische of actuele) kernen. De verspreide bebouwing is niet meegenomen in deze analyses.



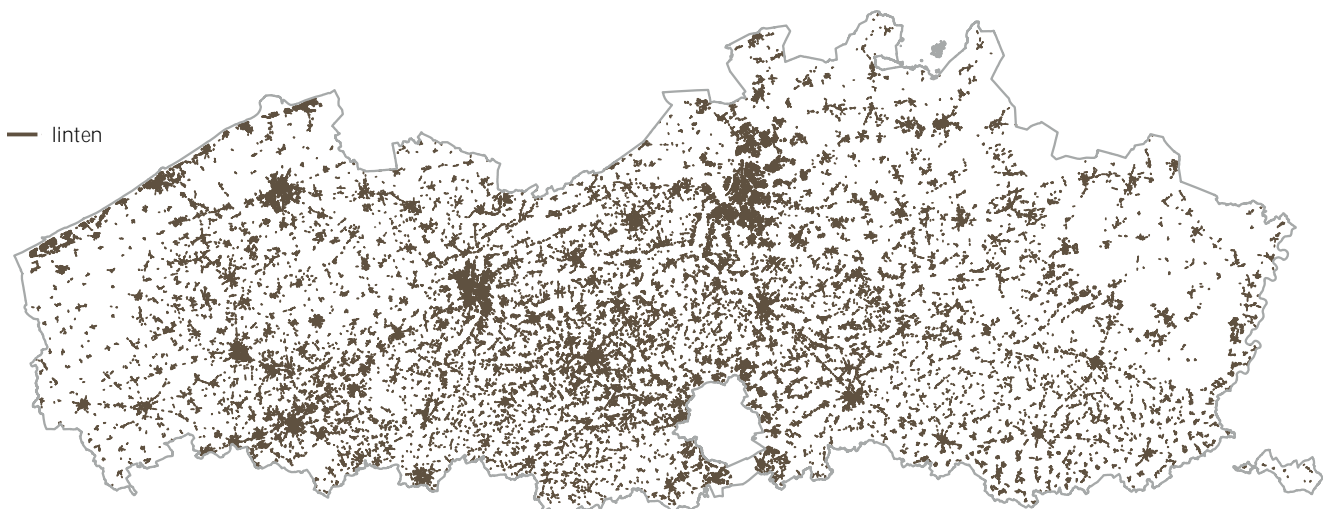
FIGUUR 62 // HISTORISCHE EVOLUTIE LINTEN



FIGUUR 63 // VERLINTING IN VLAANDEREN IN 1881-1904



FIGUUR 64 // VERLINTING IN VLAANDEREN IN 1904-1939



FIGUUR 65 // VERLINTING IN VLAANDEREN IN 1952-1969



FIGUUR 66 // VERLINTING IN VLAANDEREN IN 1969-1989

Figuur 62 geeft de evolutie van de lengte van de linten doorheen de tijd weer. Hieruit blijkt dat er al bij de eeuwwisseling heel wat lintbebouwing aanwezig was in Vlaanderen. De grote groei van lintbebouwing situeert zich echter in de jaren 70, 80 en 90.

Ter vergelijking berekenden we de cijfers voor 2019. We maakten hierbij een onderscheid tussen de linten gelegen in de kernen en de linten gelegen buiten de kernen. De som van beide lengtes is vergelijkbaar met het cijfer voor de historische linten (zie eerder), omdat we geen info hebben over de historische kernen rekenden we alle bebouwing door als potentiële linten). De 30.409 km lint in 2019 is eigenlijk samengesteld uit 12.136 km in

lint en 18.273 km in kern volgens de KLV-typologie.

De groei van lintbebouwing neemt dus af de laatste 30 jaar, zeker als we weten dat heel wat linten eigenlijk deel uitmaken van een kern, of evolueerden van een lint naar kernbebouwing (circa 900 km lint werd opgenomen in een kern in de periode 2013-2019, zie eerder).

Op Figuur 63, Figuur 64, Figuur 65 en Figuur 66 is de geografische situering van de verlinting in Vlaanderen weergegeven doorheen de tijd. Opvallend is dat begin 1900 verlinting vooral voorkwam in het centrale deel van Vlaanderen en in zuidelijk Limburg. In de periode na WOII merken we de groei van lintbebouwing langsheen de kust, en in de regio rondom Kortrijk.

// Typologie Openruimtegebieden

In het Ruimterapport 2018 werd de open ruimte in Vlaanderen gedefinieerd als 'de gebieden die buiten de kernen gelegen zijn én niet door ruimtebeslag ingenomen worden. De kernen worden volledig buiten beschouwing gelaten in de open ruimte. In de kernen bevinden zich soms percelen die tot op vandaag nog geen ruimtebeslag zijn, maar die mogelijk op termijn door de mens kunnen worden ingenomen of die een belangrijke rol spelen in de groenblauwe dooradering van deze kernen. De onbebouwde delen van parken, golfterreinen en overige recreatie (als vormen van landgebruik die wel tot het ruimtebeslag behoren) werden meegenomen als deel van de open ruimte.'

De oppervlakte van de open ruimte in Vlaanderen bedroeg in 2013 929.240 ha. Dat is 68,2% van de oppervlakte van Vlaanderen. In de periode 2013-2019 is circa 12.500 ha open ruimte verdwenen. De totale oppervlakte open ruimte bedraagt in 2019 916.713 ha, of 67,2% van de totale oppervlakte (Figuur 67).

Het begrip 'open ruimte' is gerelateerd aan de begrippen 'ruimtebeslag' en 'bebouwde ruimte'. Elk van deze begrippen kreeg een specifieke invulling. Met 'ruimtebeslag' verwezen we eerder in dit hoofdstuk naar 'ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële

doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc.' In hoofdstuk 6 analyseren we de bebouwde ruimte als 'de volledige ruimte ingenomen door het ruimtebeslag (met inbegrip van de tuinen en parken) samen met de volledige oppervlakte van de kernen'.

Figuur 68 geeft het aandeel en de evolutie van de oppervlakte open ruimte weer in relatie tot de typologie verstedelijkt/randstedelijk/landelijk. In 2019 is 77% van het landelijk deel van Vlaanderen open ruimte. De overige 23% is ingenomen door landelijke kernen, door wegenis en door bebouwde percelen. In 2013 was 79% van het landelijk deel open ruimte. Dit betekent dat in het landelijk deel van Vlaanderen de kernen en het ruimtebeslag de afgelopen jaren relatief zijn gegroeid.

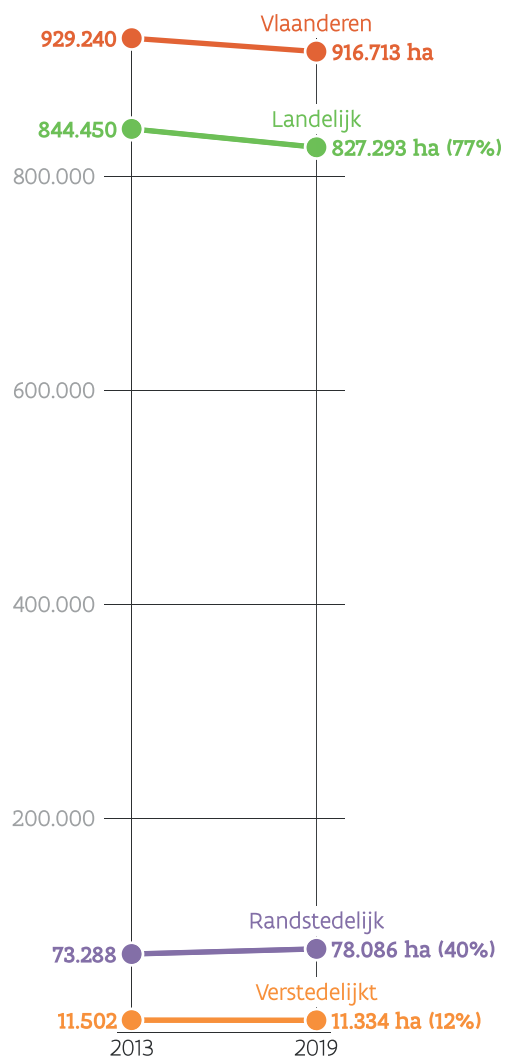
Het verstedelijkte deel van Vlaanderen telt slechts 12% open ruimte, de verhouding van de open ruimte binnen het verstedelijkte deel van Vlaanderen is constant gebleven. Het verstedelijkte deel van Vlaanderen is globaal gegroeid, maar verhoudingsgewijs blijft de open ruimte constant.

In het randstedelijk deel van Vlaanderen is er verhoudingsgewijs open ruimte bijgekomen (van 37% open ruimte naar 40% open ruimte).

■ open ruimte

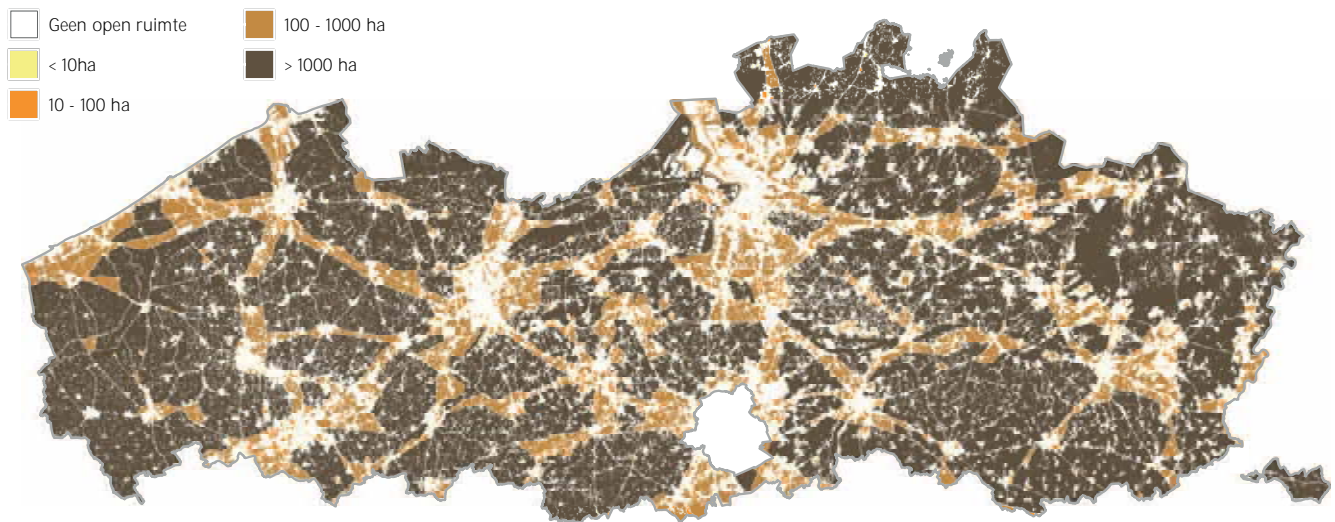


FIGUUR 67 // OPEN RUIMTE IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 68 EVOLUTIE VAN DE OPEN RUIMTE IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN





FIGUUR 69 // CLUSTERGROOTTE VAN DE OPEN RUIMTE IN 2013 (RUIMTERAPPORT 2018)

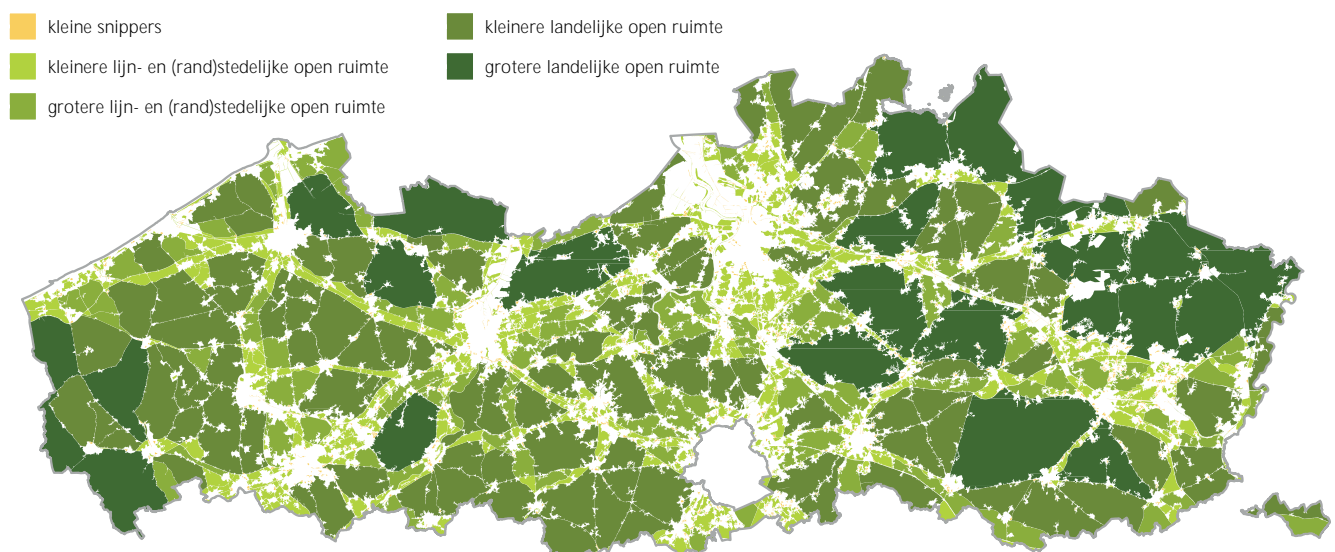
De definitie van de open ruimte in het Ruimterapport 2018 maakt het mogelijk om de open ruimte op een kaart te situeren, maar laat niet toe om ruimtelijke verschillen te beschrijven. Als aanvulling hierop werd een methodiek uitgewerkt om samenhangende openruimtegebieden te identificeren en hun kenmerken verder te beschrijven, zoals de grootte en de gaafheid van deze gebieden. Deze methodiek bouwt verder op de analyse in het Ruimterapport 2018 over de cluster grootte van de open ruimte (Figuur 69).

Samenhangende openruimtegebieden (SORG) zijn gebieden groter dan 2 ha die omringd worden door belangrijke infrastructuur (hoofdweg, primaire weg, secundaire weg, spoorweg, bevaarbare waterweg). Alle kernen, de bedrijventerreinen groter dan 3 ha, de campings en bebouwde percelen in linten en militaire domeinen die langsheen deze infrastructuur gesitueerd zijn, maken geen deel uit van het samenhangend openruimtegebied. In een samenhangend openruimtegebied kunnen

wel kleinere wegen, kernen, linten en verspreide bebouwing voorkomen.

Om de diversiteit aan versnippering in Vlaanderen te analyseren, werd een typologie van de SORGs bepaald op basis van K-means-clustering. We selecteerden ruimtelijke variabelen die de morfologische en functionele kenmerken van deze gebieden beschrijven en die, na een correlatieanalyse, onderscheiden aspecten van de SORGs omvatten:

- het oppervlakteaandeel ingenomen door ruimtebeslag;
- het oppervlakteaandeel bebouwing;
- het oppervlakteaandeel ingenomen door kernen;
- de verhouding van de totale lengte aan linten t.o.v. de oppervlakte;
- de verhouding van de totale lengte aan verharde wegen t.o.v. de oppervlakte;
- de oppervlakte van het openruimtegebied.



FIGUUR 70 // TYPOLOGIE VAN DE SAMENHANGENDE OPENRUIMTEGEBIEDEN IN VLAANDEREN IN 2019

Uit deze analyse kwamen vijf types naar voren die benoemd werden op basis van de grootte van de gebieden en de ligging t.o.v. de landelijke gebieden en (rand)stedelijke gebieden in Vlaanderen (Figuur 70).

De eerste groep, kleine snippers, bestaat uit de SORGs die kleiner zijn dan 15 ha en die niet werden meegenomen in de clustering. Naast akkers en weilanden in randstedelijk gebied gaat het

hier voornamelijk om groene ruimte voor recreatie in en rond de steden. Daarom komt in deze cluster relatief meer ruimtebeslag en minder bebouwing voor dan in de andere clusters.

De kleinere lijn- en (rand)stedelijke openruimtegebieden situeren zich grotendeels rond de grote en middelgrote kernen en langs de belangrijke verkeersinfrastructuur (belangrijke wegen, spoorwegen en waterwegen) die deze kernen met elkaar verbinden.



FIGUUR 71 // TYPOLOGIE VAN DE SAMENHANGENDE OPENRUIMTEGEBIEDEN IN HET TUSSENGEBIED MECHELEN-AARSCHOT (CASEGEBIED A) IN 2019



FIGUUR 72 // TYPOLOGIE VAN DE SAMENHANGENDE OPENRUIMTEGEBIEDEN IN DE NOORDERKEMPEN (CASEGEBIED B) IN 2019

Vaak gaat het om eerder langwerpige gebieden tussen auto-, spoor- en/of waterwegen. Ze zijn relatief klein en beperkt bebouwd t.o.v. de SORGs in de andere groepen. Typische voorbeelden van SORGs in deze cluster liggen langs de bundel met de E40, de spoorwegen, het kanaal tussen Gent en Brugge en tussen de kernen van het casegebied tussengebied Mechelen-Aarschot (Figuur 71).

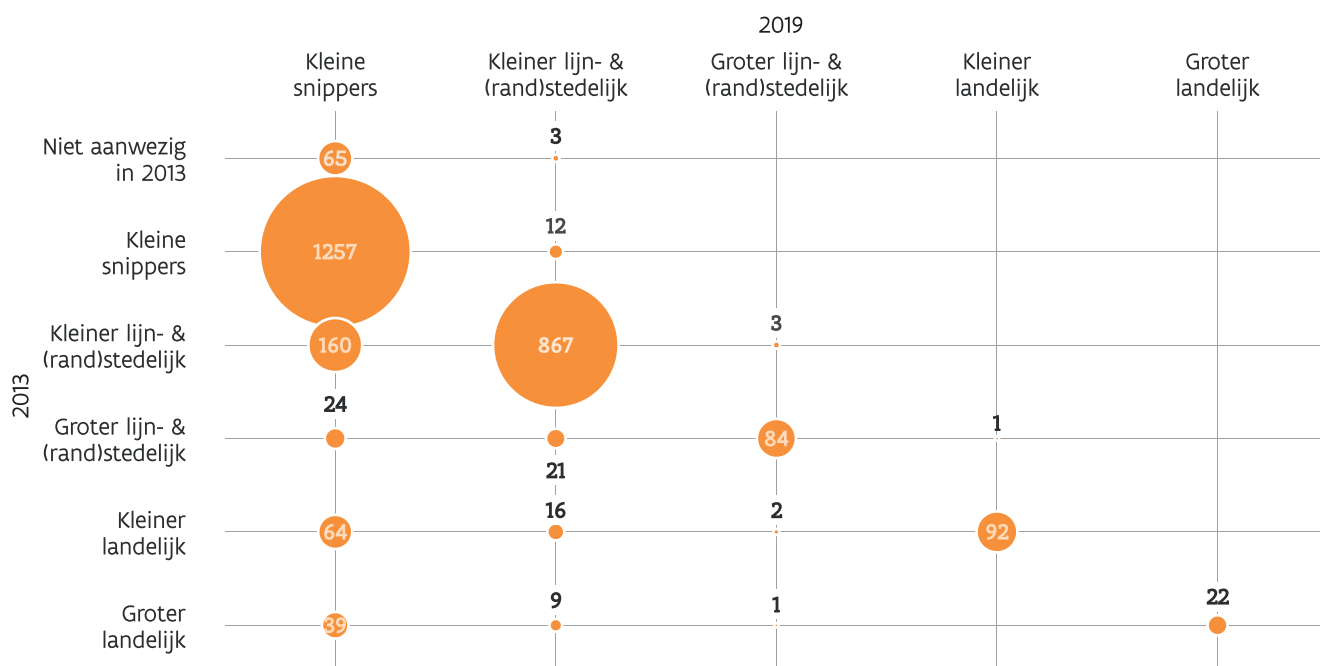
De cluster met de grotere lijn- en (rand)stedelijke openruimtegebieden is zoals de vorige cluster sterk gelinkt aan belangrijke vervoersinfrastructuur en aan de nabijheid van grote en middelgrote kernen. Deze cluster bevat in tegenstelling tot de voorgaande clusters af en toe kleine kernen. Hierdoor hebben ze gemiddeld een grotere bebouwingsgraad dan de kleine snippers en kleinere lijn- en (rand)stedelijke SORGs. In sommige gevallen maken deze SORGs eigenlijk deel uit van grotere grensoverschrijdende gebieden. Zonder deze grens behoorden deze gebieden wellicht tot de landelijke SORGs (bv. de grensregio Knokke-Heist-Maldegem en de grens met Wallonië in Haspengouw en Voeren). De kleinere landelijke openruimtegebieden zijn groter dan de vorige openruimtegebieden en bestaan uit SORGs in landelijk gebied in vooral de westelijke helft en het centrale deel van Vlaanderen. Hun oppervlakteaandeel aan kernen, en bijgevolg hun bebouwde oppervlakte, is gemiddeld een stuk groter dan de voorgaande groepen. Dit is onder meer een gevolg van de methodiek om de SORGs te identificeren. De bebouwde percelen of kleine kernen die volledig omringd zijn door open ruimte worden in de samenhangende openruimtegebieden opgenomen, waardoor geometrisch gave SORGs ontstaan (zonder gaten). De kans hierop is groter in gebieden die verder liggen

van de grotere verstedelijkte kernen, waardoor de SORGs in die gebieden ook gemiddeld groter zijn.

Ten slotte identificeerden we de grotere landelijke openruimtegebieden, de grootste SORGs die vooral in het oostelijk deel van Vlaanderen liggen. Vanwege hun ligging in de Kempen komt hier relatief het meeste bos voor. Het noordelijk deel van het casegebied Noorderkempen behoort tot deze cluster (Figuur 72), net zoals het centraal gedeelte van het casegebied Mechelen-Aarschot.

De openruimtetypologie werd eveneens gedefinieerd voor 2013 om de evolutie in de periode tot 2019 te evalueren. Het aantal SORGs daalde van 2.808 eenheden in 2013 naar 2.742 in 2019. De verdeling van de SORGs over de vijf types voor de twee tijdstippen toont de toenemende versnippering van de open ruimte (Figuur 73). 22% van de kleine snippers in 2019 bestond nog niet in 2013 of maakte deel uit van een SORG in een grotere categorie. Ook een aantal kleinere lijn- en (rand)stedelijke openruimtegebieden waren in 2013 (deel van) grotere SORGs. Het aantal SORGs bleef in de drie grootste openruimtetypes daarentegen (zo goed als) stabiel.

Globaal nam de oppervlakte aan SORGs in beperkte mate af met circa 17.000 ha tussen 2013 en 2019. Voor elk SORG-type is de totale oppervlakte lichtjes gedaald t.o.v. 2013 (Figuur 74; deze figuur toont enkel de cijfers van 2019 voor een betere leesbaarheid). Ook het aantal inwoners is in elk type afgenomen, vooral in de kleine snippers. Het bevolkingsaantal was hier aanvankelijk al heel laag. De kleinere en grotere landelijke openruimtegebieden herbergen nog wel een significant deel van de Vlaamse bevolking, aangezien zij gemakkelijker kernen bevatten



FIGUUR 73 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL SORGs BINNEN DE VIJF SORG-TYPES IN VLAANDEREN



De oppervlakte open ruimte neemt nog steeds af. De versnippering gaat nog steeds verder

vanwege de gebruikte methodiek (zie eerder). De bebouwingsgraad en inwoners- en tewerkstellingsdichtheden zijn laag voor alle openruimtetypes en veranderen nauwelijks tijdens de beschouwde periode. Ook het deel van de SORG-types dat wordt ingenomen door ruimtebeslag verandert weinig of niet tussen 2013 en 2019. Voor de kleine snippers is dit aandeel het

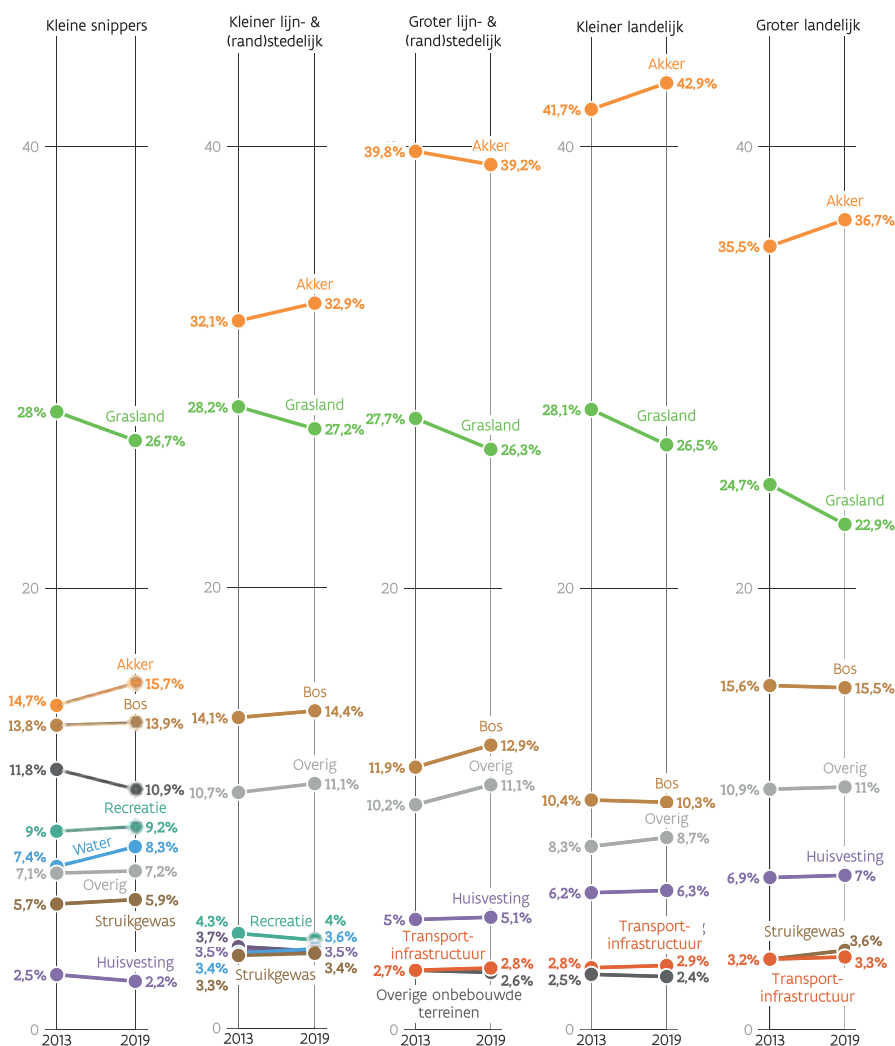
hoogst met 27 à 28% door hun ruimtes voor recreatie in en rond de steden. Voor de andere types blijft het aandeel ruimtebeslag eerder beperkt van 15 tot 19%. Logischerwijze nemen de SORGs sowieso al maar een klein deel van het ruimtebeslag in Vlaanderen voor hun rekening.

	Kleine snippers	Kleiner lijn- & rand-stedelijk	Groter lijn- & rand-stedelijk	Kleiner landelijk	Groter landelijk
Oppervlakte (ha)	8.968	125.190	146.882	454.760	317.490
Oppervlakte (% van Vlaanderen)	0,7	9,2	10,8	33,4	23,3
Bebouwing (% van Vlaanderen)	<0,1	0,1	0,2	0,8	0,6
Bebouwing (% van het SORG-type)	0,7	1,3	2,1	2,4	2,5
Ruimtebeslag (% van Vlaanderen)	0,2	1,5	1,7	5,6	4,4
Ruimtebeslag (% van het SORG-type)	27,4	16,5	16,2	16,6	18,9
Aantal inwoners	2.281	70.417	136.540	553.466	450.976
% inwoners van Vlaanderen	<0,1	1,1	2,1	8,4	6,8
Inwonersdichtheid (inwoners/ha)	0,3	0,6	0,9	1,2	1,4
Tewerkstellingsdichtheid (tewerkstelling/ha)	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4

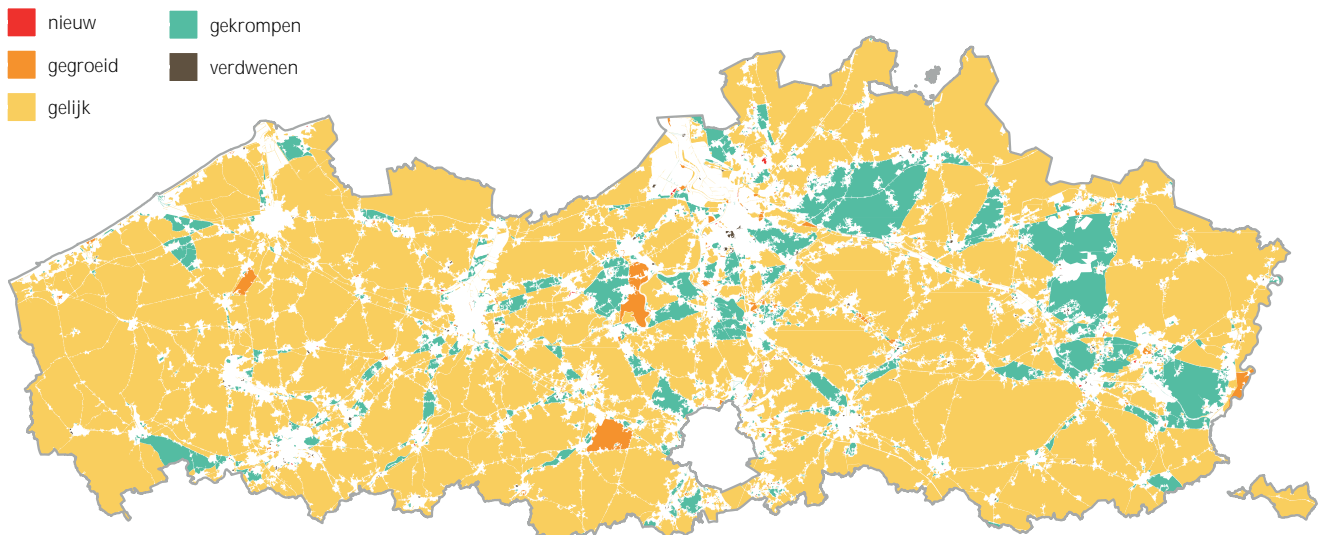
FIGUUR 74 // KENGETALLEN VAN DE VIJF SORG-TYPES IN VLAANDEREN IN 2019

	Kleine snippers	Kleiner lijn- & (rand)stedelijk	Groter lijn- & (randstedelijk)	Kleiner landelijk	Groter landelijk
Akker	1.406	41.144 ha	57.503 ha	195.246 ha	116.365 ha
Grasland	2.392	34.108	38.634	120.430	72.586
Bos	1.245	18.030	18.911	46.945	49.341
Huizen en tuinen	200	4.346	7.560	28.580	22.080
Transport- infrastructuur	296	3.197	4.091	12.996	10.480
Overige onge- bebouwde terreinen	977	4.321	3.812	10.843	8.392
Water	742	4.558	3.739	7.460	6.594
Struikgewas	529	4.247	3.329	7.368	11.312
Overige bebouwde terreinen	87	1.765	2.876	9.493	7.604
Recreatie en sport	823	5.034	2.837	6.545	6.391

FIGUUR 75 // HET MEEST VOORKOMENDE LANDGEBRUIK BINNEN DE SORG-TYPES IN VLAANDEREN IN 2019



FIGUUR 76 // EVOLUTIE VAN HET LANDGEBRUIK BINNEN DE VIJF SORG-TYPES IN VLAANDEREN



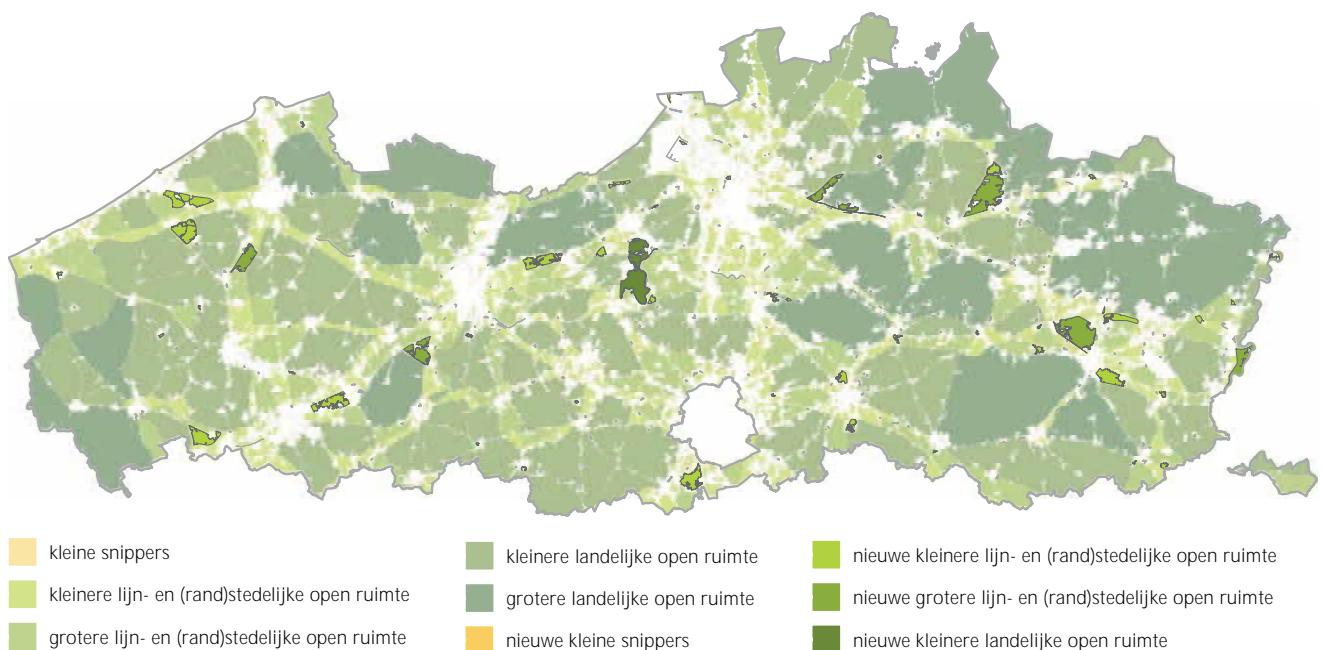
FIGUUR 77 // EVOLUTIE VAN DE OPPERVLAKTE VAN DE SORGs IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019

Zoals verwacht wordt de ruimte in de SORG-types vooral gebruikt voor akkers en grasland (Figuur 75). Behalve bij de kleine snippers neemt akkerbouw steeds het grootste deel in beslag. Bos is bij alle SORG-types de op twee na grootste landgebruiksklasse. Verder komen recreatie en sport en water nog geregeld voor in de kleine snippers en kleinere lijn- en (rand) stedelijke openruimtegebieden. Bij de grotere types nemen huizen en tuinen nog een belangrijk deel voor hun rekening. Tussen 2013 en 2019 zijn er geen grote veranderingen in het aandeel van de verschillende landgebruikscategorieën binnen de SORG-types (Figuur 76). Het aandeel grasland daalt wel voor elk SORG-type in de beschouwde periode.

