Vlaanderen
is kwaliteitsvolle
omgeving

Doorwerking instrumentarium bouwshift op gemeentelijk en provinciaal niveau

Rapport I: Resultaten

DEPARTEMENT
OMGEVING

vlaanderen.be/omgeving

Doorwerking instrumentarium bouwshift op lokaal en provinciaal niveau – I. RESULTATEN

Deze studie onderzoekt de toepassing van het bestaand juridisch instrumentarium inzake ruimtelijke ordening op lokaal en provinciaal niveau, in het bijzonder in relatie tot de centrale doelstelling van de bouwshift om het bijkomende ruimtebeslag te beperken (kwantitatief en kwalitatief) en kernversterking te stimuleren. Enerzijds wordt aangegeven welke gemeenten/provincies welke instrumenten inzetten en in welke mate (kwantitatief: mate van gebruik), anderzijds worden de beoogde effecten ervan beschreven (kwantitatief en kwalitatief). Dit deelrapport vat de resultaten samen en bespreekt de lessen en interessante voorbeelden.

Dit rapport bevat de mening van externe auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever
Toon Denys, secretaris-generaal
Departement Omgeving
Koning Albert-II laan 15 bus 553, 1210 Brussel (postadres)
vlaanderen.be/omgeving

Een uitgave van het Departement Omgeving, Vlaams Planbureau voor Omgeving
vpo.omgeving@vlaanderen.be

Auteurs

Kristine Verachtert – Spatie maakt ruimte
Peter Lacoere – HOGENT-DRUM
Tycho Taeckens – HOGENT-DRUM

Publicatiedatum
09/11/2025

Depotnummer
D/2025/3241/318

Partners

MANAGEMENTSAMENVATTING

SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek "Doorwerking instrumentarium bouwshift op gemeentelijk en provinciaal niveau" brengt in kaart welke ruimtelijke **instrumenten op het gemeentelijke en provinciale niveau** gebruikt worden **die (al dan niet) bijdragen aan de transitie van de bouwshift**, dit volgens de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) uit 2018. Het gaat om instrumenten die werden vastgesteld **tussen juni 2018 en eind 2024** en die deel uitmaken of aanleunen bij het beleidsdomein van de ruimtelijke planning; de vergunningverlening werd binnen deze studie dus niet geanalyseerd. Het timeframe 2018-2024 houdt in dat deze studie enkel een momentopname is van de eerste periode sinds de introductie van de bouwshift (2018), waarbij de toepassing van een aantal type planningsinstrumenten onderzocht werd. Het beleidsdomein is evenwel continue in verdere evolutie, met o.a. als nieuwe mijlpaal, de goedkeuring van de Conceptnota BRV in 2025.

Concreet is de toepassing van de **volgende planningsinstrumenten onderzocht**: de beleidsplannen ruimte (BR), de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP), de versnelde procedure om verouderde voorschriften te herzien i.k.v. ruimtelijk rendement (HOV), de vrijgave van woonreservegebieden via principieel akkoord (PRIAK) of vrijgavebesluit (WRG), en de stedenbouwkundige verordeningen (SVO). Naast deze typische planningsinstrumenten, is ook onderzocht in hoeverre fiscale of financiële reglementen elementen van bouwshift bevatten. Verder is de toepassing van beleidsdocumenten met 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' (BGO) onderzocht als visie op de vergunningverlening, zonder deze praktijk evenwel volledig te inventariseren.

De focus van dit onderzoek ligt qua functies en bestemmingen specifiek op de ontwikkelingen voor **wonen en voor economie**. Immers de stijging in landgebruiken doen zich het sterkst voor binnen die overeenkomstige categorieën (Themarapport bouwshift, 2024). De bijdrage aan - of de contraproductieve werking - van deze instrumenten voor de bouwshift is toegespitst op twee aspecten. Enerzijds behandelt het onderzoek de vraag of deze instrumenten ondersteunend - of net tegenstrijdig zijn - aan de reductie en uiteindelijk stoppen van het **bijkomend ruimtebeslag** tegen 2040. Anderzijds behandelt het onderzoek ook de vraag of de ingezette instrumenten het principe van de **kernversterking** waarmaken, en of ze bedoeld zijn om de ontwikkelingen te sturen naar de goed uitgeruste en bereikbare kernen (of goedgelegen gebieden voor economische ontwikkeling). Aspecten van plaatselijke inrichting en vormgeving zijn hier niet beoordeeld, wel de locatie en aard van de ondernomen actie door gemeente of provincie.

CONCLUSIES OVER HERBESTEMMING TUSSEN OPEN RUIMTE EN WONEN-ECONOMIE

Het onderzoek **inventariseert** de aantallen van de definitief vastgestelde of goedgekeurde instrumenten en selecteert daaruit eerst degene **die impact hebben op verhogen of verminderen van het ruimtebeslag voor wonen of economie ten opzichte van de open ruimte**. Het bekijkt waar eventueel extra gecreëerd ruimtebeslag terecht komt ten aanzien van bestaande Vlaamse kaarten van woonkernen en bedrijventerreinen. Hieraan wordt waar mogelijk een kwantitatieve beoordeling gekoppeld. Het gaat in totaal om een **150-tal ruimtelijke uitvoeringsplannen** die relevante herbestemmingen doorvoeren en een tiental beslissingen tot **vrijgave van woonreservegebieden via PRIAK**. Globaal leidt dit tot de vaststelling dat er meer harde bestemmingen (ca. 540 ha) worden omgezet naar een openruimte bestemming, dan omgekeerd (ca. 330 ha). Er is dus netto een licht positief netto saldo in het voordeel van landbouw- en natuurbescherming.

De **herbestemmingen die ruimtebeslag voorkomen** (hard naar openruimte) betreffen **vooral woonreservegebieden** die werden omgezet naar een bestemming conform het eigenlijk gebruik, bv. landbouw of gemengd openruimtegebied. Wat opvalt is **dat slechts een vijftal gemeentelijke RUP's verantwoordelijk is voor bijna de helft van de totale hoeveelheid** woon(reserve)bestemmingen die

werden omgezet naar een openruimtebestemming. Dit betekent dat enkele RUP's een grote impact hebben in vergelijking met kleinere ingrepen bij andere gemeenten (of geen ingrepen).

Het gros van de **bijkomende harde bestemmingen** komt voort uit ruimtelijke uitvoeringsplannen voor bijkomende **economische activiteit**, een kleiner deel gaat naar wonen. Wat de ligging betreft van dit toekomstig bijkomend ruimtebeslag zijn deze van de provinciale RUP's telkens 'goed gelegen' volgens de globale Vlaamse kaarten. De RUP's opgemaakt door gemeenten zijn echter vaak 'niet goed gelegen'.

In termen van aantallen RUP's, zijn er ongeveer evenveel RUP's die herbestemmen naar openruimte, als er RUP's zijn die openruimte herbestemmen naar harde functies omzetten. Provincies bestemden via RUP's voornamelijk harde bestemmingen bij, wat resulteerde in meer bijkomend ruimtebeslag dan dat er vermeden werd. De principiële akkoorden voor aansnijden woonuitbreidingsgebieden zorgen daarnaast ook voor een bijkomend ruimtebeslag van 30 ha.

De nieuwe beleidskaders vinden we in de **ruimtelijke beleidsplannen (BR)** terug. Van de provinciale plannen waren er eind 2024 drie van de vijf goedgekeurd en de overige twee in ver gevorderde fase. Bij de gemeentelijke beleidsplannen is slechts 5% goedgekeurd en iets meer dan 10% opgestart; een veel lagere planningsactiviteit vergeleken met de provincies. Op vlak van het beperken van het toekomstig ruimtebeslag valt op dat de beleidsplannen wel ingaan op de woonreservegebieden (en hiervoor meestal een beperkend beleid formuleren), maar dat de nodige reductie van andere harde bestemmingen, zijnde woongebieden, woonlinten, economische bestemmingen veel minder aandacht krijgen. Een krimp van de ruimte-inname voor economie wordt binnen enkele provinciale plannen als onwenselijk beschouwd, waardoor er geen vooruitzicht is dat ook daar herbestemd zal worden.

Een **concreet actieplan** om tot een reductie te komen tot 0 ruimte-inname tegen 2040 **ontbreekt overal**; zowel in de provinciale beleidsplannen - die in principe een brugfunctie hebben naar de gemeenten - als in de gemeentelijke beleidsplannen.

Het huidige tempo aan herbestemmingen tot bescherming van de open ruimte – zelfs wanneer de gewestelijke initiatieven (RUP's en WORG's) worden meegeteld – blijft te laag ten opzichte van het door de Taskforce Bouwshift (2021) voorgestelde traject. Om het doel van de bouwshift te behalen, is er dus dringend nood aan een inhaalbeweging. Dit wordt een belangrijk aandachtspunt tot sturing vanuit het Vlaamse beleidskader; deel van het BRV dat midden 2025 een nieuwe start kende met de goedkeuring van de Conceptnota (Vlaamse Regering) en waarin een reductiedoelstelling vooropstelt is tot bevestiging en bescherming van 15.000 ha landbouwgronden en 15.000 ha aan natuur.

CONCLUSIES OVER INSTRUMENTEN GERICHT OP VERDICHTING EN KERNVERSTERKING

Vervolgens inventariseert het onderzoek ook de instrumenten die bedoeld zijn om de **verdichting van het wonen of de bedrijvigheid ruimtelijk te sturen.** Het onderzoek brengt in kaart hoeveel instrumenten er zijn die het woongebied meer in detail 'zoneren' en die woonontwikkelingen aansturen naargelang de ligging van dat woongebied: woonzonerings-RUP's die het woongebied indelen in categorieën, gezoneerde 'bouw'verordeningen, gemeentelijke beleidsvisies op vlak van woningtypes, dichtheden, bouwhoogtes, … die gemeenten beschouwen als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' (BGO). Het gaat (zonder de BGO's) over 201 relevante instrumenten voor wonen en 131 instrumenten voor economie.

Gemeentebrede **woonzonerings-RUP's** die alle kernen afbakenen, lintbebouwing afbakenen of het woongebied indelen in categorieën, zijn in opmars. Opvallend is vooral dat ongeveer **de helft van de stedenbouwkundige verordeningen over woningbouw** zo'n ruimtelijke differentiatie in zich dragen. Steeds meer gemeenten laten de mogelijkheden voor woningtypes, volumes, dichtheden, … afhangen van de ligging ten opzichte van de kernen, stedelijk versus buitengebied, ...

Echter, verordeningen over **financiële lasten of fiscale reglementen** die het bezit of het ontwikkelen van woningen buiten de kernen zwaarder belasten dan kernversterkend gelegen woningen, **werden amper vastgesteld** in de onderzochte periode: deze praktijk vond nog geen ingang.

Het onderzoek inventariseert ook hoeveel **andere RUP's een element van ruimtelijk rendement voor wonen of economie** bevatten, doordat ze bijvoorbeeld economisch bestemde gebieden verder detailleren, of doordat ze één specifieke woonkern of één centrum afbakenen en de inrichting ervan detailleren, of doordat ze projectzones aanduiden. De studie situeert deze ingrepen ten aanzien van de kernen en economische structuur, zonder hier te veel conclusies aan te koppelen. Het is immers niet mogelijk om van dergelijke grote aantallen detaillerings-RUP's in te schatten of ze effectief een verhoging van het ruimtelijk rendement beoogden.

De **procedures om verouderde voorschriften snel te herzien/schrappen,** omdat ze ruimtelijk rendement verhinderen, zijn in principe ook gericht op het bereiken van een hoger ruimtelijk rendement. Uit de situering hiervan blijkt dat deze niet altijd gebruikt worden om het rendement in grotere kernen of op goed gelegen bedrijventerreinen op te drijven, maar ook ingezet worden in kleinere kernen en geïsoleerde bedrijventerreinen. De procedure vindt stilaan ingang maar kent dus niet altijd de ruimtelijke doelstellingen waarvoor ze opgezet was.

Opvallend is ook dat gemeenteraden heel wat beleidsvisies zonder decretaal statuut goedkeuren die zij wensen bekend te maken als '**beleidsmatig gewenste ontwikkeling**'. De zogenaamde BGO's die konden worden geïnventariseerd en die eerder radicaal van aard waren - denk aan bouwstop, bouwpauze of appartementenstop - werden in heel wat gevallen gevolgd door een juridisch kader zoals een beleidsplan ruimte, een verordening of RUP. Of ze werden vervangen door een gezoneerde beleidsvisie die weergeeft waarom/welk type project kan op een bepaalde plek en zo een houvast biedt tot motivering van de omgevingsvergunningen.

Op het vlak van kernversterking zijn de **beleidsplannen** over het algemeen veel concreter dan over de reductie van het planologisch aanbod van 'harde' bestemmingen; zowel de provinciale als de gemeentelijke bevatten doorgaans heldere keuzes m.b.t. het correct versterken van de best uitgeruste kernen en het vermijden van verdichting op andere plaatsen. Vaak worden ook projectgebieden beschreven en aangeduid, worden woonprognoses bekeken en wordt berekend hoe en in welke mate deze kunnen worden opgevangen binnen de kernen.

Het kernversterkend beleid wordt dus wel degelijk doorvertaald in planningsinstrumenten.

GEMEENTELIJKE ACTIVITEIT, BEST CASES EN DREMPELS

Aan de hand van de onderzoeksresultaten stellen we vast dat er **op gemeentelijk niveau weinig planningsactiviteit is**. Eén derde van de 300 gemeenten (inmiddels 285, maar dit onderzoek gebruikte de gemeentegrenzen van 2024) stelden geen enkel voor de bouwshift relevant ruimtelijk instrument vast tijdens de onderzochte periode. Ongeveer de helft van de gemeenten stelde tijdens de onderzoeksperiode geen 'positief' beoordeeld ruimtelijk instrument vast. De RUP-activiteit daalde bovendien sinds 2018. Ook de gemeentelijke beleidsplanning verloopt traag. Vooral kleinere en landelijke gemeenten vallen op door hun lage planningsactiviteit. Ondanks de nood aan reductie van het planologisch aanbod om bijkomend ruimtebeslag te vermijden, blijkt dat op het vlak van bestemmingsplanning, bij twee derde van de gemeenten geen (enkel) initiatief genomen werd tijdens de onderzochte periode. Elke **provincie** stelde instrumenten vast, maar deze dragen vaak niet onmiddellijk bij aan de bouwshift of de effecten ervan zijn **eerder neutraal** te noemen.

Tegelijkertijd stelt het onderzoek vast dat de **lokale ruimtelijke activiteit gestimuleerd wordt door hogere overheden, intercommunales en intergemeentelijke samenwerkingen**. Sommige intercommunales en provincies nemen daarbij een voortrekkersrol op in bouwshift-gerelateerd beleid: zo ondersteunt intercommunale Veneco open-ruimte herbestemmingen van gemeenten,

werkte intercommunale IOK meerdere kernen-RUP's uit, zette de provincie Vlaams-Brabant in op het zoneren via RUP's en verordeningen, en nemen Vlaamse strategische projecten verschillende gemeenten collectief mee in de beleidsaanpak. Beleidsondersteuning van de gemeenten kan dus een verschil maken.

Ondanks de relatief lage gemeentelijke activiteit zijn er wel heel wat 'best cases' op het terrein te vinden, die ook andere gemeenten en provincies kunnen inspireren. In dit rapport zijn een reeks **'best cases'** geselecteerd die inspirerend kunnen werken. Ook hieruit blijkt dat regionale ondersteuning gemeenten sneller aanzet tot de opmaak van instrumenten. In de 'best cases' gaat het bijvoorbeeld over de uitwisseling tussen besturen onder leiding van een intercommunale, de provinciale ondersteuning in strategische gebieden, een Vlaams Strategisch project voor intergemeentelijke gebiedswerking, een intercommunale die een werkwijze promoot bij haar gemeenten ed.

Daarnaast werden ook **verschillende drempels** die zich voordoen tot realisatie van de bouwshift verdiept aan de hand van een experten-sessie. Algemene drempels die ervaren worden, zijn maatschappelijke weerstand en beperkte politieke wil; beperkte gemeentelijke (provinciale) capaciteit zowel inzake personeel als budget (hoge kost van planopmaak en planschade); een rigide planningssysteem met lange herzieningsprocedures, en een gebrek aan bestuurlijke regie. Algemeen wordt de nood aan een helder bouwshift-kader vanuit het Vlaamse niveau aangehaald, dat doorwerkt naar provincies en gemeenten.

Dit onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. Voorliggend deel 1 bevat de resultaten en de bespreking ervan. Het geeft ook een kort overzicht van drempels voor gemeenten en provincies om instrumenten op te maken die bijdragen aan de bouwshift, een aantal interessante cases die verspreid kunnen worden, de eindconclusies en aanbevelingen. Het andere deel – deel 2 technisch rapport – bevat een uitgebreide uitleg over de methodiek van inventarisatie en 'beoordeling' van de instrumenten, de resultaten van de inventarisatie en van de 'beoordeling' van de gevonden instrumenten.

INHOUDSTAFEL

1 Doelstellingen en aanpak van het onderzoek 9
1.1 Doel van het onderzoek 9
1.2 Welke instrumenten en welke periode 9
1.3 Twee aspecten: ruimtebeslag & kernversterking 10
1.4 Details in het technisch rapport 11
1.5 Schematische voorstelling onderzoek & methode 11
2 Draagt het lokale instrumentarium globaal bij tot de bouwshift? 13
2.1 De lokale activiteit gemeten 13
2.2 Globaal effect van lokale instrumenten 13
2.2.1 Herbestemmingen 13
2.2.2 Instrumenten die woongebied gedifferentieerd bekijken of economie sturen 14
3 Resultaten per instrument 15
3.1 Beleidsplannen Ruimte 15
3.1.1 De provinciale beleidsplannen 15
3.1.2 De gemeentelijke beleidsplannen 20
3.1.3 Conclusie – Beleidsplannen Ruimte 26
3.2 RUP's met bestemmingswijzigingen & PRIAK's 27
3.2.1 Ruimtelijke Uitvoeringsplannen die herbestemmen 27
3.2.2 PRIAK's en vrijgavebesluiten woonreservegebieden 47
3.3 Inrichtings-RUP's & herziening oude voorschriften 50
3.3.1 Ruimtelijke uitvoeringsplannen die woonverdichting sturen 50
3.3.2 RUP's die economische bestemmingen detailleren 54
3.3.3 Versnelde herzieningsprocedures van verouderde voorschriften 58
3.4 Extra analyses m.b.t. de RUP's 59
3.4.1 Overlap tussen herbestemmings- en detaillerings-RUP's 59
3.4.2 RUP's die voortkomen uit een planologisch attest 60
3.4.3 RUP's met onteigeningsplannen en rechten van voorkoop 63
3.5 Stedenbouwkundige verordeningen & reglementen 65
3.5.1 Stedenbouwkundige verordeningen (SVO) 65
3.5.2 Belastingreglementen bouwen en onbebouwde percelen, opcentiemen 67
3.6 Andere documenten met 'Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' 68
3.6.1 Beslissingen BGO als opstap naar decretaal onderbouwde plannen 68
3.6.2 Gemeentebrede visie rond woonverdichting met BGO (niet juridisch verankerd) 69
3.6.3 Pauzeknop of (tijdelijk) verdichtingsverbod als BGO 69
3.6.4 Tal van andere documenten met BGO die impact hebben op kernversterking 70
3.7 Vernietigd en geschorst instrumentarium 70
4 Interessante voorbeelden 71
4.1 Moedige keuzes rond potentieel ruimtebeslag 71
4.1.1 De meest opvallende RUP's die herbestemmen naar open ruimte 71
4.1.2 Bestemmingen netjes compenseren 74
4.1.3 Reductieplanning 75
4.2 Verdichting sturen naar juiste plekken: gemeentebreed 76
4.2.1 Cascades en/of combinaties van instrumenten met verordenende voorschriften 76
4.2.2 Verdichting van het woongebied sturen via één verordenend instrument 82
4.2.3 Verdichting van het woongebied in een 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' 82
4.2.4 Flankerend beleid: gezoneerde lastenverordeningen en belastingen of heffingen 85
4.3 Kwalitatieve verdichting binnen woonkern of bedrijventerrein 87
5 Drempels 91
6 Conclusies en aanbevelingen 99
6.1 Conclusies 99
6.1.1 De algemene planningsactiviteit en de beleidsplanning 99
6.1.2 De herbestemmingsopgave en het RUP als herbestemmingsinstrument 100

6.1.3 Instrumentarium tot kernversterking en verhoogd ruimtelijk rendement 102
6.1.4 Governance van de bouwshift 103
6.2 Aanbevelingen 103
6.2.1 M.b.t. de beleidsplanning & governance 103
6.2.2 M.b.t. de herbestemmingsopgave 104
6.2.3 M.b.t. kernversterking 105
6.2.4 M.b.t. de toepassing van planningsinstrumentarium in 't algemeen 105
7 Referenties 107

1 DOELSTELLINGEN EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

1.1 DOEL VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek brengt in kaart in welke mate planningsinstrumenten, opgemaakt op lokaal en provinciaal niveau, **al dan niet bijdragen aan het principe van de bouwshift**, zoals vastgelegd in 2018 in de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (kortweg BRV). Er werd bekeken of deze instrumenten ondersteunend of net tegenstrijdig zijn aan de reductie en uiteindelijk stoppen van het "bijkomend ruimtebeslag". Tevens werd onderzocht of de instrumenten het principe van kernversterking helpen waarmaken: verdichting van het bestaand ruimtebeslag komt terecht binnen de goed uitgeruste en bereikbare kernen (of correct gelegen gebieden voor bedrijventerreinen).
Het onderzoek focust specifiek op de ontwikkelingen voor **wonen en voor economie** die gestimuleerd of gestuurd worden door deze gemeentelijke of provinciale planningsinitiatieven[1].

We brachten de lokale en provinciale initiatieven in kaart sinds de goedkeuring van de strategische visie BRV, zodat de ontwikkelingen kunnen worden gemonitord. Dat betekent niet dat de gemeenten en provincies per se door deze visie werden gedreven om hun planningsinitiatieven te nemen. Ondertussen zijn er bv. al enkele provinciale en gemeentelijke Beleidsplannen Ruimte van kracht. Andere planningsinitiatieven waren dan weer aangezet ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat juridisch gezien nog steeds het Vlaamse beoordelingskader vormt tot het BRV is vastgesteld. We merken graag op dat er ook al vóór de vaststelling van de Strategische Visie BRV, door gemeenten en provincies tal van initiatieven werden genomen die de bouwshift gedachte ondersteunen. Voorliggend onderzoek moet daarom eerder gelezen worden vanuit de vraag "Wat gebeurde er op provinciaal en gemeentelijk niveau **sinds** de Strategische Visie BRV?" dan de vraag "Wat bracht deze visie teweeg?"

1.2 WELKE INSTRUMENTEN EN WELKE PERIODE

We onderzochten een reeks instrumenten, opgemaakt door gemeenten, steden en provincies, die voorzien zijn in de VCRO[2] als planningsinstrumenten:

- **Beleidsplannen Ruimte**, die de structuurplannen vervangen
- **Ruimtelijke Uitvoeringsplannen**, die zowel kunnen herbestemmen als de inrichting regelen
- Twee figuren die het aansnijden van woonreservegebieden regelen, m.n. de ondertussen uitgedoofde figuur van het "principieel akkoord" of **PRIAK**, en de **vrijgavebesluiten** voor woonreservegebieden
- De mogelijkheid om met een **korte procedure verouderde voorschriften** op te heffen of te wijzigen in oudere BPA's en RUP's
- **Stedenbouwkundige verordeningen**

We voegden daaraan nog enkele instrumenten toe, die inhoudelijk verwant zijn aan deze planningsinstrumenten:

- We onderzochten een aantal **belastingreglementen** die impact zouden kunnen hebben op extra ruimtebeslag of kernversterking.

[1] Het was de bedoeling om ook het extra ruimtebeslag voor infrastructuur in kaart te brengen, maar deze bleken moeilijker uit de beschikbare data te distilleren.

- We namen een aantal voorbeelden op van gemeenten die, los van of als voorbereiding tot een decretaal voorzien instrument, een visie opmaakten die ze beschouwen als "**beleidsmatig gewenste ontwikkeling**".

Het **vergunningenbeleid op zich valt buiten de scope van dit onderzoek**. Dus ook de planologische attesten, verkavelingen en hun bijstellingen,… vallen buiten de scope van het onderzoek. Aangezien we toch alle herbestemmings-RUP's bekeken, werd wel in kaart gebracht hoeveel RUP's er het gevolg worden van een planologisch attest, zodat ook de impact van die figuur kan worden ingeschat.

Qua periode voor het onderzoek werd gekozen voor de instrumenten die hun **definitieve vaststelling of goedkeuring kenden tussen 01.06.2018 en 31.12.2024**. De eerste datum valt samen met de verplichting voor een aantal instrumenten om alle gegevens op te nemen in het Vlaamse Digitaal Informatiesysteem of DSI. Deze datum ligt dicht bij de goedkeuring van de Strategische Visie BRV.

1.3 TWEE ASPECTEN: RUIMTEBESLAG & KERNVERSTERKING

We onderzochten de instrumenten op twee aspecten: **ruimtebeslag en kernversterking**.

Een aantal instrumenten vormen het kader voor extra **ruimtebeslag** of vermijden net dat potentieel extra ruimtebeslag kan worden gerealiseerd. Het gaat op visieniveau over Beleidsplannen Ruimte. Qua vergunningenkaders gaat het enerzijds over RUP's die economische of woonbestemmingen omzetten in openruimtebestemmingen, of vice versa. Anderzijds komt hier de vrijgave van woonreservegebied aan bod. We onderzochten 'hoe groot' dit extra of weggenomen ruimtebeslag is qua oppervlakte. We werkten daarbij steeds met de netto **oppervlakte**: met zones waar al feitelijk ruimtebeslag bestaat werd geen rekening gehouden. We hanteerden ook een 'ondergrens': herbestemmingen of vrijgave onder 25 are werden genegeerd. Maar de zones waar extra ruimtebeslag mogelijk werd gemaakt, werden **ook ruimtelijk gesitueerd**. Werd een nieuwe bedrijvenzone bv. gecreëerd bij een logistieke knoop, tegen een bestaand groot bedrijventerrein of tegen een verstedelijkte woonkern? Of lag ze zelfs niet tegen een kleine dorpskern?

Heel wat van de onderzochte instrumenten hebben geen impact op bestemming, maar regelen de inrichting van woongebied of economische zones. Het gaat over RUP's die niet herbestemmen tussen open ruimte en wonen/economie, maar de woonzones of economische gebieden verder detailleren. het gaat ook over alle andere hierboven vermeld instrumenten als verordeningen, belastingreglementen,... Van deze instrumenten werd in kaart gebracht of er indicaties waren voor een **gerichtheid op kernversterking**. Er werd vooral onderzocht in welke mate ze zorgen voor een **ruimtelijke differentiatie** waarbij in bepaalde gebieden een verdichtingsbeleid wordt gevoerd en in andere gebieden niet. Waar zinvol werd ook bekeken waar de vermoedelijke verdichtingsintenties **ruimtelijk gesitueerd** zijn.

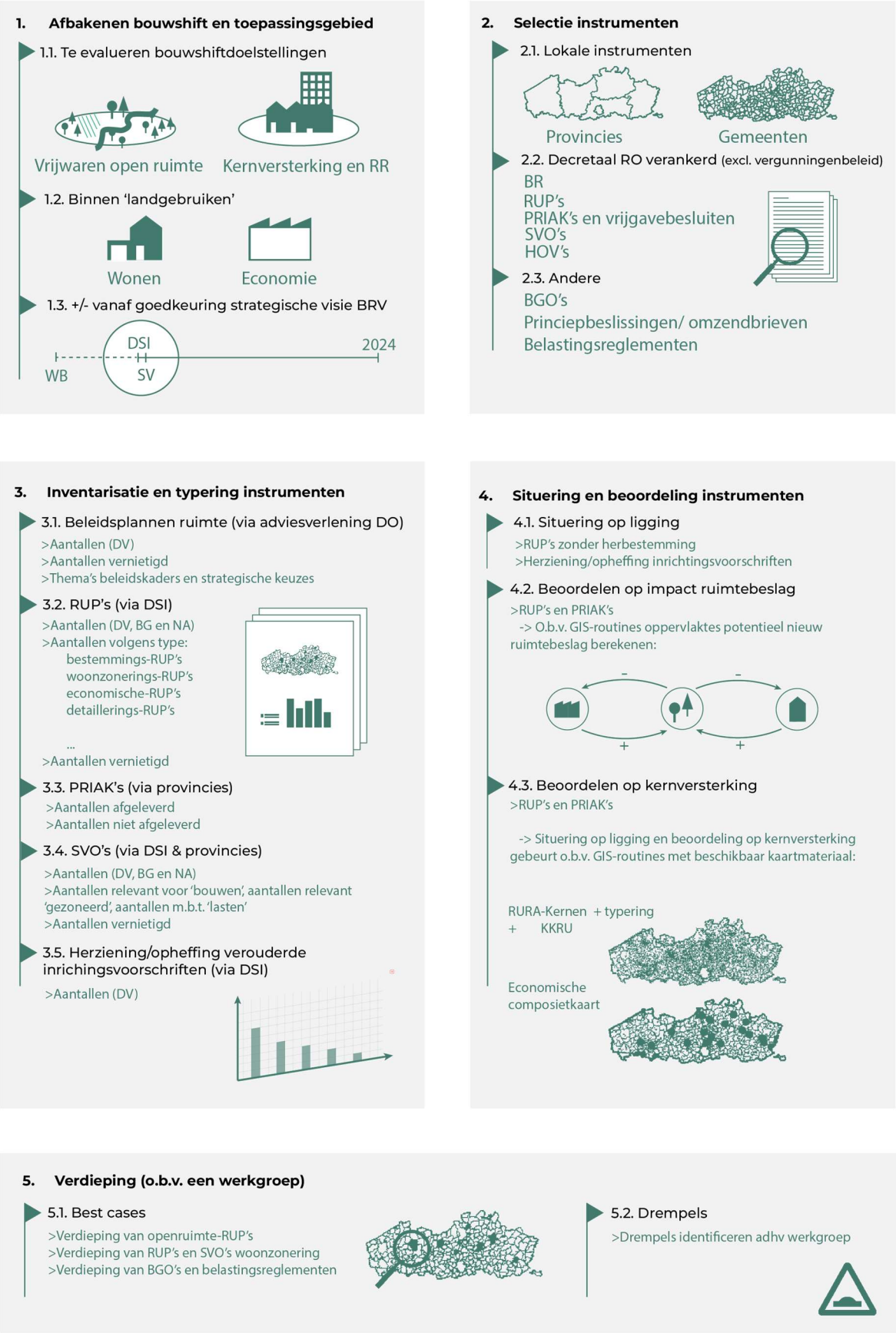
Voor de ruimtelijke situering moest noodgedwongen gewerkt worden met **kaarten die voor heel Vlaanderen uniform** werden opgemaakt, zodat de situering van een RUP in alle provincies op gelijkaardige manier zou gebeuren. Bovendien moesten de kaarten afbakeningen bevatten, zodat kon worden nagekeken of een bepaalde ontwikkeling bv. voorzien was binnen of buiten een kern. Er werd daarom noodgedwongen gewerkt met twee kaarten die suboptimaal zijn als beoordelingskader: de kernenafbakening uit het RURA-rapport bouwshift en een aanvullende kaart met een aantal economische focusgebieden, die uitgelegd wordt in het Technisch Rapport. De selecties en classificaties van kernen en economische focusgebieden in deze kaarten kwamen tot stand via GIS-routines die niet alle lokaal relevante aspecten meenemen in hun afbakening en classificatie. We benadrukken daarom graag uitdrukkelijk het volgende: **bij de beoordeling van de ligging van (zones**

uit) de gemeentelijke en provinciale instrumenten moet de situering als 'goed' of 'slecht' gelegen geïnterpreteerd worden als een ligging ten opzichte van deze suboptimale kaarten, zonder een uitspraak te doen over de wenselijkheid in de realiteit!

1.4 DETAILS IN HET TECHNISCH RAPPORT

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek: de samenvattende resultaten, de lessen die we eruit leren en een aantal interessante en leerrijke voorbeelden. Bij dit rapport hoort een Technisch Rapport dat per instrument beschrijft hoe de inventarisatie is uitgevoerd, hoe de situering en eventuele 'beoordeling' van de instrumenten werd aangepakt. Hier vindt u ook een aantal uitgebreidere overzichten van de relevante instrumenten.

1.5 SCHEMATISCHE VOORSTELLING ONDERZOEK & METHODE



Figuur 1: chronologie en methode van het gevoerde onderzoek

2 DRAAGT HET LOKALE INSTRUMENTARIUM GLOBAAL BIJ TOT DE BOUWSHIFT?

2.1 DE LOKALE ACTIVITEIT GEMETEN

Om een **inschatting** te kunnen maken van de **mate waarin gemeenten een actief ruimtelijk beleid voeren** dat al dan niet bijdraagt aan de realisatie van de bouwshift, werden **alle geïnventariseerde relevante instrumenten per gemeente samen opgeteld**. Deze werden vervolgens ingedeeld in klassen: gemeenten met 0 relevante instrumenten, 1, 2, of 3 of meer. Deze **index** werd daarna gekoppeld aan de **Belfius-clusters** om inzicht te krijgen in de **activiteit van de gemeenten** naargelang hun gemeentetype. Hoewel deze index geen inzicht biedt in de omvang of de daadwerkelijke impact van de gehanteerde instrumenten, biedt ze wel een indicatie waarin gemeenten beleidsmatig actief zijn op het vlak van ruimtelijke ordening.

Gemeenten volgens Belfius clusters	0	1	2	≥ 3	Tot aantal gemeenten
Landelijke gemeenten	26	16	15	8	**65**
Woongemeenten	56	27	20	12	**115**
Kustgemeenten	4	2	0	2	**8**
Verstedelijkte gemeenten	9	7	4	5	**25**
Grootsteden en centrumsteden	2	1	0	10	**13**
Gemeenten met economische aantrekkingskracht	27	18	14	15	**74**

Figuur 2: activiteitsgraad berekend volgens het aantal geïnventariseerde instrumenten per gemeente gekoppeld aan de Belfius-clusters.

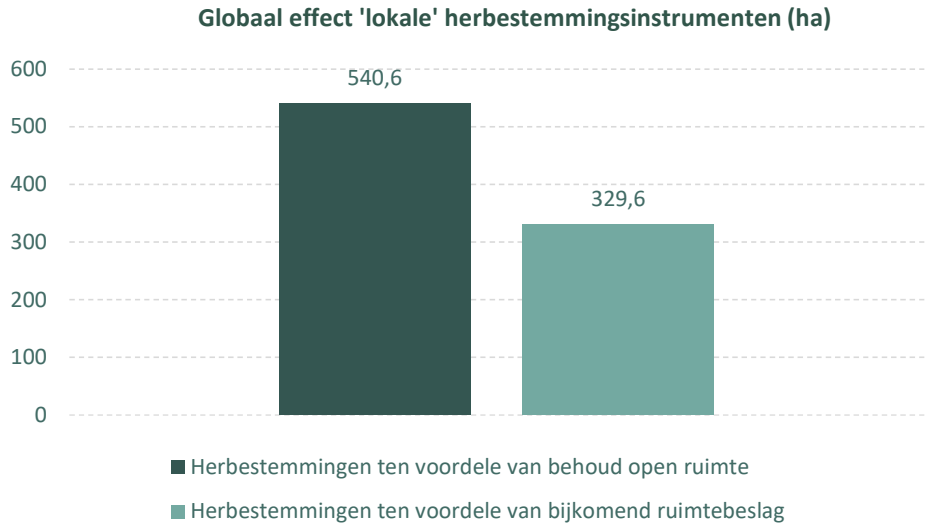
De analyse toont dat grootsteden en centrumsteden de meeste beleidsactiviteit vertonen met een groot deel van de gemeenten die drie of meer relevante ruimtelijke instrumenten hebben opgesteld. **Landelijke gemeenten en woongemeenten hebben daarentegen vaak geen of slechts 1 instrument(en) opgemaakt**, wat wijst op een **passiever beleid**. Gemeenten met economische aantrekkingskracht en verstedelijkte gemeenten vertonen een gemengd beeld. De cijfers tonen een sterke correlatie tussen enerzijds de schaal van de gemeente en anderzijds planningsactiviteit.

2.2 GLOBAAL EFFECT VAN LOKALE INSTRUMENTEN

2.2.1 Herbestemmingen

Allereerst werd het **globaal effect** van de **herbestemmingsinstrumenten** – provinciale en gemeentelijke RUP's, alsook de mogelijkheid tot het aansnijden van een woonreservegebied via principieel akkoord – gesommeerd en in beeld gebracht.

In totaal gaat het over **168 herbestemmingsinstrumenten** die een significante herbestemming inhouden. Deze herbestemmingsinstrumenten hebben samen het volgende resultaat:



Figuur 3: globaal effect van lokale herbestemmingsinstrumenten in hectare[2]

Het globaal effect van de **herbestemmingen naar open ruimte**, en dus het voorkomen van bijkomend ruimtebeslag, bedraagt **540 hectare**. Daartegenover staat dat **330 hectare** werd herbestemd van openruimtebestemmingen (inclusief woonreservegebieden) **naar bestemmingen die aanleiding geven tot bijkomend ruimtebeslag[3]**. Het nettoresultaat voor de onderzochte periode (01.06.2018 – 31.12.2024) is dus gunstig voor de open ruimte: er is meer ruimtebeslag voorkomen dan erbij kwam.

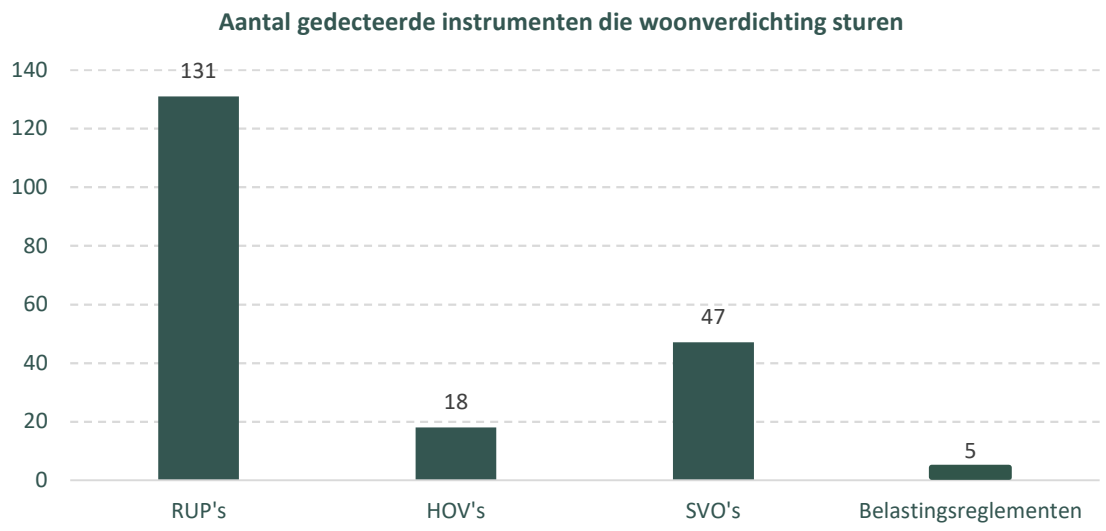
Hoewel er op planningsniveau dus meer ruimtebeslag is voorkomen, dan erbij kwam, is hier toch **een grote implementatiekloof** vast te stellen **tussen hetgeen dat effectief op het terrein gebeurt en hetgeen dat nodig is om de bouwshift te verwezenlijken.**

In het onderzoek van HOGENT-DRUM (2022) werd een simulatie gemaakt van de omvang van de minimale herbestemmingsopgave ter uitvoering van de bouwshift.[4] Deze bedraagt **30.000 ha landbouw- en natuurgronden aan gronden die nog een harde bestemming hebben (meetjaar 2020) en dus herbestemd moeten worden**. Uit deze simulatie blijkt de noodzaak om de nieuwe aansnijdingen maximaal binnen de kernen te houden en het nieuw ruimtebeslag buiten de kernen zo spoedig mogelijk stop te zetten om de ruimtelijke evolutie binnen het reductiepad te kunnen houden. Een geleidelijke herbestemming ten voordele van openruimte van 30.000 ha gronden vergt een reductiesnelheid van gemiddeld zo'n 1.500 ha per jaar (periode 2020-2040). Dit is de totale netto-omvang aan planologische activiteit die nodig is aan gemeentelijke, provinciale en gewestelijke neutralisatie (herbestemmingen, ruilingen, aankopen met herbestemming ed.).

2.2.2 Instrumenten die woongebied gedifferentieerd bekijken of economie sturen

De instrumenten die via inrichtingsvoorschriften, belastingen,… **woongebieden gedifferentieerd bekijken** vinden we bij de inrichtings-RUP's (in woongebied of economische bestemming), de herzieningen en opheffingen van oude inrichtingsvoorschriften i.k.v. ruimtelijk rendement (HOV), de stedenbouwkundige verordeningen (SVO) en sommige belastingreglementen. We komen tot een aantal van **201 relevante instrumenten.** Het aantal van elke soort wordt hieronder getoond.

[2] Deze berekening werd gemaakt op basis van de binnen dit onderzoek relevant geachte bestemmingswissels zoals uitgeschreven in het technisch rapport
[3] Van de 330 ha netto naar hard is ca 35 ha bijkomend hard afkomstig van wrg's die herbestemd zijn naar recreatie en gemeenschapsvoorzieningen. Binnen de gekozen bestemmingswissels werden herbestemmingen tussen recreatie en gemeenschapsvoorzieningen en andere openruimtebestemmingen verder niet onderzocht en meegenomen in de telling.
[4] Lacoere et al, Rapport 1. Ruimtebeslag & Risico op bijkomend ruimtebeslag, 2021.



Figuur 4: aantal instrumenten die woonverdichting sturen per categorie instrument

Wat **detaillering van economische zones** betreft vonden we samen nog eens **131 instrumenten** die indicaties vertonen van het gericht versterken van het economisch gebied: 2 procedures die gericht oude voorschriften wijzigen met een versnelde procedure ('HOV') en een hele reeks inrichtings-RUP's voor economisch bestemde gebieden. (Verordeningen voor winkelgebieden werden niet geïnventariseerd.)

3 RESULTATEN PER INSTRUMENT

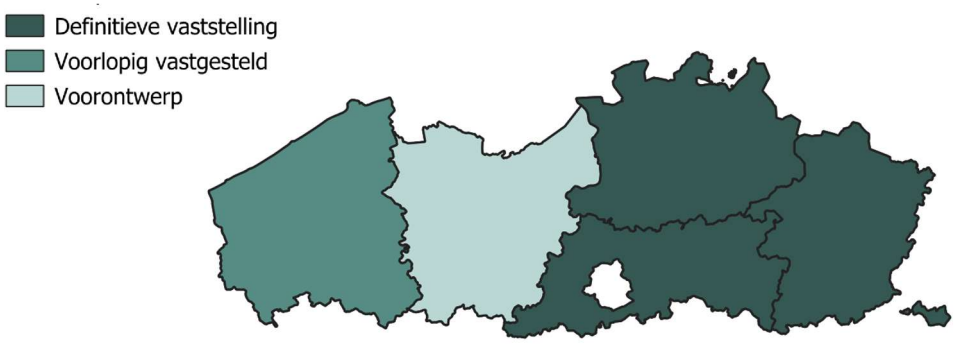
3.1 BELEIDSPLANNEN RUIMTE

De inventarisatie en analyse van de beleidsplannen ruimte geven in de eerste plaats inzicht in het **toekomstige ruimtelijke beleid**: in welke mate onderschrijven de plannen de Vlaamse ambities rond de bouwshift, welke principes en strategieën worden naar voren geschoven, en welke concrete acties willen de gemeenten ondernemen om deze strategieën te realiseren. We onderscheiden hier de provinciale en gemeentelijke plannen[5].