Zoals eerder geschreven zijn zowel de globale SORG-oppervlakte als de oppervlakte van de aparte SORG-types lichtjes afgenomen

tussen 2013 en 2019. Het ruimtelijk patroon van de oppervlakteveranderingen van de individuele SORGs toont dan ook vooral onveranderde en gekrompen SORGs¹⁷⁾ (Figuur 77). Vooral rond Gent en Antwerpen en in de Kempen en in Limburg wordt aan de randen van openruimtegebieden “geknabbeld”. De SORGs die erbij komen of verdwijnen zijn kleine gebiedjes in en rond kernen. Slechts enkele SORGs zijn gegroeid, maar dit is niet altijd te wijten aan toename van werkelijke open ruimte op het terrein. Een handvol extra openruimtepercelen in 2019 langs de randen van een SORG kan ervoor zorgen dat kernen volledig afgesloten en dus “opgeslokt” worden (zie eerder). Op die manier wordt de oppervlakte van de SORG op een artificiële manier veel groter, zoals ten westen van Antwerpen.

De meeste SORGs veranderen niet van type tussen 2013 en 2019.



FIGUUR 78 // EVOLUTIE VAN DE SORG-TYPES IN VLAANDEREN TUSSEN 2013 EN 2019

De weinige SORGs die wel evolueren, liggen verspreid over heel Vlaanderen en “zakken” voornamelijk naar een ander type door inkrimping of opsplitsing van de oorspronkelijke SORG (Figuur 78). Ook hier speelt de methodiek soms mee: de ‘opwaardering’

naar kleiner landelijk openruimtegebied ten westen van Antwerpen is te wijten aan de eerder beschreven artificiële vergroting van de oppervlakte.

CONCLUSIE

De ruimte in Vlaanderen onderging een aantal wijzigingen waardoor de verstedelijking verder toenam in de periode 2013-2019. De oorzaken voor deze verstedelijking zijn onder andere toe te schrijven aan de toename van de bevolking en van de tewerkstelling.

Hoe de ruimte in Vlaanderen evolueerde kunnen we meten met verschillende indicatoren:

- Het landgebruik voor de harde functies nam in oppervlakte toe. Vooral de oppervlakte ingenomen door huizen en tuinen (+5.000ha), en in mindere mate ook door transportinfrastructuur steeg. Binnen de zachte landgebruiken merken we grotere verschillen op. Vlaanderen heeft in 2019 meer akkerland (+4.000ha) en minder grasland (-20.000ha), en ook de ruimte voor landbouwgebouwen en -infrastructuur nam toe.
- Het ruimtebeslag groeide met circa 11.000 ha of 2,5%. Dit is gemiddeld 5,1 ha/dag.
- De verhardingsgraad steeg van 14,33% naar 15,40% in 2018.
- Er kwamen jaarlijks circa 100.000 gebouwen bij (270 gebouwen/dag), waardoor het gebouwenbestand met 14% toenam.

Om de gemiddelde cijfers te differentiëren en de ruimtelijke verschillen binnen Vlaanderen te benoemen en (evoluties) te beschrijven ontwikkelden we een aantal typologieën:

Verstedelijkt/randstedelijk/landelijk Vlaanderen

Circa 41% van de inwoners woont in het verstedelijkte deel van Vlaanderen, 22% woont randstedelijk en 37% landelijk. Het verstedelijkte deel van Vlaanderen strekt zich uit over 7% van het grondgebied, het randstedelijk gebied over 14% en het landelijk gebied is veruit het grootste met 79% van het grondgebied van Vlaanderen.

Het verstedelijkte gebied in Vlaanderen is in de periode 2013-2019 in oppervlakte toegenomen, en er wonen meer mensen. Dezelfde evolutie zien we in het randstedelijk deel: meer randstedelijke inwoners en een groter randstedelijk gebied. Binnen het (gegroeide) verstedelijkte deel vond een verdere verdichting plaats, zowel op het vlak van bevolking als van tewerkstelling. De veranderingen in het landelijke en het randstedelijke deel bleven beperkt. De bevolkingsgroei werd dus voornamelijk opgevangen in het verstedelijkte en randstedelijke deel.

Kernen/linten/verspreide bebouwing

Vlaanderen heeft een heel versnipperd bebouwingspatroon van kernen, linten en verspreide bebouwing (en bedrijventerreinen/campings).

Er zijn 1.520 kernen in Vlaanderen, variërend van grote kernen met meer 50.000 inwoners tot de zogenaamde kleine woonconcentraties met 50 tot 500 inwoners. De kernen bieden een woonplaats aan 73% van alle inwoners. De huidige bevolkingsdichtheid van de kernen is relatief beperkt: 32 inwoners/ha. De kernen komen verspreid in Vlaanderen voor.

Vlaanderen heeft in 2019 circa 12.500 km lint. In de linten wonen 1,4 miljoen mensen, goed voor 21% van de bevolking. Ongeveer twee derden van alle lintbebouwing in Vlaanderen beschouwen we als lineaire linten, een derde van alle linten situeert zich in een wijkpatroon.

Verlinting is een historisch gegeven. Bij het begin van de 20e eeuw telde Vlaanderen al circa 3.000 km lint. Dit fenomeen is wel stelselmatig toegenomen in de tijd. (Een aanzienlijk deel van) Vlaanderen is wel degelijk een nevelstad. Drie op de vier kernen maken deel uit van een groter bebouwd patroon van kernen en linten. Vooral in het centraal deel van Vlaanderen is een samenhangend bebouwd weefsel ontstaan van kernen die onderling verbonden zijn door linten.

In Vlaanderen staan ook nog een 580.000 gebouwen die geen deel uitmaken van een kern of lint.

De bebouwing van de open ruimte in Vlaanderen gaat op een zeer versnipperde en verspreide manier nog steeds door. Zowel het aantal verspreide gebouwen als de ingenomen oppervlakte namen toe. Er zijn in die periode circa 110.000 verspreide gebouwen bijgebouwd, waarvan ongeveer de helft hoofdgebouwen. Toch wonen 18.000 inwoners minder verspreid dan in 2013. Er werden dus vooral niet-woongebouwen verspreid bijgebouwd. Een 50.000 tal verspreide gebouwen uit 2013 zijn ondertussen deel van een (nieuwe of gegroeide) kern of lint, en zijn dus niet meer opgenomen in deze categorie. De combinatie van deze bestaande verspreide gebouwen met nieuwe bebouwing en de invulling van vrije percelen tussen bestaande gebouwen deed 550 km nieuw lint ontstaan. De totale lengte aan linten is echter netto afgenomen, van 13.000 km naar 12.500 km lint in 2019. Verhoudingsgewijs wonen er ook minder mensen in de linten in 2019 t.o.v. 2013 (21% in 2019 versus 23% in 2013). De afname van de linten is het gevolg van de verdichting die heeft plaatsgevonden in de linten, waardoor kernen uitbreidden met (voormalige) linten of zelfs nieuwe kernen konden ontstaan.



Vlaanderen verdicht in grote en middelgrote kernen.

Het aantal kernen en hun oppervlakte zijn in de periode 2013-2019 toegenomen, én er wonen procentueel meer mensen in de kernen. Maar gemiddeld namen binnenin de kernen de bevolkingsdichtheid en tewerkstellingsdichtheid af. Er ontstonden 164 nieuwe kernen. Deze hebben allemaal minder dan 500 inwoners. De nieuwe kernen ontstonden door nieuwe bebouwing of door een verdichting van linten of concentraties van verspreide bebouwing. Circa 160 km lintbebouwing ontwikkelde in de periode 2013 tot 2019 verder tot kleine woonconcentraties. Bij deze evolutie kunnen kritische vragen worden gesteld. Vaak hebben deze kleine woonconcentraties niet voldoende lokale voorzieningen. Was de verdichting van deze linten ruimtelijk wel wenselijk?

Tegelijkertijd met deze versnippering van de open ruimte, stellen we vast dat er ook een verdichting heeft plaatsgevonden in de grote en middelgrote kernen van Vlaanderen. De totale

bevolking van Vlaanderen groeide met circa 205.000 personen. 110.000, of iets meer dan de helft, ging wonen in de verstedelijkte middelgrote en grote kernen, die in oppervlakte nagenoeg gelijk bleven, waardoor hun bewonersdichtheid toenam.

Open ruimte en samenhangende openruimtegebieden

De totale oppervlakte aan open ruimte in Vlaanderen nam met 12.500 ha af tussen 2013 en 2019. Deze afname vond vooral plaats in de landelijke delen. Wanneer we dit bekijken op de schaal van vijf types van samenhangende openruimtegebieden, gaat dit samen met een verdere versnippering van de open ruimte. Er ontstonden nieuwe kleine snippers en kleinere lijn- en (rand)stedelijke openruimtegebieden door afsplitsing of inkrimping van grotere gebieden. Vooral rond de steden Gent en Antwerpen, maar ook in de Kempen en Limburg werd aan de randen van openruimtegebieden 'geknabbeld'.

Eindnoten

- (1) De biologische waarderingskaart (BWK) is een inventarisatie van het biologische milieu en de bodembedekking van Vlaanderen en Brussel. Een inkleuring in groentinten duidt de biologische waarde van het milieu op een overzichtelijke wijze. (<https://www.vlaanderen.be/inbo/de-biologische-waarderingskaart/wat-is-de-biologische-waarderingskaart/>).
- (2) De methodiek voor het berekenen van ruimtebeslag werd beperkt aangepast. Zie Poelmans et al., 2021.
- (3) Niet alle verschuivingen, zowel bijkomend ruimtebeslag als ruimtebeslag dat verdwijnt, zijn reële veranderingen in landgebruik die hebben plaatsgevonden in de periode 2013-2019. Het kan ook gaan om actualiseringen of verbeteringen die zijn aangebracht in de bronbestanden die werden gebruikt voor het in kaart brengen van het landgebruik en ruimtebeslag.
- (4) De CADGIS databank wordt samengesteld uit de afzonderlijke CADMAP kadastrale perceelplannen. De FOD Financiën, Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie is beheerder van deze toepassing. (<https://www.geopunt.be/catalogus/applicationfolder/cadgis%20viewer%20grand%20public>)
- (5) De statistische sector is de territoriale basiseenheid die ontstaan is uit een opdeling van de gemeenten en de vroegere gemeenten door Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) voor de verspreiding van statistieken op een gedetailleerder niveau dan het gemeentelijk niveau. De statistische sectoren werden gecreëerd naar aanleiding van de Volks- en Woningtelling van 1970 en heringedeeld voor de Volks- en Woningtelling van 1981. Deze (her)indeling gebeurde op basis van socio-economische, stedenbouwkundige en morfologische structuurkenmerken (www.statbel.fgov.be). Voor de census van 2001 werden de statistische sectoren nogmaals herzien: vnl. die met verspreide bewoning werden opgesplitst in functie van de groeiende aaneengesloten bebouwing.
- (6) De kernen uit het Ruimterapport zijn niet gelijk aan de 'agglomeraties' of 'lokaliteiten' van Statbel. Dit zijn groepen gebouwen waarvan geen enkel meer dan 200 meter van het naaste naburige gebouw verwijderd is (www.statbel.fgov.be).
- (7) Vanwege kleine verschillen tussen de data gebruikt voor 2013 en 2019 worden SORGs beschouwd als 'gelijk' wanneer hun oppervlakte met minder dan 5% is toegenomen of afgenomen in de beschouwde periode. Een oppervlaktetoename van minstens 5% komt overeen met 'gegroeid' en een oppervlakteafname van minstens 5% met 'gekrompen'.
- (8) Categorieën 'landexploitatiepad, pad, exploitatie landweg, private weg, tra, brandlaan, exploitatiepad, private landweg, buurtspoorwegen op eigen baan, enkele smalle buurtspoorwegen, of dubbele smalle buurtspoorwegen' (1904 en 1939) en 'exploitatiepad, tra, pad, prive weg, of brandlaan' (1969 en 1989).

Referenties

- **Crevits, H.** (2020). *Schriftelijke vraag nr. 369 Blijvend grasland - stand van zaken*. Brussel: Vlaams Parlement
- **Crols, T., Poelmans, L., Hamsch, L., Vanacker, S., Willems, P., Pisman, A. & Vermeiren, K.** (2021). *Kernen, linten, verspreide bebouwing in Vlaanderen, toestand 2013-2016-2019. studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Demir Z.** (2019). *Beleidsnota Omgeving 2019-2024.*
- **Departement Omgeving.** (2018). *Geïllustreerde versie Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Brussel: Departement Omgeving.
- **Departement Ruimte Vlaanderen.** (2017). *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Brussel.
- **European Commission.** (2012). *Commission staff working document - Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing.*
- **European Commission.** (2016). *Science for Environment Policy FUTURE BRIEF: No net land take by 2050?*
- **Gommers, A. & Verhaegen, K.** (2021). *Evaluatie erosiebeleid - Partim Landbouw. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Hertogen J.** (s.d.). *Bevolking gemeenten op 01/01/2018, evolutie na 1830.*
<http://www.npdata.be/BuG/392-Bevolking/Bevolking.htm>
- **Informatie Vlaanderen.** (2013). *Entiteit Gbg - Gebouw aan de grond.*
- **Informatie Vlaanderen.** (2021). *Bodembedekkingskaart Vlaanderen 2018. Technische handleiding. Versie //1.0.*
- **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.
- **Pieters, J., Niessen, J., Willems, P., Brems, W., Vanacker, S. & Pisman, A.** (2021). *Vectoriseren van gebouwen en oude wegenkaarten met behulp van artificiële intelligentie. Onderzoek in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Pieters, J., Willems, P., Brems, W., Vanacker, S. & Pisman, A.** (2021a). *Evolutie van verharding en ruimtebeslag in de periode 2012-2015-2018. Onderzoek in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Pieters, J., Willems, P., Brems, W., Vanacker, S. & Pisman, A.** (2021b). *Linten versus wijken, en kernclusters. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G. & Poelmans, L. (Eds.).** (2018). *Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen / 2018.* Brussel: Departement Omgeving.
- **Poelmans, L., Crols, T., Vermeiren, K., Vanacker, S., Willems, P. & Pisman, A.** (2020). *Verstedelijkte, randstedelijke en landelijke gebieden in Vlaanderen. Indeling op basis van statistische sectoren. Toestand 2013 – 2016 - 2019, studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Poelmans, L. & Engelen, G.** (2014). *Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag.*
- **Poelmans, L., Janssen, L. & Hamsch, L.** (2021). *Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2019, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.*
- **Poelmans, L., Van Esch, L., Janssens, L. & Engelen, G.** (2016). *Eindrapport. Landgebruiksbestand voor Vlaanderen, 2013, 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.*
- **van Schie, M., Evers, D., Ritsema van Eck, J., Schmidt-Seiwert, V., Hellings, A., Binot, R. & Kiel, L.** (2020). *SUPER – Sustainable Urbanisation and Land Use Practices in European Regions. Applied Research. Annex 1 – Evidence on developments.* Luxembourg: ESPON.
- **Vlaamse Regering.** (2019). *Beleidsnota Omgeving 2019-2024. ingediend door Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme Brussel*



Hoofdstuk 2

Instrumentarium

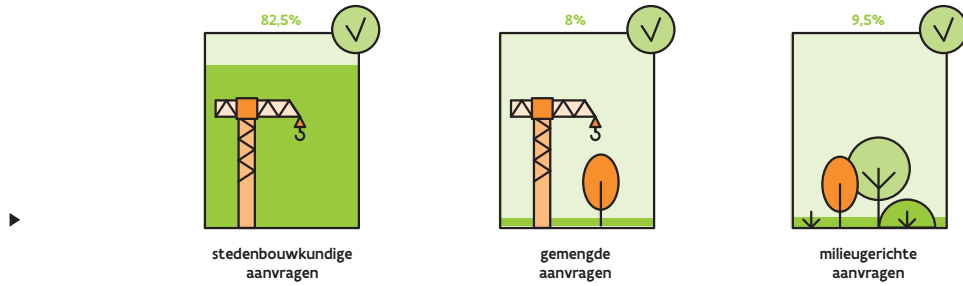
Het ruimtelijk beleid formuleert doelstellingen voor de verdere evolutie van de ruimte in Vlaanderen. Om die doelstellingen effectief te realiseren kunnen we verschillende instrumenten inzetten. We onderscheiden de instrumenten naargelang de manier waarop ze uitvoering geven aan het ruimtelijk beleid. Juridische instrumenten gebruiken dwingende regels en eventueel sancties, economische instrumenten zetten in op financiële stimulansen en remmen, en informatieve instrumenten proberen mensen aan te zetten tot het gewenste gedrag door de waarden en normen van mensen aan te spreken. De overheid kan zich op verschillende manieren opstellen: regulerend, samenwerkend, ondersteunend of presterend.

Welke evoluties verwachten we?

Het instrumentarium moet ons in staat stellen om antwoorden te bieden op (nieuwe) ruimtelijke uitdagingen. Daarom is het continu in verandering. De veranderingen tonen zich zowel in nieuwe instrumenten als in aanpassingen van bestaande instrumenten. Dit is nodig opdat bestaande

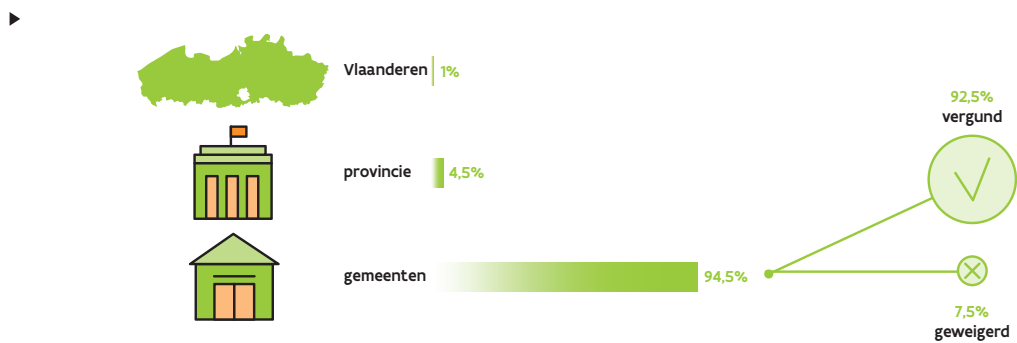
instrumenten geen struikelblok zouden vormen om het beleid tot uitvoering te brengen. Algemeen weerspiegelen de recente wijzigingen een zoektocht naar meer maatwerk en integratie om de complexe realiteit beter te vatten.

De omgevingsvergunning integreert sinds 2017 de stedenbouwkundige – en milieuvergunning.



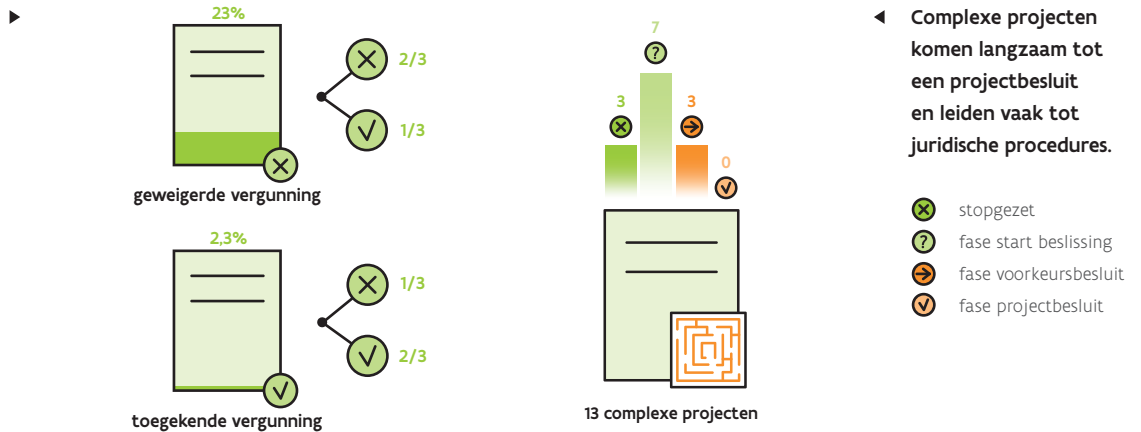
Gemeenten zijn het vaakst bevoegd voor de aangevraagde omgevingsvergunningen.

Zo hebben ze een grote invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen op hun grondgebied. De meeste van de vergunningen worden door hen goedgekeurd.

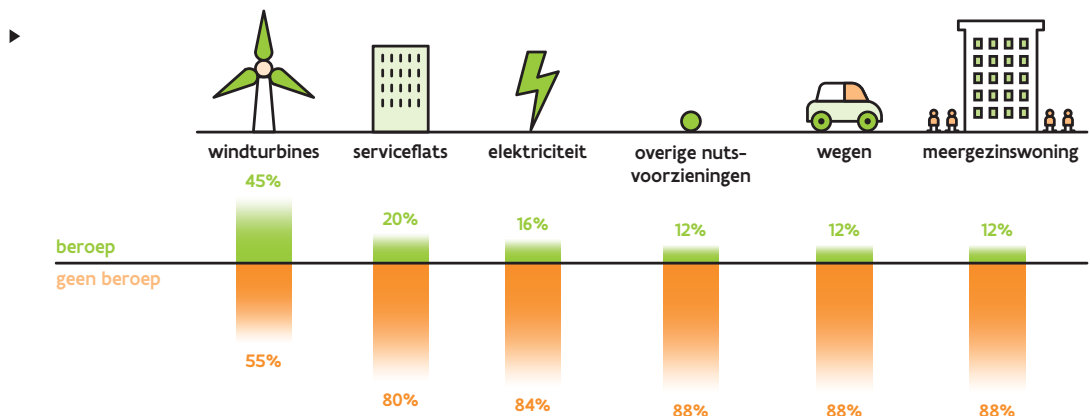


Beroepsprocedures worden veel vaker opgestart bij een geweigerde vergunning.

Meer dan 1/3 van de beslissingen wordt in hoger beroep gewijzigd.



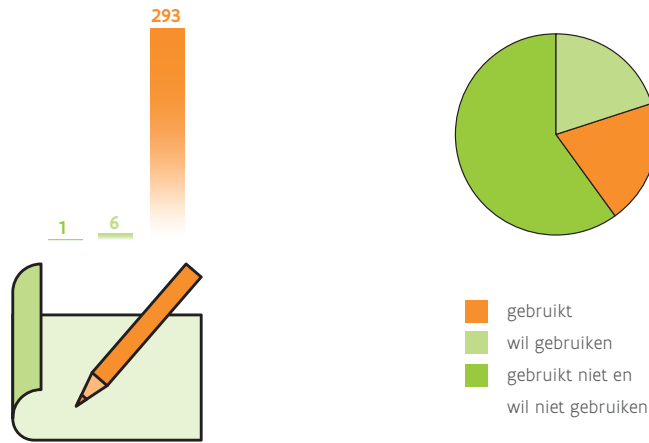
Bijna de helft van de windenergieprojecten stoten op weerstand.



Gemeenten nemen voorlopig een afwachtende houding aan voor hun beleidsplan.

Ze willen in de toekomst vooral beleid ontwikkelen over ruimtelijk rendement, groenblauwe dooradering, energie en klimaat.

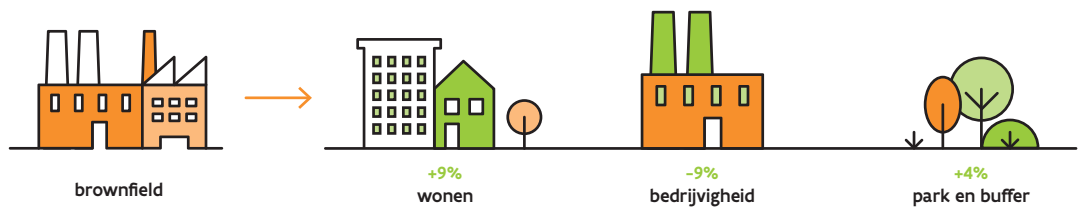
- voorlopig vastgesteld
- conceptnota
- nog op te starten



◀ Een derde van de gemeenten maakt nu of in de toekomst gebruik van een toetsingskader voor beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Daarmee willen ze ruimtelijke ontwikkelingen sturen en bijvoorbeeld open ruimte beschermen of de kwaliteit van woonomgevingen verhogen.

Brownfieldconvenanten ondersteunen de transformatie

van verouderde en vervuilde terreinen naar hedendaagse werken woonomgevingen. Na een brownfieldconvenant neemt de ruimte voor economische activiteit op het terrein vaak af ten voordele van andere functies zoals wonen.



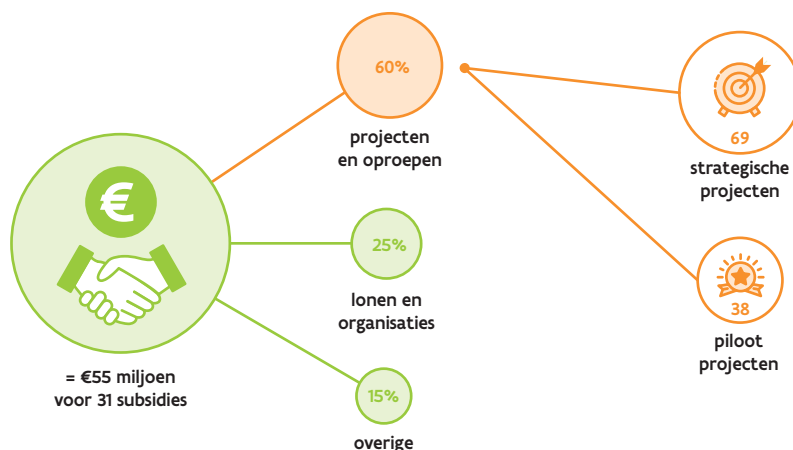
Meerwaarde door herbestemming ontstaat meestal door een omzetting van agrarisch gebied,

meestal naar bedrijvigheid. De belasting hierop wordt zelden geïnd.



◀ 47 van de 300 gemeenten beschikken vandaag over een Bouwmeesterscan die hen kan helpen bij een duurzamer en beter ruimtegebruik.

Subsidies zorgen voor een wisselwerking tussen het Departement Omgeving en private actoren voor de realisatie van het beleid.



Wat betekenen deze evoluties voor onze ruimte en ons ruimtelijk beleid?

1. Meer samenwerking om beleid in de praktijk te brengen.

Steeds vaker kiest de overheid voor instrumenten die via samenwerking haar beleid in de praktijk brengen: brownfield-convenanten, subsidies, het beleidsplan ruimte, de procedure complexe projecten... Hiermee komt een deel van de verantwoordelijkheid voor bepaalde keuzes bij andere partijen te liggen: lokale overheden, stakeholders en burgers. Besturen wordt zo meer en meer een samenwerking tussen publieke en private actoren. Hetzelfde geldt voor instrumenten die inzetten op gedragsverandering en zo handhaving zonder sanctioneren mogelijk maken.

2. Capaciteit als struikelblok voor een strategisch decentraal ruimtelijk beleid.

De afgelopen jaren vond een decentralisatie plaats naar het lokale niveau. Dit leidde tot enkele belangrijke voordelen: het beleid en de beleidskeuze kwamen dichterbij de burger, er kwam meer ruimte voor lokale expertise. Maar deze decentralisatie stoot ook op uitdagingen. Zo stellen we vast dat er vaak onvoldoende capaciteit is voor het uitwerken van strategisch ruimtelijk beleid, wat eveneens leidt tot een minder consequente toepassing en handhaving van de visie in ruimtelijke ordening. Om dit te overstijgen zien we de groei van informatieve en communicatieve instrumenten gericht op lokale besturen. Een sprekend voorbeeld hiervan is de Bouwmeesterscan. Al blijft de populariteit hiervan in de praktijk beperkt.



Hoofdstuk 2

Instrumentarium

KATLEEN VERMEIREN, ANN PISMAN, AN STAS, FATMA KAMAS,
JANA VAN HOYWEGHEN

LECTOREN:

Wouter Bervoets (IDEA Consult)

Tristan Claus (KU Leuven)

Tom Coppens (UAntwerpen)

Wolfgans Vandevyvere (Departement Omgeving)

Joris Voets (UGent)

UITDAGINGEN

De plannings- en vergunningensystemen voor ruimtelijke ordening zijn in Vlaanderen al verschillende keren gewijzigd sinds ze werden ingevoerd in de jaren 60 (en sommige al voordien). Dit is niet alleen in Vlaanderen zo, maar ook in de andere Europese lidstaten.

Bij de recentere wijzigingen zijn er meerdere trends. Ze weerspiegelen een zoektocht naar maatwerk en integratie om de complexe realiteit beter te vatten (Nadin et al., 2016):

- Integratie en verbreding is een constante, waarbij de verbreding van ruimte en milieu naar omgeving in de toekomst nog belangrijker zal worden;
- Vereenvoudiging van instrumenten en procedures is al jaren een belangrijk aandachtspunt en blijft nog steeds actueel, in het bijzonder om omgevingsthema's geïntegreerd aan te pakken;
- Decentralisatie naar het lokale niveau en grotere betrokkenheid van burger en stakeholder is te zien in de wijzigende rol van de overheid. Besturen is meer en meer een samenwerking tussen publieke en private actoren (governance);
- Handhaving is het sluitstuk van het ruimtelijk beleid, en blijft een belangrijk aandachtspunt. Binnen handhavingsinstrumenten komen integratie, vereenvoudiging en governance en aan bod.

In het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota's van de Vlaamse Regering schuilen ambities die een aantal van deze trends volgen. De Vlaamse regering wil investeren in "het vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures inzake omgevingsbesluitvorming, op basis van een efficiënt instrumentarium dat flexibel, toekomstbestendig en robuust is tegenover beroepsprocedures" (Demir, 2019). Ze zet ook in op experimenteren met regelluwe zones en soepele instrumenten en normeringen (Vlaamse Regering, 2019). Ten slotte wil de Vlaamse Regering ook het instrumentarium aanpassen om de verdere integratie tussen ruimte en milieu te stimuleren en milieuvoorwaarden te verankeren in ruimtelijke uitvoeringsplannen, verordeningen en/of overeenkomsten. De Vlaamse Regering ziet hierin een rol voor sterke lokale besturen, waarbij de Vlaamse overheid enkel het kader opmaakt, in lijn met de trend tot decentralisatie (Somers, 2019).

Deze beleidsaccenten en de gevolgen ervan voor de regelgeving en het instrumentarium worden nu onderzocht en voorbereid, en indien mogelijk reeds geïmplementeerd. Het is vandaag te vroeg om al te kunnen rapporteren over de gevolgen van deze initiatieven. Waar relevant verwijzen we naar deze acties verder in dit hoofdstuk.

GROTE DIVERSITEIT IN INSTRUMENTEN EN IN DE ROL VAN DE OVERHEID

Met 'het instrumentarium' worden instrumenten bedoeld die gebruikt worden om de ruimtelijke doelstellingen van het omgevingsbeleid te realiseren. Slechts een deel van deze instrumenten heeft een juridische verankering gekregen, zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen, milieueffectrapporten, ruimtelijke beleidsplannen, omgevingsvergunningen... In het Ruimterapport 2018 bevatte het hoofdstuk Instrumentarium vooral informatie over de juridische instrumenten voor ruimtelijke ordening (Pisman, Vanacker, Willems, Engelen & Poelmans, 2018). In voorliggend rapport wordt er ruimer op ingegaan en worden andere types instrumenten toegevoegd.

Om de bespreking van de instrumenten overzichtelijk te houden, worden ze ingedeeld in enkele types. In de literatuur zijn veel mogelijke indelingen van beleidsinstrumenten te vinden (Fobé, Brans, & Wayenberg, 2014). Dit hoofdstuk structureert de instrumenten op basis van hun kenmerken en onderscheidt juridische, economische en financiële instrumenten, en informatieve en communicatieve instrumenten.

Juridische instrumenten zijn instrumenten waarvan het gebruik en de totstandkoming decretaal is vastgelegd. Vaak gebruiken ze dwingende regels, met soms sancties als stok achter de deur. Economische en financiële instrumenten bieden financiële stimulansen of remmen aan burgers en organisaties met de bedoeling dat ze hun gedrag aanpassen.

Via informatieve en communicatieve instrumenten worden mensen aangezet tot het gewenste gedrag door een beroep te doen op hun waarden en normen. Men neemt aan dat mensen hun gedrag zullen aanpassen als zij voldoende geïnformeerd zijn of als het draagvlak is toegenomen.

De scheiding tussen de instrumenten is niet altijd scherp. Wegens hun eenvoud wordt deze typologie toch vaak gebruikt om beleidsinstrumenten te identificeren en wordt ze hier gebruikt om structuur te geven aan het hoofdstuk. Er zijn echter nog tal van extra kenmerken die instrumenten nog beter beschrijven. Ze initiëren verandering (effector) of signaleren verandering (detectoren). Ze zijn gericht op alle burgers of organisaties (algemeen) of op een specifieke burger of organisatie (individueel). Ze leggen beperkingen op of geven stimulansen. Beleidsinstrumenten kunnen werken op beleidsprocessen en de uitkomsten indirect beïnvloeden (procedurele) of direct een beleidsuitkomst beïnvloeden (substantieve). Een verdere opdeling volgens die kenmerken wordt waar relevant vermeld.

In praktijk wordt een set aan instrumenten gebruikt om beleidsdoelstellingen te realiseren (de zogenaamde instrumentenmix).