3.1.1 De provinciale beleidsplannen

3.1.1.1 Inventarisatie en status provinciale beleidsplannen

[5] Voor de inventarisatie en methodiek van analyse wordt verwezen naar pagina's 21-24 van het Technisch Rapport



Figuur 5: overzicht van status van provinciale beleidsplannen

Eind 2024 hadden **3 van de 5 provincies** een definitief beleidsplan ruimte. Deze zijn Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg.

3.1.1.2 De provinciale beleidsplannen geanalyseerd

Provinciaal Beleidsplan Vlaams-Brabant (definitief vastgesteld op 19/09/2023)

Analyse voor wonen

Het Beleidsplan Ruimte Vlaams-Brabant kiest vanuit het bouwshiftprincipe **expliciet voor kernversterking** als basis voor toekomstgericht woonbeleid. Woonontwikkeling wordt geconcentreerd in steden en dorpskernen die goed bereikbaar zijn en over voldoende voorzieningen beschikken. Dit alles conform de opgemaakte kernenselectie. Binnen deze kernen wordt ingezet op een kwalitatieve en selectieve verdichting van het bestaande woonweefsel, met aandacht voor leefkwaliteit, diversiteit in het woonaanbod en verweving van functies.

In termen van **acties** stelt de provincie beleidslijnen voor rond kernversterking en ruimtelijk rendement juridisch te verankeren via stedenbouwkundige instrumenten en kernversterkend beleid te ondersteunen bij haar gemeenten. Meer concrete acties worden niet vernoemd.

Tegelijk wil de provincie **het bijkomend ruimtebeslag voor wonen fors beperken** om de open ruimte maximaal te vrijwaren. Nieuwe ruimte-inname voor 'wonen' wordt slechts bij hoge uitzondering toegestaan, en alleen als rendementsverhoging binnen het bestaande weefsel geen alternatief biedt. Buiten de kernen wordt geen verdere verdichting nagestreefd en worden nieuwe verkavelingen, meergezinswoningen of opdelingen van kavels afgeremd.

In termen van **acties** stelt de provincie zeer algemeen haar gemeenten te ondersteunen bij openruimtebeleid en onderzoek te voeren naar instrumenten om ontradend beleid te voeren ten aanzien van het minder goed gelegen juridisch aanbod aan bouwpercelen. Meer concrete acties worden niet genoemd.

Analyse voor economie

De provincie Vlaams-Brabant kiest in haar **economisch beleid resoluut voor ruimte-efficiëntie** in lijn met de bouwshift. Nieuwe economische ruimte wordt enkel uitzonderlijk toegestaan; de focus ligt op het optimaliseren van bestaande bedrijvenzones en verweving van economische functies in steden en dorpen. Ook detailhandel wordt terug naar de kernen geleid om leefbaarheid, bereikbaarheid en ruimtelijk rendement te versterken. Zo wordt economische groei afgestemd op duurzaam en zuinig ruimtegebruik.

In termen van **acties** stelt de provincie gemeenten te ondersteunen bij duurzame versterking van handelskernen, en het optimaliseren van bestaande bedrijventerreinen.

R**uimtelijke uitbreidingen** vormen op middellange termijn de uitzondering en zijn enkel verantwoord wanneer een maatschappelijke ruimtebehoefte is aangetoond en alternatieven via rendementsverhoging niet volstaan.

In termen van **acties** stelt de provincie zeer algemeen haar gemeenten te ondersteunen bij openruimtebeleid en onderzoek te voeren naar instrumenten om ontradend beleid te voeren ten aanzien van het minder goed gelegen juridisch aanbod aan bouwpercelen. Meer concrete acties worden niet genoemd.

Provinciaal Beleidsplan Antwerpen (definitief vastgesteld op 26/10/2023)

Analyse voor wonen

Het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen (PBRA) zet sterk in op **kernversterking** als hefboom voor de bouwshift. Door zuinig en doordacht om te gaan met ruimte, wil de provincie bijkomende ontwikkelingen vooral binnen bestaande kernen opvangen. Kernversterking gaat verder dan enkel verdichten: het draait om kwaliteit, verweving van functies, hergebruik van leegstand, en duurzaam ruimtegebruik. De groeikansen van de kernen zijn conform de opgemaakte kernenselecties en afbakening. Het aansnijden van woonreservegebieden blijft een uitzondering en hangt af van het type kern alsook de argumentatie die kan voorgelegd worden.

In haar **acties** stelt de provincie Antwerpen haar gemeenten te ondersteunen bij het uitwerken van een kernversterkend beleid. Ze doet dit door relevante informatie en cijfers te verzamelen, deze toegankelijk te maken en in dialoog te gaan met lokale besturen.

De provincie Antwerpen ondersteunt de Vlaamse doelstelling om het **dagelijks bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 tot nul te herleiden**. Om bijkomend ruimtebeslag voor wonen te vermijden stelt de provincie verschillende strategieën voor: het wonen buiten kernen afremmen, strikte voorwaarden voor het aansnijden van woonuitbreidings- of reservegebieden (alleen als uitzonderingsregel); bebouwing op slecht gelegen greenfields wordt actief ontraden; er wordt ingezet op ontsnippering van de open ruimte via herbestemming, ontdichting en functiewijzigingen. Tegelijk zoekt de provincie naar manieren om ontwikkelingen op strategische locaties te koppelen aan het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod.

Wat de **acties** betreft is de provincie bereid om planningsprocessen op te starten voor het herbestemmen van woonreservegebieden, mits er voldoende bovenlokale motivering is en de betrokken gemeente dit ondersteunt. Hiervoor wil ze ook gebruik maken van het bouwshiftfonds. Tot slot wil de provincie planbaten inzetten voor projecten die bijdragen aan het beperken van ruimtebeslag en het realiseren van een beter functionele ruimte-invulling.

Analyse voor economie

De provincie Antwerpen zet in op **ruimtelijk rendement** door economische functies te bundelen in goed gelegen kernen. Wonen, werken en detailhandel worden er verweven om open ruimte te sparen en levendige kernen te creëren. Detailhandel krijgt voorrang in afgebakende kernwinkelgebieden, en verweefbare bedrijven worden gestimuleerd in de kern, terwijl bedrijventerreinen voor niet-verweefbare functies worden voorbehouden. Ook bestaande bedrijventerreinen worden efficiënter benut.

Qua **acties** start de provincie voorbeeldprojecten op om verweefbare bedrijvigheid in kernen te stimuleren. Gemeenten worden gevraagd hun economische ruimte te evalueren en een bijhorende visie uit te werken.

Wat betreft **bijkomend ruimtebeslag** voor economische activiteiten wil de Provincie Antwerpen nieuwe bestemmingen zoveel mogelijk vermijden. Extra ruimte voor bedrijvigheid komt enkel in aanmerking wanneer er een duidelijke ruimtelijke meerwaarde is, bijvoorbeeld via herstructurering van bestaande terreinen of als compensatie voor slecht gelegen zones. Tegelijk is de provincie terughoudend om bestaande economische bestemmingen volledig te schrappen, al kan compensatie op andere locaties – ook binnen het huidige ruimtebeslag – wel.

Wat betreft de **acties** zal de Provincie richtlijnen opmaken voor kwaliteit en ruimtelijk rendement op bedrijventerreinen, en ontwikkelt ze een systeem voor economisch ruimtemanagement om het vraag- en aanbodspectrum beter in kaart te brengen. Daarbij wordt samengewerkt met gemeenten, terreinbeheerders en private partners. Tot slot monitort de provincie actief de hoeveelheid bestemde economische ruimte om het evenwicht te bewaken.

Provinciaal Beleidsplan Limburg (definitief vastgesteld op 21/02/2024)

Analyse voor wonen

De provincie Limburg sluit zich aan bij de Vlaamse bouwshiftdoelstelling van **kernversterking**. De provincie zet in op herontwikkeling, verdichting en verweving binnen het bestaande ruimtebeslag.
Binnen de kernen zijn herbestemmingen mogelijk, zolang ze passen binnen het strategisch locatiebeleid en leiden tot ruimtelijke meerwaarde. Het gros van de woninggroei wordt toegewezen aan bovenlokale kernen conform de kernenselectie. Buiten de kernen wordt geen bijkomend juridisch woonaanbod meer gecreëerd.

De **acties** die de provincie wil ondernemen, zijn het verankeren van de afbakening van de bovenlokale kernen via een provinciaal RUP tegen uiterlijk tegen eind 2030. Verder wenst de provincie zelf werk te maken van het versterken van haar bovenlokale kernen en de leefkwaliteit van al haar kernen te verhogen via ondersteunende acties richting haar gemeenten. Aan de hand van het afwegingskader “woonontwikkelingen” zal de provincie bij eigen RUP’s en in de advisering van gemeentelijke plannen nader bekijken of nieuwe woongebieden via herbestemmingen aangesneden kunnen worden. Zo hoopt de provincie een selectieve en kerngerichte woonontwikkeling te ondersteunen.

De provincie sluit zich aan bij de Vlaamse ambitie om het **bijkomend ruimtebeslag** tegen 2040 tot nul te herleiden, en wenst in te zetten op het terugdringen van het juridisch aanbod voor wonen. Nieuwe ruimte-inname wordt vermeden via gerichte RUP’s met herbestemmingen van ongewenste harde

bestemmingen. Tegelijk wilt de provincie een positief openruimte beleid voeren, waarbij bij ruiloperaties en herontwikkelingen gestreefd wordt naar een positieve ruimtebalans voor landbouw, natuur en bos. De provincie mikt hier meer specifiek op o.a. de openruimteschakels.

Met de genoemde **acties** wil de provincie harde bestemmingen omzetten naar openruimtebestemmingen. Dit gebeurt via provinciale RUP's, ondersteund door een fonds, en wordt driejaarlijks geëvalueerd op provinciaal niveau. Daarnaast remt de provincie woonontwikkelingen buiten kernen af via stedenbouwkundige verordeningen en past ze het afwegingskader "woonontwikkelingen" toe bij de beoordeling van nieuwe RUP's, waarbij buiten kernen geen nieuwe omzettingen ten koste van openruimte voor wonen mogen plaatsvinden.

Analyse voor economie

De provincie Limburg wil inzetten op een **efficiënter gebruik** van bestaande ruimte, verweving van functies en planologische ruil. Ze streeft ernaar om bedrijvigheid zoveel mogelijk op goed gelegen locaties te concentreren en verweefbare bedrijven en andere commerciële activiteiten (winkelshift) te integreren in stads- en dorpskernen, zodat bedrijventerreinen worden gevrijwaard voor niet-verweefbare functies. Nieuwe economische ruimte kan enkel nog worden ontwikkeld via herstructurering, verdichting of ruiloperaties binnen of tussen bestaande bestemmingen, zodat de ruimtebalans niet stijgt. Tegelijk stimuleert de provincie ruimtelijk-economische clusters op strategische locaties met goede multimodale ontsluiting.

De **acties** die de provincie wil ondernemen, zijn het opzetten van begeleidingstrajecten voor economische verweving, het verbeteren van ruimtelijk rendement op bedrijventerreinen via RUP's en sensibilisering, en het ondersteunen van gemeenten bij herstructurering en intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast actualiseert ze de RuBeLim-studie om strategische werklocaties gericht te sturen.

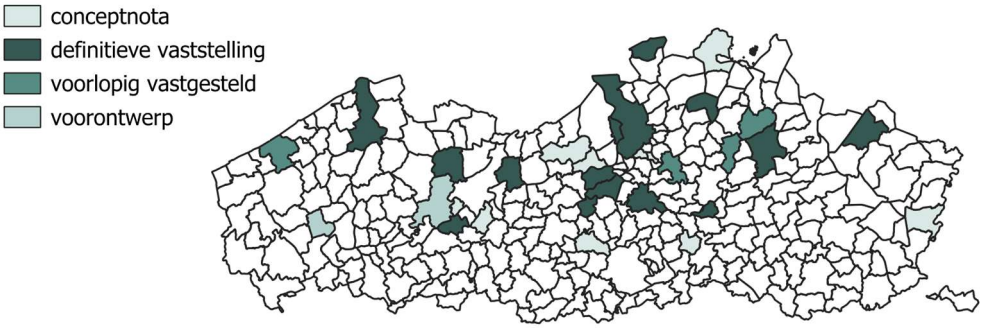
De provincie Limburg wil het **bijkomend ruimtebeslag** voor economische functies beperken door nieuwe ruimte-inname te vermijden en maximaal in te zetten op hergebruik, optimalisatie en herbestemming. Slecht gelegen juridisch aanbod worden planologisch herbestemd naar openruimtebestemmingen, terwijl nieuw economisch aanbod enkel nog mogelijk is via ruil op betere locaties (potentieel ook binnen bestaand ruimtebeslag). De totale ruimtebalans mag daarbij niet stijgen: bij ruil wordt uitgegaan van 10% minder ruimtegebruik. Tegelijk verhoogt de provincie het ruimtelijk rendement op goed gelegen terreinen via verdichting, inbreiding en activering van onderbenutte gronden. Zo draagt het economisch beleid rechtstreeks bij aan de bouwshift en de bescherming van open ruimte.

De **acties** die de provincie wil ondernemen, zijn het opmaken van provinciale RUP's om slecht gelegen bedrijventerreinen te herbestemmen naar open ruimte. Dit gebeurt bij voorkeur via planologische ruil, gekoppeld aan nieuwe strategische bestemmingen op beter gelegen locaties. De provincie voert hiervoor gebiedsgericht onderzoek uit en stelde reeds een lijst op met potentiële locaties waar een herbestemming te overwegen is.

3.1.2 De gemeentelijke beleidsplannen

3.1.2.1 Inventarisatie gemeentelijke beleidsplannen

Status beleidsplan

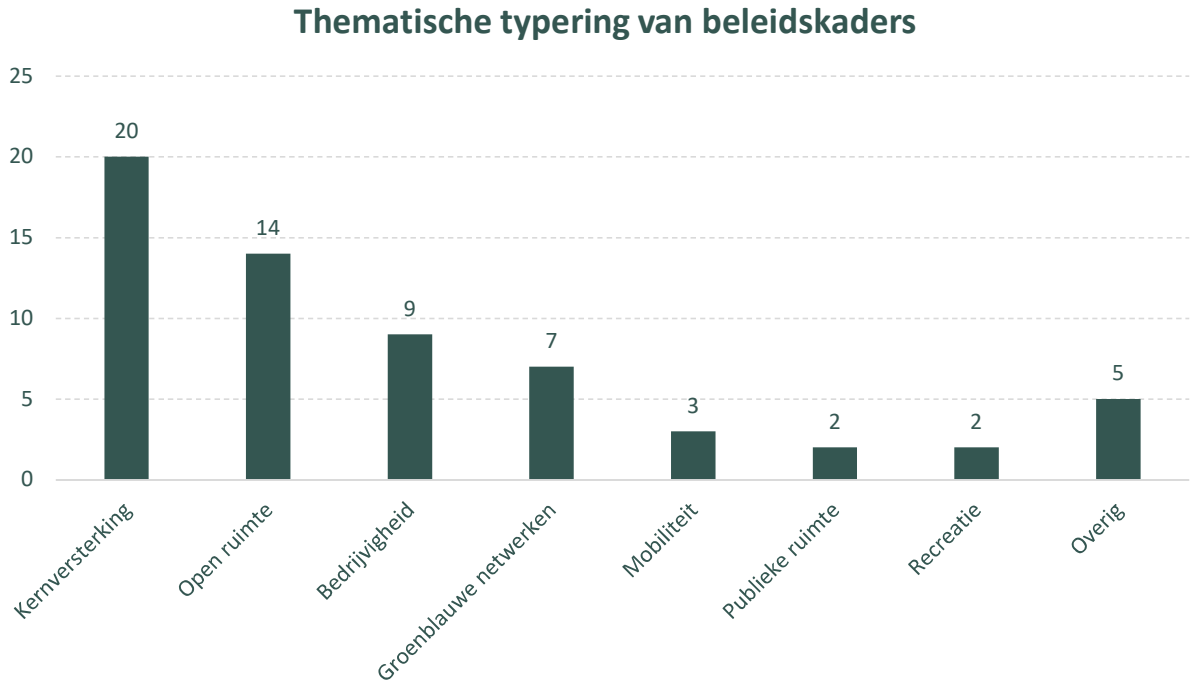


Figuur 6: overzicht van status van gemeentelijke beleidsplannen

Eind 2024 hadden **15 gemeenten een definitief vastgesteld beleidsplan ruimte**. 4 gemeenten hebben een voorlopig vastgesteld beleidsplan, 2 beschikken over een voorontwerp en 12 gemeenten maakten een conceptnota op. Dit betekent dat **33 gemeenten inmiddels de procedure tot opmaak van een beleidsplan ruimte hebben opgestart.** Wetende dat de decretale verankering van beleidsplanning reeds dateert van 2017, en het uitvoeringsbesluit dat de procedure vastlegt in 2018 werd goedgekeurd, lijkt de beleidsplanning traag op te starten.

Om een eerste inzicht te krijgen in de thematische lijnen van de beleidsplannen worden de **beleidskaders** van definitieve beleidsplannen, alsook voorlopig definitief vastgestelde beleidsplannen **thematisch getypeerd**. De doorlooptijd van een beleidskader is geschat op 10 à 15 jaar. Het zal dus grotendeels op basis van deze beleidskaders zijn dat de bouwshift bewerkstelligd zal moeten worden.

Wat opvalt in de typering van de beleidskaders is dat het principe van de bouwshift als dusdanig wel degelijk ingang vindt in de gemeentelijke beleidsplanning. Het **gros van de gemeenten** maakt zo een **beleidskader op dat zich richt op 'kernversterking'** of beter het kanaliseren van (voornamelijk woon)programma op goed gelegen plekken, alsook een **beleidskader** dat zich richt op het **vrijwaren van de open ruimte**. Daarnaast zijn ook thema's als groenblauwe netwerken en bedrijvigheid veelvoorkomend. Afhankelijk van de insteek liggen deze ook in het verlengde van de bouwshiftlogica. Zo behandelen vele beleidskaders omtrent bedrijvigheid tevens het bestaand nog niet ingenomen juridisch aanbod aan bedrijvigheid en doen ze uitspraken over het verhogen van het ruimtelijk rendement binnen bestaande bedrijventerreinen en het verweven van bedrijvigheid in kernen. Ook de beleidskaders groenblauwe netwerken behandelen vaak planologische openruimte vraagstukken.



Figuur 7: overzicht van thematische typering van gemeentelijke beleidskaders (de definitief vastgestelde en voorlopig vastgestelde beleidsplannen werden hierin meegenomen)

3.1.2.2 De gemeentelijke beleidsplannen geanalyseerd – wonen

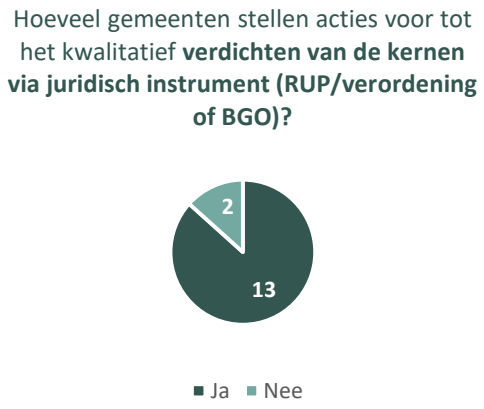
Alle gemeenten spreken zich in hun strategische visie **positief uit t.a.v. kernversterking** en het verhogen van het ruimtelijk rendement op de juiste plaatsen. Alle gemeenten spreken zich tevens **positief uit t.a.v. het beperken van het bijkomend ruimtebeslag**. De specifieke ambitie tot het beperken van het bijkomend ruimtebeslag tot 0 ha in 2040 wordt weliswaar niet altijd expliciet overgenomen. Zo worden de doelstellingen vaak weinig SMART omschreven.

Binnen alle beleidsplannen worden de **kernen ruimtelijk afgebakend ter verdichting. Afhankelijk van beleidsplan tot beleidsplan wordt dit uitvoeriger gedaan, vaak krijgen de kernen elk ook een typering toebedeeld.**

Aan deze kernen worden doorgaans doelstellingen gekoppeld, die vaak variëren afhankelijk van het type kern (hoofkern, dorpskern…). Dit kan onder andere betrekking hebben op het bestendigen, verdichten of andere vormen van ontwikkeling. Vaak worden hierbij streefdichtheden vastgesteld, evenals het aantal te realiseren wooneenheden of een percentage van de verwachte toekomstige ruimtevraag dat binnen de kern moet worden opgevangen. Binnen de kernen worden vaak ook strategische projectzones aangeduid. Het afbakenen van kernen is een belangrijke techniek om een bouwshift te realiseren. Het is echter van belang te benadrukken dat de wijze waarop een kern wordt afgebakend, invloed kan hebben op de mogelijkheid om percelen te bebouwen die op dit moment nog geen ruimtebeslag kennen.

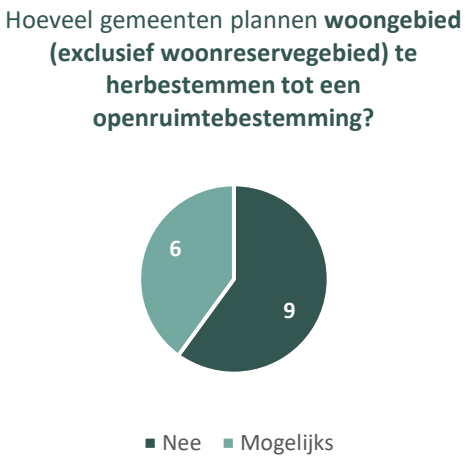
Alle beleidsplannen stellen expliciet dat **verdere verdichting en uitbreiding buiten de kernen**, met name verspreide bebouwing en binnen woonlinten, **niet gewenst** is. Tegelijk geven heel wat beleidsplannen wel aan dat ze weinig handvaten hebben om hier iets tegen in te brengen, met name als het gaat over zonevreemde functiewijzigingen en woonpercelen binnen linten.