Zo wordt bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan – een juridisch instrument – veel aandacht besteed aan zowel formele als informele communicatie, en kan de uitvoering ervan geflankeerd worden met subsidies, grondverwerving of heffingen. Het volstaat immers niet om plannen te maken, ze moeten ook op het terrein uitgevoerd worden. Er bestaat geen standaard rechttoe rechtaan aanpak om een mix van instrumenten te gebruiken. Het is een complexe wisselwerking tussen visievormende en realisatiegerichte instrumenten, op maat van het project (Capano & Howlett, 2020).

Ten slotte experimenteert de overheid met verschillende rollen (Fobé et al., 2014). Het Witboek Wendbare Overheid (Vlaamse Overheid, 2017) stelt dat regelgeving nog altijd een van de belangrijkste instrumenten is om de samenleving te ordenen en waar nodig te sturen, maar dat de rol van de overheid zal verschuiven naar een faciliterende rol die ruimte voor innovatie en initiatief toelaat. Het begrip 'governance' wijst op die verschuiving. Besturen gebeurt niet enkel door één overheid. Het is het resultaat van een wisselwerking tussen verschillende actoren, zowel publieke als private.

De voorbije decennia zijn er belangrijke veranderingen gebeurd in de wijze waarop publieke taken worden georganiseerd, aangestuurd en gecoördineerd. We zien een verschuiving in de taakverdeling tussen overheidsniveaus, maar ook tussen overheid, markt en samenleving. Een instrument wordt niet alleen gekozen omdat dit het meest geschikte instrument is, maar ook omdat het past in de specifieke inhoudelijke en politieke context. Uit onderzoek blijkt dat er verschillen zijn tussen landen in de wijze waarop ze uitdagingen aanpakken (Nadin et al., 2016). In de literatuur worden drie ideaaltypische coördinatiemechanismen regelmatig gebruikt: hiërarchie, markt en netwerk. Deze basisrollen, die verder werden uitgewerkt in het kwadrantenmodel, gebruiken we hier om de omgevingsinstrumenten te bespreken (van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015):

- de regulerende, instruerende, kaderstellende overheid;
- de samenwerkende, regisserende, stimulerende overheid;
- de ondersteunende, faciliterende overheid;
- de presterende, initiatief nemende overheid.

De vier basisrollen van de overheid (regulerend/samenwerkend/faciliterend/presterend) en de kenmerken van de instrumenten (juridisch/economisch/informatief) worden in dit hoofdstuk verder gebruikt om de instrumenten te typeren.

LEESWIJZER

In Vlaanderen worden verschillende beleidsinstrumenten gebruikt om ruimtelijk beleid te voeren. Het ruimtelijk beleid wordt op verschillende manieren gerealiseerd, via korte- en langetermijndoelstellingen, actieprogramma's, realisaties op het terrein....

We geven in dit hoofdstuk geen allesomvattend overzicht van de ruimtelijke beleidsinstrumenten. Het Ruimterapport 2018

behandelde vooral juridische instrumenten (Pisman et al., 2018). Nu actualiseren we enkele daarvan op basis van recente evoluties, maar we behandelen ook niet-juridische ruimtelijke beleidsinstrumenten die afgelopen jaren werden ingezet. Figuur 1 stelt de instrumenten voor uit het Ruimterapport 2018 (cur-sief) en die uit dit hoofdstuk.

	Regulerende overheid	Samenwerkende overheid	Ondersteunende overheid	Presterende overheid
Juridische instrumenten	Ruimtelijk structuurplan Ruimtelijk uitvoeringsplan Verkaveling Verordening Melding Omgevingsvergunning Handhavinginstrument (PV, stakingsbevel...)	Beleidsplan Ruimte Handhavingsprogramma ruimtelijke ordening Brownfieldconvenant Complex project Documenten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen	Regelluwe zone	
Economische/financiële instrumenten	Stedenbouwkundige last Herverkaveling met planologische ruil Planbaten, planschade	Subsidie		Grondenbank
Informatieve instrumenten		Interbestuurlijk handhavingsoverleg	Green Deal Atrium lerend netwerk Bouwmeester Scan	Communicatie (website, ea.)

FIGUUR 1 // NIET-LIMITATIEF OVERZICHT VAN DE BELEIDSINSTRUMENTEN DIE RUIMTELIJK BELEID REALISEREN

De keuze en beschrijving van de instrumenten is vooral gebeurd om een antwoord te geven op de 'ruimtelijke' uitdagingen. In dit hoofdstuk bespreken we: achtereenvolgens de juridische instrumenten, de economische en financiële instrumenten, en de informatieve en communicatieve instrumenten. Het hoofdstuk sluit af met de perspectieven met een blik op de toekomst. Bij de bespreking van de instrumenten gaan we in op de verbreding van ruimtelijke instrumenten met omgevingsthema's en op

de rol die de overheid opneemt wanneer een instrument wordt gebruikt. We lichten kort het instrument toe en geven vooral analyses en cijfers over het gebruik ervan. Voor elk instrument sluiten we af met een analyse van wat werkt of niet werkt, en geven we een aantal aandachtspunten waar het beter kan. We bespreken ook nieuwe ontwikkelingen voor het instrument, als die er zijn.

JURIDISCHE INSTRUMENTEN

De ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, verkavelingen, vergunningen, handhavingsinstrumenten zijn nog altijd de klassieke juridische instrumenten van een regulerende overheid. We stellen wel vast dat wijzigingen in de werking van die instrumenten meer de rol van samenwerkende of ondersteunende overheid opzoeken (zoals de introductie van de projectvergadering, het inzetten op formeel en informeel overleg, het vrijstellen van werken van vergunning...).

// Beleidsplan Ruimte

In het Ruimterapport 2018 werd al verwezen naar het instrument van de ruimtelijke beleidsplannen, het beleidsinstrument dat ontwikkeld is als de opvolger van de ruimtelijke structuurplannen.

We beschouwen de beleidsplannen als voorbeelden van juridische instrumenten. Het systeem van beleidsplanning is juridisch verankerd in decretale bepalingen over beleidsplanning en een bijhorend uitvoeringsbesluit, die beide in werking traden op 5 mei 2018. Net zoals structuurplannen moeten beleidsplannen gezien worden in een set van instrumenten. De beleidsplannen zetten de kaders en de langetermijnstrategie uit, die vervolgens vertaald worden in concrete, uitvoeringsgerichte instrumenten. Een ruimtelijk beleidsplan is opgebouwd uit een strategische visie en een set van beleidskaders. De strategische visie bevat de ruimtelijke doelstellingen op lange termijn voor het betrokken beleidsniveau: gemeente, provincie of Vlaanderen. Ze worden geflankeerd door een operationaliseringsprogramma in de vorm van een set beleidskaders die een kortere looptijd hebben (middellange termijn). Beleidskaders kunnen apart herzien of opgegeven worden. Zo kan men flexibel inzetten op een selectieve set van de belangrijkste beleidsonderwerpen in functie van de maatschappelijke noden. Samen zijn ze de basis voor concrete maatregelen zoals het opmaken en bijsturen van uitvoeringsgericht instrumentarium (en ook de regelgeving ervan) of het aangaan van partnerschappen, het uitwerken van ontwikkelingsprogramma's... De beleidsplannen hebben de ambitie om flexibeler, strategischer en meer realisatiegericht te zijn dan de structuurplannen. Om de vele acties te realiseren zal samenwerking tussen diverse actoren (ook buiten de overheid) heel belangrijk zijn.

Het beleidsplan zet nog meer in op de samenwerkende overheid. Een beleidsplan is niet langer bindend. Ook de hiërarchische goedkeuring is volledig vervallen. Het verwerven van een lokaal draagvlak en het mobiliseren van andere bestuursniveaus wint sterk(er) aan belang, precies omdat er geen sturingsinstrumenten zijn om bovenlokale keuzes af te dwingen (Schraepen, De Rynck & Voets, 2020). In de beleidskaders van de beleidsplannen worden actieplannen opgenomen, waarbij de acties niet alleen door de overheid zelf worden uitgevoerd, maar ook door tal van andere actoren.

Nieuwe juridische instrumenten, zoals complexe projecten, werden vooral ontwikkeld om complexe uitdagingen het hoofd te bieden. Zij integreren de regulerende en samenwerkende rol van de overheid. Ook de beleidsplannen ruimte zijn opgevat vanuit een partnerschapsmodel. Voor regelluwe zones, het vrijstellen van een vergunning of meldingen speelt de overheid vooral een ondersteunende rol.

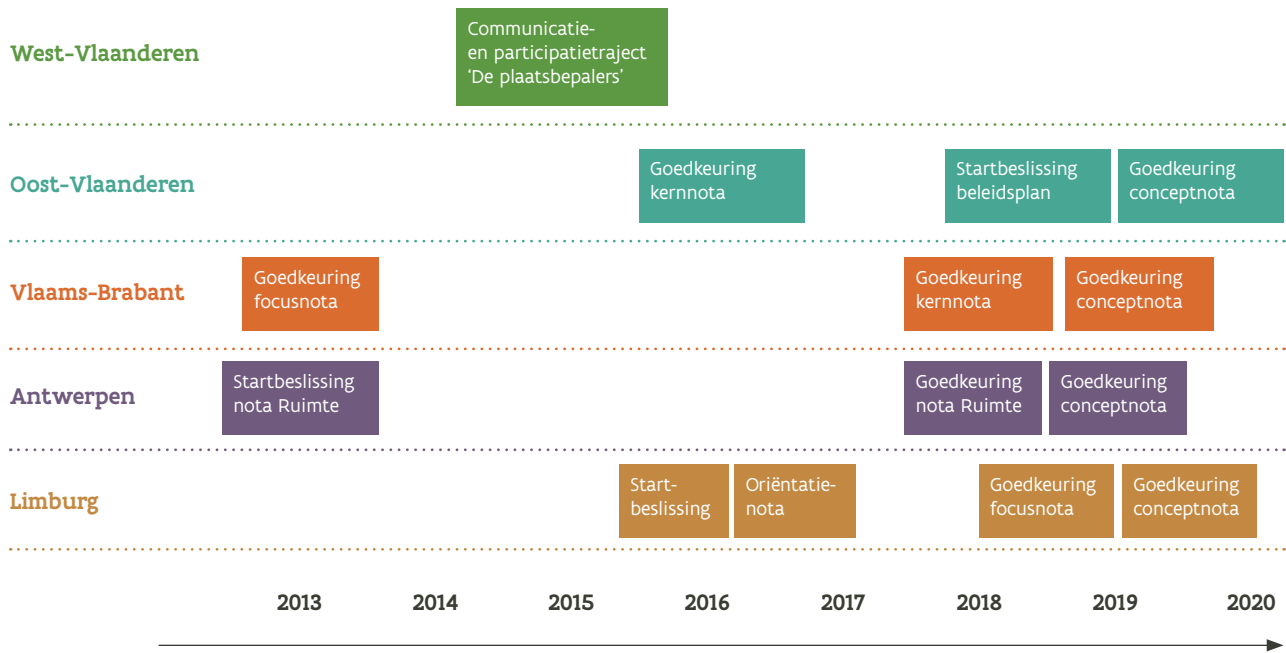
Inhoudelijk blijven dit 'ruimtelijke' beleidsplannen. Het omgevingsdenken is nog niet formeel in de titulatuur van het instrument opgenomen. Uit een bevraging van de gemeenten blijkt dat gemeenten nadenken over omgevingsthema's zoals energie, klimaat en duurzaam bouwen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017).

Het instrument werd recent ingevoerd en het aantal goedgekeurde beleidsplannen is anno 2021 beperkt. In wat volgt wordt een stand van zaken van het instrument beleidsplannen voor de verschillende beleidsniveaus toegelicht.

Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

De Vlaamse Regering keurde op 20 juli 2018 de Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goed. Deze visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van beleidsopties op lange termijn, met name de strategische doelstellingen. De strategische visie van het BRV heeft niet het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan, omdat er nog geen ontwerp-beleidskaders zijn goedgekeurd. Het biedt wel een basis voor regeringsbeslissingen om de visie te realiseren. De inhoudelijke lijnen kwamen reeds aan bod in het Ruimterapport 2018 en zijn erop gericht het ruimtelijk rendement te verhogen, een samenhangende open ruimte te creëren en knooppunten te ontwikkelen (Pisman et al., 2018). Het verandertraject om bijkomend ruimtebeslag te stoppen, om slecht gelegen juridisch aanbod af te bouwen en om verdichting te realiseren op goed gelegen locaties (met aandacht voor groenblauwe dooradering en leef- en omgevingskwaliteit) wordt ook wel 'de bouwshift' genoemd. De Vlaamse Regering wil tijdens deze legislatuur het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nog goedkeuren, met een set van ontwerp-beleidskaders met concrete acties (Demir, 2019)

Om die strategische visie te kunnen realiseren, wil de Vlaamse regering o.a. het decreet betreffende realisatiegerichte instrumenten (kortweg Instrumentendecreet) definitief goedkeuren (Demir, 2019). Dat ontwerp van decreet biedt een set van diverse instrumenten m.b.t. inrichting, beheer, grondverwerving, grondmobiliteit en flankerend beleid. Op de hoorzitting in 2020 over het ontwerp van Instrumentendecreet werd echter zware kritiek geuit (Vlaams Parlement, 2020d). Vooral financiële compensaties gelinkt aan de realisatie van de bouwshift zijn voer voor



FIGUUR 2 // TIJDSLIJN VAN DE PROVINCIALE BELEIDSPANNINGSPROCESSEN
o.b.v. Schraepen et al. (2020, p.29)

vele discussies. Met een taskforce met alle betrokken actoren wordt gezocht naar een oplossing hiervoor (Vlaams Parlement, 2021a).

Provinciaal Beleidsplan Ruimte

De motieven om een provinciaal beleidsplan te maken zijn divers: het gedateerde structuurplan actualiseren en/of zoeken naar de inhoudelijke invulling van de (aangepaste en nog niet altijd geconcretiseerde) provinciale taken en bevoegdheden. De opmaak van een provinciaal beleidsplan is juridisch geen verplichting én is in tegenstelling tot een structuurplan niet juridisch bindend, maar toch hebben alle provincies (met uitzondering van West-Vlaanderen) in 2020 een conceptnota voor hun beleidsplan goedgekeurd (Figuur 2 stand van zaken op 10/08/2020). Deze nota's kwamen tot stand op basis van participatieve processen en overleg met gemeentebesturen. Momenteel verwerkt men in de provincies de opmerkingen van het openbaar onderzoek en wordt er studiewerk verricht over de beleidskaders. Voor het operationaliseren van de beleidskaders zijn de discussies nog volop lopende en zijn er nog geen definitieve documenten (Schraepen et al., 2020).

Gemeentelijk Beleidsplan Ruimte

Er zijn nog niet zo veel gemeenten gestart met (de opmaak van) een beleidsplan en zeker nog niet elke gemeente is daarover in overleg met het Departement Omgeving. Daarvoor zijn verschillende redenen.

Uit gesprekken met bevoorrechte getuigen (onder meer gesprek met Xavier Buys-VVSG en Hans Timmermans-VRP) blijkt dat

heel wat gemeenten een eerder afwachtende houding aannemen en zich afvragen of ze het gemeentelijk structuurplan wel willen vervangen door een gemeentelijk beleidsplan. Voor sommige gemeenten is een punctuele aanpassing van het gemeentelijk structuurplan een volwaardige optie. Het opmaken van een gemeentelijk beleidsplan is bovendien juridisch geen verplichting, én is in tegenstelling tot een structuurplan niet juridisch bindend. Andere vinden het nadenken over de lange termijn geen prioriteit en verkiezen om in te zetten op meer concrete projecten op hun grondgebied. Gemeenten halen aan dat ze meer zicht willen hebben op wat Vlaams (beleidskaders, instrumentendecreet...) en provinciaal (provinciaal beleidsplan) gebeurt.

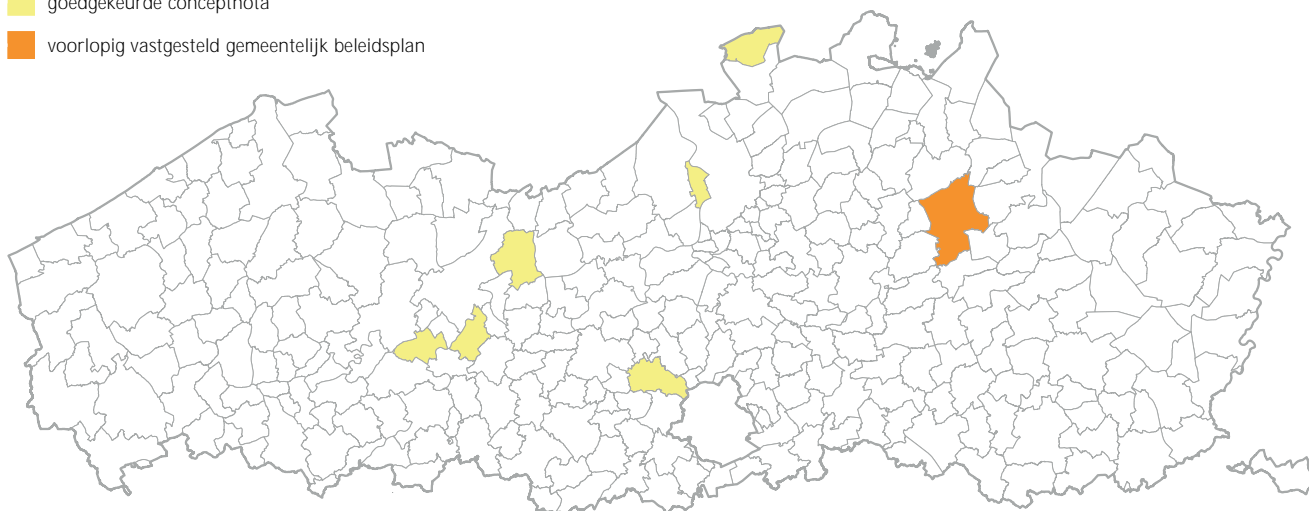
Sommige gemeenten hebben bovendien niet de expertise en/of het personeel om een beleidsplanningproces op te starten. In kleine gemeenten gaat de aandacht voornamelijk naar de vergunningen (ten nadele van beleidsvorming of handhaving). Lokale besturen van grotere gemeenten beschikken vaker over een sterk uitgebouwd ambtelijk apparaat en hebben hierdoor meer strategische beleidsruimte, een beter gemotiveerde en consequenter toegepaste ruimtelijke visie, meer juridische ondersteuning en een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van private ontwikkelaars. (Van Haelter, Torfs & Voets, 2021)

De gemeenten Asse, Merelbeke, Nazareth, Lochristi, Zwijndrecht en Essen (Figuur 3, stand van zaken op 01/05/2021) hebben hun gemeentelijk beleidsplanningproces formeel gestart én hebben een goedgekeurde conceptnota.

De stad Geel staat momenteel het verst. Haar ontwerp gemeentelijk beleidsplan werd op 1 april 2021 voorlopig vastgesteld op

■ goedgekeurde conceptnota

■ voorlopig vastgesteld gemeentelijk beleidsplan



FIGUUR 3 // OVERZICHT EN STAND VAN ZAKEN VAN DE GEMEENTELIJKE BELEIDSPLANNEN OP 1 MEI 2021

basis van overgangsbepalingen. Er zijn nog een aantal gemeenten in voorbereidende fase. Zij krijgen vanuit het departement hiervoor ondersteuning (kennisnetwerk, en subsidies voor pilootprojecten BRV).

In 2017 bevroeg het Departement Omgeving gemeenten tijdens de lokale atria over de thema's die ze in de nabije toekomst wilden aanpakken met hun ruimtelijk beleid (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017). De volgende drie thema's werden als de grootste uitdagingen beschouwd:

- Ruimtelijk rendement verhogen en vermijden bijkomend ruimtebeslag: gemeenten zien kansen om ruimtelijke rendementsverhoging te realiseren, o.a. op bedrijventerreinen (met groenblauwe dooradering), door gemeenschappelijk gebruik van parkeerplaatsen te stimuleren, door lintbebouwing terug te dringen en door een visie te ontwikkelen op het omgaan met zonevreemde bedrijven of leegstaande hoeves. Gemeenten vinden dat ze een voorbeeldrol hebben inzake het realiseren van ruimtelijk rendement en kwaliteit in hun eigen (PPS) projecten en hun gemeentelijk aankoopbeleid van gronden.
- Groenblauwe dooradering realiseren: winsten kunnen gehaald worden door waterlopen open te leggen en wadi's en grachten te creëren bij nieuwe wegeaanleg in plaats

van rioleringen, door groendaken, hagen en andere groenafsluitingen te verplichten en door verhardingsbeperkingen en groennormen op te leggen.

- Energie, klimaat en duurzaam bouwen inhoudelijk uitwerken: gemeenten willen een inspirerende voorbeeldrol opnemen door op eigen gebouwen zonnepanelen te installeren, warmtenetten tussen eigen gebouwen op te zetten of energiebesparende maatregelen te nemen in de gemeentewerking (bv. autodelen). Ook over de participatie van bewoners bij het ontwikkelen van windmolens wordt nagedacht.

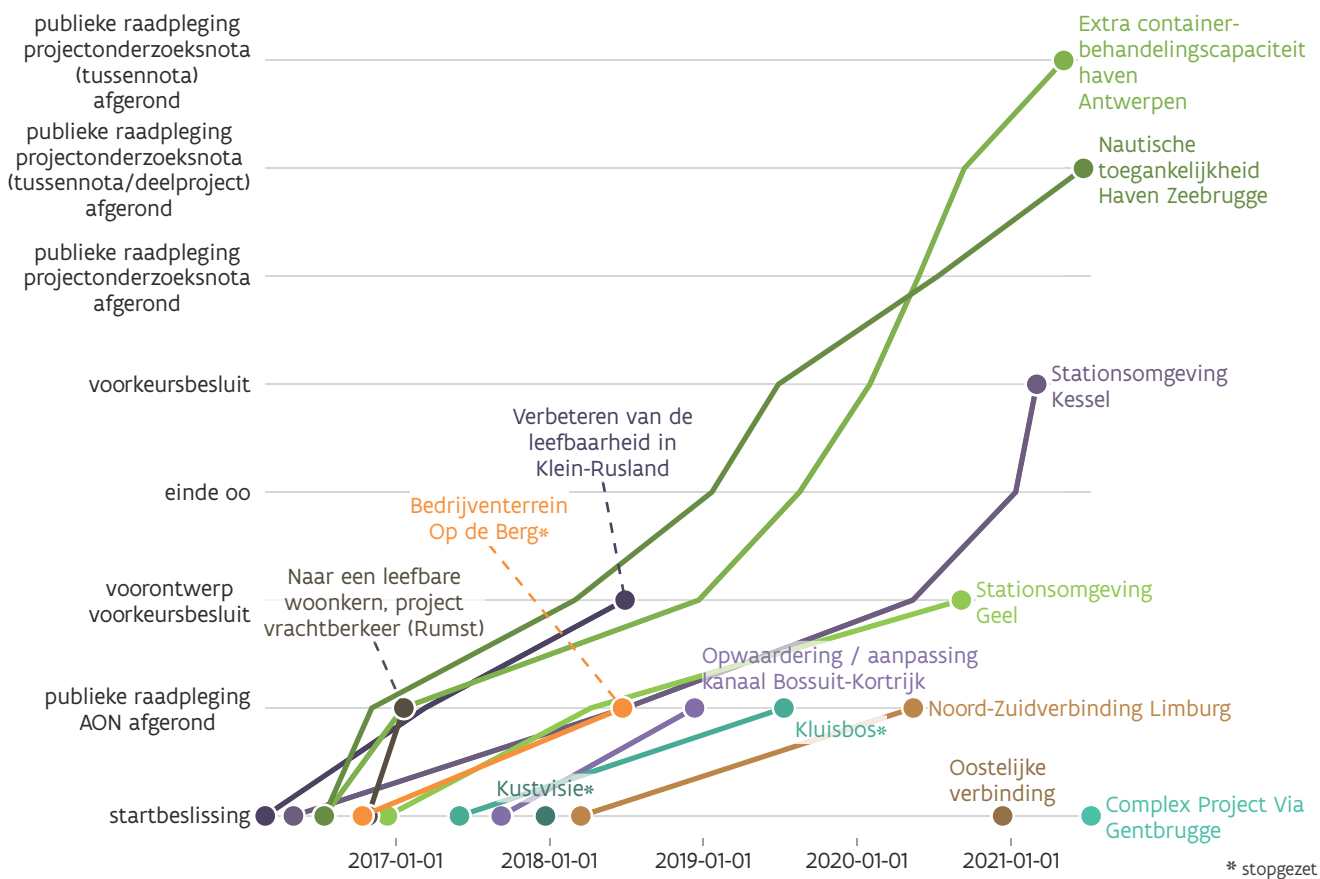
Eerder kwam al het belang aan bod van overleg, draagvlak en partnerschappen bij het maken van beleidskeuzes. Er is niet vooraf bepaald welke taken er lokaal dan wel bovenlokaal opgenomen worden, en welke rol elk bestuur hier juist heeft. Voor thema wonen is het bijvoorbeeld nog onduidelijk welke rol het provinciebestuur via beleidsplanning zal opnemen in het maken van bovenlokale keuzes, omdat hierover onder lokale besturen geen eensgezindheid lijkt te bestaan. Het is nog onduidelijk of dit werkbaar is zonder een sterk sturend Vlaams kader. Daarvoor is de afhankelijkheid van Vlaamse beslissingen en van werkbare instrumenten op juridisch en financieel vlak veel te groot. (Schraepen et al., 2020).

// Complex project

In 2015 werd het instrument complexe projecten ingevoerd (Vlaams Parlement, 2014a). De bedoeling van dit instrument is om via een geïntegreerd proces zowel de noodzakelijke bestemmingswijziging door te voeren als de benodigde vergunningen te verlenen en zo sneller projecten te kunnen realiseren. Met de procesaanpak voor complexe projecten wil de Vlaamse overheid

projecten binnen een aanvaardbare termijn realiseren met een zo maximaal mogelijk draagvlak. Elk complex project is uniek en vereist maatwerk.

Het decreet complexe projecten legt een basisprocedure vast met een stappenplan over welke beslissingen er in welke fase moeten worden genomen. Daarnaast wordt er sterk ingezet op



FIGUUR 4 // TIJDSLIJN EN STATUS VAN DE OPGESTARTE COMPLEXE PROJECTEN OP 1 SEPTEMBER 2021

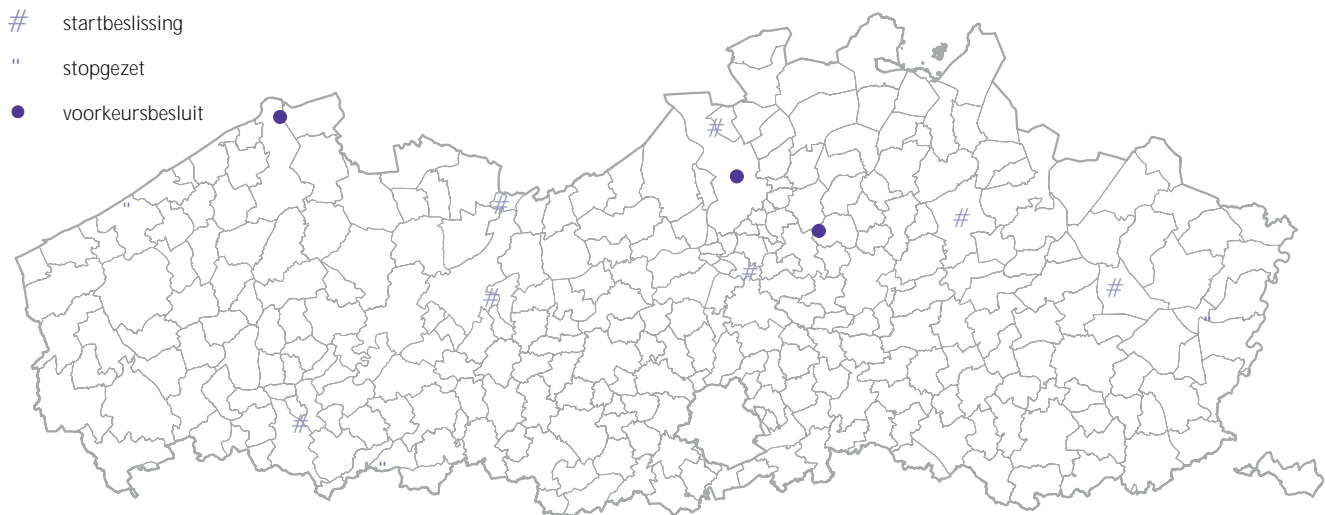
een participatieve en oplossingsgerichte procesaanpak. Men kan in het proces bepaalde stappen toevoegen die niet in het decreet zijn verankerd. Deze flexibiliteit wordt voorzien zodat men in de onderzoeksfase een geïntegreerd onderzoek kan voeren met aandacht voor alle aspecten en verschillende thema's. Met dit instrument worden verschillende omgevingsthema's multidisciplinair en geïntegreerd aangepakt. De administraties en besturen hebben een zeer actieve rol in het projectteam. De overheid neemt hier een samenwerkende rol op.

Het te doorlopen proces binnen complexe projecten bestaat uit vier fases: de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. De fases zijn gescheiden door drie vaste onomkeerbare beslismomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Als voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats. Vergeleken met een meer klassieke procesaanpak is er in de vernieuwde aanpak van complexe projecten een parallelle schakeling van onderzoeken en procedures in plaats van een opeenvolging en de openbare onderzoeken worden gebundeld. Bovendien wordt geïnvesteerd in een ondersteunend netwerk. Bij de start van de onderzoeksfase wordt een alternatievenonderzoeksnota (AON) opgemaakt. Dit gebeurt bij voorkeur via een participatief traject, maar om maatwerk mogelijk te maken, wordt dit participatief traject niet decretaal vastgelegd. Eens opgemaakt, wordt de AON formeel voorgelegd aan het publiek en aan de adviesinstanties. In de latere

uitwerkingsfase wordt in een projectonderzoeksnota (PON) gekeken welke alternatieven verder op uitvoeringsniveau onderzocht moeten worden. Formeel moet de projectonderzoeksnota niet aan het publiek voorgelegd worden. Omdat participatie belangrijk is, wordt een maatgerichte aanpak richting betrokken lokale doelgroepen toegepast (Departement Omgeving, 2019).

Er zijn 13 projecten waarvoor de bevoegde overheid (Vlaamse Regering of gemeenteraad) een startbeslissing heeft genomen en waarvoor de procedure loopt (Figuur 4, stand van zaken op 01/09/2021). De complexe projecten 'Naar een leefbare woonkern, project vrachtverkeer (Rumst)', 'Stationsomgeving Kessel', 'Stationsomgeving Geel', 'Kluisbos' zijn gemeentelijke projecten, voor de andere is de Vlaamse overheid bevoegd. Voor 3 projecten is de onderzoeksfase beëindigd en heeft de bevoegde overheid een voorkeursbesluit vastgesteld (nl. 'Stationsomgeving Kessel', 'Nautische toegankelijkheid haven Zeebrugge', 'Extra containerbehandelingscapaciteit haven Antwerpen'). Het eerste projectbesluit wordt verwacht eind 2021. In 2021 werden de complexe projecten Industrierterrein 'Op de Berg', 'Kluisbos' en 'Kustvisie' stopgezet (Figuur 5, stand van zaken op 1/09/2021). Voor de projecten 'Extra containerbehandelingscapaciteit haven van Antwerpen' en 'Nautische toegankelijkheid haven Zeebrugge' loopt er bij de Raad van State een beroepsprocedure tegen het voorkeursbesluit.

Het relanceplan van de Vlaamse Regering van december 2020 vestigde een hernieuwde aandacht op complexe projecten



FIGUUR 5 // LOCATIES EN STATUS VAN DE COMPLEXE PROJECTEN IN VLAANDEREN OP 1 SEPTEMBER 2021

met na een evaluatie een optimalisatie van het decreet complexe projecten (op basis van de recente ervaringen) (Vlaamse Regering, 2020).

Uit de evaluatie die het Departement Omgeving uitvoerde blijkt dat de ervaringen met complexe projecten uiteenlopen, afhankelijk van het proces en de fase waarin het specifiek complex project zich bevindt (Departement Omgeving, 2021b).

De politieke betrokkenheid is van cruciaal belang voor het verloop van een complex project. De projecten lopen vaak over verschillende legislaturen heen en kunnen beïnvloed worden door een bestuurswissel. Een gebrek aan of een moeizame politieke besluitvorming heeft impact op de doorlooptijd van een complex project. Anderzijds kan de druk vanuit het politieke niveau ervoor zorgen dat er voldoende vaart blijft in het verloop van het project.

Een meerwaarde van het traject van complexe projecten is het creëren van draagvlak. Dat gebeurt door verschillende bestuursniveaus te betrekken, door de beleidsdomein overschrijdende samenwerking binnen een multidisciplinaire ambtelijke begeleidingsgroep en door de continue interactie met de bevolking. Door een bredere kijk zijn er meer belanghebbenden en bijkomende ambities in het proces. De keuze voor zo'n aanpak heeft

uiteeraard wel gevolgen voor de timing. Adviesinstanties worden vaak met lijvige dossiers geconfronteerd en voor burgers is het niet evident om mee te volgen op hoog strategisch niveau. Met de recent ingevoerde attentieplicht is dit laatste een belangrijk aandachtspunt. Die attentieplicht bepaalt dat geen beroep mogelijk is wanneer de beroepsindiener de bestreden onwetigheid van de beslissing niet heeft aangebracht tijdens de bestuurlijke procedure (Vlaams Parlement, 2021c). Wanneer een burger te laat begrijpt wat de gevolgen kunnen zijn, en hij pas laat in het proces van oordeel is dat hij nadeel ondervindt, is het voor hem misschien zelfs niet meer mogelijk in beroep te gaan. Facultatieve stappen en nota's in het traject van een complex project zorgen voor onduidelijkheid. De flexibiliteit in de aanpak biedt wel kansen voor maatwerk. Meninge verschillen over de doorlooptijd. Er zijn er die vinden dat de complexe projecten een te traag verloop hebben. Anderen geven aan dat er tijd nodig is om een kwalitatief proces te voeren. Of dat laatste effectief het geval zal zijn, moet nog blijken uit de eindresultaten. Vermits alle trajecten nog lopen, kunnen we nog geen conclusies trekken over de effectiviteit van het instrument. Wel stellen we vast dat 2 van de 3 voorkeursbesluiten aangevochten werden bij de Raad van State.