Wanneer de acties met betrekking tot wonen worden bekeken, blijkt dat **13 van de 15 gemeenten expliciet stellen hun kernafbakening en verdichtingsdoelstellingen te willen omzetten naar** een juridisch instrument of een beleidsmatig gewenste ontwikkeling (BGO).



Figuur 8: cirkeldiagram met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan voorstellen om hun kernafbakening en verdichtingsopgaves te vertalen naar een juridisch instrument

Vervolgens is nagegaan hoe de gemeenten staan t.a.v. hun **planologisch aanbod**. Alle 15 gemeenten wensen **geen bijkomende open ruimte voor wonen aan te snijden**. Dit vaak vanuit de conclusie dat er reeds sprake is van een planologisch overaanbod. Wanneer het gaat over **overtollig woonaanbod** (exclusief woonreservegebied) dan zijn er binnen **9 van de 15 beleidsplannen geen indicaties tot het herbestemmen van dit aanbod tot de bescherming van de aanwezige openruimte**.



Figuur 9: cirkeldiagram met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan voorstellen om woongebied te herbestemmen naar openruimte

6 van de 15 beleidsplannen laten dit in het midden en stellen dit mogelijks te doen. Vaak worden hieraan vragen gekoppeld richting de hogere overheid naar meer steun of om de planschaderegeling te herzien of extra middelen te voorzien.

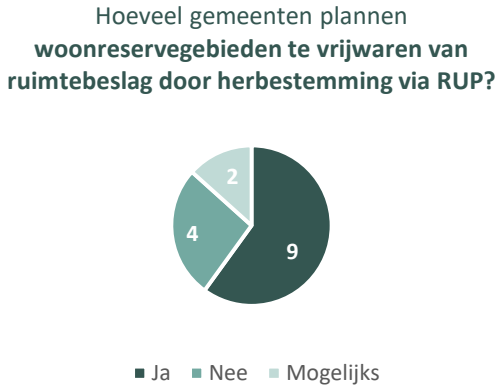
Wat de **woonreservegebieden betreft** onderzoekt elk beleidsplan de ligging van woonreservegebieden en in welke mate het wensbaar het is om deze te aan te snijden. **Drie gemeenten** geven aan dat zij nog **woonreservegebieden wensen aan te snijden**. 6 gemeenten laten dit in het midden. Echter, wat wordt voorgesteld betreft vaak (kleine) gedeeltelijke aansnijdingen die door de beleidsplannen als goed gelegen worden geacht. Dit wordt vaak ook gekoppeld aan

bijkomende principes zoals het deels aansnijden en deels herbestemmen van éénzelfde woonreservegebied. Het gros van de gemeentelijke plannen stellen geen woonreservegebied aan te snijden.

Wanneer wordt nagegaan hoeveel beleidsplannen als doel stellen **woonreservegebieden te herbestemmen naar open ruimte** dan zijn dat er **10 van de 15**. 5 beleidsplannen doen hier geen uitspraken over of wijzen op het decreet woonreservegebieden (de stolp) die de gebieden voorlopig beschermt.

Figuur 10 en 11: cirkeldiagrammen met de vragen hoeveel gemeenten in hun beleidsplan voorstellen om woonreservegebied te herbestemmen naar openruimte, alsook met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan stellen nog woonreservegebied te ontwikkelen.

Wanneer de acties met betrekking tot het al dan niet herbestemmen worden bekeken, blijkt dat **9 van de 15 gemeenten effectief herbestemmingen wensen door te voeren van woonreservegebied richting open ruimte.** Dit vaak specifiek gericht op een woonreservegebied of als deel van een potentieel openruimte-RUP. Wat betreft herbestemmingen van reeds woongebied (geen woonreservegebied) valt er weinig af te leiden uit de acties. De nadruk ligt duidelijk op het juridisch potentieel binnen woonreservegebieden.



Figuur 12: cirkeldiagram met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan acties voorstellen woonreservegebied te herbestemmen naar openruimte

<u>Tussentijdse conclusie – deel wonen</u>

Wat het wonen betreft stellen **alle gemeenten de principes van kernversterking te onderschrijven**. Dit wordt vertaald in een strategie van het **afbakenen van kernen** en daaraan **doelstellingen aan**

koppelen die aangeven welke ambitie tot verdichting er binnen een bepaalde kern gerealiseerd moet worden. Echter, ook binnen de kernen ligt nog heel wat open ruimte. Dergelijke verdichtingsstrategie via inbreiding brengt dus hoe dan ook bijkomend ruimtebeslag met zich mee. De meeste beleidsplannen stellen vervolgens voor dit te vertalen in een juridisch instrument.

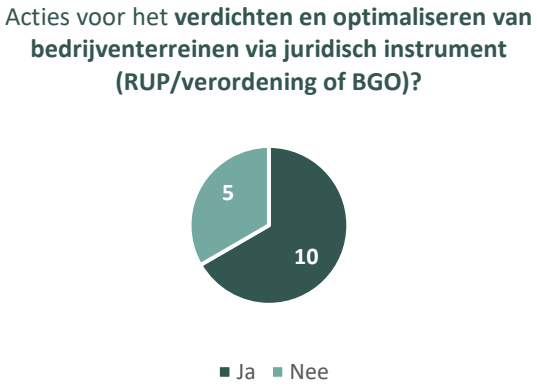
Wat het planaanbod betreft valt op dat gemeenten stellen geen bijkomende open ruimte aan te snijden. Integendeel, vele gemeenten zijn van plan een **terughoudend beleid** te voeren t.a.v. hun **woonreservegebieden** en wensen deze vaak zelfs te herbestemmen tot een openruimtefunctie. Slechts enkele gemeenten geven aan nog woonreservegebieden te ontwikkelen. Wat tevens opvalt is dat gemeenten niet stellen het bestaand volwaardig woonaanbod te herbestemmen naar open ruimte.

3.1.2.3 De gemeentelijke beleidsplannen geanalyseerd – economie

Wat economie betreft wilt het gros van de gemeenten het **ruimtelijk rendement van hun bestaande bedrijventerreinen gaan verhogen** om bijkomend economisch aanbod een plaats te geven[6]. Daarnaast stellen alle gemeenten ook **bedrijvigheid en commerciële activiteiten ook actief te verweven in hun (best gelegen) kernen**.

Figuur 13: cirkeldiagram met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan plannen hun bedrijventerreinen te intensiveren en verdichten

10 van de 15 gemeenten stellen in hun actieplan dan ook voor hun visie op bedrijvigheid te vertalen in een juridisch instrument om verdichting en optimalisering van bestaande bedrijventerreinen te bewerkstelligen.



[6] Er wordt telkens abstractie gemaakt van de specifieke ruimtelijke context binnen een gemeente. Zo is er in een gemeente als Tremelo geen sprake van (grootschalige) bedrijventerreinen, bijgevolg scoort dit beleidsplan negatief op deze vraag.

Figuur 14: cirkeldiagram met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan acties voorstellen tot het opmaken van een juridisch instrument om hun bedrijventerreinen verder te intensiveren en verdichten

Vervolgens wordt nagegaan hoe de gemeenten staan t.a.v. hun planologisch aanbod. Uit de analyse blijkt dat **13 gemeenten geen openruimtebestemmingen zullen aansnijden voor bijkomend economisch aanbod**. De 2 gemeenten die aangeven wel nog bijkomende ruimte aan te snijden voor economie, stellen beide dat dit het gevolg is van de slechte ligging van hun huidig niet ingenomen juridisch economisch potentieel dat ze willen compenseren.

Omgekeerd stelt het gros van de gemeenten geen economisch aanbod te herbestemmen naar een openruimtebestemming. 2 gemeenten stellen dit wel te doen.

Figuur 15 en 16: cirkeldiagrammen met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan plannen nog openruimte te herbestemmen voor economie, alsook de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan stellen planologisch economisch aanbod te herbestemmen naar open ruimte

Bovenstaande analyse herhaalt zich ook in de acties.

<u>Tussentijdse conclusie – deel economie</u>

Gemeenten willen sterk inzetten op het optimaliseren van bestaande bedrijventerreinen en wensen bedrijvigheid te integreren in goed gelegen kernen. De meeste plannen vermijden bijkomend ruimtebeslag voor economische functies, maar herbestemming van bestaand economisch gebied naar open ruimte blijft uitzonderlijk. De focus ligt duidelijk op intensiever ruimtegebruik, niet op het terugnemen van planologisch aanbod.

3.1.2.4 Vragen naar de hogere overheid

In de beleidsplannen worden ook expliciete vragen en bezorgdheden geuit richting de hogere overheden, in het bijzonder de Vlaamse Overheid. Twee thema's komen daarbij herhaaldelijk aan bod:

- **Ondersteuning bij de herbestemmingsopgave in het kader van de bouwshift**
  In 10 van de 15 beleidsplannen wordt uitdrukkelijk gevraagd naar meer ondersteuning bij de herbestemmingsopgave die voortvloeit uit de bouwshift. Deze vraag wordt op verschillende manieren geformuleerd. Sommige lokale besturen pleiten voor een herziening van de nieuwe planschaderegeling zoals voorzien in het Instrumentendecreet. Andere vragen om bijkomende Vlaamse middelen, een verbeterd instrumentarium of meer Vlaamse planningsinitiatieven.

- **Verstrengd beleid rond zonevreemde functiewijzigingen**
  In 11 van de 15 beleidsplannen wordt nadrukkelijk gevraagd naar een strikter beleid met betrekking tot zonevreemde functiewijzigingen, als maatregel tegen het oneigenlijke gebruik van landbouwgebied.

Ook de provincies, met name **Antwerpen en Limburg**, richtten gelijkaardige vragen richting de Vlaamse overheid.

3.1.3 Conclusie – Beleidsplannen Ruimte

Eind 2024 hadden **3 van de 5 provincies** een goedgekeurd beleidsplan en waren de andere 2 in een vergevorderde fase. Op gemeentelijk niveau blijft de activiteit echter achter: iets meer dan **5%** van de plannen is definitief vastgesteld, en iets meer dan **10%** van de gemeenten zijn opgestart. Dit toont aan dat de implementatie lokaal trager verloopt.

De plannen zetten sterk in op **kernversterking** en het beperken van bijkomend ruimtebeslag. Vooral de **woonreservegebieden** krijgen aandacht, waarbij vaak een terughoudend beleid wordt voorgesteld. Toch valt op dat het **overtollige juridisch aanbod voor wonen en economie** amper of veel minder worden aangepakt. Bovendien lijken enkele provinciale plannen eerder gericht op het behoud of de uitbreiding van economische ruimte, waardoor de ambitie tot planreductie wordt afgezwakt.

Cruciaal is dat een **concreet pad naar nul ruimte-inname tegen 2040** ontbreekt. Dat is deels te verklaren doordat het Vlaamse beleidskader hierover nog niet volledig was uitgewerkt, maar het benadrukt ook dat er nood is aan meer **sturend beleid, juridische verankering en financiële ondersteuning** vanuit hogere overheden.

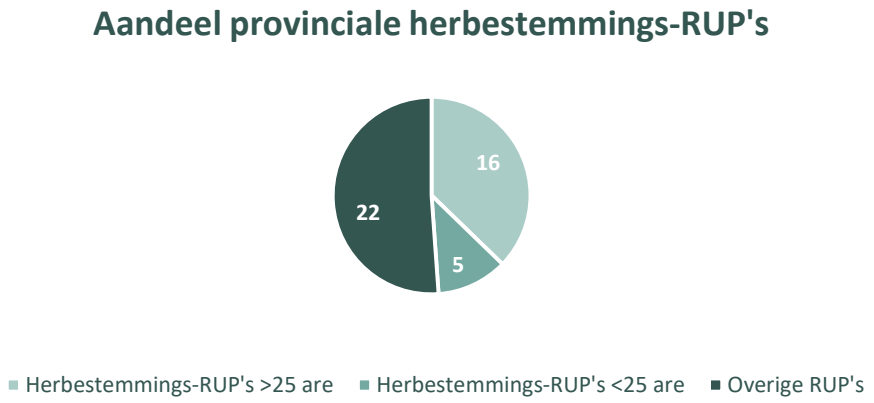
3.2 RUP'S MET BESTEMMINGSWIJZIGINGEN & PRIAK'S

3.2.1 Ruimtelijke Uitvoeringsplannen die herbestemmen

3.2.1.1 De provinciale herbestemmings-RUP's

Inventarisatie[7] relevante provinciale herbestemmings-RUP's

Van de **43 onderzochte provinciale RUP's** werden er **16** geïdentificeerd als **relevante herbestemmings-RUP's**, wat betekent dat zij een significante netto herbestemming doorvoeren van meer dan 25 are per plan. Dat komt neer op iets meer dan een derde van de totaal opgemaakte hoeveelheid aan provinciale RUP's. Naast de 16 relevante herbestemmings-RUP's werden tevens 5 RUP's vastgesteld die eveneens herbestemmingen bevatten, maar dan voor een netto-oppervlakte kleiner dan 25 are.



Figuur 17: cirkeldiagram met aantallen RUP's per categorie: herbestemming >25are, herbestemming <25 are, RUP's die geen herbestemming doorvoeren

De provinciale herbestemmings-RUP's tussen economie en open ruimte

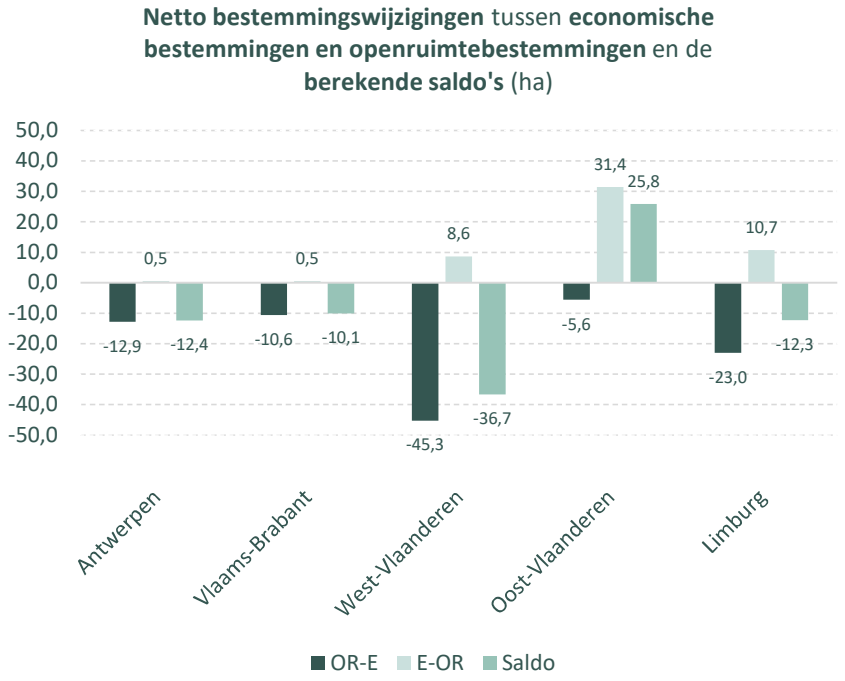
Voor de provinciale **RUP's die netto herbestemmen[8] tussen economie en open ruimte**, werden de volgende resultaten vastgesteld. Het saldo geeft telkens aan hoeveel openruimte er netto verloren is gegaan of net gewonnen is ten opzichte van de herbestemmingen naar economische functies.

	OR < Ec	Ec < OR	Saldo
Antwerpen	12,9	0,5	-12,4
Aantal RUP's	3	1	
Vlaams-Brabant	10,6	0,5	-10,1
Aantal RUP's	4	1	
West-Vlaanderen	45,3	8,6	-36,7
Aantal RUP's	2	2	
Oost-Vlaanderen	5,6	31,4	25,8
Aantal RUP's	1	1	
Limburg	23,0	10,7	-12,3
Aantal RUP's	3	1	
Vlaanderen	97,4	51,7	-45,7

[7] Voor de methodiek van inventarisatie wordt verwezen naar pagina's 36 en 37 van het Technisch Rapport

[8] Met netto-herbestemmen wordt berekend hoeveel de oppervlakte van de herbestemming bedraagt min het bestaande ruimtebeslag. Op die manier wordt meer gedetailleerd in kaart gebracht hoeveel ruimtebeslag er nu exact wordt voorkomen of bijkomt door herbestemming. De cijfers zijn dus het resultaat van deze methode. Meer info kan teruggevonden worden in het Technisch Rapport op pagina's 38-41.

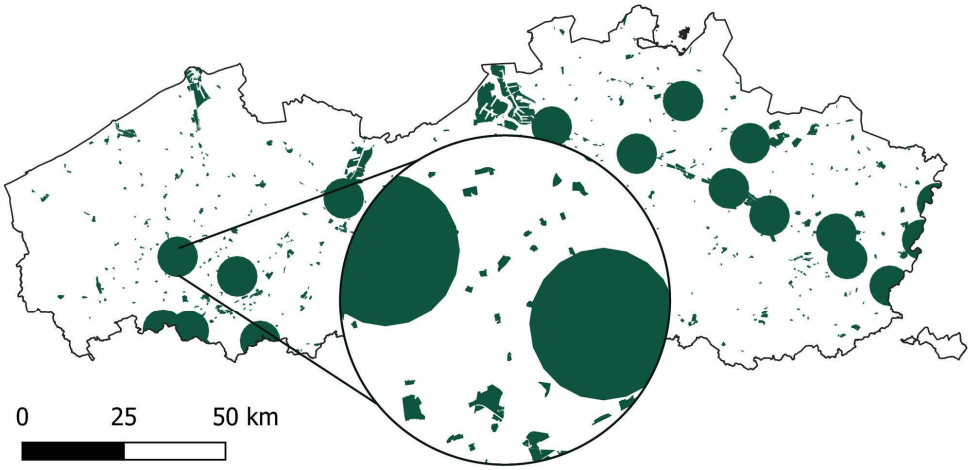
Figuur 18: hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door provinciale RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (Ec). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar economische bestemming werd omgezet.



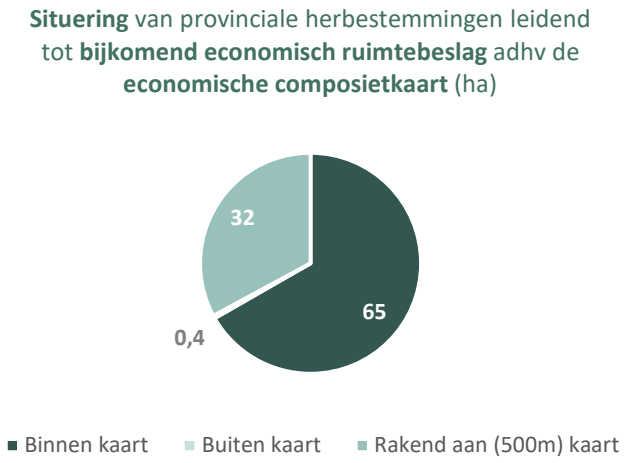
Figuur 19: staafdiagram van hoeveelheden hectares van netto-bestemmingswijzigingen door provinciale RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (E). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar economische bestemming werd omgezet.

Uit de analyse van bovenstaande RUP's blijkt een **duidelijke tendens waarbij open ruimte plaats maakt voor economische ontwikkeling**. In totaal werd door de provincies voor **bijna 100 hectare aan openruimtebestemmingen (of woonreservegebied) netto herbestemd ten gunste van economie,** terwijl slechts iets meer dan 50 ha in de omgekeerde richting werd herbestemd. Dit resulteert in een **negatief saldo van iets meer dan 40 hectare openruimteverlies**. Deze evolutie is het sterkst zichtbaar in de provincie West-Vlaanderen. Het buitenbeentje onder de provincies is Oost-Vlaanderen, waar er meer economisch aanbod werd herbestemd ten voordele van open ruimte, en dus meer ruimtebeslag werd voorkomen dan dat er bijkwam.

Om het **bijkomend economisch ruimtebeslag** van **97,4 ha** te situeren, werd dit getoetst aan de **economische composietkaart** – een kaart die de geschiktheid voor economische activiteiten inschat op basis van ligging.



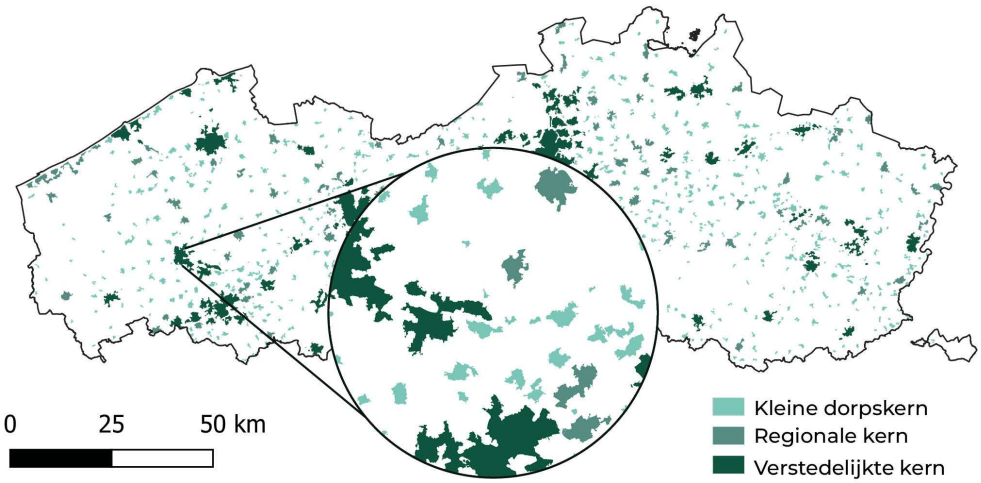
Figuur 20: de economische composietkaart betreft een samenstelling van de economische poorten, de bestaande bedrijventerreinen van minsten 10ha en buffers van 5km rond de regionale logistieke knopen



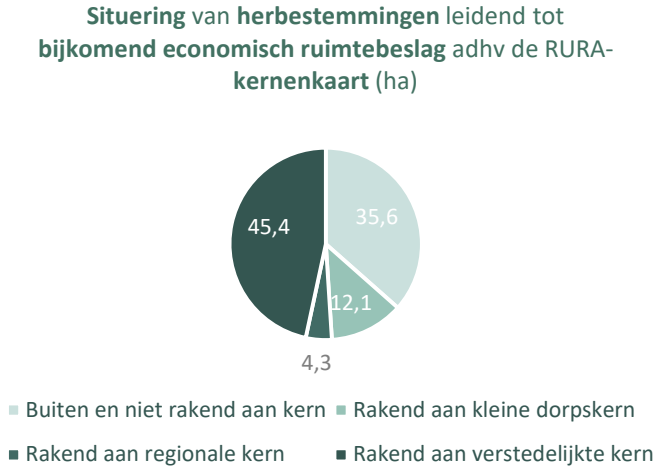
Figuur 21: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend economisch ruimtebeslag door provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen adhv de economische composietkaart

Het gros van de provinciale **herbestemmingen** voor **bijkomend economisch ruimtebeslag** valt **binnen de economische composietkaart**, wat erop wijst dat het gros van dit bijkomend ruimtebeslag volgens deze kaart "goed gelegen" is en **versterkend is aan de economische structuur van Vlaanderen**. **32 ha** van de bestemmingen leidend tot bijkomend economisch ruimtebeslag raakt aan de composietkaart. Dit betekent dat het overig deel puur wijst op **uitbreiding**, maar dan wel **"goed gelegen"**. Slechts 0,4 ha valt buiten de composietkaart. Het betreft hier een RUP dat volgt op een planologisch attest en dat het bijkomend ruimtebeslag tevens compenseert.

Een tweede referentiekaart om het **economisch ruimtebeslag te situeren vormt de RURA-kernenkaart**.



Figuur 22: De RURA-kernenkaart (2022) toont de kernen die werden afgebakend als zijnde compacte gebieden met een minimumoppervlakte van 5 hectare, minstens 20 huishoudens en een hoge dichtheid aan gebouwen of huishoudens. Vervolgens werden de kernen onderverdeeld in kleine dorpskernen, regionale kernen en verstedelijkte kernen.[9]



Figuur 23: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend economisch ruimtebeslag door provinciale RUP's adhv de RURA-kernenkaart

De analyse toont een gemengd beeld: **45,4 ha raakt aan verstedelijkte kernen**, daarnaast raakt 16 ha aan regionale kernen en kleine dorpskernen. **35,6 ha valt buiten kernen**.

<u>De provinciale herbestemmings-RUP's tussen wonen of woonreservegebied en open ruimte</u>

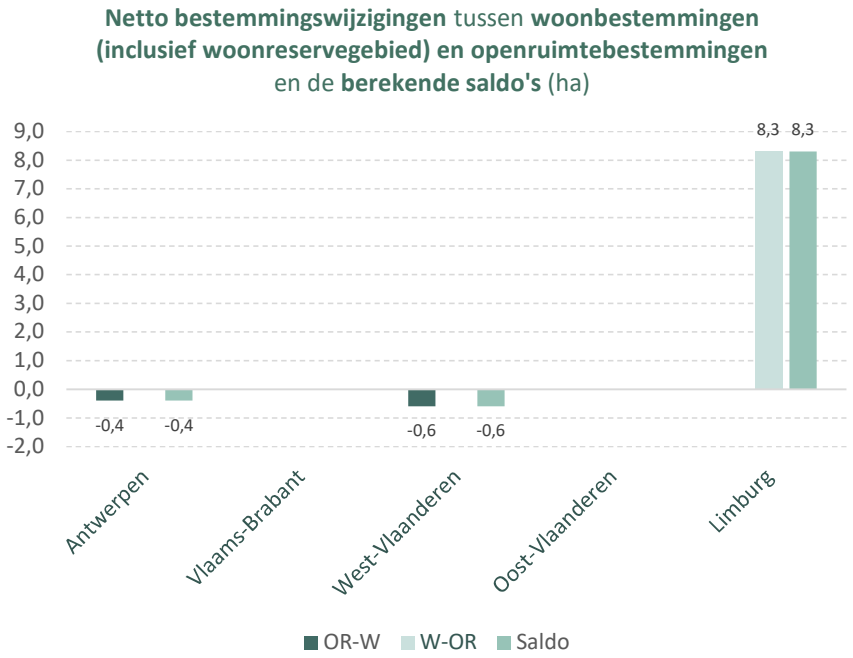
Voor de provinciale RUP's die netto herbestemmen tussen wonen en open ruimte, werden de volgende resultaten vastgesteld. Het saldo geeft telkens aan hoeveel openruimte er netto verloren is gegaan of is gewonnen ten opzichte van de herbestemmingen naar economische functies.

	OR < W	W < OR	Saldo
Antwerpen	-0,4	0,0	-0,4
Aantal RUP's	1		
Vlaams-Brabant	0,0	0,0	0,0
Aantal RUP's			
West-Vlaanderen	-0,6	0,0	-0,6

[9]Tomas Crols, Lien Poelmans, Lorenz Hambsch, Stijn Vanacker, Peter Willems, Ann Pisman, Karolien Vermeiren en Joris Pieters (2024), Kernen, linten, verspreide bebouwing in Vlaanderen, toestand 2013-2016-2019-2022. Morfologische indeling van bebouwing in Vlaanderen, studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Aantal RUP's	1		
Oost-Vlaanderen	0,0	0,0	0,0
Aantal RUP's			
Limburg	0,0	8,3	8,3
Aantal RUP's		2	
Vlaanderen	1,0	8,3	7,3

Figuur 24: hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door provinciale RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en woonbestemmingen (W). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van woonbestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar woonbestemming werd omgezet.



Figuur 25: staafdiagram van hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door provinciale RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en woonbestemmingen (W). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van woonbestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar woonbestemming werd omgezet.

Om het **bijkomend ruimtebeslag voor wonen** te situeren wordt gebruikgemaakt van de **RURA-kernenkaart**.

Figuur 26: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend ruimtebeslag voor wonen door provinciale RUP's adhv de RURA-kernenkaart

De **bijkomende hectares herbestemming van open ruimte naar wonen** leidend tot extra ruimtebeslag is niet enkel **beperkt**. Ze is bovendien voor de helft gelegen binnen een verstedelijkte kern, en voor de helft raakt dit aan een verstedelijkte kern, dus "goed gelegen" in de RURA-kernenkaart.

De provinciale herbestemmings-RUP's tussen woon-, economische bestemmingen en open ruimte

Als we de provinciale RUP's met wonen en economie combineren, krijgen we volgende resultaten.

	OR-E	E-OR	Saldo	OR-W	W-OR	Saldo	herb naar OR	herb naar hard	tot saldo
Antwerpen	12,9	0,5	-12,4	0,4	0,0	-0,4	0,5	13,3	-12,8
Vlaams-Brabant	10,6	0,5	-10,1	0,0	0,0	0,0	0,5	10,6	-10,1
West-Vlaanderen	45,3	8,6	-36,7	0,6	0,0	-0,6	8,6	45,9	-37,3
Oost-Vlaanderen	5,6	31,4	25,8	0,0	0,0	0,0	31,4	5,6	25,8
Limburg	23,0	10,7	-12,3	0,0	8,6	8,6	19,3	23,0	-3,7
Vlaanderen	97,4	51,7	-45,7	1,0	8,6	7,6	60,3	98,4	-38,1

Figuur 27: De totale bestemmingswijzigingen (ha) door provinciale RUP's tussen economie of wonen en openruimte gesommeerd per provincie

Naast deze cijfers werd ook nog 10,5 hectare aan woonreservegebied herbestemd naar gemeenschapsvoorzieningen.

De globale analyse van de provinciale RUP's voor wonen en economie geeft een gelijkaardig beeld als de analyse voor enkel de economische RUP's, aangezien **het gros van de provinciale herbestemmingsactiviteit economie betreft.** Wat verder opvalt is dat **3 van de 5 provincies een negatieve balans hebben**, Limburg is bijna break-even. Oost-Vlaanderen legt wel een positieve balans voor van 25 ha.

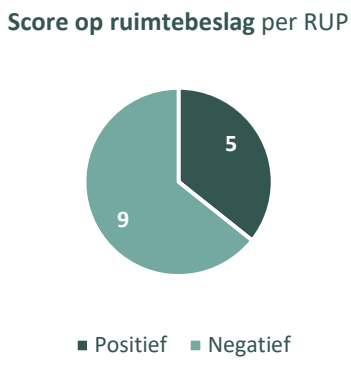
De provinciale herbestemmings-RUP's beoordeeld

In termen van totale herbestemde oppervlaktes trekt de **open ruimte vooralsnog aan het kortste eind**. Naast deze globale conclusies wordt aan de hand van de opgemaakte beoordelingswijze[10] ook per RUP nagegaan hoe positief deze zijn voor de bouwshift.

In totaal werden **16 relevante herbestemmings-RUP's** opgemaakt, daarvan zijn er 2 RUP's die een neutrale balans hebben. Dat betekent dat het saldo deze RUP's zichzelf tot onder de 25 are compenseren, en bijgevolg buiten de beoordeling vallen. Dat levert ons bijgevolg **14 RUP's** op die worden **beoordeeld**.

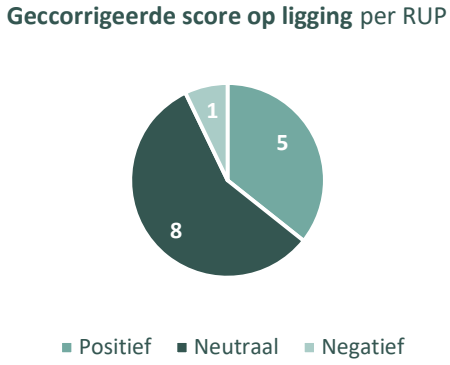
Van de **14 RUP's** zijn er **5 die een positieve score hebben op ruimtebeslag** en dus ruimtebeslag voorkomen. Daarnaast zijn er **9 RUP's die een negatieve score hebben** op ruimtebeslag en dus herbestemmingen doorvoeren die leiden tot bijkomend ruimtebeslag. Meer RUP's zorgen dus voor bijkomend ruimtebeslag, dan omgekeerd. In termen van ruimtebeslag kan dus niet gesteld worden dat er wordt gehandeld vanuit de bouwshiftlogica.

[10] Voor de methodiek van beoordeling wordt verwezen naar pagina's 42 tot 47 van het Technisch Rapport



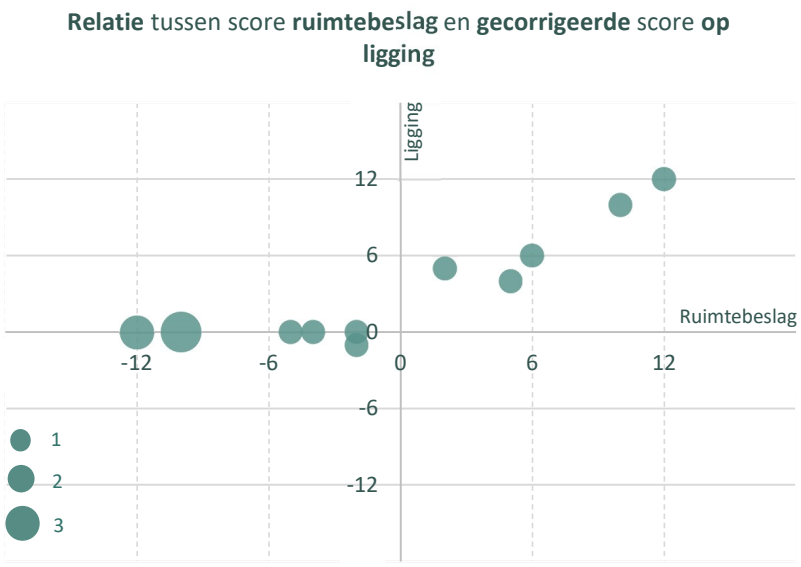
Figuur 28: Cirkeldiagram met aandeel positief scorende RUP's t.a.v. aandeel negatief scorende RUP's op ruimtebeslag (zie technisch rapport voor beoordeling)

Als we de **scores op ruimtebeslag corrigeren op basis van de ligging**, dan zijn er van de 14 provinciale RUP's nog steeds **5 die een positieve score hebben**, dus qua ligging alsnog positief blijven. Daarnaast zijn er **8 RUP's die een neutrale score hebben**. Dit wijst erop dat een groot deel van de negatief scorende RUP's op ruimtebeslag wel goed gelegen zijn in termen van ligging, wat dus wijst op een kernversterkend effect. 1 provinciaal RUP heeft een negatieve score.



Figuur 29: Cirkeldiagram met aandeel positief scorende RUP's t.a.v. aandeel negatief scorende RUP's op gecorrigeerde score op ligging (zie technisch rapport voor beoordeling)

Onderstaande grafiek toont vervolgens een scatterplot van de verhouding tussen de score op ruimtebeslag enerzijds en de gecorrigeerde score op ligging anderzijds.



Figuur 30: scatterplot van scores geplaatst op x-as (ruimtebeslag) en y-as (gecorrigeerde score op ligging) met de bubbels die variëren naar grote naargelang éénzelfde score meer voorkomt

Conclusie provinciale RUP's

Provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) met herbestemmingen hebben in termen van oppervlakte **eerder een negatieve impact op de open ruimte**. Er wordt meer herbestemd in functie van bijkomend ruimtebeslag, dan dat er ruimtebeslag wordt voorkomen. Opvallend is dat het gros van de provincies **voor economische ontwikkeling** nog bijkomend ruimtebeslag ontwikkelen. Inzake wonen zijn de provincies afwezig, zowel in positieve als in negatieve zin. 4 van de 5 provincies leggen een negatief saldo voor, één provincie legt een positief saldo voor het behoud van de open ruimte voor.

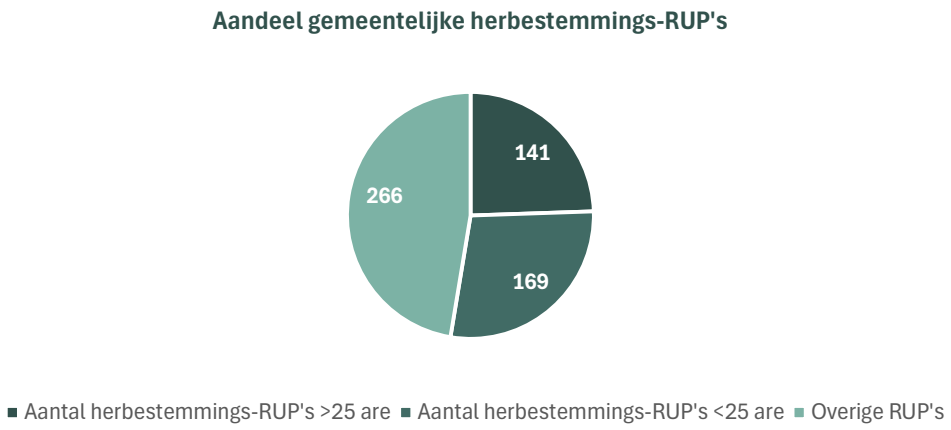
Ook op het niveau van **individuele RUP's** blijken er **meer plannen te zijn die bijkomend ruimtebeslag veroorzaken dan die er net voorkomen**. Wel blijken quasi **al deze 'negatieve' RUP's** in termen van ruimtebeslag '**goed gelegen'** te zijn. Dit betekent dat hoewel er netto meer ruimtebeslag bijkomt, sommige van deze plannen bijdragen aan kernversterking.

3.2.1.2 De gemeentelijke herbestemmings-RUP's

Inventarisatie[11] relevante gemeentelijke herbestemmings-RUP's

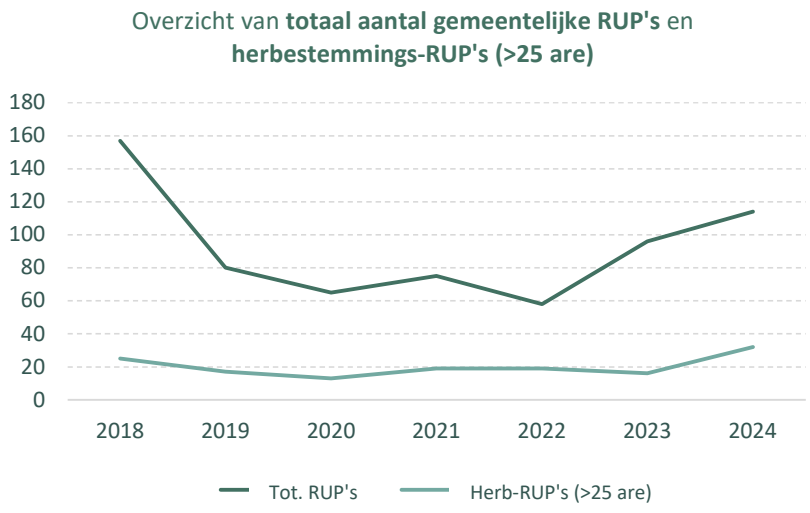
Van de **576** onderzochte gemeentelijke RUP's werden **141 RUP's geïdentificeerd als relevante herbestemmings-RUP's**, wat betekent dat zij een significante netto herbestemming doorvoeren van meer dan 25 are per plan. Dat komt neer op bijna **25% van de totaal opgemaakte hoeveelheid RUP's.** Naast de 141 relevante herbestemmings-RUP's werden tevens **169 RUP's vastgesteld die eveneens herbestemmingen bevatten**, maar dan voor een **netto-oppervlakte kleiner dan 25 are**. Deze plannen voeren voornamelijk kleinschalige aanpassingen door, die eerder gezien kunnen worden als **lokale correcties en het bestemmings-eigen** maken van bestaande nederzettingen.

[11] Voor de methodiek van inventarisatie wordt verwezen naar pagina's 36-37 van het Technisch Rapport.



Figuur 31: cirkeldiagram met aantallen RUP's per categorie: herbestemming >25are, herbestemming <25 are, RUP's die geen herbestemming doorvoeren

Doorheen de tijd is vast te stellen dat het **aantal relevante herbestemmings-RUP's stabiel blijft met een lichte stijging in 2024**.



Figuur 32: lijndiagram met aantallen relevante gemeentelijke herbestemmings-RUP's (>25 are) t.a.v. totaal aantal gemeentelijke RUP's

We bespreken vervolgens eerst de netto herbestemmingen van open ruimte met economie, daarna met wonen.

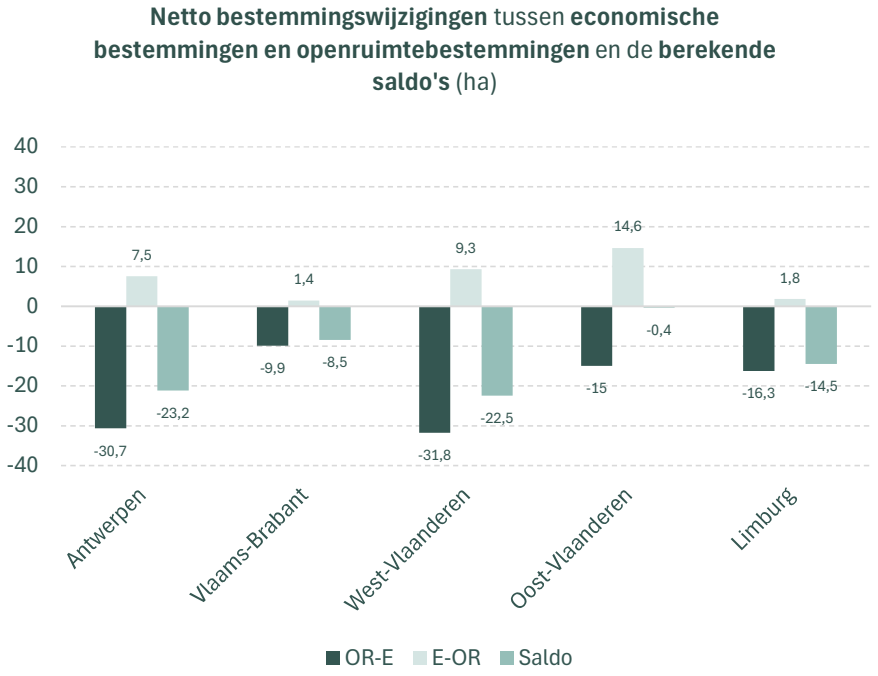
De gemeentelijke herbestemmings-RUP's[12] tussen economie en open ruimte doorgelicht

	OR < Ec	Ec < OR	Saldo
Antwerpen	30,7	7,5	-23,2
Aantal RUP's	11	4	
Vlaams-Brabant	9,9	1,4	-8,5
Aantal RUP's	4	2	
West-Vlaanderen	31,8	9,3	-22,5

[12] Voor de methodiek van inventarisatie wordt verwezen naar pagina's 38 tot 41 van het Technisch Rapport.

Aantal RUP's	17	5	
Oost-Vlaanderen	15,0	14,6	-0,3
Aantal RUP's	8	6	
Limburg	16,3	1,8	-14,5
Aantal RUP's	3	1	
Vlaanderen	103,7	34,6	-69,1
Aantal RUP's	43	18	

Figuur 33: hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (Ec). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar economische bestemming werd omgezet.