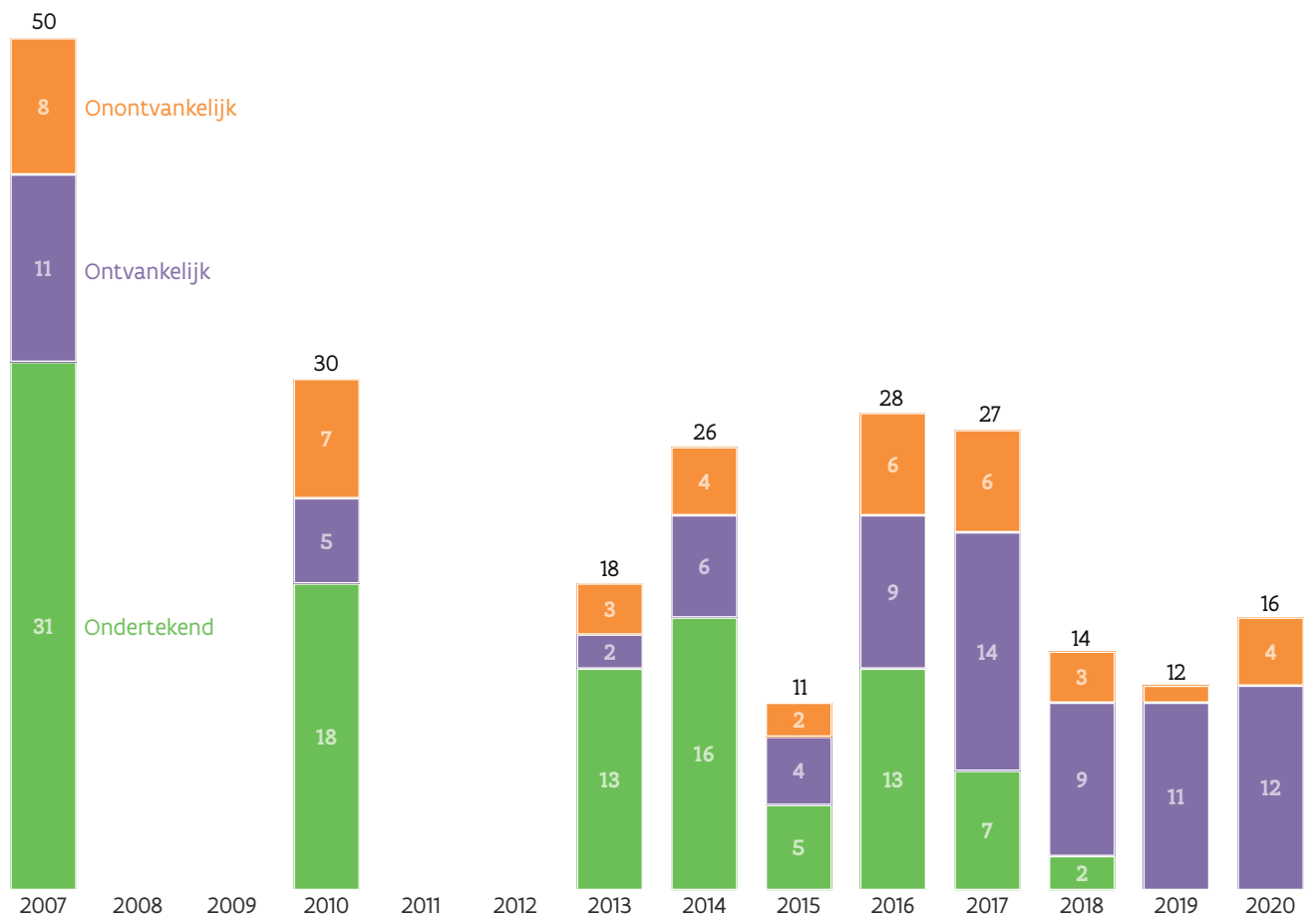
// **Brownfieldconvenant**

De Vlaamse Regering wil de herontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen (zg. brownfields) stimuleren en faciliteren in plaats van nieuwe gebieden aan te snijden voor de ontwikkeling van industriële activiteiten, woningbouw of recreatie. De brownfieldconvenant werd in 2007 geïntroduceerd met het brownfielddecreet (BS 19 juni 2007). In een brownfieldconvenant worden afspraken gemaakt met de actoren (projectontwikkelaars, grondeigenaars...) en de regisseurs (faciliterende, subsidiërende en vergunningverlenende overheden...) die betrokken zijn bij een brownfieldproject. Via de convenant krijgen

projectontwikkelaars en investeerders een aantal juridisch-administratieve en financiële voordelen bij de ontwikkeling van vervuilde, verwaarloosde en/of onderbenutte bedrijventerreinen. Alle betrokken administraties, instanties en personen maken duidelijke afspraken voor een goede samenwerking en afstemming om het brownfieldproject te realiseren.

Het brownfielddecreet voorziet financiële voordelen voor de actoren die de herontwikkeling van een brownfieldsite uitvoeren:

- vrijstelling van verkooprechten, schenkbelasting en verdeelbelastingen;

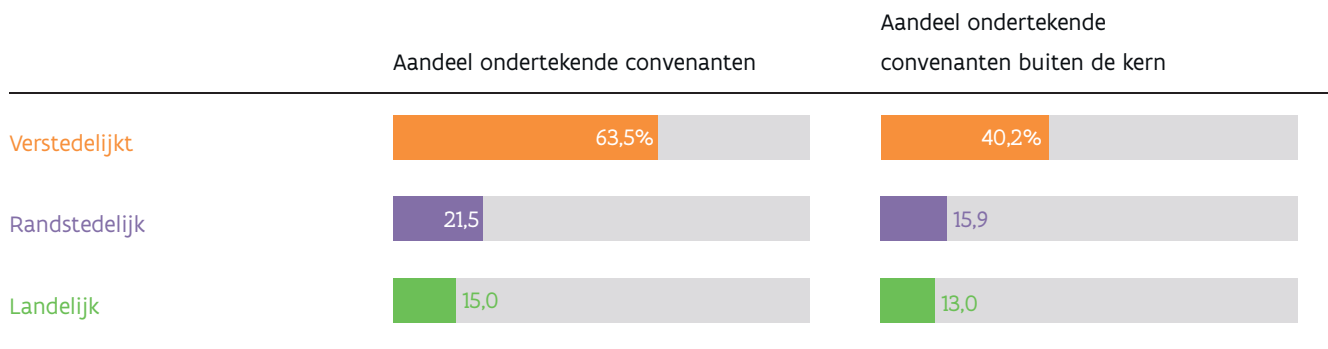


FIGUUR 6 // AANTAL INGEDIENDE, (ON)ONTVANKELIJKE EN ONDERTEKENDE AANVRAGEN VOOR DE BROWNFIELDCONVENANT PER JAAR VAN OPROEP

o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)



Brownfieldconvenanten ondersteunen de transformatie van verouderde industriële gebieden naar hedendaagse werk- en woonomgevingen.



FIGUUR 7 // AANDEEL ONDERTEKENDE CONVENANTEN IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN

o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)

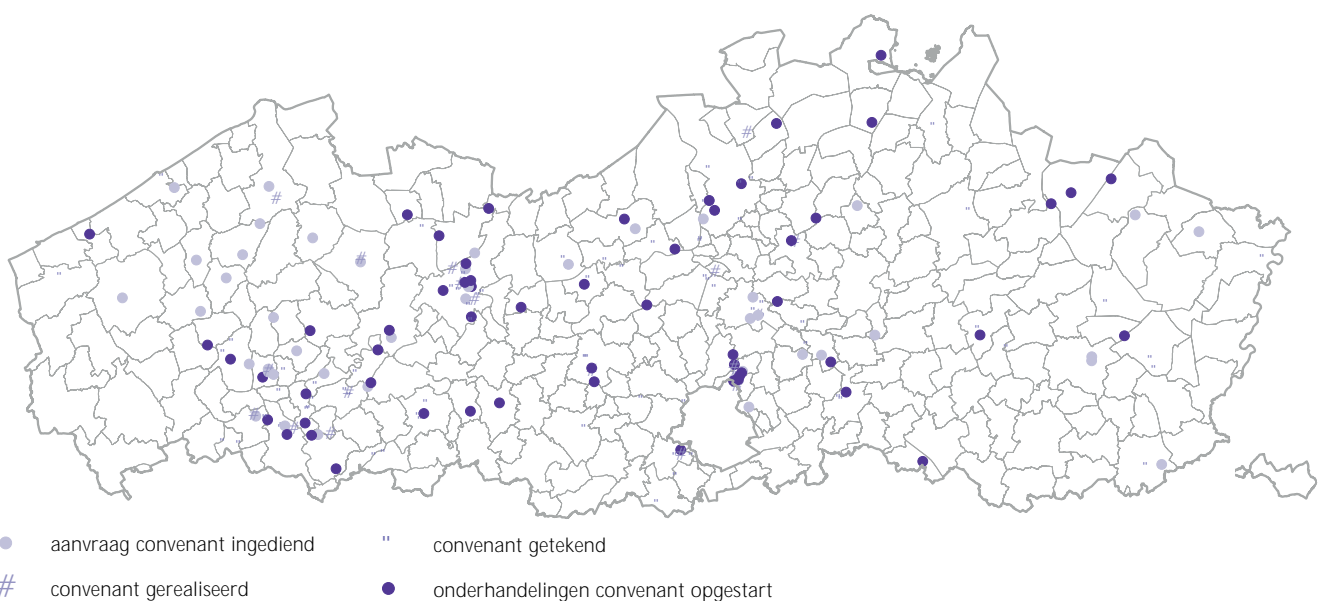
- vrijstelling van heffing in het kader van decreet leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten;
- vrijstelling van planbatenheffing;
- vrijstelling van de door OVAM gevraagde financiële zekerheid bij overdracht van een risicoground.

Het 'brownfieldconvenant' is een juridisch instrument waarbij de overheid een samenwerkende rol opneemt. Terwijl projectontwikkelaars, grondeigenaars... het project op het terrein uitvoeren, zijn de rollen van de betrokken administraties decretaal bepaald en gericht op samenwerking in functie van de realisatie van het project.

Brownfieldherontwikkeling vereist een multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak waarbij aspecten zoals bodemsanering, ruimtelijke ordening, mobiliteit, ontsluiting, communicatie, financiering e.d. op elkaar afgestemd worden.

De eerste oproepen werden gelanceerd in 2007, 2010 en 2013. Nadien werd er jaarlijks een oproep gelanceerd (Figuur 6). In de eerste oproep werden de meeste aanvragen ingediend, er was duidelijk een grote vraag naar een aanpak voor brownfield-sites. Vier op vijf van de ingediende dossiers voldeden aan de definitie van een brownfield (ze werden dan ook ontvankelijk verklaard) en voor deze dossiers werden de onderhandelingen opgestart. Voor 105 convenanten zijn de onderhandelingen afgerond en werden ze ondertekend (stand van zaken april 2021) (Agentschap Innoveren en Ondernemen, 2021).

De meerderheid van de ondertekende convenanten ligt in de verstedelijkte delen van Vlaanderen (63,5%). 15% van de ondertekende convenanten ligt landelijk, en hoofdzakelijk buiten de kern (13%) (Figuur 7). Ook in de randstedelijke delen van Vlaanderen liggen de ondertekende convenanten (21,5%) hoofdzakelijk buiten de kernen (15,9%).



FIGUUR 8 // LOCATIES VAN DE ONDERTEKENDE BROWNFIELDCONVENANTEN

o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)

Na 13 jaar is iets meer dan 1.400 hectare herontwikkeld via een brownfieldconvenant. De grootste sites liggen in havens (Antwerpen, Gent) of langs grote waterwegen (Albertkanaal, Bovenschelde, Gentse Kanalen...), of zijn voormalige grote industriële sites (Renault-site Vilvoorde, Ford Genk...) (Figuur 8).

De meerderheid van de brownfieldconvenanten draagt een industrieel verleden met zich mee (oude industriële steden/gebieden, oude industriële assen...).

Uit Figuur 9 blijkt dat 66% van de oppervlakte bij aanvraag bestemd was als industriegebied of een bestemming had die industriële en/of economische activiteiten toelaat. Zo'n 57% van de herbestemde oppervlakte werd opnieuw exclusief gebruikt voor economische activiteiten (industriegebied, zone voor bedrijvigheid, zone voor KMO's en ambachtelijke bedrijvigheid...) en 9% voor een mix van activiteiten en functies (zoals wonen, kantoren, diensten, gemeenschapsvoorzieningen...). 13% van de oppervlakte krijgt een bestemming als woongebied. Dit betekent dat de brownfieldconvenanten de transformatie van verouderde industriële gebieden naar hedendaagse werken woonomgeving ondersteunen (Agentschap Innoveren en Ondernemen, 2021).

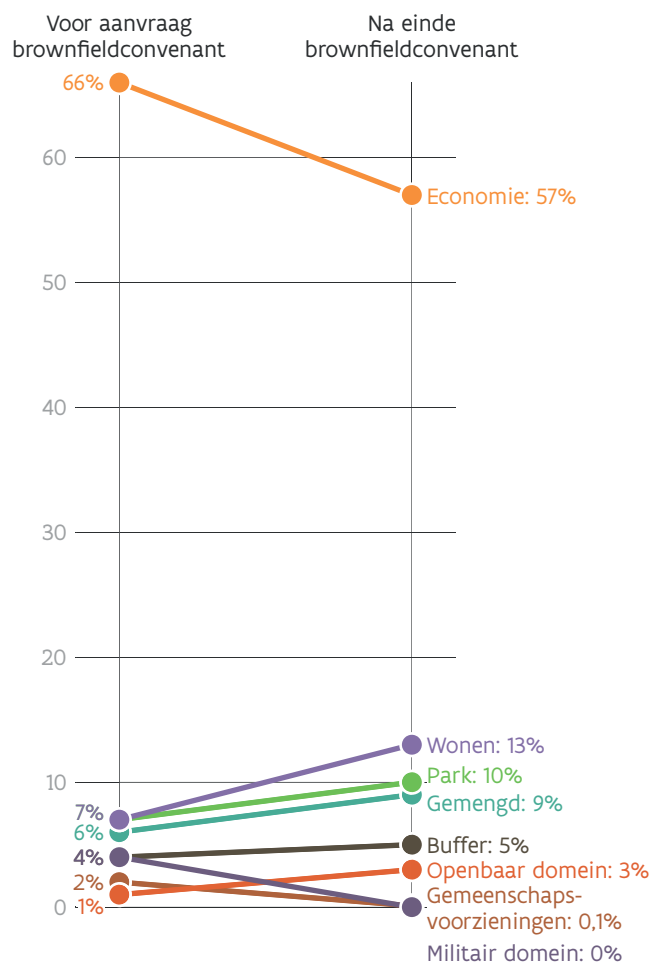
Duurzame herontwikkeling betekent ook ruimte maken voor water en groen. Iets minder dan 1/6de van de oppervlakte wordt bij herbestemming ingekleurd als park- of buffergebied (resp. 10% + 5%). In gebieden die bestemd zijn voor woningen of bedrijven wordt bij de inrichting ook nagedacht over open ruimte of een groenblauwe dooradering. Dit zijn bepalende elementen die (leef)kwaliteit in een nieuw project brengen. Door de beperkingen van de bodem en het grondwater vereist dit wel een andere benadering.

De premies en voordelen in de regelgeving voor brownfieldontwikkelingen zijn momenteel niet toepasbaar voor agrarische herontwikkelingen. Gezien het dalend aantal landbouwers, en dus het aantal de vrijkomende bedrijfszetels, kan de vraag gesteld worden of de oprichting van gebouwen op greenfields nog te verantwoorden is met het oog op het vrijwaren van

// Omgevingsvergunning

Sinds 1962 is een vergunning vereist om te bouwen, verbouwen, functies te wijzigen, constructies te plaatsen, bomen te vellen, enz.⁽¹⁾ Doorheen de tijd is er veel veranderd aan de wetgeving rond stedenbouwkundige vergunningen, waarover het Ruimterapport 2018 al uitvoerig rapporteerde. Daarnaast moeten bedrijven nagaan of ze een milieuvergunning nodig hebben voor het exploiteren van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. De klassen 1, 2 en 3 duiden op de graad van mogelijke hinder van uw bedrijf voor mens en milieu. De indeling in klassen is gebaseerd op de aard en de belangrijkheid van de milieueffecten. Klasse 1 betekent de meest hinderlijke activiteit. Klasse 3 de minst hinderlijke activiteit.

Met het decreet betreffende de omgevingsvergunning van 25 april 2014 (B.S. 23 oktober 2014) werden de procedures voor de



FIGUUR 9 // OPPERVLAKTEAANDEEL VAN IEDERE BESTEMMING VÓÓR DE AANVRAAG EN NA HET EINDE VAN DE BROWNFIELDCONVENANT

o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)

de open ruimte. Agrarische reconversie zou eveneens als een brownfieldherontwikkeling kunnen worden aanzien (Atelier Romain, Publius Advocaten, DLV, & Rebelgroup, 2020).

klassieke stedenbouwkundige en de milieuvergunning geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Dit decreet trad op 23 februari 2017 in werking. Nadien werd op 1 augustus 2018 hier nog de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten en vegetatiewijziging toegevoegd. Belangrijke uitgangspunten waren (Vlaams Parlement, 2014b):

- globale beoordeling waarbij alle elementen gelijktijdig in rekening worden genomen en uitspraak wordt gedaan over het geheel;
- geïntegreerde vergunningsprocedure: met één gemengde vergunningsaanvraag, één openbaar onderzoek en één adviesronde één vergunning bekomen die zowel toelating geeft om een stedenbouwkundige handeling uit te voeren als om een ingedeelde inrichting te exploiteren, eventueel



een vegetatiewijziging te realiseren of een kleinhandelsactiviteit uit te baten;

- vergunningsprocedures eenvoudiger en transparanter te maken, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek en een doorlooptijd in verhouding tot complexiteit van de aanvraag.

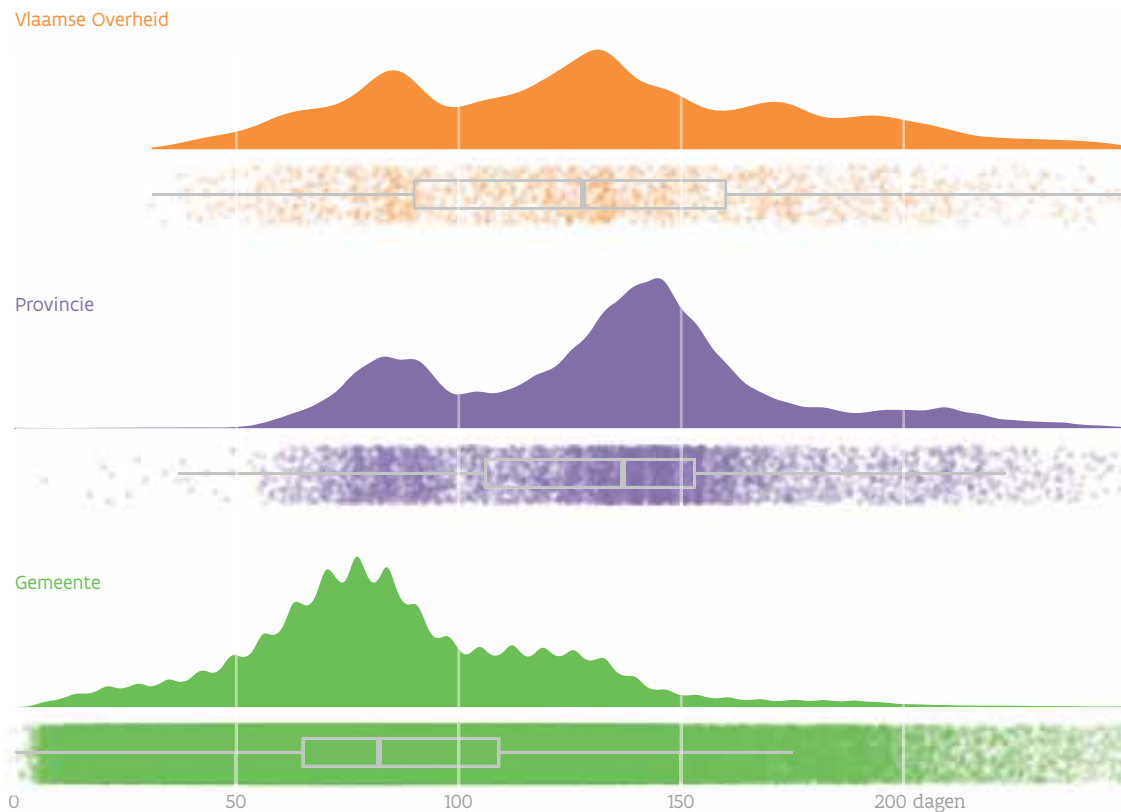
De omgevingsvergunning is een juridisch instrument, met een sterke verankering in verschillende decreten. In de wetgeving wordt niet alleen opgenomen waarvoor een vergunning vereist is (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en decreet algemene bepalingen milieubeleid, natuurdecreet, decreet handelsvestigingen), maar ook hoe die procedure moet verlopen (Decreet Omgevingsvergunning).

Bij de beoordeling wordt de aanvraag getoetst aan wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen. Voor de stedenbouwkundige handeling kan een beoordeling aan de goede ruimtelijke ordening aangewezen zijn. Dit is niet nieuw en was voordien al van toepassing bij een stedenbouwkundige vergunning. Voor die beoordeling werden in het decreet toetsingscriteria vastgelegd. Een deel van die criteria gaat in op de stedenbouwkundige aspecten zoals de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf. Bij de beoordeling wordt ruimer gekeken dan enkel die stedenbouwkundige aspecten. Andere criteria zijn omgevingsaspecten

zoals hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot, veiligheid in het algemeen, en het beheer met het oog op duurzame ontwikkeling. De vergunningverlenende overheid mag sinds 2009 ook rekening houden bij de beoordeling met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (Roelandts & Defoort, 2009).

Niet voor alle werken of projecten is nog een omgevingsvergunning nodig. Voor een aantal werken en activiteiten heeft de decreetgever geoordeeld dat de impact op de omgeving klein is en een grondige beoordeling daarom niet nodig is. Een aantal werken en activiteiten zijn alleen meldingsplichtig, een aantal zijn vrijgesteld van vergunning. Hier neemt de overheid een terughoudende rol op voor het aspect vergunningen.

Voor werken of activiteiten waarvoor wel een vergunning nodig is, maakt het omgevingsvergunningendecreet het facultatief vooroverleg over het project mogelijk tussen de initiatiefnemer van het project en de overheid. Voor sommige projecten wordt dit vooroverleg (projectvergadering) zelfs decretaal geregeld. Met dit vooroverleg zit de overheid vóór aanvang van de formele vergunningsprocedure met de initiatiefnemer samen om de haalbaarheid van het project te bespreken, en indien nodig kan het project nog fundamenteel worden bijgestuurd. Daardoor nemen de slaagkansen van het project toe tijdens de vergunningsprocedures (IDEA Consult, 2021). Als de bevoegde overheid vaststelt dat er onregelmatigheden zijn gebeurd die tot de vernietiging van de beslissing zouden kunnen leiden, dan kan zij deze verhelpen (administratieve lus). De vergunningsaanvrager kan nog



FIGUUR 10 // DOORLOOPTIJD VAN DE OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIEREN IN EERSTE AANLEG PER BEVOEGDE OVERHEID TUSSEN 2018 EN 2020 o.b.v. het Omgevingsloket

tijdens de procedure wijzigingen aan de vergunningsaanvraag aanbrengen (wijzigingsverzoek) (Vlaams Parlement, 2014b). De overheid wil het vlotte verloop van de procedures faciliteren en ondersteunen. Ze neemt een oplossingsgerichte, samenwerkende rol op voor enkele deelaspecten in de procedure.

Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning (vergunning- en meldingsplicht) worden ingediend en behandeld via het omgevingsloket. Op basis van de ingediende dossiers kunnen we analyses en statistieken uitvoeren. Zo kunnen parameters als doorlooptijden, beslistermijnen, aantal dossiers enzovoort beter opgevolgd worden en kan over heel wat parameters ten allen tijde gerapporteerd worden over verschillende tijdseenheden (per dag, per maand, per jaar) over de verschillende bestuursniveaus volgens het type vergunningen. De hierbij geleverde informatie is gebaseerd op de gegevens opgenomen in dit loket op 17 maart 2021, en dit voor de projecten ingediend tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2021.

In de periode vanaf 1 januari 2018 tot en met 31 december 2020 zijn er 272.850 aanvragen voor een omgevingsvergunning ingediend in het omgevingsloket, waarvan 55.160 aanvragen (20%) stopgezet zijn en 8.451 aanvragen nog in behandeling waren op 1 januari 2021. Het aantal ingediende aanvragen neemt jaarlijks toe. In 2018 werden er 81.384 aanvragen ingediend, in 2019 werden 93.167 aanvragen ingediend en in 2020 werden 98.299 aanvragen ingediend (Departement Omgeving, 2020c).

De gemeenten zijn bevoegd om over de meeste aanvragen een beslissing te nemen (94,5%). Het merendeel van de aanvragen

zijn immers voor woningen, waarvoor gemeenten bevoegd zijn. De Vlaamse overheid beslist over 1,1% van de aanvragen en de provincie over 4,4% van de aanvragen. Gemiddeld wordt na ca. 90 dagen een beslissing genomen in eerste aanleg. De doorlooptijd verschilt naargelang van de overheid die bevoegd is (en van de mate van complexiteit van de aanvraag) (Figuur 10). Gemeenten beslissen gemiddeld na 82 dagen. Gemeenten hebben meer aanvragen waarvoor geen openbaar onderzoek nodig is, en daardoor kunnen de procedures sneller. De provincies en het Vlaams Gewest beslissen gemiddeld na ca 130 dagen (Departement Omgeving, 2020c).

De meeste aanvragen (92,4%) worden vergund, 7,6% aanvragen worden geweigerd (Figuur 11). Stilzwijgende weigering zijn aanvragen waar de overheid niet tijdig een beslissing heeft genomen en die van rechtswege geweigerd zijn. Ze komen zelden voor (0,15%). Besturen overleggen vaak vooraf over de haalbaarheid van een project en tijdens de procedure wordt nog regelmatig bijgestuurd. De besturen streven naar goed ingediende projecten (met eventuele wijzigingen tijdens de procedure om tegemoet te komen aan adviezen en bezwaren) die dan finaal vergund kunnen worden. Stilzwijgende weigeringen worden vermeden. (IDEA Consult, 2021)

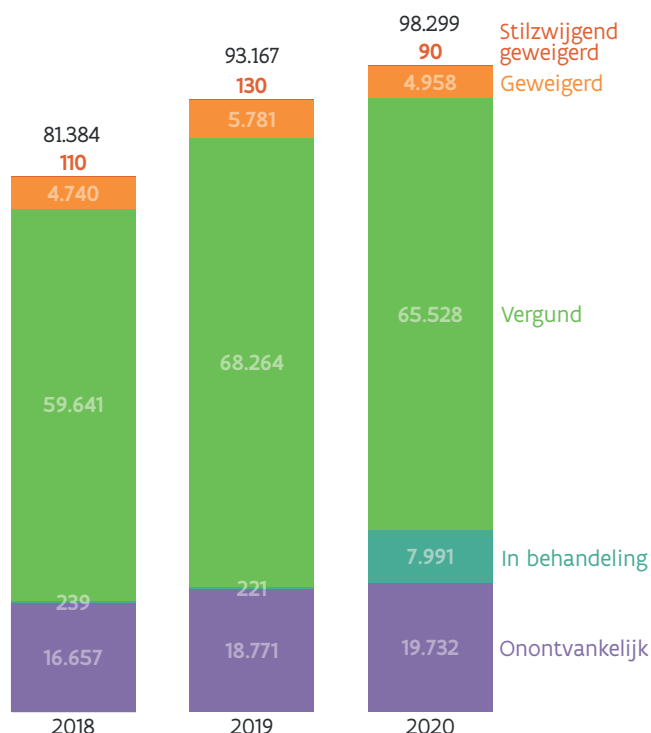
Met de omgevingsvergunning is het niet meer mogelijk om bijvoorbeeld de stedenbouwkundige handelingen en de ingedeelde inrichtingen of activiteiten voor hetzelfde project afzonderlijk aan te vragen. De wetgeving verplicht tot het samen indienen van zogenaamde onlosmakelijk verbonden activiteiten. Deze

aanvragen worden verder 'gemengde aanvragen' genoemd.

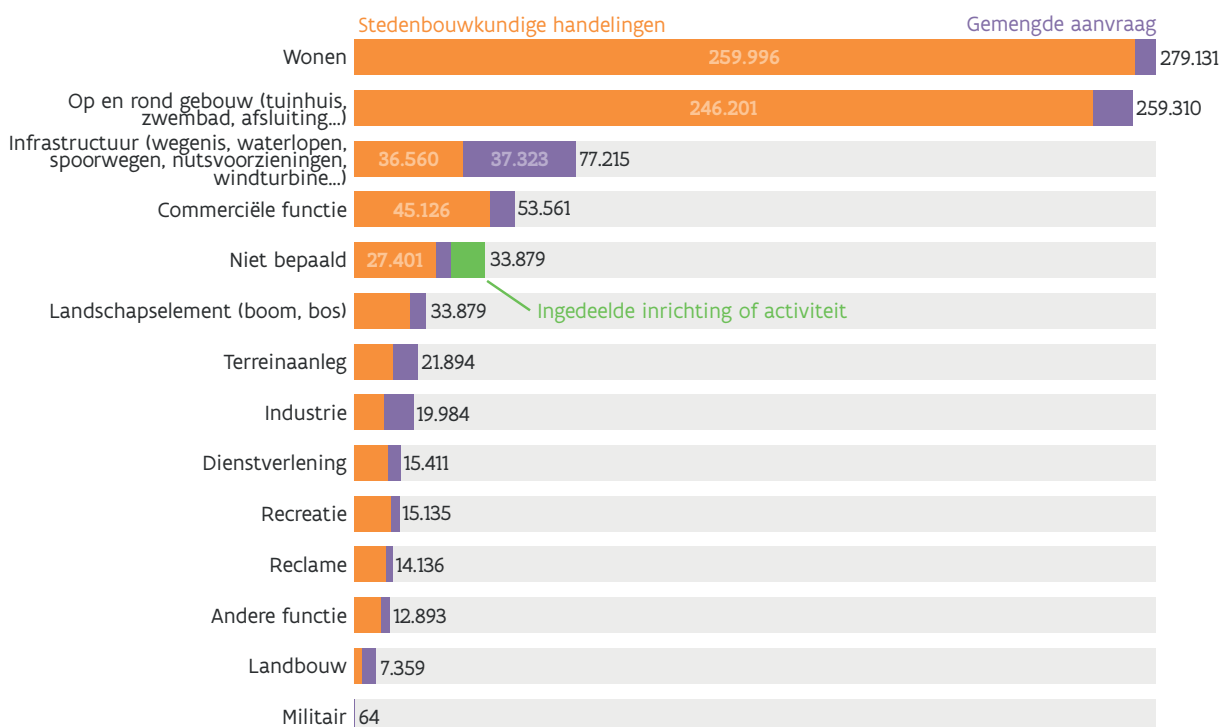
Uit de data van het omgevingsloket blijkt dat voor de meeste aanvragen alleen een stedenbouwkundige handeling nodig is (82,5%). Het merendeel daarvan is voor de bouw van een woning, bijgebouwen, appartement. Woningbouw is verantwoordelijk voor het merendeel (68,5%) van de aanvragen voor een omgevingsvergunning. De gemengde aanvragen (8%) komen minder frequent voor. Dit zijn hoofdzakelijk projecten voor infrastructuurwerken, industriële activiteiten, nutsvoorzieningen of landbouwactiviteiten. 9,5% van de aanvragen zijn louter voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit. Aanvragen voor een omgevingsvergunning kunnen één of meerdere functies bevatten, in Figuur 12 worden het aantal aanvragen per functie weergegeven.⁽²⁾ (Departement Omgeving, 2020c). Het merendeel van de vergunde, gemengde aanvragen is voor projecten die in ruimtebeslag liggen (toestand 2019), maar wel hoofdzakelijk buiten de kernen. Meer dan de helft van de vergunde, gemengde aanvragen is voor projecten die in de landelijke delen van Vlaanderen liggen, 24% in de randstedelijke delen en 20% in de verstedelijkte delen van Vlaanderen (Figuur 13) (toestand 2019).⁽³⁾

Wanneer iemand van oordeel is dat de beslissing over een vergunningsaanvraag onterecht is, dan kan die persoon daartegen in beroep gaan. Dit kan de aanvrager zijn die niet akkoord is met de beslissing. Dat kan een overheid zijn (adviserende instantie of toezichhoudende overheid) die oordeelt dat de beslissing strijdig is met haar beleid, of een derde (buur, vereniging, enz.) die schade ondervindt door de beslissing.

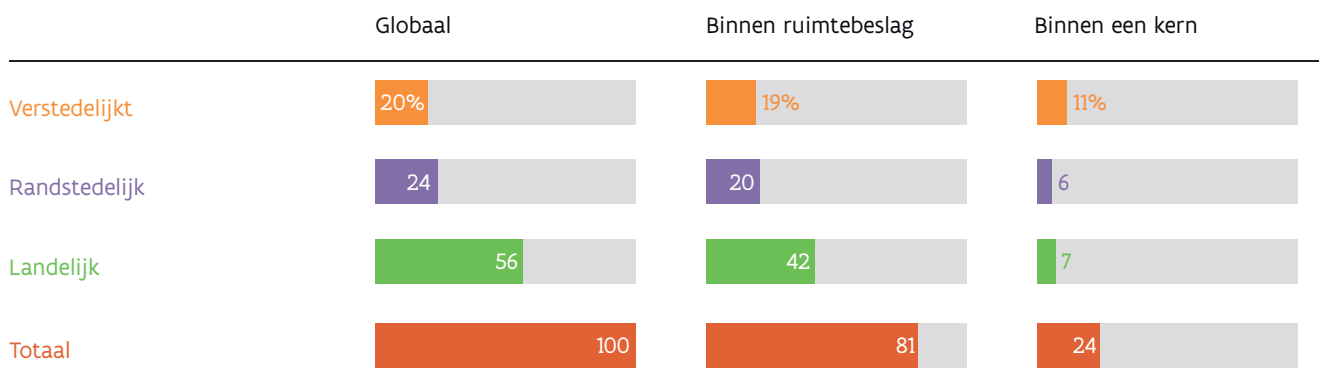
De wetgeving voorziet 2 soorten beroep: een beroep bij de



FIGUUR 11 // AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN OMGEVINGSVERGUNNING PER JAAR VAN INDIENEN EN VOLGENS STATUS IN DE PROCEDURE
o.b.v. het Omgevingsloket



FIGUUR 12 // AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN OMGEVINGSVERGUNNING PER FUNCTIE TUSSEN 2018 EN 2020
o.b.v. het Omgevingsloket



FIGUUR 13 // AANTAL VERGUNDE GEMENGDE OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIEREN IN DE VERSTEDELIJKE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN TUSSEN 2018 EN 2020

o.b.v. het Omgevingsloket

hogere overheid, en nadien nog een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwisting.