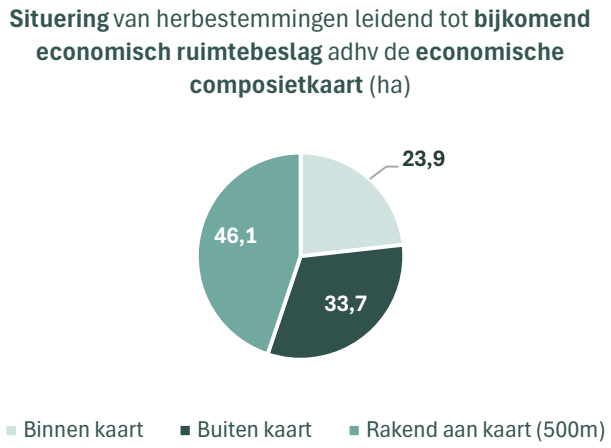
Figuur 34: staafdiagram van hoeveelheden hectares van netto-bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (E). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar economische bestemming werd omgezet.

Uit de analyse blijkt ook voor de gemeentelijke RUP's een **duidelijke tendens waarbij open ruimte plaats maakt voor economische ontwikkeling**. In totaal werd op Vlaamse schaal **meer dan 100 hectare** aan openruimtebestemmingen (of woonreservegebied) door gemeenten **netto herbestemd**[13] **naar economische functies**, terwijl **35 hectare in de omgekeerde richting** werden herbestemd. Dit resulteert in een **negatief saldo van bijna 70 hectare openruimteverlies**. Deze evolutie is zichtbaar in gemeenten verspreid over bijna alle provincies. Vooral **gemeenten in Antwerpen en West-Vlaanderen** springen eruit als grootste bijdragers aan het verlies van open ruimte. In de andere provincies is het quasi break-even. De gemeenten binnen **Oost-Vlaanderen** vormen een uitzondering, waar de balans tussen economische en openruimtebestemmingen binnen de gemeenten in evenwicht blijft. Van de onderzochte plannen betroffen **43 gemeentelijke RUP's een herbestemming van open**

[13] Met netto-herbestemmen wordt berekend hoeveel de oppervlakte van de herbestemming bedraagt min het bestaande ruimtebeslag. Op die manier wordt meer gedetailleerd in kaart gebracht hoeveel ruimtebeslag er nu exact wordt voorkomen of bijkomt door herbestemming. De cijfers zijn dus het resultaat van deze methode. Meer info kan teruggevonden worden in het Technisch Rapport.

ruimte naar economie, tegenover **18 plannen die economische ruimte terug omvormden naar open ruimte**.

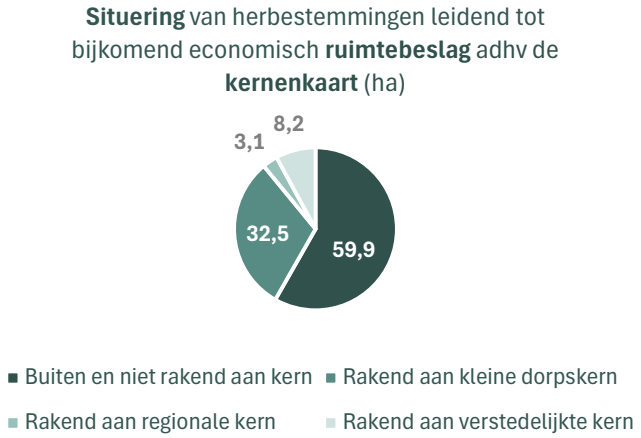
Om het **bijkomend economisch ruimtebeslag** van **103,7 ha** te situeren, werd dit getoetst aan de **economische composietkaart** – een kaart die de geschiktheid voor economische activiteiten inschat op basis van ligging.



Figuur 35: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend economisch ruimtebeslag door gemeentelijke RUP's adhv de economische composietkaart

23,9 hectare bevindt zich **binnen** de economische composietkaart en dus volgens deze kaart op "**goed gelegen" plekken**. **46,1 hectare** raakt aan de economische composietkaart, wat wijst op **uitbreiding, maar wel "goed gelegen"**. **33,7 hectare** bevindt zich **buiten de composietkaart**, wat wijst op uitbreiding buiten de Vlaamse economische hoofdstructuren.

Een tweede kaart om het economisch ruimtebeslag te situeren vormt de RURA-kernenkaart.



Figuur 36: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend economisch ruimtebeslag door gemeentelijke RUP's adhv de RURA-kernen.

De analyse toont een gemengd beeld: **59,9 ha economisch ruimtebeslag** ligt buiten de gebruikte kernenkaart, en **32,5 ha** sluit aan bij haar 'kleine dorpskernen'. **11,3 ha** raakt aan haar 'regionale' of 'verstedelijkte' kernen.

Opvallend is dat **22,8 ha** van de herbestemmingen die leidden tot **bijkomend economisch ruimtebeslag zowel buiten de economische composietkaart als buiten de kernenkaart** valt. Dit wijst op ontwikkelingen die noch bij bestaande economische clusters, noch bij kernen aansluiten.

Tussentijdse conclusie gemeentelijke herbestemmings-RUP's - economie

Net zoals de provincies, lijkt ook onder de gemeenten een houding te bestaan dat **bijkomend ruimtebeslag voor economische ontwikkeling toelaatbaar is en verder gefaciliteerd moet worden**. Toch valt ook de economische ontwikkeling binnen de ruimtelijke doelstellingen van de bouwshift. Terwijl de beleidsfocus vaak op ruimtebeslag voor wonen ligt, is het belangrijk om ook na te denken over hoe we de economische functies duurzaam kunnen inpassen binnen het bestaande ruimtebeslag. We moeten hierbij opmerken dat er vermoedelijk ook een doorschuif-operatie plaatsvindt van economische bestemmingen naar andere harde bestemmingen zoals wonen of recreatie, en er heel wat verplaatsingen van economische activiteiten op volgen naar nieuwe (greenfield) locaties. We kunnen uit deze cijfers dus niet zo maar besluiten dat globaal genomen de ruimte voor economie groeit. Zo toonde een recent VLAIO-rapport reeds aan dat de hoeveelheid aan bestemmingen voor economie over het algemeen dalende is.[14]

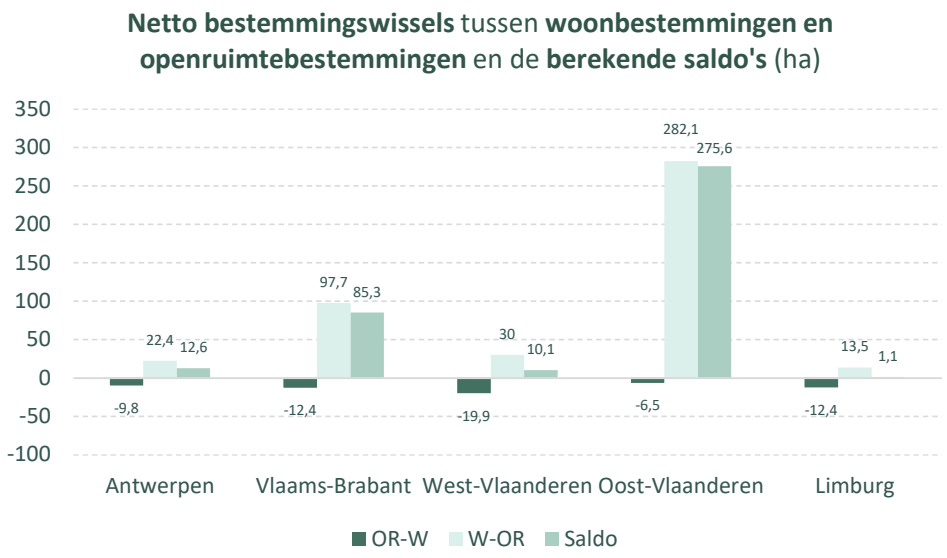
De gemeentelijke herbestemmings-RUP's tussen wonen en open ruimte doorgelicht

Voor de RUP's die netto herbestemmen tussen wonen en open ruimte, werden de volgende resultaten vastgesteld. Het saldo geeft telkens aan hoeveel openruimte er netto verloren is gegaan of net is gewonnen ten opzichte van de herbestemmingen naar economische functies.

	OR < W	W < OR	Saldo
Antwerpen	9,8	22,4	12,6
Aantal RUP's	7	10	
Vlaams-Brabant	12,6	97,7	85,1
Aantal RUP's	8	14	
West-Vlaanderen	19,9	30,0	10,1
Aantal RUP's	10	12	
Oost-Vlaanderen	6,5	282,1	275,6
Aantal RUP's	6	23	
Limburg	12,4	13,5	1,1
Aantal RUP's	8	9	
Vlaanderen	61,2	445,7	384,5
Aantal RUP's	38	68	

Figuur 37: hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en woonbestemmingen (W). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van woonbestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar woonbestemming werd omgezet.

[14] VLAIO, Economisch ruimtegebruik in Vlaanderen, 2025.

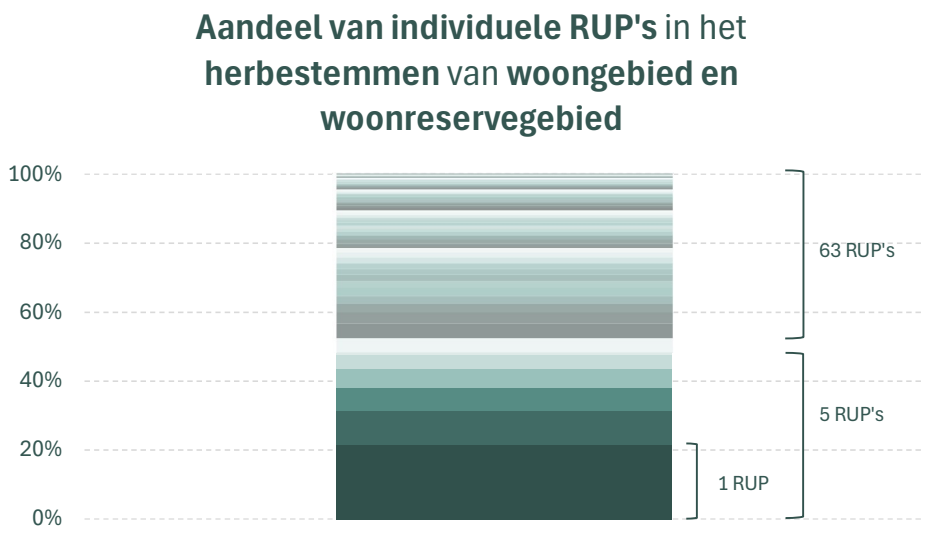


Figuur 38: staafdiagram van hoeveelheden hectares van netto-bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en woonbestemmingen (W). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van woonbestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar woonbestemming werd omgezet.

In Vlaanderen werden tussen 01.06.2018 en 31.12.2024 via gemeentelijke RUP's **445,7 ha woongebied (inclusief woonreservegebied) netto herbestemd naar open ruimte**, tegenover **61,2 ha open ruimte (inclusief woonreservegebied) naar volwaardig woongebied**. Dit levert een **positief saldo op van om en bij de 380 ha aan open ruimte die open ruimte blijft**. Hoewel dit saldo positief is, blijkt uit de aggregaties op provinciaal niveau, dat het gros van deze herbestemmingen tot open ruimte het gevolg zijn van planningsinitiatieven door Oost-Vlaamse gemeenten. Het gaat dan over bijna 300 ha. Ook in Vlaams-Brabant werd nog significant herbestemd naar open ruimte, namelijk iets minder dan 90 ha. Bij de overige provincies is het saldo break-even.

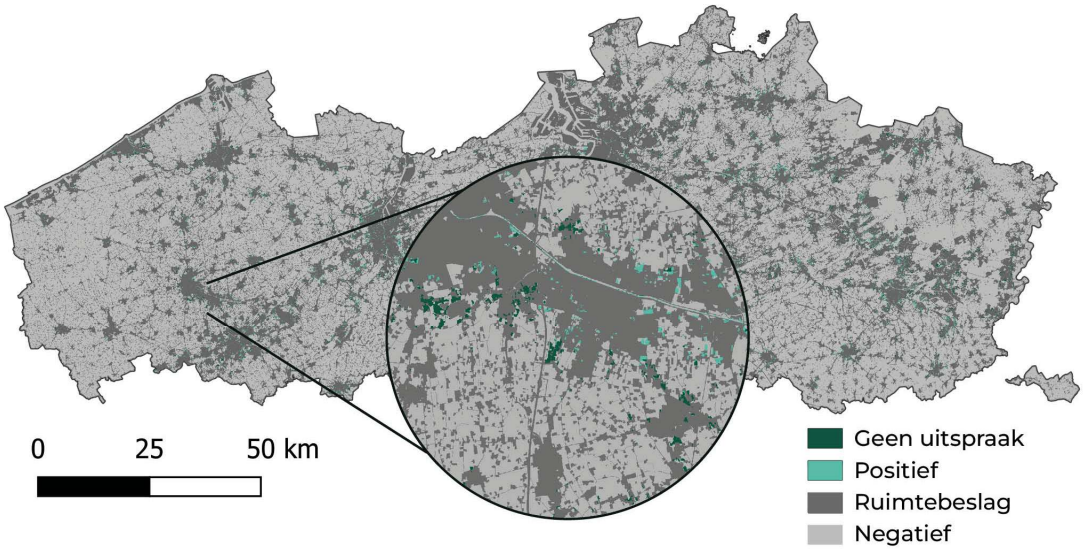
Wat opvalt is dat slechts **vijf gemeentelijke RUP's** samen verantwoordelijk zijn voor bijna **50% van de totale netto herbestemming naar open ruimte door steden en gemeenten. Eén enkel RUP**[15] is zelfs goed voor meer dan **20%** van de totale netto herbestemming. Dit betekent dat een beperkt aantal plannen een groot effect heeft op het voorkomen van bijkomend ruimtebeslag. Dit toont eveneens aan dat één enkele gemeente wel degelijk een impact kan genereren.

[15] RUP Woonuitbreidingsgebieden van gemeente Evergem



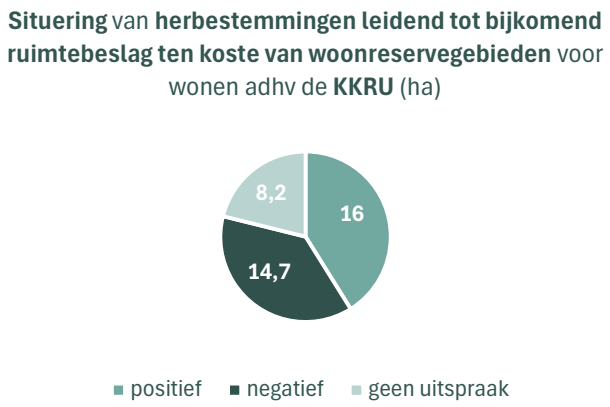
Figuur 39: Spreiding van proportioneel aandeel van gemeentelijke RUP's binnen de totale herbestemming van woongebied en woonreservegebieden naar openruimte

Hoewel het saldo positief is voor de open ruimte, blijft er wel sprake van **61 ha herbestemmingen die aanleiding geven tot bijkomend ruimtebeslag** voor woonfuncties. Daarvan is 22 ha open ruimte die is omgezet naar woongebied en 39 ha per RUP omgezet van woonreservegebied naar volwaardig woongebied. Het bijkomend ruimtebeslag ten gevolge van het herbestemmen van woonreservegebied naar woongebied wordt gesitueerd aan de hand van de kansenkaart ruimtelijk uitbreiden.



Figuur 40: De kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (2019). De kansenkaart toont kansen voor uitbreiding buiten het bestaande ruimtebeslag.[16]

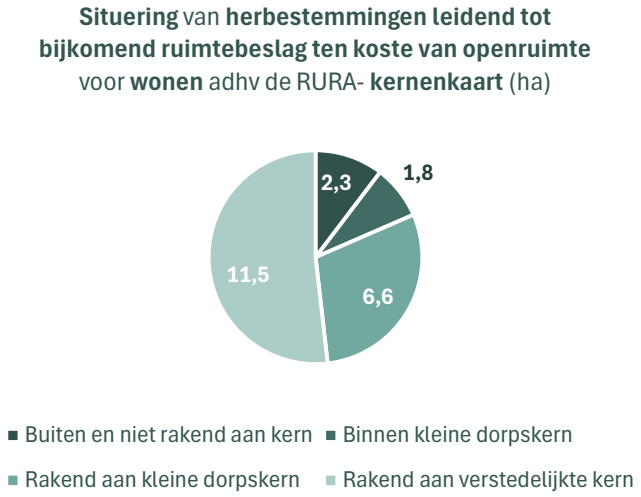
[16]Poelmans Lien, Tomas Crols, Willems Peter, Mertens Geert (2019), Kansenkaart ruimtelijk rendement verhogen & kansenkaart ruimtelijk uitbreiden voor gemengde omgevingen - Technische beschrijving. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.



Figuur 41: Cirkeldiagram met situering van bijkomend ruimtebeslag in ha ten gevolge van het herbestemmen van woonreservegebied naar woongebied door gemeentelijke RUP's adhv de kansenkaart ruimtelijk uitbreiden

Uit de analyse blijkt dat **een aanzienlijk deel – 14,7 ha** - van de herbestemmingen leidend tot bijkomend ruimtebeslag voor wonen ten koste van **woonreservegebieden (WRG)** volgens de KKRU **een "negatieve" beoordeling** kreeg. Daartegenover staat 16 hectare waarvoor de KKRU wel een "positieve" beoordeling gaf. Voor de resterende hectaren werd geen uitspraak gedaan door de KKRU.

De herbestemmingen leidend tot ruimtebeslag van open ruimte naar woongebied situeren we aan de hand van de RURA-kernenkaart.



Figuur 42: Cirkeldiagram met situering van bijkomend ruimtebeslag in ha ten gevolge van het herbestemmen van openruimte naar woongebied door gemeentelijke RUP's adhv de RURA-kernenkaart

Uit de analyse blijkt dat een **aanzienlijk deel van de netto herbestemmingen – 20 ha** - leidend tot bijkomend ruimtebeslag voor wonen ten koste van open ruimte **raakt aan of buiten kernen** ligt, zoals afgebakend in de RURA-kernenkaart. Beide categorieën wijzen op uitbreiding.

Tussentijdse conclusie gemeentelijke herbestemmings-RUP's - wonen

De analyse wijst op meer herbestemmingen van woongebied naar openruimte, dan het nog aansnijden ervan. Toch blijft er sprake van bijkomend ruimtebeslag voor wonen, en is dit vaak 'slecht gelegen' volgens de gehanteerde RURA-kernenkaart.

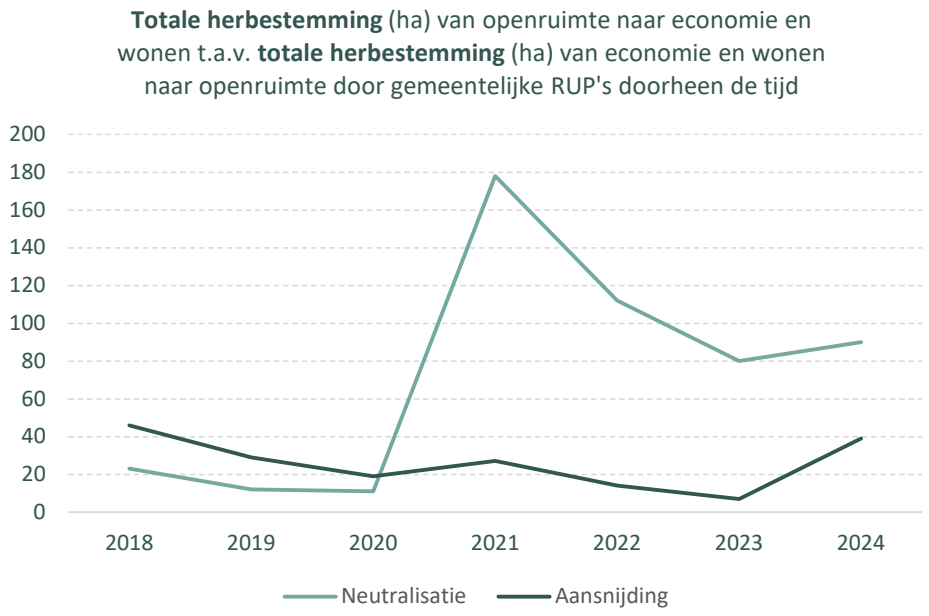
	OR-E	E-OR	Saldo	OR-W	W-OR	Saldo	herb naar hard	herb naar OR	tot saldo
Antwerpen	30,7	7,5	-23,2	9,8	22,4	12,6	40,5	29,9	-10,6
Vlaams-Brabant	9,9	1,4	-8,5	12,6	97,7	85,1	22,5	99,1	76,6
West-Vlaanderen	31,8	9,3	-22,5	19,9	30	10,1	51,7	39,3	-12,4
Oost-Vlaanderen	15	14,6	-0,4	6,5	282,1	275,6	21,5	296,7	275,2
Limburg	16,3	1,8	-14,5	12,4	13,5	1,1	28,7	15,3	-13,4
Vlaanderen	103,7	34,6	-69,1	61,2	445,7	384,5	164,9	480,3	315,4

Figuur 43: De totale bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's tussen economie of wonen en openruimte gesommeerd per provincie

Naast deze herbestemmingen werd ook nog 24,3 ha woonreservegebied herbestemd naar recreatie en gemeenschapsvoorzieningen.

Gemeentelijke herbestemmings-RUP's - wonen en economie samen

De analyse van gemeentelijke RUP's toont aan dat **bijna 500 hectare harde bestemmingen werden herbestemd naar open ruimte**, tegenover iets meer dan **160 hectare open ruimte die nog werd aangesneden.** Hierdoor ligt het saldo stevig in het **voordeel van open ruimte**. Vooral **gemeenten in Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant** nemen hierin het voortouw, samen goed voor bijna 90% van de totale neutralisatie. In andere provincies blijft het evenwicht meer zoek, met een lichte toename van herbestemmingen leidend tot bijkomend ruimtebeslag.

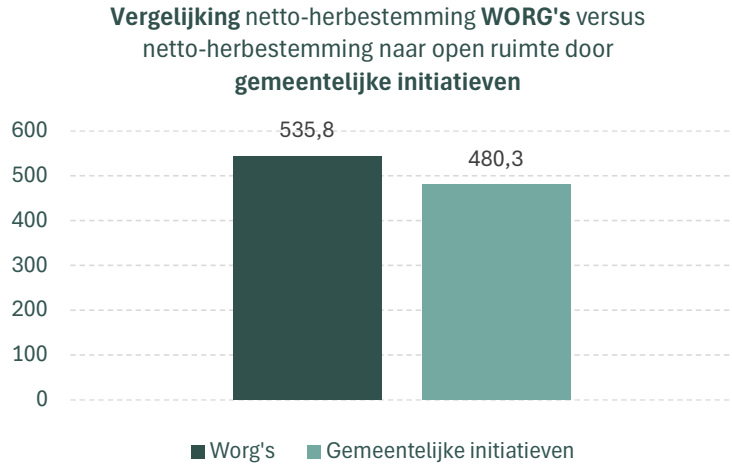


Figuur 44: Totale herbestemming van harde bestemmingen – wonen en economie - versus totale herbestemming van openruimte voor wonen en economie doorheen de tijd

Indien we alle relevante gemeentelijke herbestemmings-RUP's **doorheen de tijd** analyseren dan komen we tot de vaststelling dat **vanaf het jaar 2020 een significante stijging** optrad in het voordeel van RUP's die bestemmen naar open ruimte, dan wel omgekeerd. Mogelijks heeft ook de aankondiging van de gewijzigde planschaderegeling in het instrumentendecreet ervoor gezorgd dat nog snel planningsinitiatieven werden doorlopen volgens het oude planschade-stelsel.

Een aantal extra analyses omtrent de gemeentelijke herbestemmings-RUP's

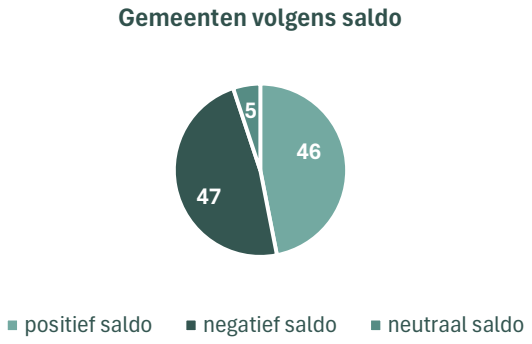
Vergelijking met Vlaams initiatief van de Watergevoelige Openruimtegebieden (WORG) :
Om de totale herbestemmingsopgave door lokale besturen in perspectief te plaatsen kiezen we ervoor deze af te zetten tegenover de Vlaamse actie van de **herbestemming van de watergevoelige openruimtegebieden**. Conform artikel 5.6.8, 3 van de VCRO, kunnen gebieden worden aangeduid als watergevoelige openruimtegebieden en kan de bestemming worden opgeheven. Op 19 juli 2024 besliste de Vlaamse Regering dan ook tot de definitieve aanduiding van 139 watergevoelige openruimtegebieden. De totale netto-herbestemming (zonder bestaand ruimtebeslag) van deze gebieden bedraagt **535,8 hectare[17].** Als we dit afzetten t.a.v. de totale herbestemming door gemeenten dan stellen we vast dat 6 jaar herbestemmingen door gemeenten ten voordele van open ruimte éénzelfde effect (of iets minder) heeft als één Vlaamse actie[18]. De impact van één Vlaamse actie kan dus zeer groot zijn.



Figuur 45: Vergelijking van het aanduiden van het Vlaams planningsinitiatief van de aanduiding van de WORG's (ha) met de totale hoeveelheid herbestemde ha door gemeentelijke planningsinitiatieven

Sommering van herbestemmings-RUP's per gemeente:
Om ook op lokaal niveau inzicht te geven wordt de data op gemeentelijk niveau geaggregeerd. In totaal gaat het over **98 gemeenten die actief relevante herbestemmingen doorvoeren**. Daarvan hebben **46 gemeenten een "positief" saldo**. Dit betekent dat de gemeenten meer dan 25 are hebben herbestemd ten voordele van open ruimte en dus meer ruimtebeslag hebben voorkomen dan doen bijkomen. **47 gemeenten hebben een "negatief" saldo**. Dit betekent dat 47 gemeenten meer dan 25 are hebben herbestemd in functie van bijkomend ruimtebeslag. **5 gemeenten hebben een 'neutraal' saldo**. Dit betekent dat 5 gemeenten wel degelijk relevante herbestemmingen hebben doorgevoerd en dat in beide richtingen, zowel ten voordele van open ruimte als ten voordele van bijkomend ruimtebeslag; maar dat de som van deze herbestemmingen onder de 25 are komt te liggen.

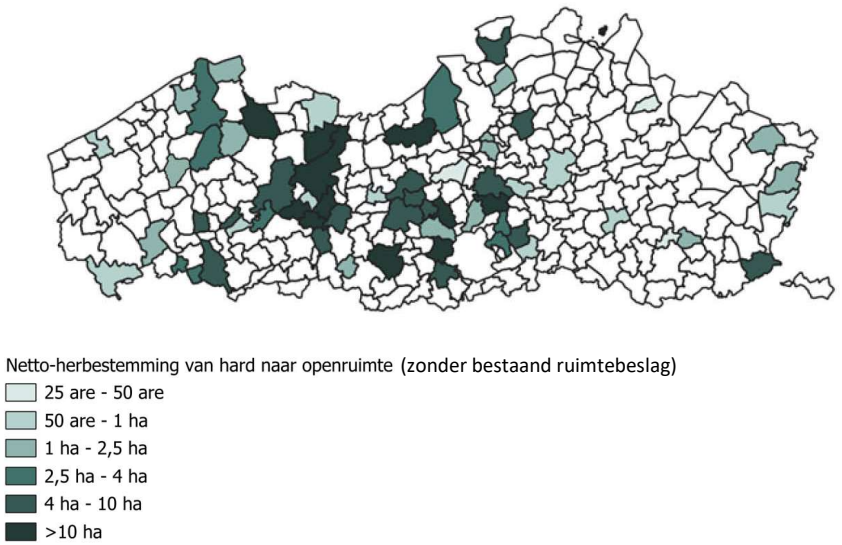
[17] Het gaat hier weliswaar ook over een deel aan recreatiegebieden en gemeenschapsvoorzieningen die werden herbestemd. De berekening werd uitgevoerd adhv de meest recente ruimteboekhouding en de ruimtebeslag-laag 2022.
[18] Die weliswaar ook een jarenlange voorbereiding heeft gevergd en mogelijks nog in juridische voorschriften zal worden omgezet.



Figuur 46: Cirkeldiagram met gemeenten ingedeeld volgens hun bestemmingssaldo waarbij een positief saldo duidt dat er meer ruimtebeslag is voorkomen, dan erbij kwam en waarbij een negatief saldo duidt dat er meer ruimtebeslag bijkwam dan is voorkomen. Een neutraal saldo duidt erop dat er in beide richtingen is herbestemd, maar dat de som onder de grenswaarde van 25 are zit.

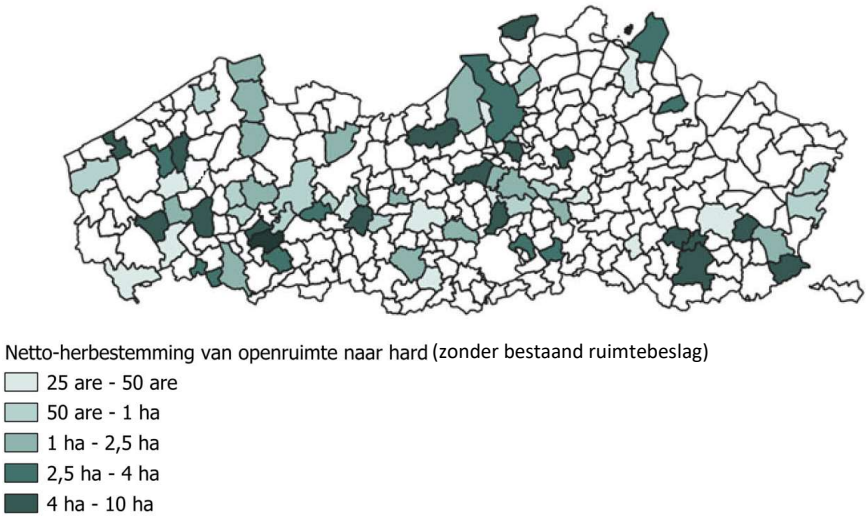
De onderstaande kaart toont de netto herbestemming naar open ruimte. Vooral de **gemeenten in Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant** springen in het oog als vaak **actieve gemeenten** die van harde bestemmingen naar open ruimte bestemmen. Binnen Oost-Vlaanderen is er een opvallende cluster rond de **regio Gent**, en in iets mindere mate ook **rond de Dender**. In Vlaams-Brabant vallen vooral de gemeenten in de **rand rond Brussel** sterk op.

Wat echter het meest in het oog springt, is dat **het gros van de gemeenten wit kleurt op de kaart** — wat betekent dat er nauwelijks of geen relevante herbestemmingen plaatsvonden. Vooral in **Limburg, de Kempen en de Westhoek** is dit duidelijk zichtbaar.



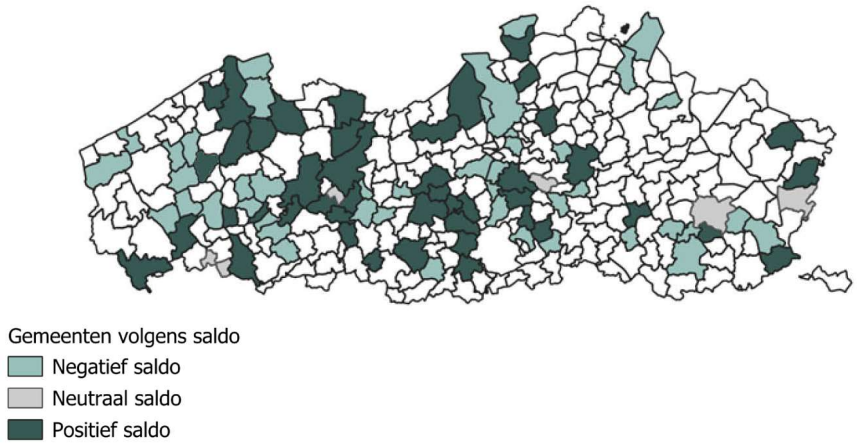
Figuur 47: Kaart met gemeenten ingekleurd volgens categorie van netto-herbestemming van hard (zonder bestaand ruimtebeslag) naar openruimte (ha)

De onderstaande kaart toont **de netto herbestemming naar harde bestemmingen** voor wonen en economie. In de provincies West-Vlaanderen en Antwerpen lijkt er nog veel activiteit in termen van het herbestemmen van openruimtebestemmingen naar harde bestemmingen. Ook Zuid-Limburg valt op. Verder lijkt er weinig activiteit. Noord-Limburg en de Kempen vallen op als regio's waar weinig gebeurt.



Figuur 48: Kaart met gemeenten ingekleurd volgens categorie van netto-herbestemming van openruimte (zonder bestaand ruimtebeslag) naar hard (ha)

Onderstaande kaart toont het **netto saldo van de bestemmingswijzigingen**. Een "negatief" saldo betekent dat de gemeente in kwestie meer dan 25 are netto open ruimte herbestemde naar harde functies. Een "positief" saldo betekent dat er meer dan 25 are economische en woonfuncties netto werden omgezet naar open ruimte.



Figuur 49: Kaart met gemeenten ingekleurd volgens saldo

De gemeentelijke herbestemmings-RUP's beoordeeld

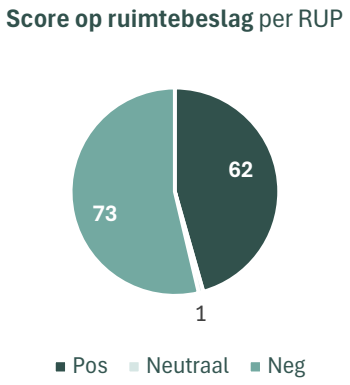
In termen van totale herbestemde oppervlaktes ligt het **voordeel bij de open ruimte**. In termen van het **aantal gemeenten die herbestemmen was het break-even**. Vervolgens willen we aan de hand van de opgemaakte beoordelingswijze[19] ook **per RUP** nagaan hoe positief deze zijn voor de bouwshift, door te kijken naar zowel de impact op ruimtebeslag als de ligging van nieuw gecreëerd ruimtebeslag.

Scores op ruimtebeslag

In totaal werden **141 relevante herbestemmings-RUP's opgemaakt**, daarvan zijn er 5 RUP's die een neutrale balans hebben. Dat betekent dat deze RUP's zichzelf compenseren tot onder de 25 are, en bijgevolg buiten de beoordeling vallen. Dat levert ons bijgevolg **136 RUP's** op die worden **beoordeeld**.

[19] Voor de methodiek van beoordeling wordt verwezen naar pagina's 42 tot 47 van het Technisch Rapport.

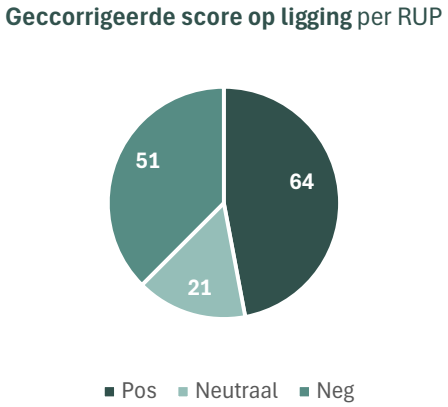
Van de 136 RUP's zijn er **62 die een "positieve" score hebben op ruimtebeslag** en dus ruimtebeslag voorkomen. Daarnaast zijn er **73 RUP's die een "negatieve" score** hebben op ruimtebeslag en dus herbestemmingen doorvoeren die leiden tot bijkomend ruimtebeslag. 1 RUP heeft een neutrale score. Het betreft een meervoudig herbestemmings-RUP, waarvan de gesommeerde score leidde tot een nulbalans. **In termen van ruimtebeslag zijn er dus meer gemeentelijke RUP's met een negatieve impact, dan met een positieve impact.**



Figuur 50: cirkeldiagram met aantal RUP's met een positieve, neutrale of negatieve score op ruimtebeslag

Gecorrigeerde scores op ligging

Indien we de **gecorrigeerde score op ligging**[20] nagaan -de werkwijze daarvoor wordt uitgelegd in het technisch rapport- dan krijgen **64 gemeentelijke RUP's een "positieve" score** tegenover **51 een "negatieve".** Wat opvalt is dat de **neutrale categorie** deze keer wel een serieus aandeel beslaat. Zo hebben **21 RUP's** een score van 0. Dit wijst erop dat heel wat RUP's met een negatieve scoring op ruimtebeslag, qua ligging wel goed gelegen zijn.

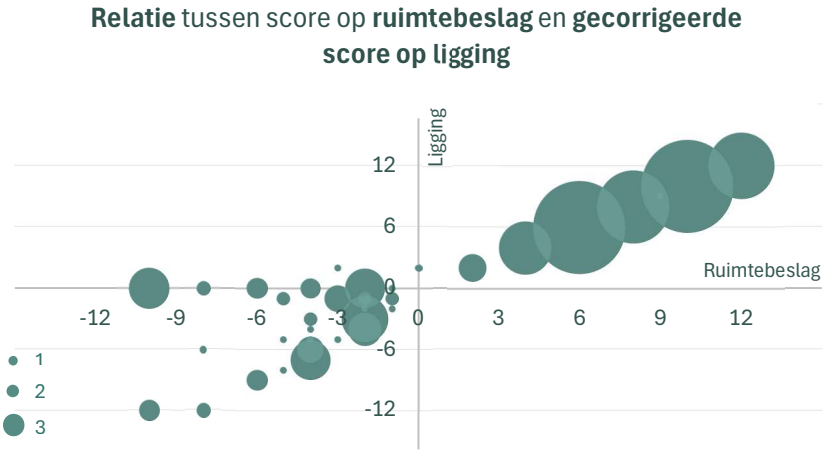


Figuur 51: cirkeldiagram met aantal RUP's met een positieve, neutrale of negatieve score op de gecorrigeerde score op ligging

Indien we de scores naast elkaar plaatsen aan de hand van een scatterplot, dan **ontstaat een beeld van de spreiding en verhouding tussen ruimtebeslag en ligging**. De grafiek toont hoe sommige RUP's weliswaar een negatief effect hebben op ruimtebeslag, maar toch positief scoren op ligging – en omgekeerd.

[20] De ligging werd gequoteerd op basis van bestaand cartografisch materiaal (RURA kernenkaart, Kansenkaart Ruimtelijk Uitbreiden en de economische composietkaart). Op basis daarvan werd telkens een score toegekend.

Beide scores geplaatst op x-as (ruimtebeslag) en y-as (gecorrigeerde score op ligging) met de bubbels die variëren in grote naargelang éénzelfde score meer voorkomt



Figuur 52: scatterplot van scores geplaatst op x-as (ruimtebeslag) en y-as (gecorrigeerde score op ligging) met de bubbels die variëren naar grote naargelang éénzelfde score meer voorkomt

Conclusie gemeentelijke herbestemmings-RUP's

Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) met herbestemmingen hebben in termen van oppervlakte een **duidelijk positieve impact op de open ruimte**. Er wordt meer ruimtebeslag vermeden dan toegevoegd, wat wijst op een tendens richting behoud van open ruimte. Opvallend is dat herbestemmingen in functie van wonen beduidend vaker in het voordeel van open ruimte gebeuren dan bij **economische bestemmingen, waar de balans zelfs negatief uitvalt**. Wanneer we kijken naar het aantal betrokken gemeenten, zien we dat ongeveer evenveel gemeenten een positieve als een negatieve balans kennen. Dit impliceert dat **slechts de helft van de gemeenten die actief herbestemmen, dit doen vanuit de logica van de bouwshift**. Op het niveau van individuele RUP's blijken er **meer plannen te zijn die bijkomend ruimtebeslag veroorzaken dan die er net voorkomen**. Toch blijkt dat een aanzienlijk deel van deze 'negatieve' RUP's wel "gunstig" gelegen zijn t.o.v. de gehanteerde kaarten. Dit suggereert dat hoewel er netto meer ruimtebeslag bijkomt, sommige van deze plannen vermoedelijk bijdragen aan kernversterking en dus eerder als neutraal dan negatief kunnen worden beschouwd.

Opvallend is bovendien dat de omvang van **zes jaar gemeentelijke planning** en herbestemming naar open ruimte in totale oppervlakte **gelijk staat aan één Vlaams planningsinitiatief**, zoals de herbestemming van de watergevoelige openruimtegebieden (WORG's). Dit betekent niet dat gemeenten de slagkracht missen om actief openruimtebeleid te voeren - sommige lokale besturen tonen aan wél in staat te zijn om substantiële herbestemmingen te realiseren (weliswaar in de periode vóór de nieuwe planschaderegeling) - maar dat de Vlaamse overheid met één initiatief grotere impact kan generen.

3.2.2 PRIAK's en vrijgavebesluiten woonreservegebieden

De afgeleverde principiële akkoorden voor het aansnijden van de woonreservegebieden (PRIAK) en de vrijgavebesluiten voor de woonreservegebieden werden (net zoals de relevante herbestemmings-RUP's) geïnventariseerd, gesitueerd en beoordeeld. Voor het behandelen van de PRIAK's hanteerden de **verschillende provincies ook elk een eigen beoordelingskader.**

3.2.2.1 Eerste vrijgavebesluiten woonreservegebied dateren van 2025

In 2025[21], net buiten de onderzoeksperiode, viel wel de definitieve goedkeuring van vier vrijgavebesluiten voor volgende gebieden:

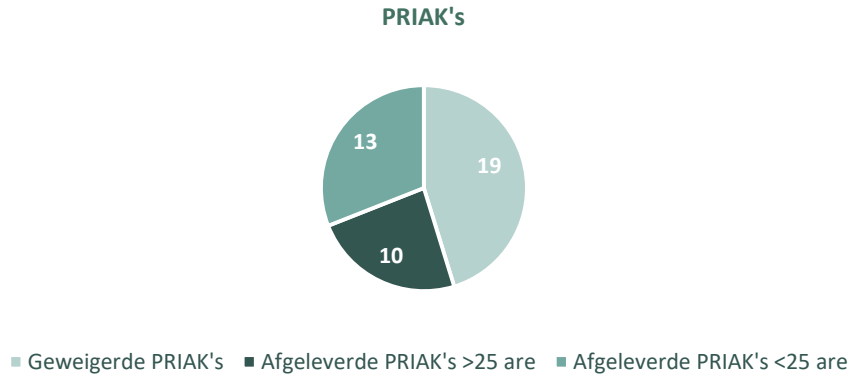
- Reynaertstraat te Hooglede, dat het eerste goedgekeurde dossier volgens het nieuwe decreet woonreservegebieden vormt.
- Nelson Mandelastraat te Schelle
- Steenwinkelstraat te Schelle
- Landstraat te Nijlen

(de laatste check van de definitieve goedkeuring van de vrijgavebesluiten vond plaats op 22/10/25)

Het gaat telkens over percelen met relatief kleine oppervlaktes: tweemaal percelen van ongeveer netto 5 are, één perceel van netto 25 are en één perceel van netto ongeveer een halve hectare.

3.2.2.2 De principiële akkoorden voor het aansnijden van woonreservegebieden

Wat de PRIAK's[22] betreft werden er nog 42 aanvragen behandeld, waarvan er 19 geweigerd werden en 23 gunstig afgeleverd. Van die 23 gunstig afgeleverde PRIAK's zijn er 10 PRIAK's die een netto vrijgave doorvoeren groter dan 25 are.