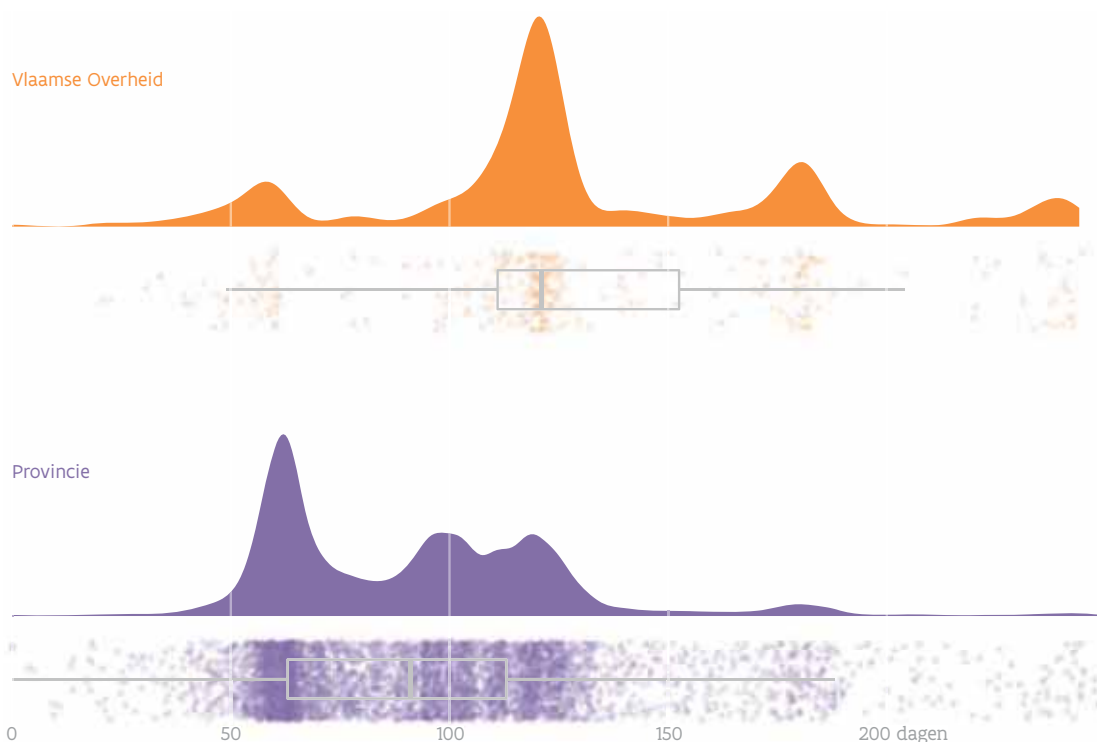
In geval van een beroep bij de hogere overheid, de zogenoemde administratieve beroepen, oordeelt de beroepsinstantie over de totaliteit van de aanvraag en gaat in op de inhoudelijke elementen van de aanvraag. Zo doet ze niet alleen de toetsing aan de wettelijke bepalingen zoals de Raad doet, maar ook de inpassing van het project in zijn omgeving.

Tegen 3,9% van de beslissingen is bij een hogere overheid (in laatste administratieve aanleg) een beroep ingesteld, meer in detail: tegen 2,3% van de vergunning en tegen 23% van de weigeringsbeslissing. Er wordt dus vooral in beroep gegaan tegen een weigeringsbeslissing. De meerderheid van deze beroepen wordt beoordeeld door de provincie (93%), een minderheid door de

Vlaamse overheid (7%) (Departement Omgeving, 2020c). 65% van de initiële beslissingen blijven behouden na beoordeling van het beroep. 67% van de aangevochten vergunningen blijft een vergunning na beroep, 39% van de weigeringen wordt omgezet in een vergunning.

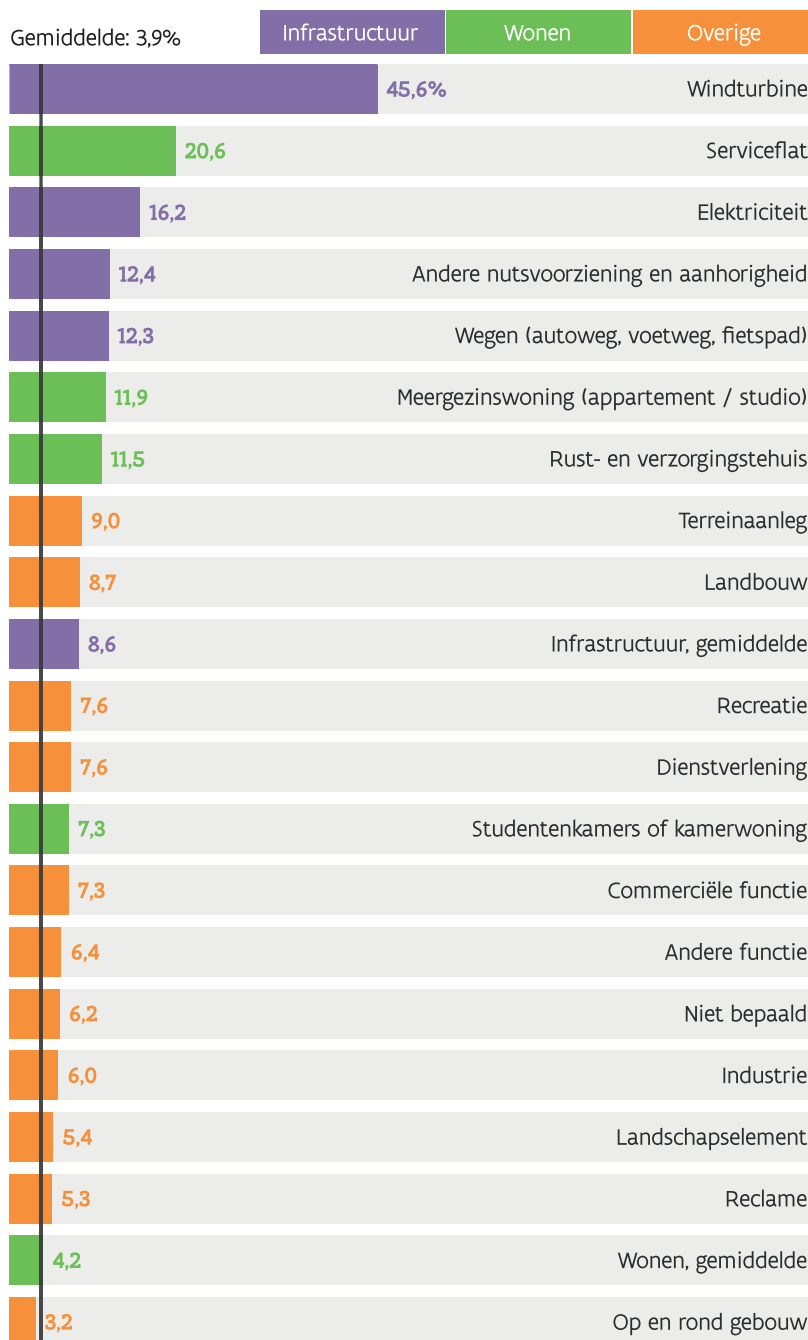
Gemiddeld wordt na 96,5 dagen een beslissing genomen over het project waartegen in beroep wordt gegaan. Ook hier verschilt de beslissingstermijn naargelang van de bevoegde overheid, en eventueel naargelang van de complexiteit van het dossier (Figuur 14).

De dossiers waartegen in beroep wordt gegaan zijn in hoofdzaak voor aanvragen met enkel een stedenbouwkundig luik (met de functie wonen). Dit zijn dan de dossiers die het vaakst voorkomen. Beroepen komen iets meer voor bij gemengde projecten



FIGUUR 14 // DOORLOOPTIJD VAN DE OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIEREN IN LAATSTE AANLEG PER BEVOEGDE OVERHEID TUSSEN 2018 EN 2020

o.b.v. het Omgevingsloket



FIGUUR 15 // AANDEEL BEROEPEN TEGEN OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIEREN PER FUNCTIE TUSSEN 2018 EN 2020
o.b.v. het Omgevingsloket

(tegen 8,3% van de aanvragen wordt in beroep gegaan). Er zijn types van aanvragen waartegen duidelijk meer in beroep wordt gegaan. Dit zijn vooral aanvragen voor de windturbines, maar ook tegen aanvragen voor serviceflats, nutsvoorzieningen en wegenis, meergezinswoningen, rusthuizen... (Figuur 15) wordt gemiddeld meer in beroep gegaan (Departement Omgeving, 2020c).

In het werkjaar 2018-2019 heeft de Raad voor Vergunningsbetwisting de beslissing vernietigd bij 468 van de 722 ontvangen dossiers (65%). Deze vernietigingsgraad schommelde de

voorbij (zeven) werkjaren steeds rond de 60%. De gemiddelde doorlooptijd tussen de indiening van een beroep en de einduitspraak bedroeg 15 maanden. Er werd in 384 dossiers een beslissing van een deputatie vernietigd, in 64 andere dossiers werd een beslissing van de Vlaamse overheid vernietigd. In slechts 20 gevallen werd een beslissing van een lokaal bestuur vernietigd (Dienst van de Bestuursrechtcolleges, 2020). In 2021 werden een aantal aanpassingen doorgevoerd aan het decreet dat de procedures van de Raad voor Vergunningsbetwisting regelt. De attentieplicht springt het meest in het oog. Beroep is niet



In 2020 werd meer dan 92% van de bijna 100.000 aanvragen in het omgevingsloket vergund.

meer mogelijk wanneer de beroepsindiener de onwettigheid van de beslissing niet heeft aangebracht tijdens de bestuurlijke procedure (Vlaams Parlement, 2021c). Dit principe is voer voor vele discussies en kritiek. Voorstanders geven aan dat vergunningverlening kwaliteitsvoller zal zijn, en niet meer overspoeld worden door beroepen. Tegenstanders argumenteren dat de toegang tot de rechter beperkt wordt.

Al jaren wordt gestreefd naar eenvoudige en oplossingsgerichte vergunningsprocedures die leiden tot degelijke beslissingen die bestand zijn tegen beroepen wegens procedurele redenen. Uit

een internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures blijkt dat Vlaanderen, binnen de onderzochte landen en regio's, één van de weinige regio's is die de combinatie van de integratie én de oplossingsgerichte technieken én de digitale aanpak heeft doorgetrokken in de regelgeving. De regelgeving inzake ruimtelijke ordening en milieu is regio- en landgebonden, en elk heeft zijn eigen klemtonen en uitdagingen. Er zijn wel andere landen of regio's die een geïntegreerde vergunning hebben of die digitaal werken, of die oplossingsgerichte technieken verwerken in de procedures (De hornois, Naudts, & Wuyts, 2021).

Evaluatie werking Omgevingsvergunningendecreet

UITVOERDER(S): IDEA Consulting

OPDRACHTGEVER(S): Departement Omgeving

DOEL: Het Departement Omgeving evalueerde, in navolging van artikel 395 van het Decreet, de globale werking van het Decreet. Dit evaluatieonderzoek had een driedelig doel:

- 1) Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het Decreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
- 2) Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het Decreet;
- 3) Het formuleren van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het Decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Het doel van het evaluatieonderzoek was beleidsleren. De scope van de evaluatie omvat de 'globale werking' van het Decreet, met onder andere de unieke vergunning, het geïntegreerd werken en de geïntegreerde advisering (GOVC of POVC), de uitgetekende subsidiariteit of bevoegdheidsverdeling en de uitvoeringsbesluiten. Deze uitvoeringsbesluiten leggen namelijk belangrijke keuzes vast, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse en Provinciale lijst, de bevoegdheid van de gewestelijke omgevingsambtenaar (GOA), enz.

METHODOLOGIE: De centrale evaluatievragen hebben betrekking op het algemene doelbereik van het Decreet. Daarnaast werden de effecten en impact van het Decreet (en uitvoeringsbesluiten) onder de loep genomen. Gezien de nog relatief korte periode waarin het Decreet in voege is (minder dan drie jaar) worden een beperkt aantal intermediaire of gedeeltelijke effecten in kaart gebracht.

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie werd een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gericht ingezet. Voor de antwoorden op de onderzoeksvragen wordt niet alleen gekeken naar feiten (kwantitatief luik, juridisch luik), maar vooral ook naar ervaringen (kwalitatief luik met een bevraging van betrokkenen en een caseonderzoek).

Doorheen het traject werden de verschillende stakeholdergroepen via een online enquête, werksessies en casestudies uitgebreid bevroegd. De stakeholdersgroepen werden afgebakend tot die actoren die sinds het in werking treden van het Decreet actief in aanraking kwamen met de werking van het Decreet.

RESULTATEN: Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden, maar dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. Er wordt dan ook niet teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet. Er werden aanbevelingen geformuleerd voor:

- Inzet op verdere versnelling van de projectrealisatie door oplossingsgericht optreden doorheen het hele traject van vooroverleg tot vergunning;
- Inzet op eenvoudige procedures en heldere regelgeving;
- Inzet op verdere verhoging van de transparantie met digitalisering als belangrijke tool;
- Inzet op betere kennisdeling en samenwerking voor een betere besluitvorming.

BRONVERWIJZING: IDEA Consult (2021), Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de integratie van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure door zowel bouwheer als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, adviesinstanties en bevoegde overheden wordt beschouwd als één van de grootste vernieuwingen. Door de integratie wordt tijdswinst geboekt. Deze gemengde aanvragen zorgen er voor dat de overheid een beeld heeft over het geheel van de aanvraag en deze beter en in zijn geheel kan beoordelen. Daarnaast heeft de digitalisering via het omgevingsloket bijgedragen aan

meer transparantie en vereenvoudiging. Integratie voegt echter een inhoudelijke complexiteit toe. Alle (onlosmakelijk samenhangende) aspecten moeten op hetzelfde ogenblik worden aangevraagd, terwijl voor bepaalde dossiers nog niet alle technieken en details gekend zijn. (IDEA Consult, 2021)

Naast de integratie van vergunningen hebben ook andere vernieuwingen geleid tot een tijdswinst. Ze versnellen niet per sé de procedure omdat ze vaak gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn. Maar ze versnellen wel het traject tot

een uitvoerbare vergunning en de realisatie. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat vooral het vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek de onderdelen zijn die bijdragen aan een snellere realisatie. Door het flexibelere karakter van de procedure kan er immers oplossingsgericht gewerkt worden (IDEA Consult, 2021).

Toch zijn er nog een aantal werkpunten (o.a. het onderzoek naar volledigheid en ontvankelijkheid, het toepassen van de vereenvoudigde dan wel de gewone procedure, onduidelijkheid over de beoordeling en het toepassingsgebied van meldingen, de adviesrol van administraties, de ontsluiting van kennis en

informatie). Doorheen het evaluatietraject kwamen een aantal knelpunten naar boven die buiten de werking van het decreet vallen (IDEA Consult, 2021):

- algemene complexiteit van het Vlaamse omgevingsbeleid;
- moeilijke afstemming van het decreet met andere sectorale regelgeving;
- minder persoonlijke contacten tussen de aanvragers en overheden als gevolg van de digitalisering;
- juridisering van de maatschappij, mondigere burgers en de makkelijke toegang tot beroep;
- capaciteitstekort bij de betrokken overheden.

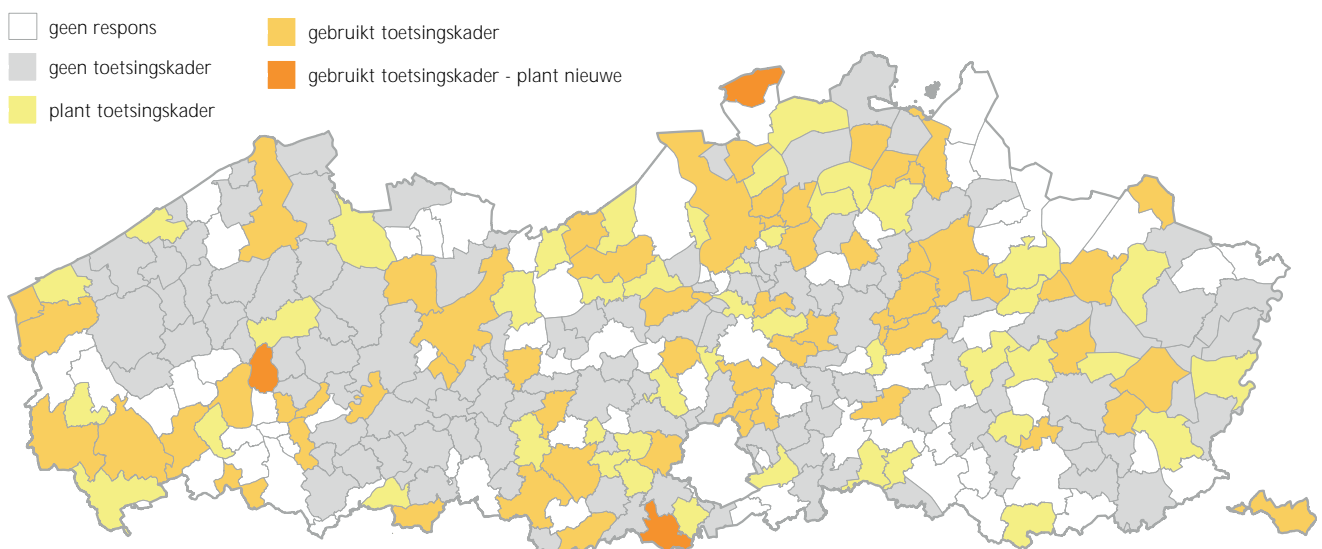
// Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

Sommige gemeenten geven aan dat ze niet inzetten op een nieuw, formeel beleidsplanningsproces, maar eerder toetsingskaders gebruiken om hun gemeentelijke ruimtelijke visie in neer te schrijven en op het terrein te laten doorwerken. Het gaat meer in het algemeen om (visie)documenten over verschillende ruimtelijke thema's, zoals bijvoorbeeld een kleinhandelsvisie, een document over gewenste woontypologie op verschillende delen van het grondgebied, een masterplan of ontwikkelingsvisie voor een reconversiesite, een visie over het al dan niet aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. Die documenten kunnen de basis vormen voor het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Maar soms worden ze ook rechtstreeks ingezet als (kwaliteits)leidraad bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag (Departement Omgeving, 2020a). In 2009 introduceerde de decreetgever in de VCRO het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' als toetsingscriterium in het vergunningenbeleid, meer specifiek in de beoordeling van de opportuniteit ('de goede ruimtelijke ordening'). Die decretale ingreep was in de voorbije jaren de aanleiding voor diverse gemeenten om de

bovenvermelde toetsingskaders of visiedocumenten rechtstreeks de titel 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' (BGO) te geven, in de veronderstelling dat dit een zekere of sterkere doorwerking in het vergunningenbeleid garandeerde. Het goedkeuringstoezicht op en de rechtspraak over gemeenteraadsbeslissingen met betrekking tot die documenten heeft geleerd dat er duidelijke juridische randvoorwaarden zijn en dat er in een aantal gevallen onterecht van uit is gegaan dat de decreetgever een nieuw, alternatief 'ordeningsinstrument' in het leven had geroepen.

Om die reden bespreken we het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' toch in dit hoofdstuk over juridische instrumenten.

De overheid stelt zich bij de redactie en inzet van de betrokken documenten op als samenwerkende, maar ook soms als een klassieke regulerende, kader stellende overheid. Net in dat laatste schuilt het juridisch risico. In de mate dat gewenste ontwikkelingen als regels worden geformuleerd of het karakter krijgen van voorschriften die dwingend zijn voor het vergunningenbeleid, of in de mate dat ze lijnrecht ingaan tegen voorschriften



FIGUUR 16 // OVERZICHT EN STAND VAN ZAKEN VAN DE TOETSINGSKADERS OP 26 FEBRUARI 2021



'Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' kunnen de geldende stedenbouwkundige voorschriften niet vervangen.

van geldende verordenende plannen, hebben de betrokken gemeenteraadsbeslissingen een wettigheidsprobleem. In theorie kan een beleidsmatige gewenste ontwikkeling heel veel thema's omvatten. In de praktijk worden zo'n toetsingskaders vooral ingezet om het woonbeleid ruimtelijk vorm te geven, ruimtelijk rendement en verdichting een kader te bieden en de open ruimte te beschermen voor bijkomende bebouwing.

Alhoewel het gebruik van verwante documenten zoals masterplannen en ontwikkelingsvisies al decennia is ingeburgerd, was Wuustwezel in 2016 de eerste gemeente die met zo een nota beleidsmatige gewenste ontwikkeling tijdelijk een bouwpaauze invoerde in de gemeente om vat te kunnen krijgen op de realisatie van meergezinswoningen, in afwachting van de goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan (Wouters, 2021). In 2021 hield het Departement Omgeving een bevraging over het gebruik van dergelijke toetsingskaders.⁽⁴⁾ 229 gemeenten hebben deze ingevuld. Uit de bevraging blijkt dat een 50-tal gemeenten een vorm van toetsingskader gebruiken (beeldkwaliteitsplan, beleidsnota, bouwrichtlijn, gemeentelijke richtlijn, toetsingskader, masterplan, richtlijnnenota, woningtypetoets, visie...). 48 andere gemeenten hebben aangegeven dit in de toekomst nog op te maken (Figuur 16).

Uit de bevraging blijkt dat de meeste gemeentelijke toetsingskaders worden opgemaakt rond wonen en parkeren, opsplitsen van woningen, woonkwaliteit, inpasbaarheid van een meergezinswoning of grote projecten. Andere gaan in op geschikte locaties voor kernversterking, verdichting, ruimtelijk rendement, of kleinhandel. Of ze worden opgemaakt om de open ruimte te

beschermen, te ontharden, een bouwstop in te voeren, woonuitbreidingsgebieden te bevroren, ongewenste verdichting tegen te houden, groen karakter te bewaren. Sommige gemeentelijke toetsingskaders zijn zeer specifiek, en betreffen bv. mobiel zorgwonen, het plaatsen van carports, erfgoed, toeristische zones, handelsconcentraties, strategische plekken of siteontwikkeling. Alle aangehaalde gemeentelijke toetsingskaders werden goedgekeurd, een 10-tal door het college, en de meerderheid door de gemeenteraad. En de meerderheid (90%) van de gemeentelijke toetsingskaders wordt ook bekendgemaakt, vooral via de gemeentelijke website, gecombineerd met een infoblad of een persbericht. Een 4-tal gemeenten heeft voor sommige toetsingskaders ook een infomarkt of infosessie georganiseerd.

Uit de bevraging blijkt dat de meeste gemeenten voordelen zien in de opmaak van zo'n toetsingskader. Zo ervaren ze meer objectiviteit bij de beoordeling, door een gelijke behandeling, eenvoudigheid en uniformiteit. De beslissingen worden minder ad hoc genomen. Ze bieden niet alleen een houvast voor de vergunningverlener, maar ook voor de burger. Er is duidelijkheid over de randvoorwaarden, en meer transparantie. Sommige gemeenten geven aan dat er sneller kan worden ingespeeld op trends en wijzigingen in de maatschappij. Een beperkt aantal van die toetsingskaders worden gemaakt in afwachting van de goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening om ongewenste ontwikkeling in de tussentijd tegen te gaan.

Heel wat gemeenten lijken te aarzelen om nog sterk in klassieke planningsprocessen te investeren. Met de opmaak van documenten waarin beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

zijn opgenomen zoekt men dan een alternatief voor deze vaak als lastig ervaren juridische planningsprocedures. Tevens lijkt er een tendens om louter via vergunningstrajecten ruimtelijke projecten te gaan sturen, ook omdat de codex zeer veel mogelijkheden tot ontwikkeling biedt (Schraepen et al., 2020). Er zijn echter ook nadelen verbonden aan de toepassing van toetsingskaders. De juridische randvoorwaarden (cf. infra) maken de toepassing onzeker. Toetsingskaders zijn niet altijd compatibel met andere lokale plannen die wel een juridische procedure hebben doorlopen, zoals het structuurplan (Schraepen et al., 2020)

In het recente verleden werden meerdere gemeenteraadsbeslissingen over documenten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vernietigd ter gelegenheid van het bestuurlijk toezicht, of onwettig verklaard door administratieve rechtbanken. Dat was vooral het geval met zogenaamde bouwstops of bouwpauses (omdat ze ingingen tegen bestemmingen in goedgekeurde verordenende plannen) of met toetsingskaders die geformuleerd werden als stedenbouwkundige voorschriften of waarvan de gemeenteraadsbeslissing vermeldde dat ze dwingend zouden worden toegepast in het vergunningenbeleid (terwijl voorschriften of dwingende regels thuishoren in de decretaal geregelde verordenende instrumenten die een geëigende opmaakprocedure kennen). Het bestuurlijk toezicht en de rechtspraak geven aan dat “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” in het vergunningenbeleid slechts een plaats kunnen krijgen in de opportuniteitsbeoordeling van vergunningsaanvragen, en niet in de plaats kunnen komen van geldende stedenbouwkundige voorschriften waaraan aanvragen sowieso moeten worden getoetst

// Regelluwe zone

De ideale context om te komen tot een innovatief product of project, is dat ondernemingen en zelfstandigen kunnen experimenteren met een minimum aan regelgeving (Vlaams Parlement, 2020b). Dit is het principe van een regelluwe zone, namelijk een zone waarbij een bepaalde regeling, die als belemmerend wordt ervaren, tijdelijk buiten toepassing wordt gesteld. Op basis van die ervaring kan gekeken worden of de regeling op algemene en permanente wijze kan worden aangenomen. De Vlaamse regering wil hierop inzetten: “Binnen onze regelgeving wordt het regelluw zijn een voortdurend streven. Door gebruik te maken van de decretaal mogelijkheden van regelluwe zones en experimenteerwetgeving creëren we ruimte voor duurzame innovaties.” (Demir, 2019, p.22)

We beschouwen regelluwe zones als juridische instrumenten omdat er een duidelijke, regelgevende afbakening wordt gegeven aan de toepassing ervan. Het systeem van regelluwe zones is immers decretaal verankerd. De overheid neemt hier een terughoudende rol op, en ze biedt een kader waarbinnen stakeholders met een minimum aan regels kunnen experimenteren. Wanneer uit het experiment blijkt dat regelgeving moet worden aangepast, kan ze dat doen.

Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 heeft een juridische

(legaliteitsbeoordeling). Een toetsingskader is aanvullend op of is een voorafname aan de verankering via het geëigende ordeningsinstrument. De verhouding tussen de zogenaamde legaliteitstoets (voorschriften) en de opportuniteitstoets (goede ruimtelijke ordening) moet altijd gerespecteerd worden. De toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften primeert (Departement Omgeving, 2020a). Zowel het thema als de redactie van het document zelf en van de begeleidende gemeenteraads- of collegebeslissing is dus decisief.

Het Departement Omgeving publiceerde op haar website een leidraad over beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De provincie Antwerpen publiceerde in september 2020 op haar website een omzendbrief die de mogelijkheden van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen uiteenzet. In navolging van de provincie Antwerpen publiceerde ook de provincie Vlaams-Brabant in januari 2021 een gelijkaardige omzendbrief op haar website. Met de omzendbrief willen de deputaties aangeven onder welke voorwaarden zij als beroepsinstantie rekening kunnen houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als ze stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen beoordelen waartegen beroep is aangetekend. In de andere provincies kunnen gemeenten evengoed beleidsmatig gewenste ontwikkelingen betrekken in het vergunningenbeleid, maar daar is het minder duidelijk of de deputatie er als beroepsinstantie rekening mee zal houden. De deputatie is bij haar beoordeling van de aanvraag in principe immers niet gebonden door de opportuniteitsbeoordeling door de gemeente.

kapstok gegeven voor experimenten zoals regelluwe zones (Vlaams Parlement, 2018). In het decreet wordt niet alleen bepaald dat kan worden afgeweken van decretaale en wettelijke bepalingen. Het geeft aan wie daarvoor bevoegd is, en onder welke randvoorwaarden dit kan. Zo zijn er ook wettelijke regels waar geen afwijking mogelijk is (o.a. de mogelijkheid om in beroep te gaan, grondrechten van burgers, veiligheid en gezondheid van burgers...)

Er is tot op heden geen aanvraag voor specifieke regelluwe zones geweest in het beleidsveld Omgeving. Het beleidsveld Energie maakte een uitvoeringsbesluit op dat een praktisch kader voorziet voor regelluwe zones m.b.t. energie experimenten. Binnen dit kader werden al wel twee dossiers ingediend (Vlaams Parlement, 2020b).

- In 2020 erkende de Vlaamse Regering het Thor Park in Genk te Limburg als regelluwe zone voor energie. Deze erkenning werd door het Vlaams Parlement met een decreet unaniem goedgekeurd nadien.
- De aanvraag tot erkenning als regelluwe zone voor energie voor het industrieterrein Hoogveld te Dendermonde loopt nog.

Binnen het beleidsveld Wonen werd in 2018 eveneens een

decreet aangenomen dat een proefomgeving mogelijk maakt om nieuwe woonvormen te faciliteren (Vlaams Parlement, 2017). Er werden 48 projecten ingediend, waaruit de Vlaamse Regering 28 projecten selecteerde. De proefomgeving ging van start op 1 februari 2018 en loopt ten einde op 31 januari 2024.

Uit die praktijkcases van het beleidsveld Wonen blijkt dat er vaak meer mogelijk is binnen de bestaande regelgeving dat men denkt. Het is een misverstand dat men enkel experimenten of niches zou kunnen opzetten of versterken met regelluwe zones. Deze bevinding stemt overeen met eerdere observaties uit binnen- en buitenland. De onderzoekers leerden ook dat vaak regelgeving uit meerdere beleidsvelden hinderde bij de realisatie van vernieuwende projecten, of dat men botst op traditionele denkpatronen die het gedrag meer sturen dan wetgeving (Paredis, Vandenberghe & Block, 2020).

Het is niet zo dat een regelluwe zone, regelloos is. Regelluwe betekent niet dat alles mogelijk wordt. Zo vormt de afgrenzing van de experimenteerruimte een belangrijk aspect. Vele studies gaan in op fundamentele rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheid om die regels vast te leggen

// Handhaven

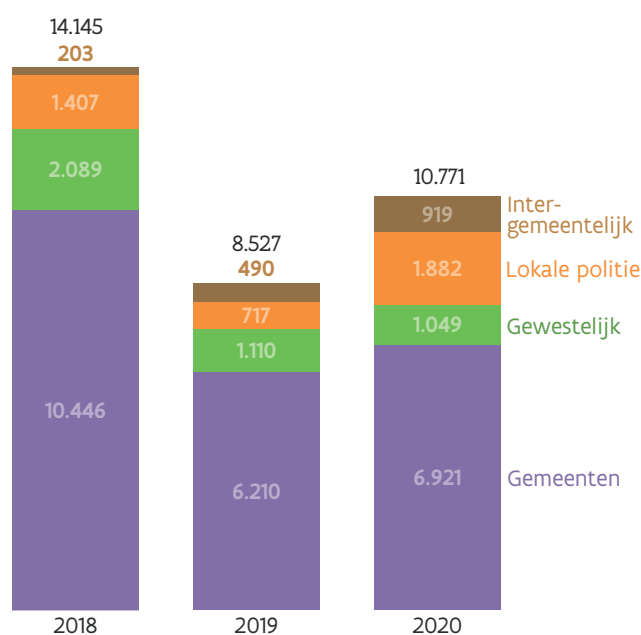
Handhaving vormt het sluitstuk van een slagkrachtig omgevingsbeleid (Demir, 2019) en heeft als doel de naleving van de rechtsregels en voorschriften te garanderen door het uitvoeren van toezicht en het opleggen van bestuurlijke en gerechtelijke sancties en maatregelen. De overheid neemt met handhaving voornamelijk nog een sterke regulerende en instruerende rol op zich. Er moet immers gecontroleerd worden of de rechtsregels worden nageleefd, en waar nodig kan herstellend/sanctionerend opgetreden worden. Momenteel verlopen de procedures met betrekking tot milieuhandhaving en ruimtelijke ordening nog afzonderlijk, weliswaar met een gedeeltelijk gelijklopend instrumentarium.

In maart 2018 trad het decreet van 25 april 2014 (BS 27 augustus 2014) betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, het Handhavingsdecreet, volledig in werking. Dit decreet gaf de handhavingsactoren, naar analogie met het Milieuhandhavingsdecreet, meer bestuurlijke instrumenten naast de traditionele gerechtelijke. Voorbeelden zijn de bestuurlijke maatregelen “last onder dwangsom” en “bestuursdwang”. Daarnaast werden bepaalde schendingen uit het strafrecht gehaald en werd de mogelijkheid van bestuurlijke beboeting ingevoerd.

Met het handhavingsprogramma 2015 zet de Vlaamse Regering de concrete beleidslijnen uit voor handhaving in het kader van ruimtelijk ordening (Vlaams Parlement, 2014c). Deze beleidslijnen geven voorrang aan preventie en herstel ten opzichte van sanctionering. De handhavende overheid treedt eerder op als toezichthouder, raadgever, informatieverstrekker, bemiddelaar, ontmijner of rem op verdere schade. Het opzet is om schendingen te voorkomen en in tweede instantie het vrijwillige

(Marneffe et al., 2021). Dit is echter een moeilijke evenwichtsoefening omdat het risico bestaat dat de regels de experimenteer-mogelijkheden inperken. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn creatieve en innovatieve projecten of projectkeuzes uit te sluiten of te bemoeilijken (Paredis et al., 2020).

Bij een regelluwe zone moet goed afgewogen worden of de rechten die toegekend worden tijdens het experiment ook kunnen voortduren nadat het experiment is afgelopen. Kunnen deelnemers zich terug schikken naar de geldende regelgeving na afloop van het experiment of is er een situatie ontstaan die een aanpassing van de regelgeving vereist (Marneffe et al., 2021)? Uit praktijkcases blijkt bovendien dat regelluwe zones niet per se duidelijke antwoorden geven op de vraag hoe regelgeving best kan worden aangepast (en of dat nodig is). Het Agentschap Wonen-Vlaanderen wees er bijvoorbeeld op dat deelnemers vooral focussen op de realisatie van hun project, en minder bezig zijn met het doorspelen van waardevolle inzichten en lessen aan de overheid. Die beperkte terugkoppeling maakt het voor de administratie moeilijk om een beeld te krijgen van de problemen en mogelijke oplossingen (Paredis et al., 2020).



FIGUUR 17 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL UITGEVOERDE PLAATSBEZOeken DOOR DE HANDHAVINGSACTOREN
o.b.v. Departement Omgeving (2020b) en Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (2018, 2019a)

Omgevingshandhavingsrapport 2020

UITVOERDER(S): Vlaams Planbureau Omgeving (VPO)

OPDRACHTGEVER(S): De opmaak van een omgevingshandhavingsrapport werd vastgelegd in het decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM), artikel 16.2.3.

DOEL: Deze rapportering omvat een beschrijving van de bestaande toestand van de omgevingshandhavingsuitvoering in 2020. Het is een onderdeel van de bredere rapportage inzake de omgevingshandhaving waarin 2x per regeerperiode een beleidsevaluerend rapport zal worden opgemaakt (gekoppeld aan het omgevingshandhavingsprogramma) en de jaarlijkse publicatie van gegevens inzake de omgevingshandhavingsuitvoering.

METHODOLOGIE: Aan de hand van een bevraging van de omgevingshandhavingsactoren werden cijfers verzameld over de uitgevoerde handhavingsactiviteiten in 2020. Het betreft data aangaande de personele inzet en de inzet van het handhavingsinstrumentarium. Deze data worden in handhavingsfiches en andere (grafische) weer-gaves getoond in het rapport en kunnen zo de basis vormen voor een evaluatie van de handhavingsuitvoering in 2020. Hiertoe wordt eveneens een aanzet gegeven in het rapport.

RESULTATEN: Het Omgevingshandhavingsrapport 2020 – handhavingsuitvoering is het eerste geïntegreerde handhavingsrapport waarin handhavingsdata inzake milieu en inzake ruimtelijke ordening op een generiek niveau naast elkaar worden geplaatst. De handhavingsdata worden per actor op een behapbare wijze gepresenteerd. Het vormt tevens een opstap naar de verdere optimalisatie van de dataverzameling en de dataweergave waardoor verdere benchmarking in de toekomst mogelijk zal zijn.

De analyse van de data noopt daarnaast tot de formulering van een aantal bedenkingen inzake omgevingshandhaving, met name de bestaande verschillen tussen enerzijds milieu en anderzijds ruimtelijke ordening; de verschillen tussen gewestelijke en lokale handhaving; de problematiek van de onvergunde maar hinderlijke en vergunningsplichtige inrichtingen; de bestuurlijke beboeting als alternatief voor de strafrechtelijke sanctiëring; en het slukstorten als het meest vastgestelde omgevingsmisdrijf.

BRONVERWIJZING: <https://omgeving.vlaanderen.be/omgevingshandhavingsrapportage>

herstel of de regularisatie en het herstel van de schade aan de ruimtelijke ordening te bevorderen of de toestand tijdelijk te bevrozen. Het programma geeft ook de principiële voorrang voor het gerechtelijke traject op het bestuurlijke traject. Zo is er voorzichtigheid bij het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2015) en bij het decretaal verplichte en bindende advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering vooraleer herstellvorderingen ingeleid of overgemaakt mogen worden (VCRO art. 6.3.10).

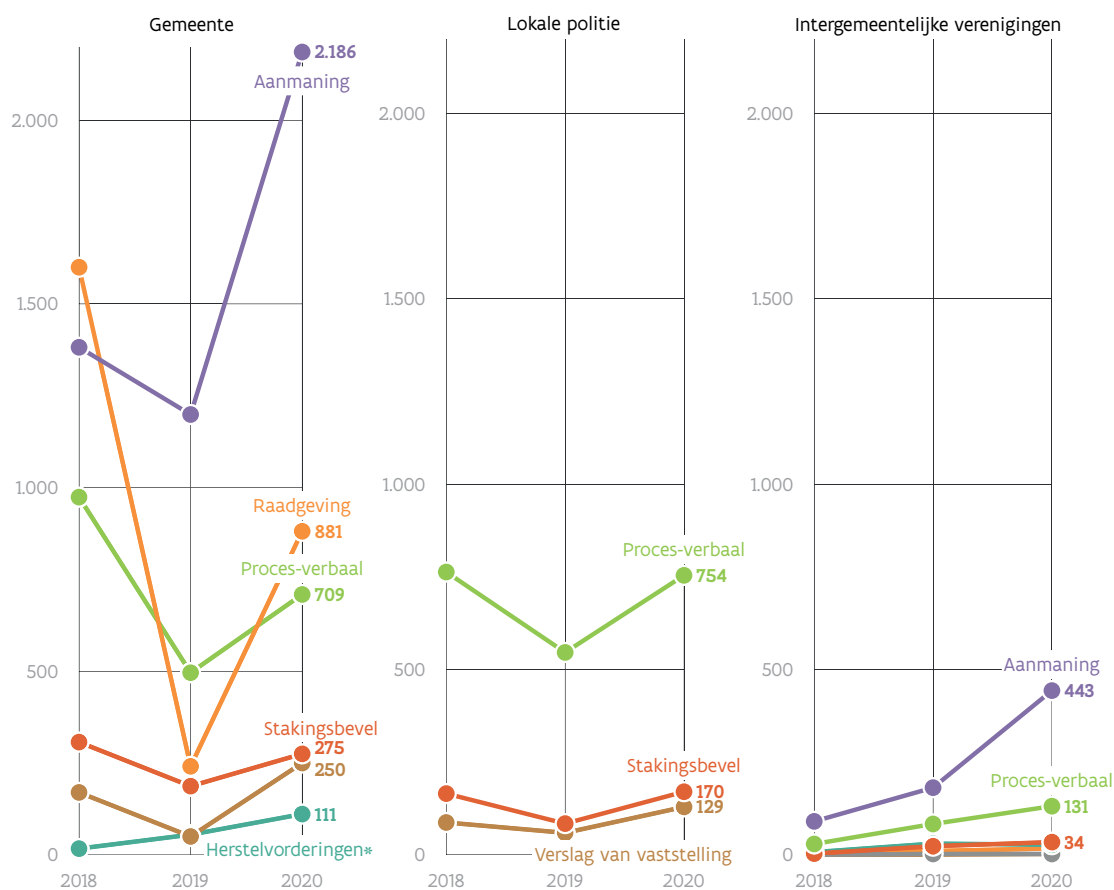
De handhavingstaken zijn verdeeld over verschillende actoren. De lokale besturen krijgen een belangrijke rol in het handhavingsprogramma en worden door de minister ook aangespoord om hun handhavingsopdrachten daadwerkelijk op te nemen (Demir, 2019). De afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus is een belangrijke uitdaging waarin het subsidiariteitsbeginsel volledige uitwerking krijgt (Departement Ruimte Vlaanderen, 2015). Het merendeel van de plaatsbezoeken of controles naar aanleiding van klachten, op eigen initiatief of op vraag van een andere overheden, gebeurt dan ook door de lokale besturen (Figuur 17), met name 85% in 2018, 87% in 2019

en 90% in 2020 (Departement Omgeving, 2020b; Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2018, 2019a).

Jaarlijks worden de handhavingsactoren bevraagd in een enquête naar de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten. Het aantal gerapporteerde plaatsbezoeken is sinds 2018 afgenomen. Het lage aantal plaatsbezoeken in 2019 kan worden verklaard door de lage responsgraad voor het handhavingsrapport 2018 (slechts 34% van de politiezones en 51% van de gemeenten; terwijl dit in 2018 respectievelijk 68% en 85% was en in 2020 68% en 85%).

Uit de cijfers blijkt dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een zekere rol inzake handhaving ruimtelijke ordening beginnen op te nemen. Ruimtelijke ordening is een politiek en electoraal belangrijke, maar ook gevoelige bevoegdheid. Intergemeentelijk georganiseerde handhaving creëert een zekere afstand ten opzichte van het lokaal bestuursniveau, waardoor de lokale politici minder rechtstreeks betrokken zijn (Van Haelter et al., 2021).

Als we de handhavingsinstrumenten die de gemeenten en lokale politie inzetten meer in detail bekijken, dan stellen we vast



* overgemaakt aan het parket of ingeleid bij de burgerlijke rechter

FIGUUR 18 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL INGEZETTE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE HANDHAVINGSACTOREN

o.b.v. Departement Omgeving (2020b) en Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (2018, 2019a)

vooral aanmaningen, en in iets mindere mate processen verbaal gebruikt worden (Figuur 18). Met een aanmaning wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Een proces verbaal is een hard (curatief) instrument.

Om zo effectief en efficiënt mogelijk te handhaven, en om de samenwerking tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau te vergemakkelijken, worden steden en gemeenten aangemoedigd om ook handhavingsprioriteiten te bepalen. Bovendien zorgt het vooraf vastleggen van prioriteiten ervoor dat de middelen op het vlak van personeel en de financiële middelen zo effectief en zo efficiënt mogelijk worden ingezet. (Vlaamse hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2019b). Maar slechts 39% van de responderende gemeenten heeft handhavingsprioriteiten inzake ruimtelijke ordening vastgelegd (Departement Omgeving, 2020b). Vooral de kleine gemeenten hebben binnen de organisatie geen ruimte om strategische lijnen uit de werken. De Vlaamse regering wil het Vlaamse handhavingsbeleid verbeteren door de procedureregels te stroomlijnen, de samenwerking te verbeteren en het Vlaamse strafrechtelijk vervolgingsbeleid te coördineren en te operationaliseren.

- Het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (B.S. 13 mei 2019) bevat bepalingen over het bestuurlijk toezicht, het strafrechtelijk en het bestuurlijk opsporingsonderzoek, de bestuurlijke vervolging, en het bestuurlijk sanctioneren van

misdriven en inbreuken. De omgevingshandhaving zou zich kunnen enten op dat kader en de procedures voor milieu en ruimtelijke ordening verder op elkaar afstemmen.

- Daarnaast zal het nieuwe Omgevingshandhavingprogramma (dat bindend is voor de gewestelijke handhavingsactoren) het Handhavingprogramma Ruimtelijke Ordening 2015 en het Milieuhandhavingprogramma 2015-2019 vervangen. De publicatie van dit nieuwe geïntegreerde programma is voorzien voor eind 2021 en moet onder meer overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en afgestemd omgevingshandhavingbeleid bevatten (Decreet algemene bepalingen milieubeleid art. 16.2.2 §2).

In het kader van handhaving heeft de overheid traditioneel een regulerende, kaderstellende rol. Recent wordt gewerkt aan een meer preventieve aanpak met meer verantwoordelijkheid voor de burger en de actoren door zelfcontrole en zelfevaluatie (Demir, 2019). Zo wijzigt de rol van de overheid naar een meer innovatieve en ondersteunende rol. Met 'compliance promotion' wil de minister immers het bewustzijn, de kennis en het begrip inzake ruimtelijke orderingsverplichtingen vergroten, een blijvende gedragsverandering tot stand brengen en komen tot een vrijwillige en correcte naleving van de regelgeving zonder te moeten sanctioneren (Sustainability College Bruges, 2020).

Een specifiek pijnpunt inzake handhaving ruimtelijke ordening is het historisch passief: de niet-herstelde oudere bouwmisdrijven, vooral als gevolg van een gebrekkige handhaving in het verleden (Vlaams Parlement, 2014c). De Vlaamse regering wil deze 'bouwwerken met een vastgestelde historische overtreding' onderwerpen aan een 'gedoogtoets' (Demir, 2019; Vlaamse

Regering, 2019). Die zal door de eigenaar gevraagd worden aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Er zal geval per geval nagegaan worden of voor deze oude overtredingen een vergunning kan worden verleend mits een eventuele vergoeding wordt betaald.

ECONOMISCHE EN FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Financiële instrumenten zijn vooral bedoeld om actoren aan te sporen het beleid mee uit te voeren. Ze gebieden of verbieden geen specifiek gedrag, maar beïnvloeden de kosten en baten van de alternatieven. Inkomsten uit heffingen en belastingen kunnen dan worden gebruikt om uitvoering te geven aan het beleid door verschillende actoren (al dan niet in samenwerking met de overheid). Met subsidies worden de te besteden middelen gestuurd in functie van de beleidsdoelstellingen. Bij de financiële instrumenten is de ondersteunende rol en de samenwerkende rol van de overheid al langer gebruikelijk.

Een omgevingsvergunning kan financiële aspecten bevatten. Bij het toekennen van een vergunning kan de overheid oordelen dat het opleggen van een financiële last de nadelen die die overheid ondervindt kan compenseren (bv. een financiële bijdrage, grondafstand...). Er moet ook een verband zijn met de vergunde werken en de daaraan verbonden last. Bij het bepalen van de omvang van de last moet het voordeel van de aanvrager evenredig zijn aan het nadeel voor de vergunningverlenende overheid. Over de mate waarin het instrument toegepast wordt, is echter geen informatie beschikbaar. Uit een studie in opdracht van het Departement Omgeving blijkt dat er nochtans een behoefte is

aan toepassingservaring met stedenbouwkundige lasten, vooral dan wat betreft de proportionaliteit en de financiële bijdrage (Vandekerckhove, De Waele, Meeus, & Morisse, 2019).

Over de subsidies en belasting op leegstand werd in het Ruimterapport 2018 al gerapporteerd. Op 18 juni 2021 werd in het Vlaams parlement een aanpassing van decreet aangenomen om de leegstand van bedrijfsruimten aan te pakken. Met een nieuw decreet wil de Vlaamse Regering de maatregelen beter afstemmen op de beleidsdoelstellingen (de ontharding en de vergroening, de verhoging van het ruimtelijk rendement, klimaatambities en het meervoudig ruimtegebruik) (Vlaams parlement, 2021b). We bespreken de subsidies en belastingen op leegstand, en de lasten bij een omgevingsvergunning niet verder.

Financiële instrumenten worden ook als instrument vermeld in beleidsnota's om het beleid concreet vorm te geven. Zo wil de Vlaamse regering de bouwshift een financiële duw in de rug geven (Demir, 2019) Of het vrijwaren en beheren van de open ruimte financieel ondersteunen (Somers, 2019). We bespreken hier de lokale grondenbanken, de herverkaveling met planologische ruil, de planbatenheffingen en de subsidies.

// Lokale grondenbank

Een lokale grondenbank is een financieel instrument waarmee de Vlaamse overheid gronden kan beheren. Deze grondenbanken zijn gericht op het aan- en verkopen van gronden en grondenruil. Het is een tijdelijke grondverwerving door de Vlaamse overheid.

Door middel van dit grondbeleid ondersteunt de overheid de realisatie van projecten. Dit kan voor infrastructuurprojecten zijn of de realisatie van de natuurlijke structuur of bosuitbreiding. Dit kunnen ook projecten i.k.v. de klassieke instrumentwerking van de Vlaamse Landmaatschappij zijn zoals landinrichting en natuurinrichting. Vermits de lokale grondenbanken meestal ingezet worden om hele specifieke projecten te realiseren, zijn ze geen specifiek integrerend instrument. Lokale grondenbanken worden veelal ingezet binnen een mix van instrumenten. De overheid neemt hier een actieve rol op, ze koopt, verkoopt en ruilt gronden.

Zoals bepaald in het decreet van 16 juni 2006 over het oprichten van de Vlaamse Grondenbank (BS 9 februari 2007), wordt

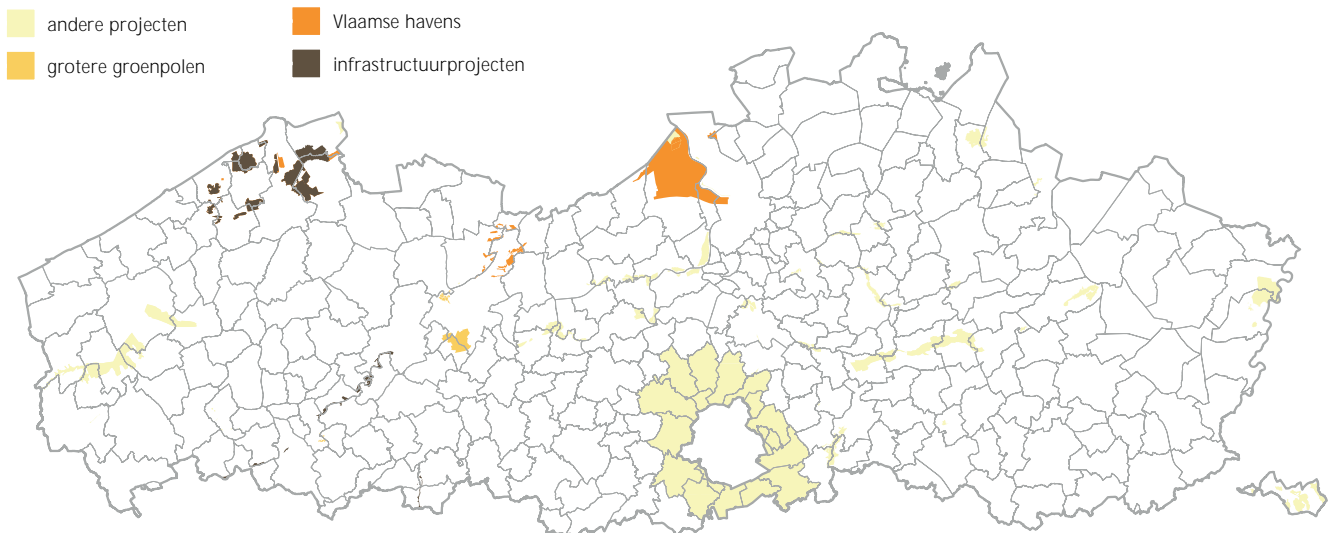
een lokale grondenbank opgezet voor de realisatie van projecten waarvoor het ruimtegebruik moet wijzigen. Grondenbanken ondersteunen dus impliciet de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Lokale grondenbanken zijn gekoppeld aan concrete projecten, bv. het Sigmaproject, landinrichtingsprojecten, of aan Vlaanderen brede programma's zoals de Blue Deal. Op die manier zijn ze een instrument om het beleid op het terrein te realiseren.

Een lokale grondenbank ondersteunt het minnelijk verwerven van gronden voor de uitvoering van een overheidsproject (al dan niet in afwachting van een onteigening) of voor flankerende maatregelen voor bijvoorbeeld landbouwbedrijven die door het project getroffen worden. De oprichting van een grondenbank verloopt via een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Landmaatschappij en andere overheidspartners die mee financieren: de afdeling Maritieme Toegang van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken als financierende partner in de grondenbank 'Gentse Kanaalzone', het Agentschap



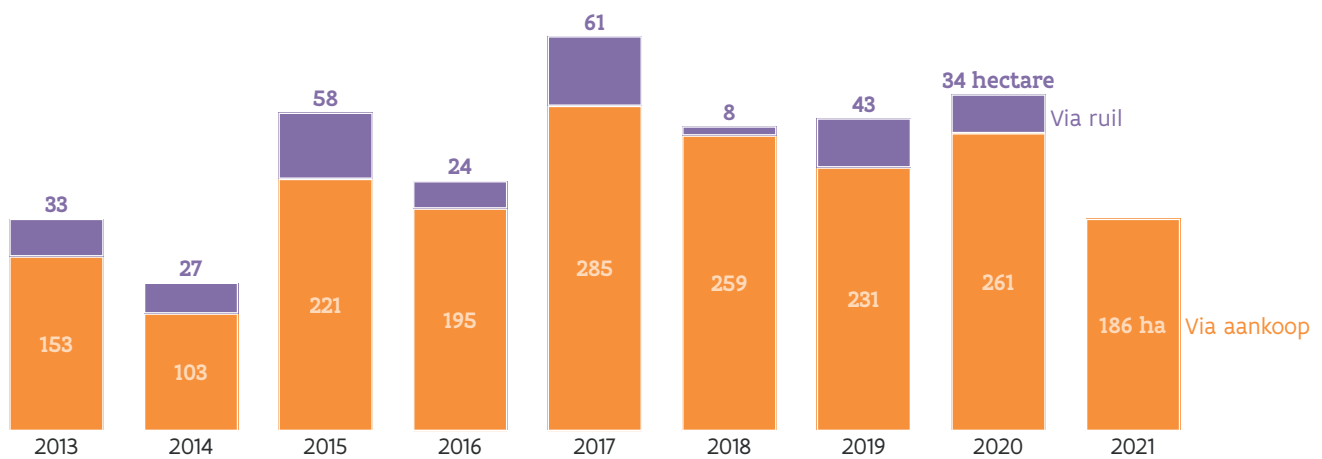
voor Natuur en Bos als partner in de grondenbank 'Groenpool Vinderhoutse Bossen', enz. Maar ook gemeenten of provincies kunnen een financierende partner zijn.

Sinds 2002 heeft de Vlaamse Landmaatschappij 42 lokale grondenbanken opgericht (stand van zaken op 10-03-2021). Een 12-tal grondenbanken is ondertussen stopgezet, waarbij in een aantal gevallen ter vervanging een nieuwe grondenbank werd opgericht. Een grondenbank kan om diverse redenen worden stopgezet. Bijvoorbeeld bij het verstrijken van de duurtijd. Maar ook wanneer de beoogde doelstellingen inzake grondverwerving zijn gerealiseerd, of wanneer de onteigening wordt aangevat. Soms verandert de opzet, het kader, of de financiering



FIGUUR 19 // LOCATIES VAN DE OPGERICHTE LOKALE GRONDENBANKEN OP 10 MAART 2021

o.b.v. VLM



FIGUUR 20 // EVOLUTIE VAN DE VERWORVEN OPPERVLAKTE VIA DE LOKALE GRONDENBANKEN OP 10 MAART 2021

o.b.v. VLM

van een grondenbank. Dan kan het beter zijn om een lopende grondenbank stop te zetten en te vervangen door een nieuwe grondenbank. Er zijn momenteel nog een 30-tal grondenbanken actief. Het patrimonium van de Vlaamse Grondenbank dat toebehoort aan de Vlaamse Landmaatschappij omvat vandaag 6.000 kadastrale percelen met een totale oppervlakte van ongeveer 4.192 ha (Vlaamse Landmaatschappij, 2021).

De grondenbanken zijn soms gekoppeld aan andere instrumenten van de Vlaamse Landmaatschappij zoals natuurinrichtings- en landinrichtingsprojecten. Er is een link met de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Zo worden deze lokale grondenbanken gebruikt ter voorbereiding of in uitvoering van een herbestemming. Voorbeelden hiervan zijn de grondenbanken die gesitueerd zijn in en nabij de havens van Vlaanderen: grondenbank Linkerscheldeoever, grondenbank Rechterscheldeoever, grondenbank Gentse Kanaalzone, grondenbank natuurcompensaties Zeebrugge. Maar ook grondenbanken die worden ingezet om grotere groenpolen te realiseren in of nabij stedelijke gebieden: grondenbank Parkbos Gent, grondenbank De Gavers, grondenbank Groenpool Vinderhoutse Bossen. Ten slotte zijn sommige grondenbanken gekoppeld aan belangrijke infrastructuurprojecten (waarvoor planningsinitiatieven werden genomen of lopende zijn): grondenbank A11, grondenbank N60 Ronse,

grondenbank rivierherstel Leie, grondenbank in functie van projecten van de Werkvennootschap⁶⁵ (Figuur 19).

Recent werden grondenbanken opgericht die heel Vlaanderen als werkgebied hebben en gekoppeld zijn aan specifieke beleidsdoelstellingen: Grondenbank Natuurdoelen, Grondenbank bebos-sing, Grondenbank Instandhoudingsdoelstellingen en flankerend beleid, Grondenbank Blue Deal. Op deze manier wordt het instrument 'lokale grondenbank' met een bredere focus ingezet, en dus ook in functie van de realisatie van het omgevingsbeleid. De Vlaamse Landmaatschappij heeft in het kader van haar werking rond lokale grondenbanken in de periode 2013-2021 zo'n 2.200 ha gronden, gelegen zowel binnen als buiten het projectgebied,⁶⁶ minnelijk verworven. Van de 2.200 ha die in totaal werd verworven, werd zo'n 288 ha verworven via ruil, wat overeenstemt met zo'n 13% van het totaal (Figuur 20).

Partners hebben vaak een verkeerd verwachtingspatroon over de impact en het inzetten van de instrumenten. Ze zien lokale grondenbanken (en planologische ruil – zie verder) als wondermiddel om een lokale problematiek aan te pakken. De inzet ervan moet echter kaderen in een duidelijke visie, een afbakening van het gebied of draagvlak voor het project. Dit zijn essentiële elementen voor de uitvoering van het project (Vlaamse Landmaatschappij, 2020).

// Herverkaveling (uit kracht van wet) met planologische ruil

Een ander instrument dat kan worden ingezet om grondmobiliteit te realiseren is de herverkaveling. Met het decreet Landinrichting van 28 maart 2014 (B.S. 22 augustus 2014) werd voorzien in een instrument van 'herverkaveling uit kracht van wet' gecombineerd met 'planologische ruil'. Tegelijk met de omwisseling van bestemmingen wordt een eigendomsruil gerealiseerd. Bestemmingen en eigenaars/gebruikers worden gelijktijdig omgewisseld. Om het instrument te kunnen inzetten, moet een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) opgemaakt worden. Dit kan een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zijn. De herverkaveling wordt dan ingepast in de procedure voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Planschade- en planbatenregelingen gelden in dit geval niet (Vlaamse landmaatschappij, 2020). Vermits deze herverkavelingen gekoppeld zijn aan een herbestemming via een ruimtelijk uitvoeringsplan, is het instrument van herverkaveling met planologische ruil geen specifiek integrerend instrument. Het instrument wordt ingezet in een mix van instrumenten om de uitvoering van ruimtelijke doelstellingen (via het ruimtelijk uitvoeringsplan) te realiseren.

Net als de lokale grondenbanken is het een financieel instrument dat ingezet wordt voor de realisatie van hele specifieke projecten, en ondersteunt het ze zo de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De overheid neemt hier een kaderstellende, regulerende rol op. De overheid die instaat voor de opmaak van een RUP bepaalt, op basis van de te behalen doelstellingen, het gebied dat binnen het plangebied van het RUP in aanmerking komt voor een herverkaveling uit kracht van wet met

planologische ruil. De inbreng, toedeling en financiële regeling vormen samen het grondruilplan en maken deel uit van het (voorontwerp) RUP. Een landcommissie staat in voor een objectieve bepaling van de inbreng en toedeling van de gronden. Een belangrijk onderdeel hierbij zijn de informele gesprekken die plaatsvinden met de eigenaars en gebruikers van de gronden, naast de verschillende inspraakmomenten, openbare onderzoeken en beroepsmogelijkheden.

Het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' is vrij recent, waardoor nog geen volledige procedures zijn doorlopen. De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) begeleidt momenteel 5 trajecten waarbij het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt ingezet of zal worden ingezet (Vlaamse landmaatschappij, 2020). Het project Molenbeekvallei (Beersel) streeft naar de herwaardering van de Molenbeekvallei en haar industrieel erfgoed, waterberging en heeft aandacht voor het ontsluiten van de vallei vanuit de drie flankerende dorpskernen.

De 4 andere projecten kaderen in een plan of programma (stand van zaken op 23 oktober 2020) (Vlaams Parlement, 2020c).

- Nieuwmunster (Zuienkerke): Via een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil worden percelen in woongebied verplaatst naar de andere kant van het dorp (met een betere ontsluiting en landschappelijk beter inpasbaar). De gemeente Zuienkerke is initiatiefnemer. Het openbaar onderzoek werd reeds doorlopen. De landcommissie zal de herverkaveling uitvoeren.

- Project Solhof (Aartselaar): Het overstromingsgevoelige deel van een woonuitbreidingsgebied wordt ingericht om water te kunnen bufferen. Slecht gelegen 'harde bestemmingen' uit overstromingsgebieden worden verplaatst. De woonontwikkeling zal in het niet-overstromingsgevoelige deel gepland worden. De gemeente Aartselaar is initiatiefnemer. Het openbaar onderzoek werd eveneens doorlopen. De landcommissie zal de herverkaveling uitvoeren.
- Project Kempense Meren (Mol, Postel): Het project streeft naar een nieuw evenwicht tussen recreatie, natuur, wtzandontginning en landbouw voor de omgeving van de Molse Meren en Postel-Zuid. Om de beoogde bestemmingswijzigingen in Postel-Zuid te realiseren, zijn er een aantal eigendomswissels – inclusief herinrichting – nodig tussen landbouw- en natuurgebieden. De provincie Limburg is initiatiefnemer. De inrichtingsnota (Mol-Postel) ligt momenteel in openbaar onderzoek. Hierna kan de landcommissie de herverkaveling uitvoeren.

- Het herstel van de openruimtestructuren in baanwinkellinten langs de N10, omgeving Heist-op-den-Berg. Er wordt gekeken op welke manier het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil kan bijdragen aan het realiseren van meer open ruimte en groenblauwe corridors, door handelszaken te verplaatsen naar 2 goedgelegene zones. De provincie Antwerpen is initiatiefnemer.

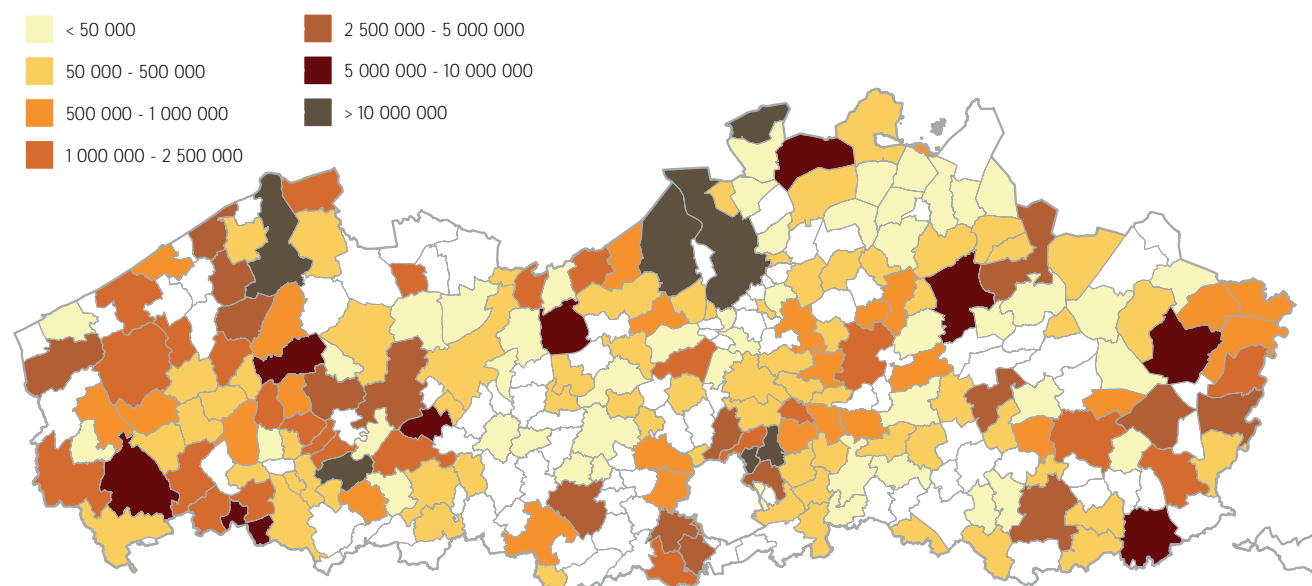
Het inzetten van de instrumenten uit de instrumentenkoffer landinrichting (waaronder de herverkaveling met planologische ruil, maar ook andere instrumenten) voor het uitvoeren van een project, plan of programma van een overheid is nieuw. In een aantal projecten is wel al aangetoond is dat het inzetten van deze instrumenten de realisatie van de plannen in de praktijk versnelt. Het is echter geen wondermiddel voor een snelle realisatie, maar vraagt tijd. Het heeft een belangrijke impact op het draagvlak van een project en moet passen in een totaalvisie. (Vlaamse Landmaatschappij, 2020).

// Planbatenheffing en planschadevergoeding

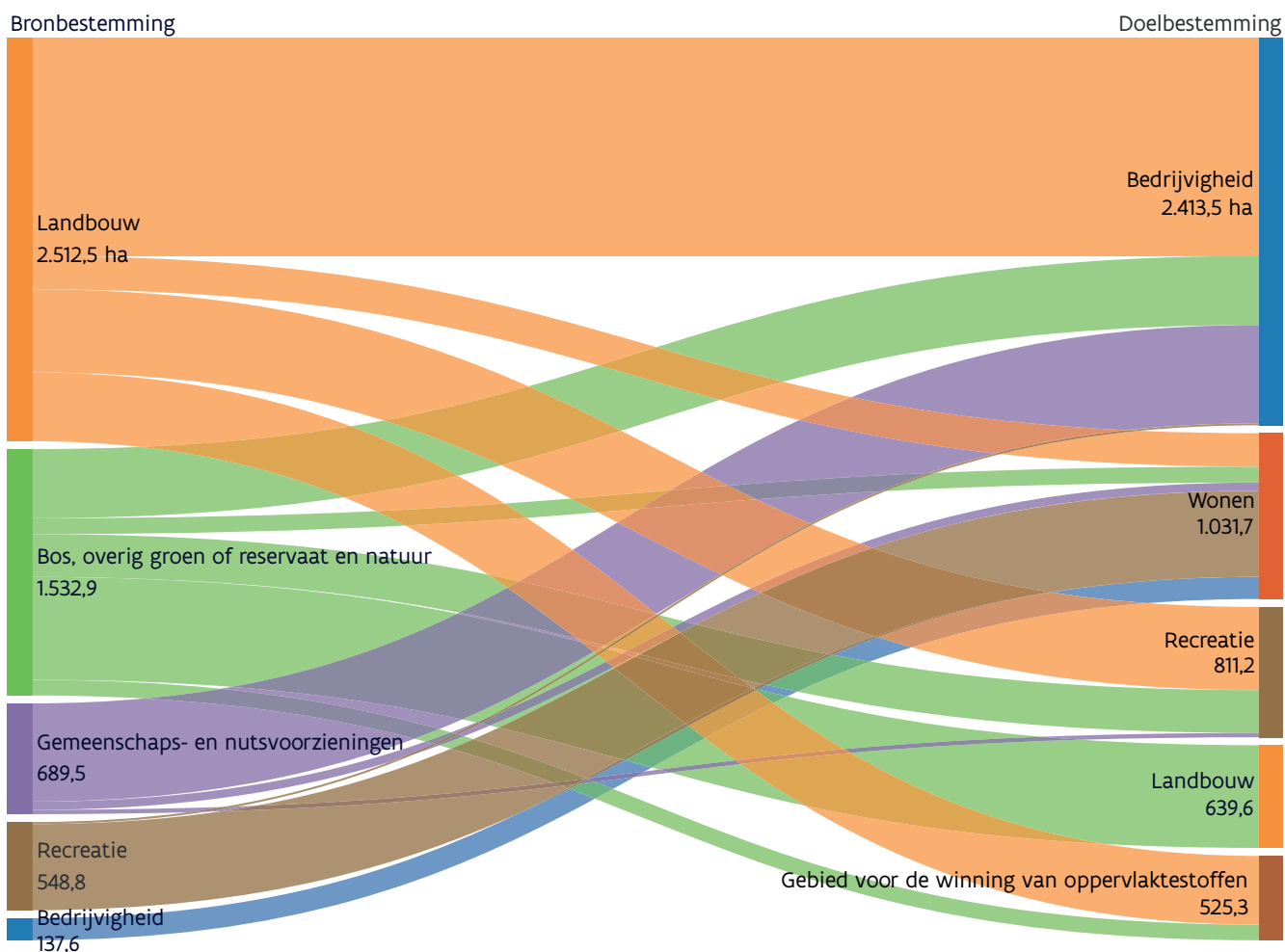
In de wetgeving worden financiële mechanismes ingebouwd om waardeverlies, of waardevermeerdering van eigendommen door herbestemming in ruimtelijke plannen te compenseren. Het recht op een planschadevergoeding werd ingevoerd met de wet op de stedenbouw (1962), daarbij wordt de eigenaar (deels) vergoed als door een bestemmingswijziging zijn grond niet meer bebouwbaar wordt. De overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakte waardoor de planschade is ontstaan, moet deze vergoeden. De planschade wordt niet automatisch toegekend, maar wordt door een rechter beoordeeld. Het recht op

een vergoeding ontstaat pas wanneer een grond van eigenaar verandert (verkoop) of wanneer de eigenaar wil bouwen (vergunning). Er bestaat geen centraal overzicht van de toegekende planschadevergoedingen.

In 1999 werd een regeling in de wetgeving toegevoegd die de meerwaarde van een herbestemming belast. Volgens de memorie van toelichting bij het decreet Ruimtelijke Ordening uit 1999 was het niet redelijk dat de overheid door planschade moet opdraaien voor de waardevermindering door een bestemmingswijziging, terwijl ze niet kan genieten van de inkomsten van



FIGUUR 21 // TOTAAL INGEKOHIERD BEDRAG AAN PLANBATEN PER GEMEENTE TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020
o.b.v. VLABEL (in euro)



FIGUUR 22 // EVOLUTIE VAN DE OPPERVLAKTE VAN PERCELEN MET INGEKOHIERDE PLANBATEN PER BRON- EN DOELCATEGORIE TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020
o.b.v. VLABEL

de waardevermeerdering door bestemmingswijzigingen (Vlaams Parlement, 1999). Zo werd 37 jaar later het systeem van planbaten ingeschreven in de wetgeving.

De planbatenheffing is gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze baten ontstaan wanneer gronden meer waard worden door een herbestemming (bijvoorbeeld een herbestemming als woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone). De eigenaars van die gronden halen voordeel uit deze bestemmingswijzigingen en met de planbatenheffing dragen ze hierdoor bij in de kosten van (aspecten van) het ruimtelijk beleid.

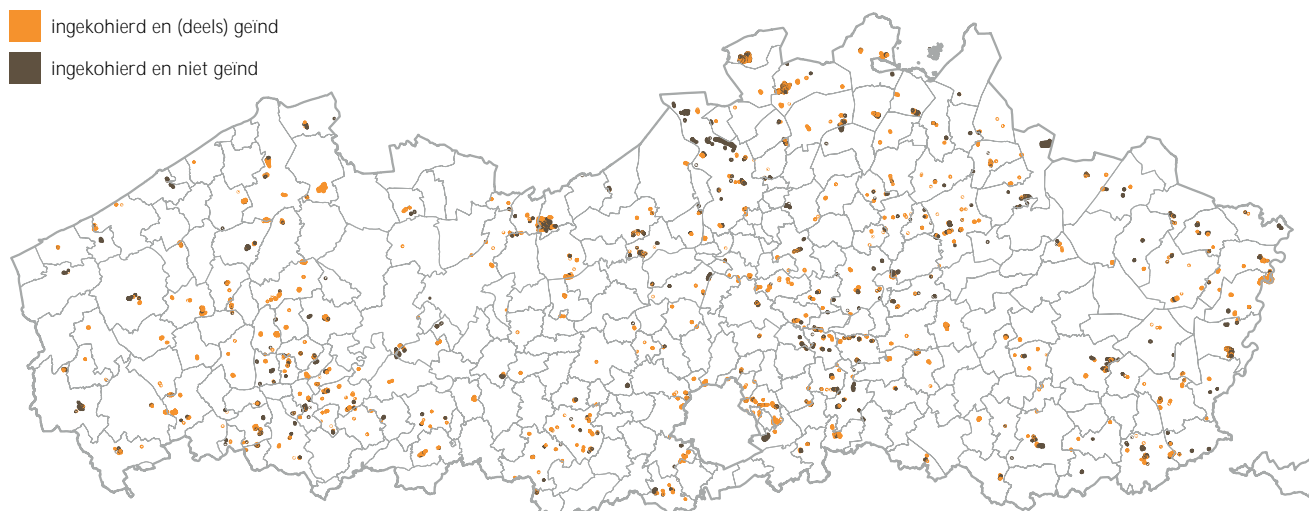
Planbaten is een financieel instrument: wie voordeel geniet van de meerwaarde bij een herbestemming wordt hierop belast en moet deze deels financieel compenseren. De overheid heeft hier een regulerende, kaderstellende rol. Ze stelt de herbestemming vast en berekent de meerwaardebelasting zoals dit decretaal is vastgelegd. In de praktijk gaat aan de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan overleg vooraf, waarbij in de meeste gevallen de planbaten meegenomen worden in de bespreking. Vermits planbaten ontstaan door herbestemming via een ruimtelijk uitvoeringsplan, is het instrument van planbaten geen specifiek integrerend instrument. Het instrument wordt ingezet

in een mix van instrumenten om de uitvoering van ruimtelijke doelstellingen (via het ruimtelijk uitvoeringsplan) te realiseren. De planbatenregeling bestaat in zijn huidige vorm, mits enkele kleine aanpassingen, ruim 10 jaar. De berekening van de planbatenheffing gebeurt per perceel. De planbatenheffing bedraagt tussen 1% en 30% van de geschatte meerwaarde van het perceel. De totale berekende vermoede meerwaarde wordt opgedeeld in een aantal schijven, waarop telkens een tarief wordt toegepast, gaande van 1% op de eerste schijf van 12.500 euro tot 30% op de schijf boven 500.000 euro.

Planbaten worden centraal geïnd door de Vlaamse belastingdienst.

In de periode 2010 t.e.m. 2017 werd in totaal 349 miljoen euro aan planbaten ingekohierd. Dit zijn de dossiers waarvoor de Vlaamse belastingdienst voor de aanslagjaren 2010 – 2017 aanslagbiljetten heeft verstuurd (stand van zaken op 6 februari 2020). Deze planbaten liggen verspreid over Vlaanderen (figuur 21).

In de periode 2010 tot 2017 gaven 421 gemeentelijke 'ruimtelijk uitvoeringsplannen (in 139 gemeenten), 101 provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, en 53 gewestelijke 'ruimtelijke



FIGUUR 23 // LOCATIES VAN DE PERCELEN WAARVOOR INGEKOHIERDE PLANBATEN WERDEN GEÏND OF NOG OPEN STAAN TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020
o.b.v. VLABEL

uitvoeringsplannen aanleiding tot een planbatendossier (op 5.422 ha percelen). Agrarisch gebied is met bijna de helft (48%) de grootste bronbestemmingscategorie. Bedrijvigheid met bijna de helft (49%) de grootste doelbestemmingscategorie (Figuur 22).⁽⁷⁾

Er werd sinds 2010 59 miljoen euro aan inkomsten effectief geïnd. De inkomsten van herbestemmingen naar 'bedrijvigheid' voor gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden doorgestort naar de respectievelijke gemeente of provincie. Planbaten uit planologische oplossingen voor permanente bewoning van weekendverblijven worden doorgestort naar de betrokken provincie of gemeente. De inkomsten van herbestemmingen naar 'bedrijvigheid' in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden dan weer doorgestort naar het Rubiconfonds. De overblijvende middelen worden vandaag gestort op een rekening van het Grondfonds. De inkomsten uit de planbaten zijn als volgt verdeeld:

- 14,5 miljoen euro bestemd voor het Grondfonds;⁽⁸⁾
- 13,6 miljoen euro bestemd voor het Rubiconfonds;⁽⁹⁾
- 18 miljoen euro bestemd voor de Provincies;
- 12,5 miljoen euro bestemd voor Gemeenten.

Daarnaast is er in theorie nog ongeveer 91 miljoen euro inbaar.⁽¹⁰⁾ De betrokken percelen werden echter nog niet verkocht, of er werd nog geen omgevings- stedenbouwkundig of verkavelingsvergunning aangevraagd (de zogenaamde startfeiten vonden dus nog niet plaats). Deze 91 miljoen euro aan planbaten zal echter om diverse redenen nooit geïnd worden: omdat er zich voor sommige percelen nooit een startfeit zal voordoen, omdat bepaalde startfeiten niet tijdig geregistreerd worden, omdat er bezwaren ingewilligd zullen worden (of omdat het RUP of een deel ervan door de Raad van State geschorst of vernietigd zou kunnen worden). In totaal zijn er 3.254 ha percelen waarvoor al planbaten werden geïnd of waarvoor nog planbaten openstaan (Figuur 23).

De grootste oppervlakte van die percelen met planbaten ligt in de landelijke delen van Vlaanderen (75%), 18 % ligt in randstedelijk gebied en 7% in verstedelijkt gebied (Figuur 24).

Het aandeel planbaten in het randstedelijke gebied is groter op basis van de bedragen i.p.v. de oppervlakte. In randstedelijke gebieden komen planbaten met doorgaans hogere bedragen voor dan in landelijke gebieden. In landelijke gebieden zijn er bijvoorbeeld grote gebieden die van een groene bestemmingscategorie worden omgezet naar landbouw. Die planbaten zijn lager dan



FIGUUR 24 // OPPERVLAKTEAANDEEL (IN %) VAN PERCELEN MET PLANBATEN IN DE VERSTEDELIJKE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020
o.b.v. VLABEL

bij een omzetting van openbaar nut naar bedrijvigheid (een type herbestemming dat veel voorkomt in randstedelijk gebied). In uitvoering van de beleidsdoelstelling van het BRV zullen er mogelijk minder herbestemmingen zijn van zachte naar harde bestemmingen. De vraag kan gesteld worden of planbaten in de toekomst nog veel zullen voorkomen.

In principe moeten de overheden die het plan opmaken de inkomsten uit de planbaten gebruiken om een goede ruimtelijke

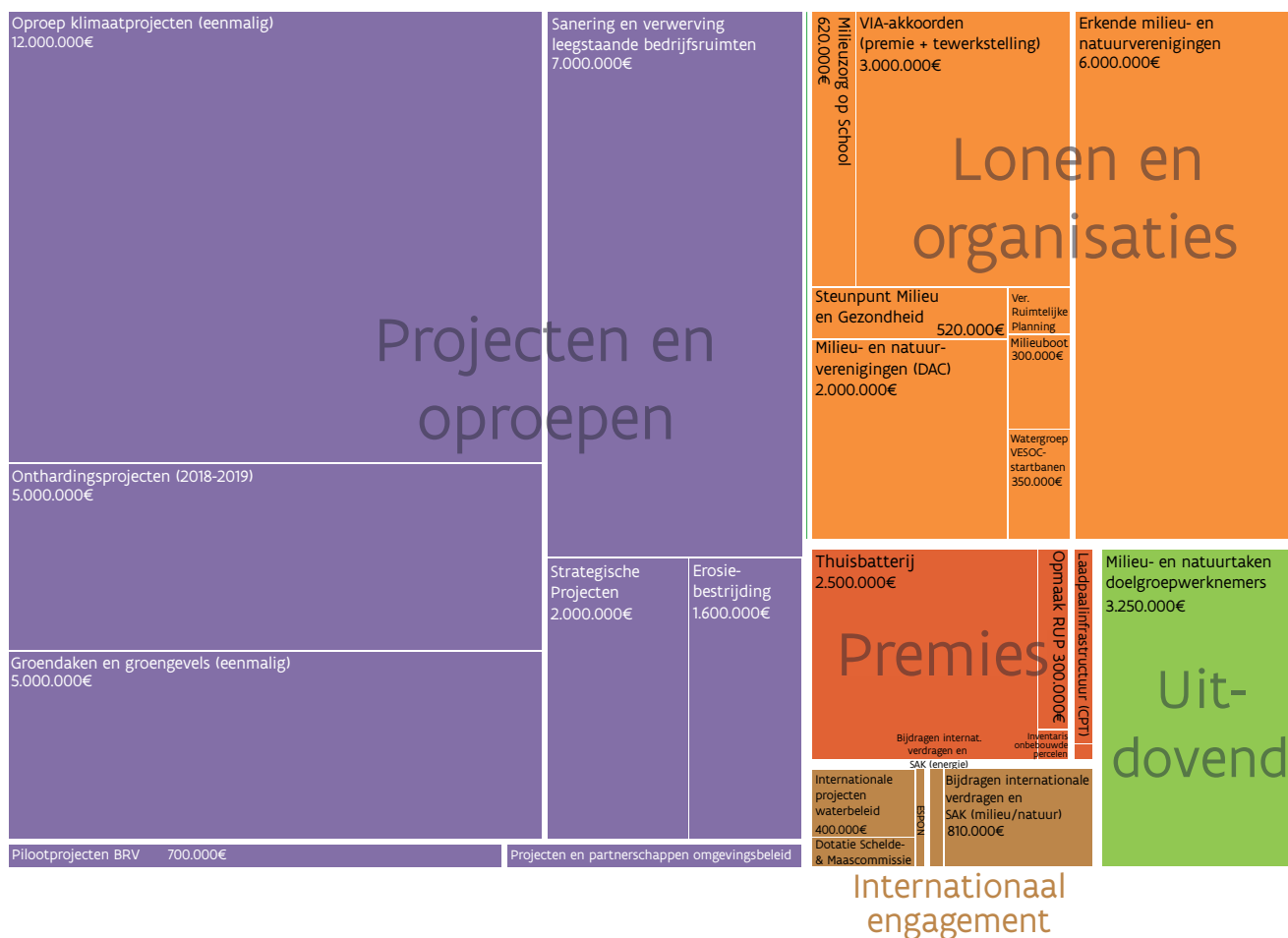
ordering te realiseren. De grote planologische keuzes worden slechts beperkt beïnvloed door planbaten (IDEA Consult, 2020). Er is bovendien een verminderd draagvlak voor planningsinitiatieven op lokaal niveau door de bestaande verdeling van de geïnde middelen. De effecten van deze heffing op het terrein zijn niet zichtbaar en lokale overheden beweren onvoldoende financiële armslag te hebben voor omzettingen naar zachte bestemmingen.

// Subsidie

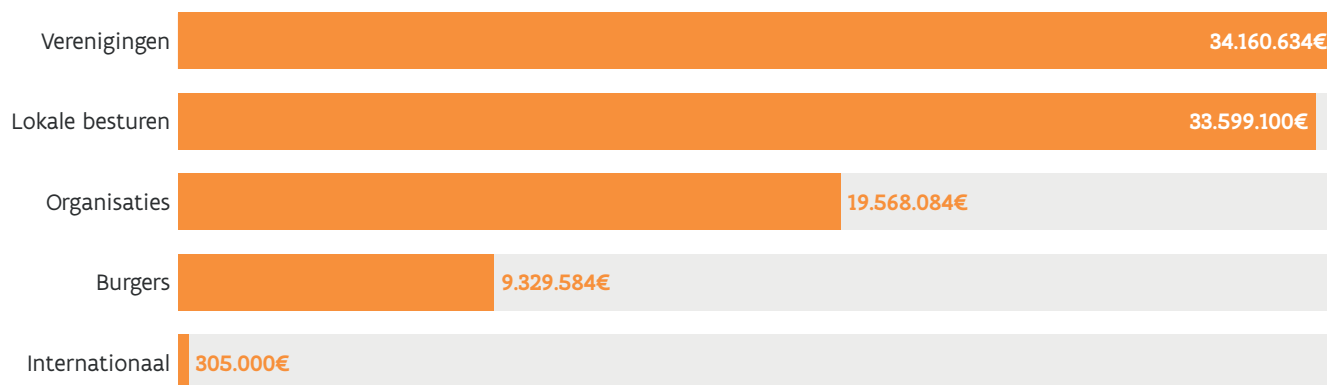
Subsidies zijn een financieel sturingsinstrument voor de overheid om haar beleid te verwezenlijken. Doorheen de jaren hebben de voormalige departementen Ruimte en Leefmilieu, Natuur en Energie verschillende subsidies in het leven geroepen. De rol van de overheid, en in dit geval de 'subsidie verlenende overheid', kan sterk verschillen naargelang de aard van de subsidie. Wanneer er subsidie wordt verleend om de werking en het personeel van een organisatie te financieren, wordt vooral de kaart getrokken van de 'ondersteunende overheid'. De rol van de overheid verschuift naar een 'samenwerkende' overheid als het doel van de subsidie focust op samenwerken en

acties en agenda's coördineren. De Vlaamse overheid wil dan vooral inhoudelijk en procesmatig ondersteunen, en doet dit vooral door middelen ter beschikking te stellen van de initiatiefnemers. Sommige subsidies worden verleend aan projecten die een multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak vergen. Maar evengoed worden subsidies verleend aan projecten rond een specifiek thema. Integratie van omgevingsthema's is niet steeds van toepassing.

Binnen het Departement Omgeving waren er in 2019 31 subsidies. Uitdovende subsidies en subsidies die niet rechtstreeks door het Departement Omgeving, maar bijvoorbeeld door OVAM,



FIGUUR 25 // OVERZICHT VAN DE SUBSIDIES BIJ HET DEPARTEMENT OMGEVING o.b.v. de budgetten vastgelegd in 2019



FIGUUR 26 // BUDGET PER DOELGROEP VAN DE SUBSIDIES BIJ HET DEPARTEMENT OMGEVING

o.b.v. de budgetten vastgelegd in 2019

VLM of VMM worden gegeven, zijn niet meegenomen in de analyse. De subsidies in Figuur 25 vertegenwoordigen samen een budget van 55 miljoen euro (vastgelegd in 2019).

Het grootste deel van de subsidies is beschikbaar voor verenigingen en voor lokale overheden, gevolgd door organisaties in de brede zin. Het budget voor individuele actoren en particuliere burgers en internationale instelling is een stuk kleiner (Figuur 26). Subsidies kunnen effectief worden opgenomen of toegekend aan 2 of meerdere doelgroepen en dus meermaals voorkomen in de figuur.

Aan 8 subsidies is een oproep verbonden. De overheid roept op tot projecten, waarvan ze, na beoordeling en toets aan de budgetten, de aanvragen die voldoen, goedkeurt en subsidieert. In 2019 werd meer dan de helft van het totale budget voorbehouden voor subsidies met een oproep (Figuur 25). Deze oproepen kunnen eenmalig zijn (bv. onthardingsprojecten en klimaatprojecten), maar de meeste zijn wederkerend. Voor de wederkerende subsidies is een budget beschikbaar van 13 miljoen euro. Het onderzoek van Endeavour (2020) maakt een analyse van enkele oproepen of 'ruimtelijke calls'. Via oproepen en projecten worden andere publieke, private en civiele actoren dan de Vlaamse overheid ingeschakeld voor het realiseren van beleidsdoelstellingen. De Vlaamse overheid heeft met deze oproepen twee duidelijke doelstellingen, nl. beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering (Endeavour, 2020):

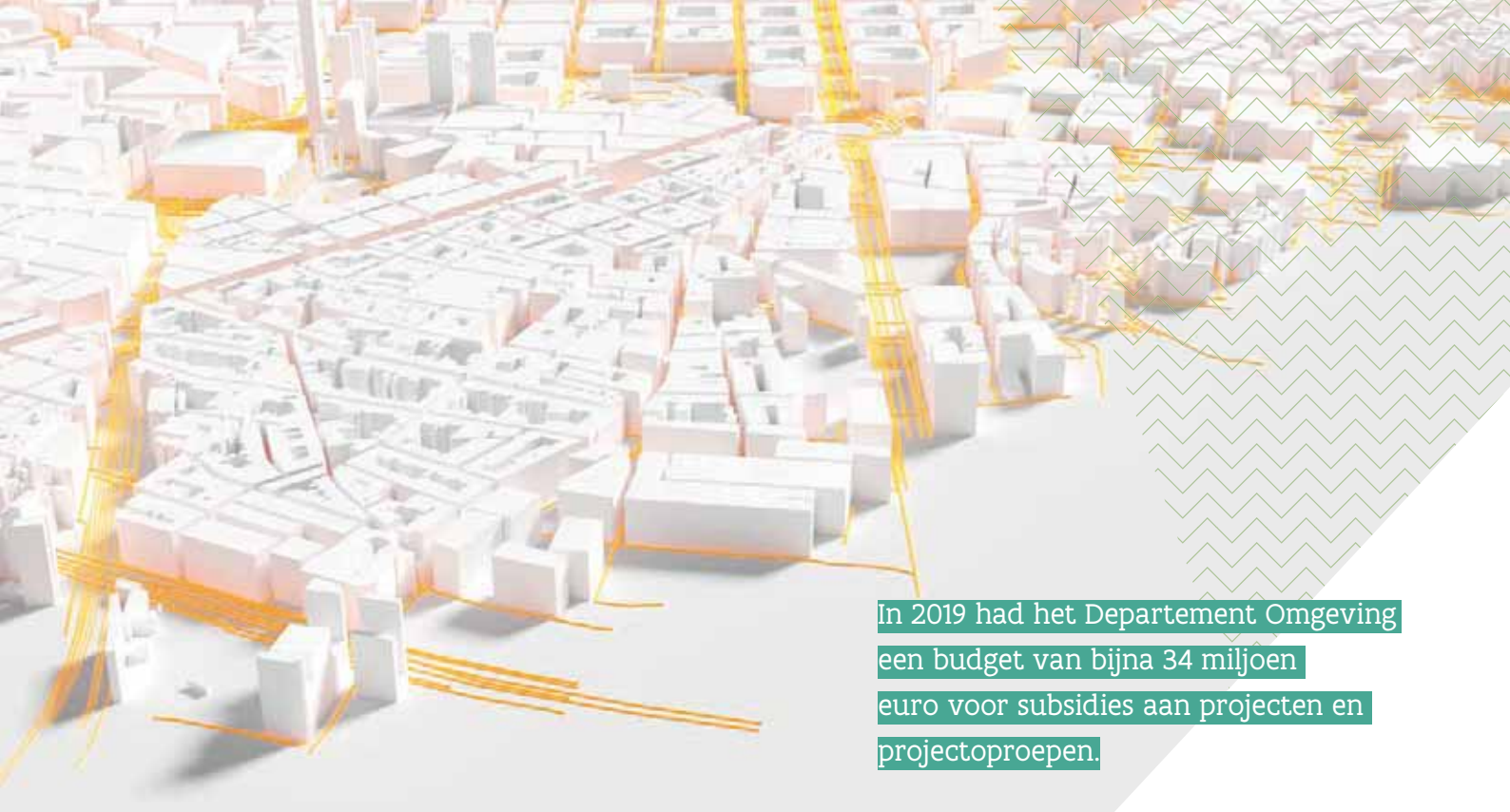
- Bij beleidsontwikkeling wordt met (vernieuwende) projecten ingezet op 'leren door te doen'. De lessen die uit de uitvoering worden getrokken op projectniveau inspireren huidige en toekomstig beleid, regelgeving op Vlaams niveau. Als ze succesvol zijn, stimuleren die projecten samenwerkingen tussen publieke, private en civiele actoren en kunnen ze nieuwe beleidsaccenten op Vlaams niveau aanbrengen. Voorbeelden zijn de call Klimaatwijken, de pilootprojecten Terug in Omloop.
- Bij beleidsuitvoering wordt een meer efficiënte en effectieve realisatie van het beleid in projecten beoogt. Samenwerking tussen Vlaamse en andere actoren is van belang om beleid uit te voeren op terrein. Subsidies ondersteunen zowel de

coördinatie van deze samenwerking als de uitvoering van concrete projecten. Vaak integreren deze concrete projecten – en de subsidies – ook niet-ruimtelijke beleidsdoelstellingen. Voorbeelden zijn Oproep Strategische Projecten, Water+Land+Schap, Proeftuinen ontharding.

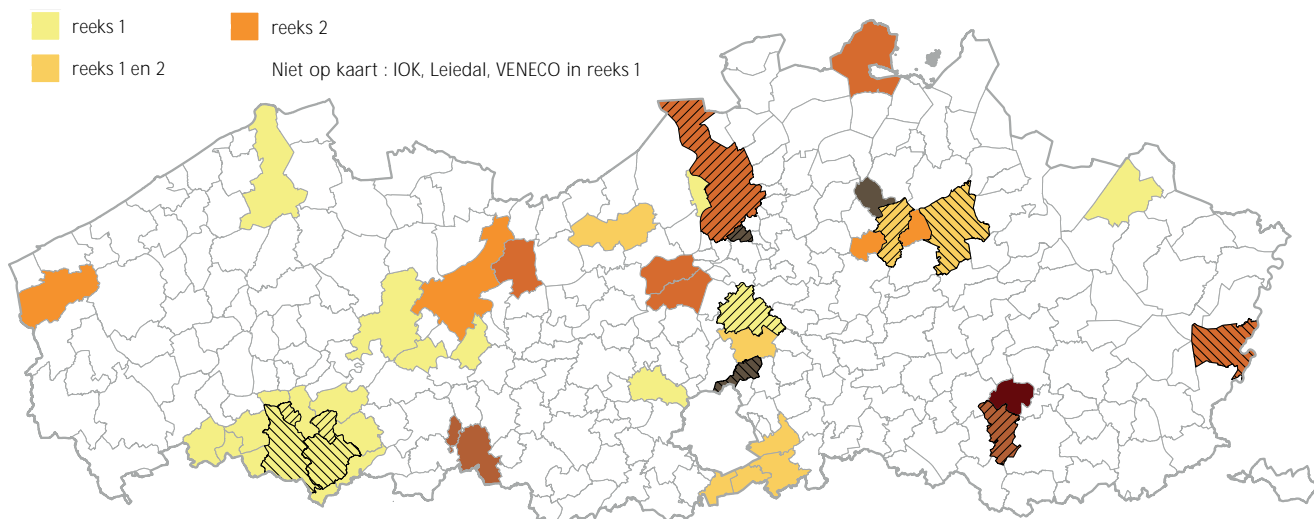
We gaan voor ieder type kort in op een specifiek voorbeeld, nl. subsidies voor pilootprojecten BRV en subsidies voor strategische projecten. Beide projectoproepen werden ontwikkeld om een beleidsvisie verder vorm te geven. Terwijl pilootprojecten BRV het in opmaak zijnde Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) moeten voeden vanuit de praktijk, zijn strategische projecten een instrument om de ruimtelijke visie voor Vlaanderen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) te realiseren op het terrein. Deze voorbeelden schetsen duidelijk de gewijzigde rol van de Vlaamse overheid in de uitvoering en de ontwikkeling van het (ruimtelijk) beleid. Bij de opmaak van het RSV lag de focus op de effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen. Met het BRV is de focus verschoven naar het vernieuwend karakter en inspireren van beleid vanuit de praktijk.

Pilootprojecten BRV zijn projecten van gemeenten (of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) waarbij een leertraject wordt opgestart rond vernieuwend ruimtelijk beleid. Met deze projecten wordt er, naast de klassieke instrumenten, ruimte gegeven aan nieuwe experimenten.

In januari 2019 werd een eerste oproep gelanceerd. Er werden 47 subsidieaanvragen voor pilootprojecten BRV ingediend, waaruit 18 projecten werden geselecteerd en een subsidie kregen. Zowel coördinatoren, studie- en opstartkosten worden gefinancierd. Deze 18 projecten worden onderverdeeld in 4 groepen: (inter) gemeentelijke beleidsplanning, ruimtelijk rendement en 10 ruimtelijke kernkwaliteiten, slim parkeerbeleid, en intergemeentelijke GECORO. De minister van Omgeving lanceerde in juli 2020 een tweede oproep pilootprojecten BRV. Die leidde tot 20 nieuwe gesubsidieerde projecten volgens 3 thema's: bouwshift, groenblauwe netwerken en lasten. Het overzicht werd opgenomen in Figuur 27.



In 2019 had het Departement Omgeving een budget van bijna 34 miljoen euro voor subsidies aan projecten en projectoproepen.



FIGUUR 27 // LOCATIES VAN DE PILOOTPROJECTEN BRV OP 1 SEPTEMBER 2021

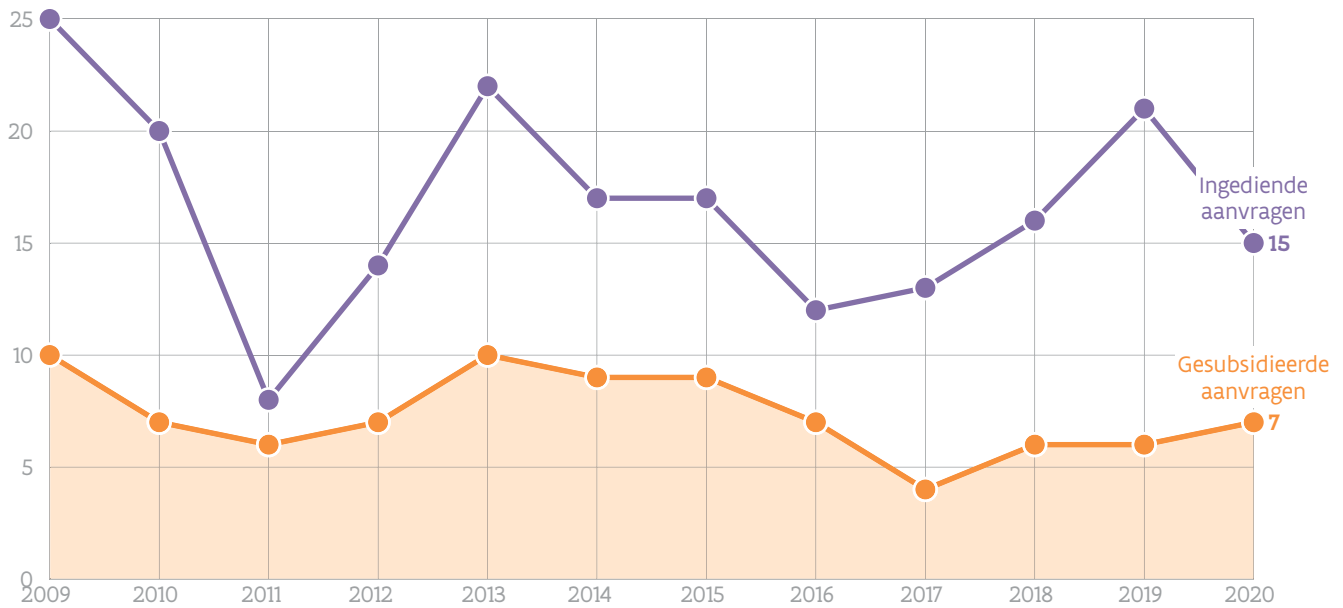
De Vlaamse overheid wil met deze pilotprojecten BRV gemeenten ondersteunen die met nieuwe uitdagingen aan de slag willen gaan. De subsidies zijn een stimulans om het ruimtelijk veranderingstraject, vanuit de doelstellingen van de Strategische Visie BRV, te realiseren. Naast faciliteren kan Vlaanderen ook belangrijke lessen trekken voor zijn eigen beleidsontwikkeling.

De strategische projecten geven in de praktijk uitvoering aan het ruimtelijk beleid. Hiervoor wordt een subsidie toegekend aan de loon- en werkingskosten van een professionele coördinatie. Deze coördinatie – meestal een coördinatieteam – moet partners in het gebied samenbrengen om realisatiegerichte projecten op het terrein te initiëren. Op 12 jaar tijd zijn er 13 oproepen voor strategische projecten afgerond. In totaal werden 69

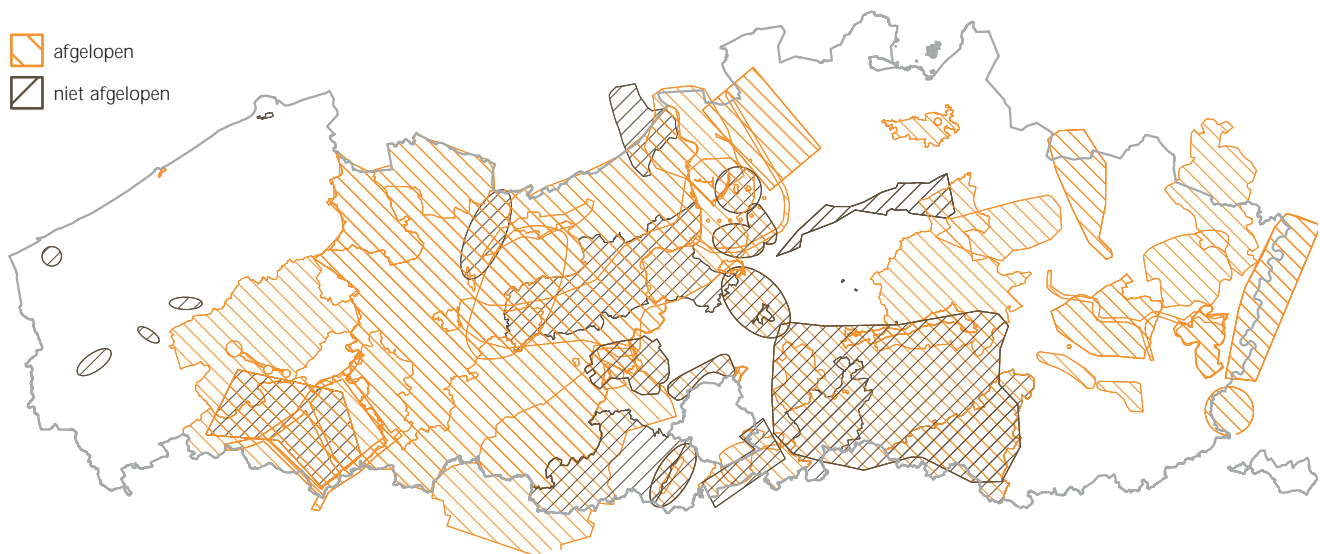
strategische projecten gesubsidieerd (Departement Omgeving, 2018) (Figuur 28).

De subsidie 'strategische projecten' wordt ingezet in diverse gebieden (Figuur 29). De realisaties op het terrein zijn zeer divers: van de stedelijke renovatie (de Vaartkom in Leuven, de Oude Dokken in Gent en het Kievitplein aan het Centraal Station van Antwerpen) tot natuurontwikkeling (de Maasvallei, de herstelde landduinen in het Limburgse Bosland en de Demervallei) (Departement Omgeving, 2018).

Naast subsidie voor coördinatie heeft het instrument 'strategische projecten' ook een subsidie voor verwerving. De subsidie dient zeer concreet voor de verwerving van gronden of panden voor de realisatie van de doelstellingen van het strategisch project.



FIGUUR 28 // EVOLUTIE VAN DE INGEDIENDE EN GESUBSIDIEERDE AANVRAGEN VOOR STRATEGISCHE PROJECTEN OP 1 JANUARI 2021



FIGUUR 29 // LOCATIES EN STATUS VAN DE STRATEGISCHE PROJECTEN OP 1 JANUARI 2021

In het Relanceplan van de Vlaamse regering wordt gewezen op het belang van effectieve en efficiënte financiering (Vlaamse Regering, 2020). Op dit ogenblik is relatief weinig informatie beschikbaar over de effectiviteit van de bestaande subsidies. Monitoring en evaluatie van de ingezette subsidies zou meer aandacht moeten krijgen. (IDEA Consult, 2019). De Vlaamse regering keurde eind juli 2021 2 maatregelen goed om de effectiviteit

van subsidies beter in beeld te krijgen (Bleus, 2021):

- vijfjaarlijkse evaluatie en toetsing van de subsidies aan meetbare doelstellingen;
- opmaak van een subsidiedatabank.

Deze initiatieven zullen in de toekomst een betere monitoring en evaluatie mogelijk maken.

Subsidiekader Departement Omgeving

UITVOERDER(S): IDEA Consult

OPDRACHTGEVER(S): Departement Omgeving

DOEL: Het Departement Omgeving streeft naar een strategische inzet van subsidies. Subsidies zijn een belangrijk sturingsinstrument voor de Vlaamse overheid bij het verwezenlijken van haar beleid. Voor het Departement Omgeving is dit niet anders. Doorheen de jaren werden vanuit de voormalige departementen Ruimte en Leefmilieu, Natuur en Energie verschillende subsidies in het leven geroepen om de beoogde beleidsdoelstellingen in de praktijk te brengen. Deze opstapeling van subsidies vraagt na verloop van tijd om een evaluatie. In deze studie is een subsidiekader voorgesteld voor een grondige afweging en uitwerking van bestaande en toekomstige subsidies vanuit het Departement Omgeving.

METHODOLOGIE: Binnen deze studieopdracht werden de bestaande subsidies van het departement geïnventariseerd (fase 1) en werd een kader ontworpen (fase 2) om de bestaande, maar ook de toekomstige subsidies kritisch tegen het licht te houden.

RESULTATEN: Het subsidiekader dat we in dit onderzoek voorstellen is op maat van het Departement Omgeving opgesteld. Dit betekent concreet dat de missie van het departement in het afwegingskader is opgenomen. Het houdt rekening met de beleids- en beheerscyclus. Het is dynamisch in functie van nieuwe beleidskeuzes en de beleidsbepaling (politieke verantwoordelijkheid) is te onderscheiden van de ambtelijke voorbereiding. Het subsidiekader bestaat uit twee grote onderdelen: een afwegingskader en een uitwerkingkader. In het afwegingskader evalueren we drie belangrijke onderdelen:

- Effectiviteit: draagt de subsidie substantieel bij tot het behalen van de beoogde doelstelling(en) of actie(s)?
- Geschiktheid: is een subsidie het meeste geschikte instrument? Of kunnen we eenzelfde of beter effect bekomen via andere instrumenten (regelgeving, communicatie)?
- Additionaliteit en uitvoerbaarheid: is de subsidie additioneel en uitvoerbaar? Zou het effect ook zonder subsidie zijn tot stand gekomen? Wegen de baten op tegen de kosten voor beheer en opvolging?

In het uitwerkingkader hebben we oog voor een correcte en slimme vormgeving van de subsidie. Meer specifiek vertaalt zich dat in twee grote onderdelen:

- Conformiteit: Is de subsidie ontworpen conform de regelgeving zoals het subsidierecht, de hiërarchie der normen, het gelijkheidsbeginsel, de regels rond staatssteun en de beginselen van openbaar bestuur?
- Slim ontwerp: Hebben we de subsidie naar ambitie, voorwerp, doelgroep, voorwaarden, enz. zo vormgegeven dat de middelen maximaal hun doel bereiken?

BRONVERWIJZING: IDEA Consult (2019), Subsidiekader Departement Omgeving, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. <https://archieef-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/261025>

INFORMATIEVE EN COMMUNICATIEVE INSTRUMENTEN

Door sensibilisering en informatieverstrekking tracht de overheid doelgroepen te overtuigen om hun gedrag te veranderen. Dit informeren kan meerdere vormen aannemen. Het kan door informatie te geven en de kennis te verhogen, maar ook door het draagvlak te vergroten of mensen samen te brengen.

// Bouwmeester Scan

De Bouwmeester Scan is opgevat als een multidisciplinaire doorlichting van het ruimtelijk beleid van een gemeente, en wordt door de Vlaamse Bouwmeester aangeboden aan lokale besturen. Op basis van een analyse van data en kaartmateriaal wordt nagegaan of het ruimtegebruik en het gevoerde beleid in de gemeente beantwoordt aan de Vlaamse strategische ambitie op vlak van ruimte en klimaat. De rapporten hebben een vast stramien en worden opgesteld in een vaste lay-out zodat een vergelijking van verschillende scans mogelijk is. Elke scan bevat een korte beschrijving van de gemeente met kencijfers, een diagnose van de verschillende thema's en een ambitie- en transitieagenda met een selectie van projecten. Na een brede ruimtelijke verkenning worden de onderzoeksvragen geclusterd rond vier thema's:

- 1) Dichtheid en kernversterking
- 2) Open ruimte
- 3) Mobiliteit
- 4) Regelgeving en publiek ondernemerschap.

Voor de kwantitatieve evaluatie worden beschikbare cijfergegevens zoals het inwonersaantal, het ruimtebeslag of de bebouwingdichtheid verzameld. Via kwantitatieve modellen kunnen

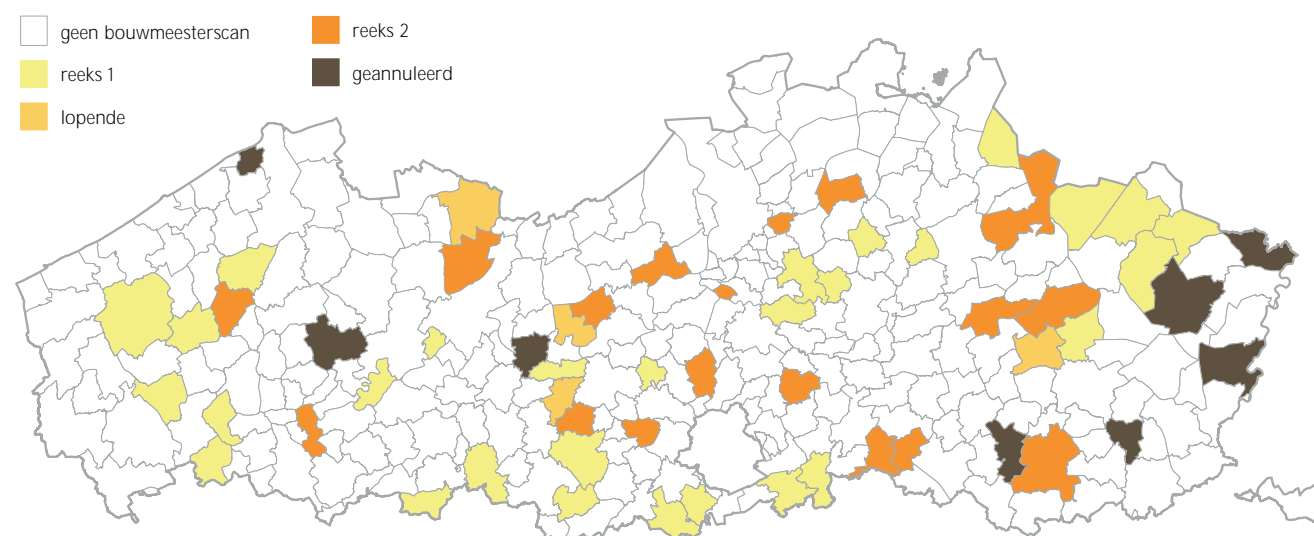
Informatieve instrumenten worden grotendeels ingezet vanuit een samenwerkende of ondersteunende rol van de overheid. We bespreken de ruimtelijk instrumenten die de laatste jaren werden ontwikkeld.

bepaalde effecten voorspeld worden, bijvoorbeeld over de relatie tussen het inwonersaantal en het voorzieningsniveau. De kwalitatieve evaluatie gaat over aspecten die te maken hebben met functies en gebruik (Ilsbroekx & Coppens, 2019).

Er worden vervolgens voorstellen gedaan om ruimtelijke en beleidsmatige ingrepen door te voeren in lijn met het Vlaamse beleid. Op basis van deze doorlichting worden besluiten geformuleerd en een agenda voor ruimtelijke transitie opgesteld. Naast een overzicht van concrete projecten zoals sloop- en bouwopdrachten en ontwerp- en studieopgaven biedt deze agenda ook beleidsmatige ingrepen die belangrijk zijn om de ruimtelijke transitie te realiseren. Prioriteiten worden bepaald aan de hand van drie criteria: de bijdrage aan het behalen van klimaatdoelstellingen, de sociaal-maatschappelijke winsten en de financiële impact.

De resultaten van de scan worden samengevat in een rapport dat ter beschikking wordt gesteld van de ingeschreven gemeenten en publiek gemaakt via de website van Team Vlaams Bouwmeester.

De rol van de overheid is eerder ondersteunend van aard. De lokale overheid moet voor het aanstellen van een onderzoeksteam geen procedure meer starten. Deze procedure is al



FIGUUR 30 // LOCATIES EN STATUS VAN GEMEENTEN MET EEN BOUWMEESTER SCAN OP 1 SEPTEMBER 2021

uitgewerkt door de Vlaamse overheid. De afspraken over de uitvoering van de scan worden samengevat in een afsprakennota, die voor goedkeuring voorgelegd wordt aan het college. Na het startoverleg ligt het initiatief bij het onderzoeksteam. Dat voert vanaf dan de Bouwmeester Scan uit in overleg met de lokale projectgroep en op basis van het beschikbare materiaal. De gemeente betaalt zelf de vergoeding van het onderzoeksteam. In december 2017 werd een oproep aan gemeenten gericht om zich kandidaat te stellen voor het uitvoeren van een scan. In april 2020 hadden zestig gemeentebesturen zich gemeld. De stuurgroep van de Bouwmeester Scan heeft aan de hand van de verdeelsleutel, dertig aanvragen geselecteerd, die in een eerste reeks worden behandeld. De resterende gemeenten komen een tweede reeks aan bod. De scan duurt normaal gezien 6 maanden en het streefdoel is om op jaarbasis 30 scans uit te voeren. De Vlaamse Bouwmeester sloot een contract af met 5 onderzoeksteams. Nadat een gemeente zich kandidaat stelde en geselecteerd werd krijgt ze een onderzoeksteam toegewezen dat het onderzoek zal uitvoeren.

Tot op heden is 1.518.500 euro, exclusief btw, besteed aan de Bouwmeester Scan. Veruit het grootste deel van dat bedrag heeft betrekking op de kosten voor de scans in de gemeenten. De kosten worden door elke gemeente apart gefinancierd. Momenteel gaat het om een totaalbedrag van 1.420.000 euro dat door de deelnemende gemeenten wordt gefinancierd. De overige 98.500 euro wordt gedragen door de Vlaamse overheid. Voor 47 gemeenten werd het eindrapport ondertussen afgerond, 7 gemeenten annuleerden uiteindelijk de scan en voor de overige 4 gemeenten loopt de scan nog (Figuur 30).

De meeste gemeenten zien de scan als voorbereiding voor een nieuw beleidsplan. Vooral het analyseren van de scan vonden de betrokkenen een grote meerwaarde. Ook de onafhankelijke positie is een voordeel, dat wekt meer vertrouwen, en

// Green Deal

Een Green Deal is een vrijwillige overeenkomst tussen een private actor en de Vlaamse overheid om projecten te vergroenen. Ze vormen een hefboom voor verduurzaming, gevoed van onderuit, en zonder extra wet- en regelgeving. Er zit veel kennis bij verschillende bedrijven en organisaties. In praktijk komen deze actoren elkaar zelden tegen en daarin wil de overheid vooral als netwerkfacilitator en ondersteuner optreden. De initiatiefnemers staan zelf in voor het management en de operationele kosten van de Green Deal. Het gaat niet over financiële ondersteuning voor de partner(s), maar er kan wel hulp zijn bij de zoektocht naar financiering. De deals focussen zich in de praktijk op één specifiek thema.

De Vlaamse Regering lanceerde dit initiatief in 2014 om economische actoren te stimuleren hun milieu-impact te verminderen. Bedrijven en diverse sectoren worden bijgestaan om te evolueren richting een meer groene economie (Schauvliege, 2014). Het instrument Green Deal bestaat uit multidisciplinaire netwerken

de wetenschappelijke aanpak is een voordeel. Het is niet eenvoudig om met het beschikbare budget en de beschikbare tijd voldoende diepgang in de scan te realiseren. De snelheid is enerzijds een kracht (snel resultaat), maar het is ook een gesloten proces zonder participatie (Departement Omgeving, 2021a). Die snelheid heeft andere nadelen:

- een generieke aanpak met minder vernieuwende ideeën;
- onvoldoende tijd om een uitvoeringsgericht vervolgentraject uit te werken.

Op basis van een analyse van de eerste 23 eindrapporten van de Bouwmeester Scan maakte Universiteit Antwerpen een synthese van de knelpunten die de aandacht vragen van de hogere overheden (Coppens, 2019)

- De afstemming en integratie van het Vlaamse sectorenbeleid op lokaal niveau; infrastructuur- en mobiliteitsprojecten, het landbouwbeleid, het energiebeleid, sociale huisvestingsprojecten en projecten rond groenblauwe netwerken;
- Gebrek aan (lokale) financiering om ruimtelijke doelstellingen te kunnen bereiken (o.a. een ambitieus open ruimtebeleid);
- Noodzaak aan meer bindende kaders, en een betere samenwerking rond (gemeentelijke) projecten met bovenlokale aspecten voor de taakstellingen inzake wonen, bedrijven en detailhandel;
- Effectieve instrumenten die de meerwaarde uit verdichting kunnen afroemen om de minwaarden bij het neutraliseren van juridisch aanbod te kunnen compenseren.

Er is nog een methodiek nodig om de bovenlokale problemen op de agenda van de Vlaamse overheid te brengen en om 'recurrente' problemen te centraliseren (Departement Omgeving, 2021a).

van overheidspartners, middenveld en bedrijven en is bedoeld om vrijwillige overeenkomsten (Green Deals) tussen deze actoren op te starten en via samenwerking en netwerking het vergroenen van de economie te bevorderen. De focus kan liggen op informatie-opbouw en -uitwisseling, maar ook op concrete meetbare resultaten, afhankelijk van het ambitieniveau en positie van de ondertekenaars binnen de Green Deal. De initiatieven moeten een heldere doelstelling hebben voor verduurzaming op vlak van grondstoffen, biodiversiteit, water, mobiliteit, energie en klimaat, voedsel, ruimte, industrie (circulaire economie, bio-based economy, bouw...). De Green Deal kan een aantal engagementen van de deelnemers vragen, bv. op te starten acties, een te behalen doelstelling.... Het aantal acties die hierbij worden opgesteld en hun aard verschillen tussen de Green Deals. Hierbij fungeert het instrument als een barometer voor de maatschappij, vermits de voorstellen voor Green Deals voornamelijk bottom-up moeten komen. De overheid ziet haar rol als



FIGUUR 31 // TIJDSLIJN VAN DE ONDERTEKENDE GREEN DEALS OP 1 SEPTEMBER 2021

een samenwerkende en ondersteunende overheid. De initiatiefnemers en facilitators spelen een grote rol in het slagen van een Green Deal. Hierbij moeten zij op zoek naar een duidelijke en breed gedragen doelstelling om zo ondertekenaars aan te trekken en een netwerk rond een afgebakend thema te creëren. Er zijn op 1 september 2021 10 Green Deals ondertekend (Figuur 31). In 2019 deed het Departement Omgeving een evaluatie van het instrument voor de op dat moment vijf langst lopende Green Deals in Vlaanderen (GD Gedeelde Mobiliteit, GD Circulaire Aankopen, GD Bedrijven en Biodiversiteit, GD Huishoudelijke Houtverwarming, GD Brouwers). Uit de evaluatie blijkt dat de overheid nog weinig ervaring heeft met deze nieuwe rol en vaak ook klassiek optreedt. Er bestaan grote verschillen tussen de doorlopen processen voor de opmaak en de uitwerking van een Green Deal (Departement omgeving, 2019).

De efficiëntie van het Green Deal-instrument wordt sterk bepaald door de beschikbaarheid van capaciteit bij zowel de

initiatiefnemers, de projectfacilitators als bij de ondertekenaars. Het opstartproces van een Green Deal verloopt soms moeizaam. Onder andere door afwezigheid van een algemene leidraad, de slechte informatie-uitwisseling tussen mede-initiatiefnemers, maar ook door de beperkte transparantie rond financiering of politieke afwegingen, moest elke Green Deal zijn eigen moeilijkheden en knelpunten overwinnen tijdens het opstartproces (Departement Omgeving, 2019).

De directe impact van het instrument Green Deal was, gezien de korte looptijd, nog niet te meten. Er ontstaat wel een draagvlak en bewustwording voor initiatieven die de economie vergroenen, en er worden netwerken en gestructureerde samenwerkingen opgestart rond een gezamenlijke doelstelling. De monitoring van de uitvoering van de opgenomen acties door de actoren loopt echter moeizaam, waardoor hierover niet voor elke Green Deal een uitspraak kan worden gedaan (Departement Omgeving, 2019).



Door een gebrek aan financiering bereiken lokale besturen hun ruimtelijke doelstellingen niet.

// Kennisuitwisseling

Kennisuitwisseling bestaat in verschillende vormen. De meest gekende zijn de wetwijzers, handleidingen, instrumentengidsen en voorbeeldprojecten die online beschikbaar zijn. Op een weekdag bezoeken gemiddeld 4.000 bezoekers de website van het Departement Omgeving (in het weekend zijn dat er 1.400). Vaak zijn het professionals die informatie opzoeken, maar ook particulieren vinden hun weg. Uit een analyse van de meest gebruikte zoektermen en de meest bezochte pagina's (Figuur 32) blijkt dat de bezoekers vooral interesse hebben in de wetgeving, de regelgeving en de toepassing van instrumenten (o.a. de omgevingsvergunning, het GRUP en de beleidsplanning), en onderzoek.

Daarnaast zet de Vlaamse overheid in op actieve kennisuitwisseling via lerende netwerken zoals het Atrium Lerend Netwerk, het Interbestuurlijk Handhavingsoverleg of de thematische werkgroepen BRV.

Het zijn communicatieve instrumenten, ze brengen kennis en actoren samen. Het uitgangspunt is dat er veel kennis zit bij

verschillende organisaties, de Vlaamse overheid wil hier vooral als netwerkfacilitator en ondersteuner optreden. De netwerkmomenten focussen in de praktijk op verschillende thema's die zowel integratie bevorderen, als één specifiek thema verder verdiepen.

We nemen 2 kennisnetwerken onder de loep die het Departement Omgeving doorheen de jaren opgezet heeft met Vlaamse (lokale) besturen.

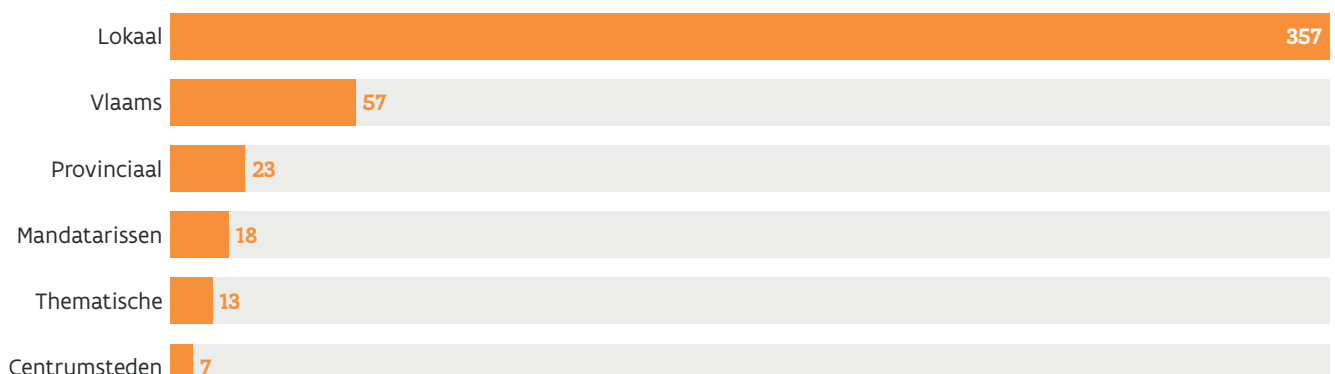
Kennisuitwisselingsnetwerk Atrium Lerend Netwerk

Het Atrium Lerend Netwerk is een informeel kennisuitwisselingsnetwerk, waar omgevingsambtenaren, mandatarissen en algemeen directeurs van lokale besturen en provincies, intercommunales en koepelorganisaties over de bestuursniveaus heen met elkaar in contact staan over het omgevingsbeleid.

Het Departement Ruimtelijke ordening zette in 2007 met het Atrium Lerend Netwerk een structureel partnerschap op met de lokale besturen. Door het ontvoogdingsproces en de gewijzigde



FIGUUR 32 // WOORDENWOLK VAN VEEL GEBRUIKTE PAGINA'S EN ZOEKTERMEN OP DE WEBSITE VAN HET DEPARTEMENT OMGEVING



FIGUUR 33 // AANTAL OVERLEGMENTEN PER TYPE PLATFORM TUSSEN 2015 EN 2020

bevoegdheden was er nood aan een uitbouw van de begeleidende rol voor de Vlaamse overheid. Het Atrium Lerend Netwerk beoogt kennisopbouw bij en kennisdeling tussen de lokale besturen (Toebak, 2017). Binnen het Atrium Lerend Netwerk zijn er verschillende overlegplatformen, elk met een specifiek doel en deelnemersveld. Zo is er een online platform (Yammer), een platform voor lokale mandatarissen, voor centrumsteden, een platform per regio en per provincie, en er zijn thematische platformen (Figuur 33).

In 2019 breidde het Departement Omgeving deze werking uit naar een bredere groep belanghebbenden. Via beleidsfora wordt kennis gedeeld rond nieuw ontwikkeld beleid en regelgeving in verband met ruimte en milieu. Daarbij wordt gebruik gemaakt van praktijkvoorbeelden, ontwikkelde beleidstools en samenwerkingen met praktijkpartners.

Vlaanderen heeft de laatste jaren de lokale ondersteuning meer losgelaten en toetst voornamelijk nog af in functie van zijn eigen beleid. De afstand tot het lokale niveau lijkt hierbij groter geworden. Op lokaal ambtelijk niveau leeft nochtans een sterke nood aan ondersteuning (Schraepen et al., 2020). Audit Vlaanderen stelde vast dat een vergunningenproces inhoudelijk complex kan zijn, en veel deskundigheid vraagt. Omdat de ondersteuning vanuit het gewest werd afgebouwd, zijn lokale besturen meer op zichzelf of eigen netwerken aangewezen om hun kennis en expertise te behouden of uit te breiden. Audit Vlaanderen beveelt aan om te investeren in het behoud en verdere opbouw van kennis en expertise op meerdere niveaus (door het lokale bestuur zelf, door het Departement Omgeving, door afspraken te maken bij adviesverlening) (Audit Vlaanderen, 2021).

Interbestuurlijk handhavingsoverleg

Tussen 2009 en 2021 vormde de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) het geformaliseerde netwerk

van en voor handhavingsactoren van alle bestuursniveaus in Vlaanderen. Dit netwerk was decretaal verankerd in de regelgeving (Decreet algemene bepalingen milieubeleid en Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening). Binnen dit institutioneel kader voor samenwerking en netwerking werd onder meer het omgevingshandhavingsbeleid, en de uitvoering ervan, onderling afgestemd. De handhavingsprogramma's, de jaarlijkse handhavingsrapporten, de beleidsadviezen en de kennisuitwisseling werden gecoördineerd door de VHRM.

De VHRM bestond uit een plenaire vergadering en thematische werkgroepen (handhavingspraxis, kennisopbouw en -deling, milieuhandhaving en handhaving ruimtelijke ordening). Jaarlijks organiseerde de VHRM een congres en 1 à 2 workshops rond een specifiek thema. Er werd een kenniscentrum opgezet waar informatie (leiddraden, tools, sjablonen) via een digitaal platform uitgewisseld werd.

Zoals aangekondigd in de beleidsnota Omgeving 2019-2024 werd de VHRM begin 2021 afgeschaft. "De voorbije jaren werden de beleidsvelden ruimte en milieu meer geïntegreerd. Hierdoor wijzigde de context waarbinnen de VHRM functioneerde sterk. Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het Departement Omgeving." (Demir, 2019, p.23). Er werd een informeel forum opgericht waar de focus ligt op het uitwisselen van informatie over de taken en opdrachten van de verschillende handhavingsactoren en waar onderlinge kennisdeling wordt gefaciliteerd om de stroomlijning van de handhaving verder te stimuleren. In 'Environmental Performance Reviews: Belgium 2021' van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) werd de VHRM en zijn activiteiten echter nog als een goede praktijk omschreven en werd de vrees uitgedrukt dat de afschaffing van de onafhankelijke VHRM zal leiden tot een reductie van de sterkte van het profiel en de visibiliteit van de activiteiten van een handhavingsnetwerk (OECD, 2021).

PERSPECTIEVEN

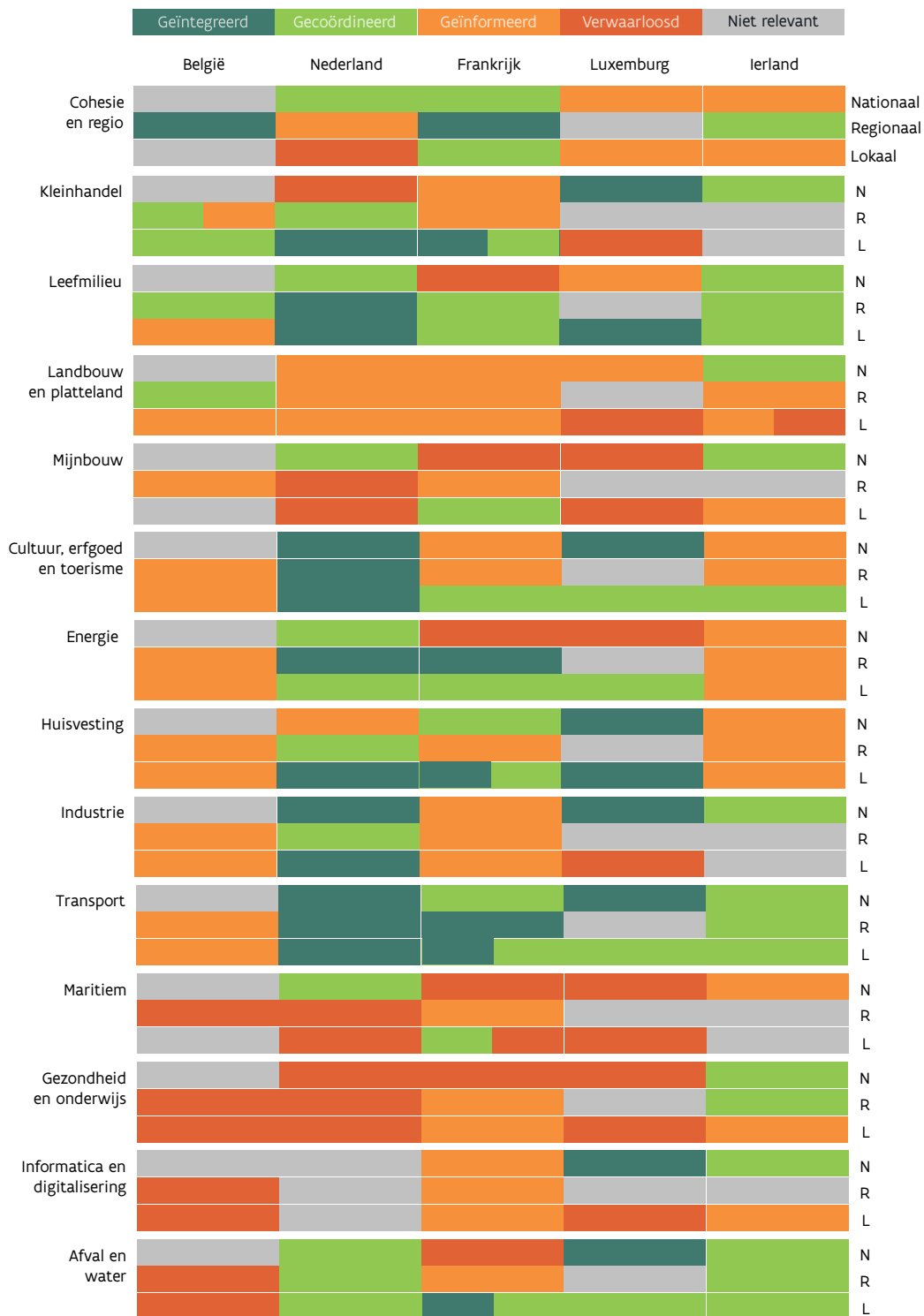
Bij de bespreking van de uitdagingen in het begin van dit hoofdstuk bespraken we al de vastgestelde trends bij recente wijzigingen van plannings- en vergunningensystemen (Nadin et al., 2016). Deze trends vormen de perspectieven voor de instrumenten van het ruimtelijk beleid. We voegen nog twee perspectieven toe: financiële en fiscale aspecten, en sociale expertise. Deze zullen in de toekomst aan belang toenemen bij het uitwerken van instrumenten.

Omgevingsinstrumenten ontwikkelen

Het afstemmen van beleidsagenda's over de verschillende beleidsdomeinen heen is een belangrijke (Europese) trend van de afgelopen jaren. In Figuur 34 is weergegeven op welke manier het ruimtelijke aspect is meegenomen in het sectorale

beleidsdenken voor diverse thema's in diverse Europese landen. Nederland is bijvoorbeeld volop bezig met de uitwerking van de Omgevingswet, waarin heel wat sectorale wetgeving werd geïntegreerd. In figuur 34 is voor heel wat thema's aangegeven dat er een integratie of coördinatie is van het ruimtelijk beleidsdenken.

De integratie van diverse sectorale beleidsaspecten vindt meestal plaats op het niveau van specifieke gebieden. Voorbeelden hiervan zijn het Project Gentse Kanaalzone, het Territoriaal Ontwikkelingsprogramma (T.OP) Limburg of het Energielandschap Denderland (Leinfelder, 2019). Instrumenten zoals complexe projecten, brownfieldconvenanten, omgevingsvergunning zijn instrumenten die projectmatig ingezet worden, en daar stellen we die integratie van omgevings-thema's ook



FIGUUR 34 // ROL VAN RUIMTELIJKE PLANNING IN SECTORAAL BELEID OP VERSCHILLENDE BELEIDSNIVEAUS
o.b.v. Nadin et al. (2016)

vast. Bij de realisatie van projecten worden financiële instrumenten ingezet (in een instrumentenmix), die indirect die integratie van omgevingsthema's op terrein ondersteunen (vb. een grondenbank).

Thematische integratie is nog beperkt toegepast in Vlaanderen, maar het maatschappelijk besef groeit dat dit noodzakelijk is om een leefbare, kwalitatieve leefomgeving te realiseren (gezondheid, verontreiniging, water en bodemhuishouding,

ruimtegebruik, enz. zijn nauw met elkaar verbonden) (Leinfelder, 2019).

Deze inhoudelijke verbreding naar omgevingsthema's en de vertaling ervan naar het instrumentarium vormen dé uitdaging voor de toekomst. Ook in Nederland is men zich daar goed van bewust. "De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zal moeten laten zien waar leefomgevingsopgaven samenkomen en deze pragmatisch vertalen naar een gebiedsgerichte aanpak. Nederland