Figuur 53: cirkeldiagram met aantal geweigerde en afgeleverde PRIAK's, waarvan die laatste onderverdeeld in klassen van PRIAK's die meer dan 25 are netto vrijgeven en PRIAK's die minder dan 25 are vrijgeven

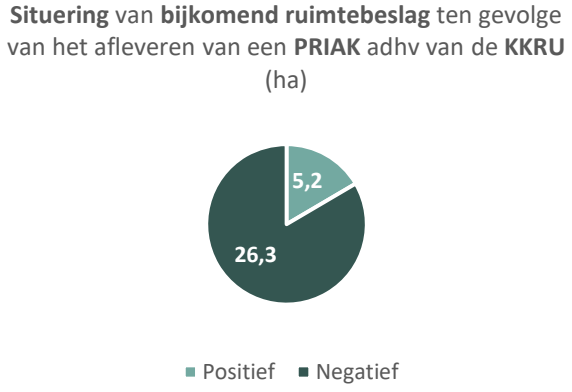
	WRG vrijgegeven zonder bestaand ruimtebeslag
Antwerpen (ha)	0
Aantal PRIAK's	0
Vlaams-Brabant (ha)	2,4
Aantal PRIAK's	4
West-Vlaanderen (ha)	12,4
Aantal PRIAK's	4
Oost-Vlaanderen (ha)	16,7
Aantal PRIAK's	2
Limburg (ha)	0
Aantal PRIAK's	0
Vlaanderen (ha)	31,5
Aantal PRIAK's	10

[21] De laatste check vond plaats op 22/10/2025
[22] Voor de methodiek van inventarisatie wordt verwezen naar pagina's 87 van het Technisch Rapport.

Figuur 54: hoeveelheden in hectares van vrijgegeven woonreservegebied door PRIAK's

De analyse van de PRIAK's toont aan dat iets meer dan 30 hectare netto woonreservegebied werden vrijgegeven. Wat betekent dat er **nog 31 hectare** aan feitelijke open ruimte werd ingenomen door ruimtebeslag. Het gros van deze 31 hectare bevindt zich in de provincies Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen.

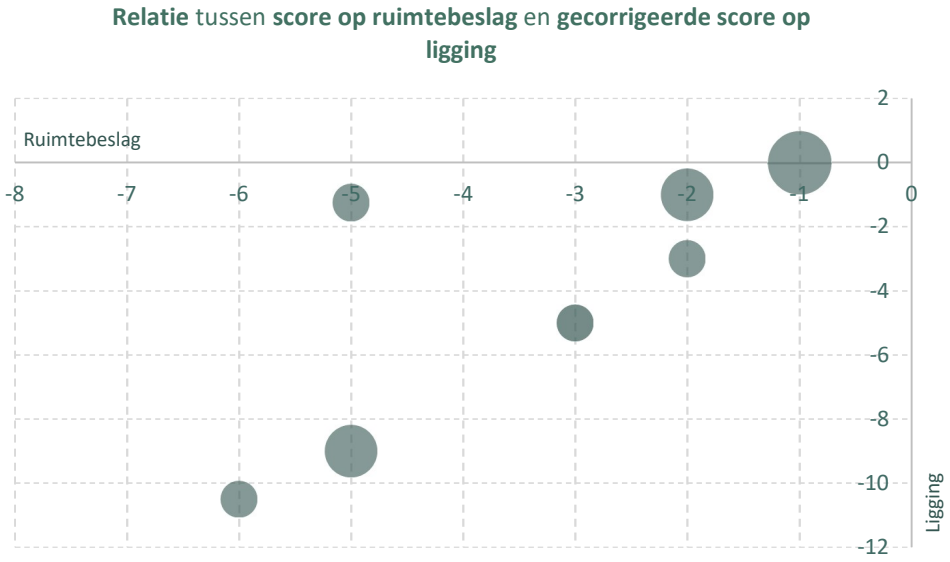
Om de ligging van de PRIAK's **ruimtelijk te situeren** wordt gebruikgemaakt van de kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (KKRU).



Figuur 55: cirkeldiagram dat aangeeft in welke mate het bijkomend ruimtebeslag ten gevolg van vrijgave via PRIAK goed gelegen is adhv de kansenkaart ruimtelijk uitbreiden

Uit de situering blijkt dat **het gros** van het bijkomende ruimtebeslag ten gevolg van een PRIAK **negatief gelegen** is. Van de 30 hectare, krijgt slechts 5 hectare een positieve beoordeling door de KKRU.

De principieel akkoorden beoordeeld[23]



Figuur 56: scatterplot van scores geplaatst op x-as (ruimtebeslag) en y-as (gecorrigeerde score op ligging) met de bubbels die variëren naar grote naargelang éénzelfde score meer voorkomt

Aangezien het **Principieel Akkoord per definitie een (voor de bouwshift) negatief instrument was** en telkens bijkomend ruimtebeslag tot gevolg had, is de beoordeling ook telkens negatief, zowel in

[23] Voor de methodiek van beoordeling wordt verwezen naar pagina's 87 tot 89 van het Technisch Rapport.

termen van bijkomend ruimtebeslag als in termen van ligging. **Slechts enkele PRIAK's weten aan de hand van hun ligging nog een meer positieve score te verkrijgen.**

3.3 INRICHTINGS-RUP'S & HERZIENING OUDE VOORSCHRIFTEN

Het vorige hoofdstuk behandelde herbestemmingen of het vrijgeven van reservegebieden. Vele RUP's bevatten echter geen of slechts beperkte herbestemmingen, maar **detailleren en regelen eerder de inrichting**.

RUP's die opgemaakt worden binnen bestaande woonbestemmingen, regelen meestal wel op een of andere manier dichtheden via hun voorschriften over volumes, bebouwde oppervlakte, woningdichtheid e.d. We zochten voor dit onderzoek specifiek naar RUP's die erop gericht zijn om woonprogramma te sturen naar specifieke plekken[24]. Dat zijn RUP's die de woonkernen en het verspreide woonweefsel indelen in verschillende dichtheidszones (de woonzonerings-RUP's en de RUP's die individuele centra of kernen afbakenen) en RUP's die indicaties vertonen dat ze gericht zijn op verdichting door het voorzien van projectzones. We delen de RUP's binnen woonbestemmingen die verondersteld worden om de woonverdichting ruimtelijk te sturen op, in drie categorieën:

- **WZR-Th of woonzonering (thematisch):** RUP's die over het volledige grondgebied het woongebied indelen in verschillende categorieën (volledige woonzonering), ofwel thematisch een deel van de woonbestemmingen (bv. enkel de dorpskernen of de linten) afbakenen en regelen.
- **IK**: RUP's die een **individuele woonkern of centrum** afbakenen; vaak wordt binnen de woonkernen nog verder ingedeeld in verschillende categorieën; vaak worden ook projectzones aangeduid
- **Projectzones:** andere RUP's die gebiedsgericht zijn, en niet zoals voorgaande voor een hele kern of centrum binnen de kern zijn opgemaakt; ze behandelen een projectzone of een deelgebied waarin projectzones vervat zijn

Voor de RUP's die vooral de **inrichting regelen in de economische bestemmingen** bleek het niet eenvoudig om deze verder te classificeren. We brachten ze wel in kaart, net zoals de RUP's die volgen op een **planologisch attest**.

Naast het opmaken of herzien van RUP's via de klassieke procedure, bestaat er ook de mogelijkheid om heel gericht voorschriften uit oudere RUP's en BPA's op te heffen of te wijzigen om ruimtelijk rendement te stimuleren. Dit kan dan via een kortere procedure dan een RUP(-wijziging), conform art. 7.4.4/1 VCRO.

3.3.1 Ruimtelijke uitvoeringsplannen die woonverdichting sturen

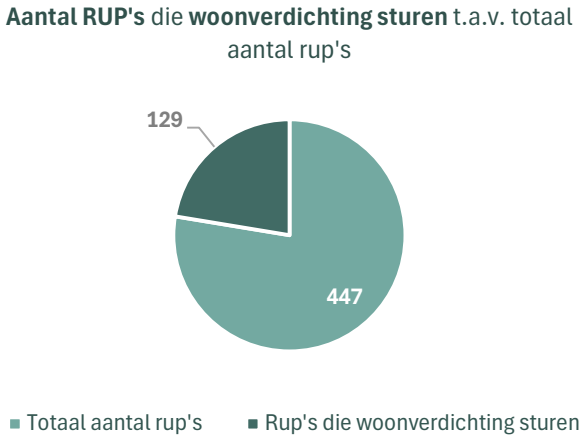
3.3.1.2. De provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen die woonverdichting sturen

Op provinciaal niveau is er sprake van **twee RUP's die geclassificeerd worden als RUP's** die sturen op **woonverdichting**. Deze werden beiden opgemaakt door de provincie **Vlaams-Brabant.** Het gaat over **twee thematische woonzonerings-RUP's** die elk **verschillende kernen afbakenden** in de rand rond Brussel.

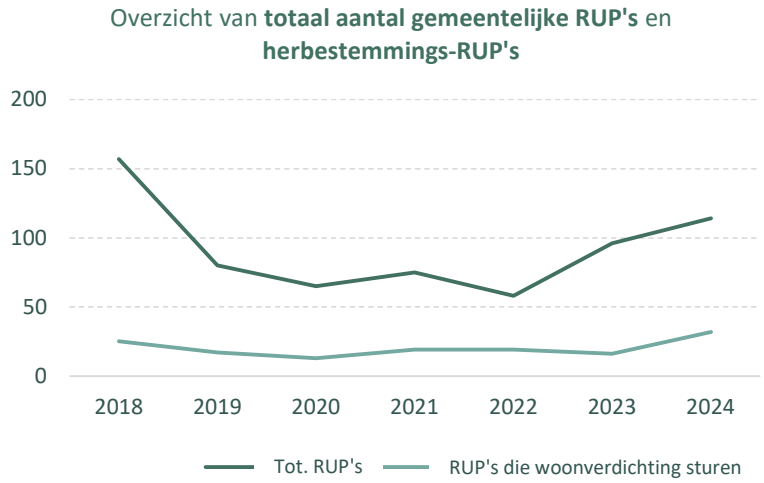
[24] Voor de methodiek van inventarisatie en typering wordt verwezen naar pagina's 66 tot 67 en pagina's 75 en 76 van het Technisch Rapport.

3.3.1.2. De gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die woonverdichting sturen

<u>Inventarisatie en typering gemeentelijke RUP's die nagekeken werden op sturen verdichting</u>
Van de 576 onderzochte RUP's werden **129 plannen geïdentificeerd als RUP's die woonverdichting sturen.** Dat komt neer op iets meer dan **20% van de totaal opgemaakte hoeveelheid RUP's.**



Figuur 57: cirkeldiagram dat aangeeft hoeveel gemeentelijke RUP's er zijn die woonverdichting sturen t.a.v. de totale hoeveelheid gemeentelijke RUP's



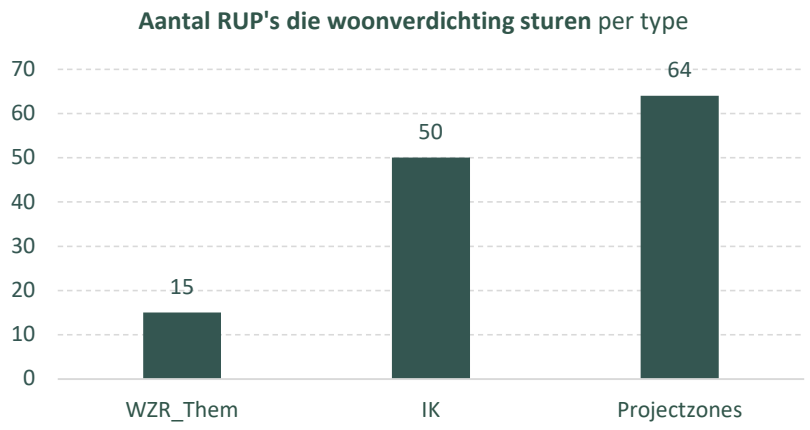
Figuur 58: lijndiagram dat aangeeft hoeveel gemeentelijke RUP's er zijn die woonverdichting sturen t.a.v. de totale hoeveelheid gemeentelijke RUP's doorheen de tijd

Bij het typeren van de RUP's volgens de vooropgestelde types -de afkortingen zijn onder 3.3 toegelicht – zien we dat **15 RUP's thematische woonzonerings-RUP's zijn** en **50 RUP's een individuele kern of centrum afbakenen.** In **64 RUP's andere RUP's komen projectzones voor,** zonder dat ze in een voorgaande categorie vallen**.**

Provincie	WZR_Them	IK	Projectzones
Antwerpen	4	9	10
Vlaams-Brabant	7	19	11
West-Vlaanderen	3	11	23
Oost-Vlaanderen	1	5	12
Limburg	0	6	8

Vlaanderen	15	50	64

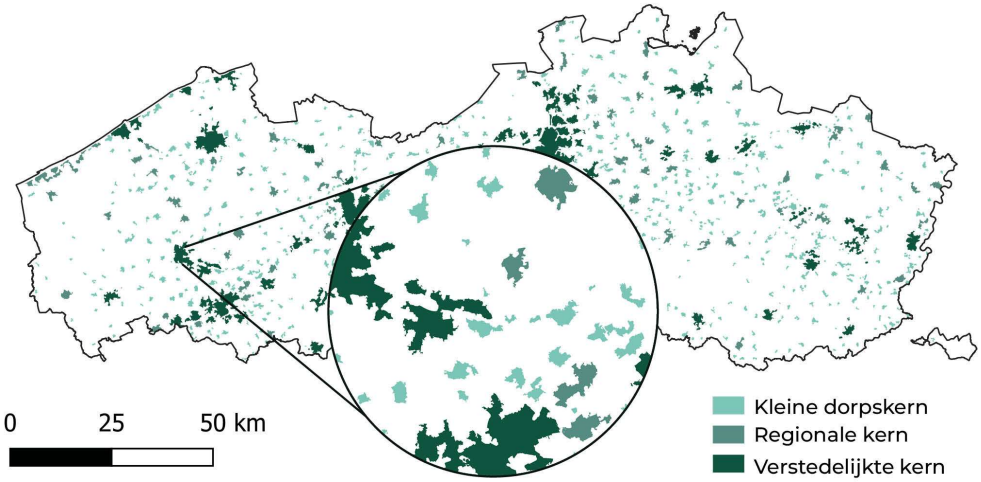
Figuur 59: tabel die de hoeveelheden van gemeentelijke RUP's aangeeft die woonverdichting sturen per categorie



Figuur 60: Staafdiagram van aantal RUP's die woongebied detailleren volgens type's: thematische woonzonering, individuele kernafbakening en RUP's met enkel projectzones

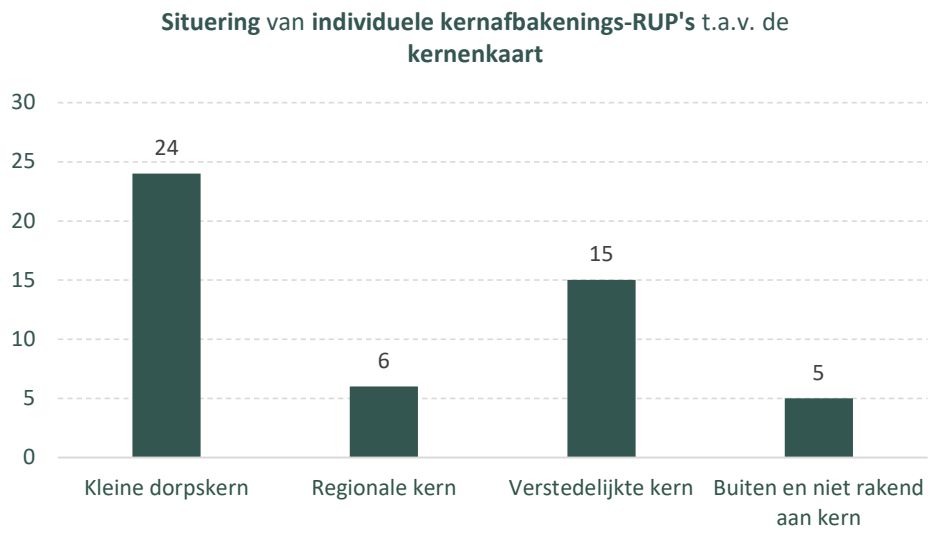
Van de **15 gemeentelijke (thematische) woonzonerings-RUP's** werd nagekeken of ze gunstig werden geadviseerd door provincie en Departement Omgeving. Dit was niet altijd het geval. Van 3 gemeentelijke (thematische) woonzonerings-RUP's formuleerden één of beide adviezen echt inhoudelijk voorbehoud en werd geen online informatie gevonden die erop wees dat aan deze inhoudelijke bezwaren ook werd tegemoet getreden in de finale versie. Twee van deze RUP's betroffen regelingen voor zonevreemde woningen, slechts één een kernenafbakening.

Wat de **individuele kernafbakenings-RUP's** betreft situeren[25] zich deze in hoge mate in Vlaams-Brabant, gevolg door West-Vlaanderen en Antwerpen. Om de **afbakeningen van kernen door RUP's** te situeren, werd gebruikgemaakt van de kernenkaart.



Figuur 61: De RURA-kernenkaart (2022) toont de kernen die werden afgebakend als zijnde compacte gebieden met een minimumoppervlakte van 5 hectare, minstens 20 huishoudens en een hoge dichtheid aan gebouwen of huishoudens. Vervolgens werden de kernen onderverdeeld in kleine dorpskernen, regionale kernen en verstedelijkte kernen.

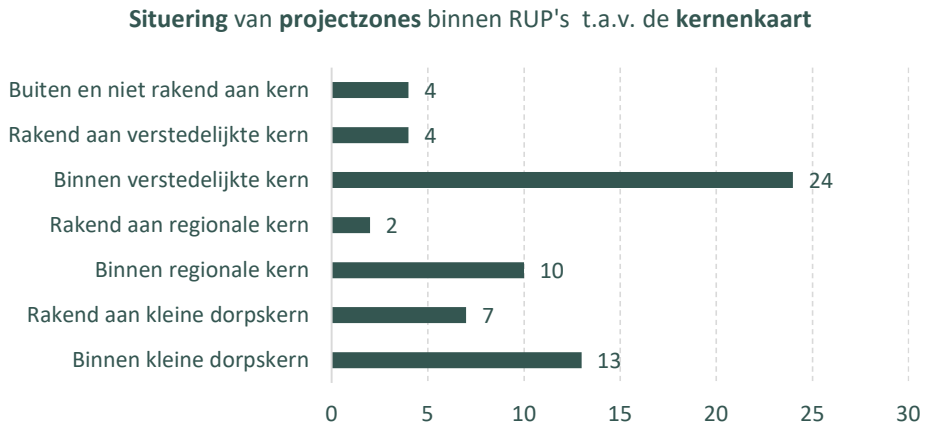
[25] Voor de methodiek van situering wordt verwezen naar pagina's 68 tot 69 en pagina 76 van het Technisch Rapport.



Figuur 62: staafdiagram van situering van individuele kernafbakenings-RUP's gesitueerd adhv de RURA-kernenkaart

Wat opvalt is dat ongeveer **de helft van de kernafbakenings-RUP's "kleine dorpskernen"** uit de RURA-kernenkaart afbakenen. **5 kernafbakeningen vinden geen referentiekern op de RURA-kernenkaart** en kunnen dus eerder beschouwd worden als gehuchten. Daarbij moeten we opmerken dat sommige van deze kernen wel degelijk voorkomen in de selecties van de provinciale Beleidsplannen Ruimte, één zelfs als strategische dorpskern. Daarnaast zijn er 15 RUP's die verstedelijkte kernen afbakenen. Het gros van deze RUP's lijkt dus te liggen op plaatsen waar moet worden nagekeken of woonverdichting aangewezen is: is de kleine dorpskern wel voldoende uitgerust om groei te verantwoorden? Deze evaluatie hangt erg af van de noodzakelijke lokale bijsturing van de categorieën die in de RURA-kernenkaart werden gehanteerd.

Wat de **overige RUP's** zonder kernafbakening maar **met projectzones** betreft vinden we deze in hoge mate terug in **West-Vlaanderen.** Om de ligging van de projectzones binnen deze RUP's te situeren, werd wederom gebruikgemaakt van dezelfde kernenkaart. Deze gaf de volgende resultaten.



Figuur 63: Staafdiagram van projectzones per RUP gesitueerd adhv de RURA-kernenkaart

Wat opvalt aan de situering van de projectzones is dat het gros wel degelijk **binnen de kern** is gesitueerd, met een aanzienlijk deel - 34 - in **verstedelijkte en regionale kernen**. Daarnaast bevinden **13 projectzones zich binnen kleine dorpskernen**. **13 projectzones raken aan een kern**, wat erop wijst dat ze **vlakbij bestaande bebouwing worden ingeplant**, vaak als uitbreiding of afronding van de

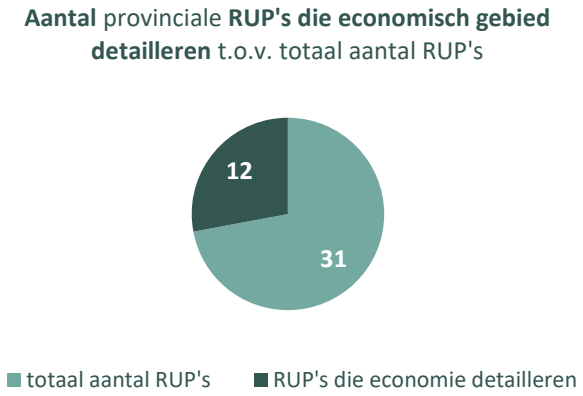
kernstructuur. Slechts 4 zones liggen volledig buiten bestaande kernen. Al bij al lijken deze projectzones zich redelijk kernversterkend te situeren.

Naast deze RUP's die verdichting sturen, werden ook nog 19 RUP's geïnventariseerd die eerder gebiedsgericht bestemmingen voor wonen detailleren.

3.3.2 RUP's die economische bestemmingen detailleren

3.3.2.1 De provinciale RUP's die economische bestemmingen inrichten en detailleren

Van de 43 onderzochte RUP's werden 12 **plannen geïdentificeerd als detaillerings-RUP's economie[26].** Dat komt neer op iets meer dan 25% **van de totaal opgemaakte hoeveelheid RUP's.**



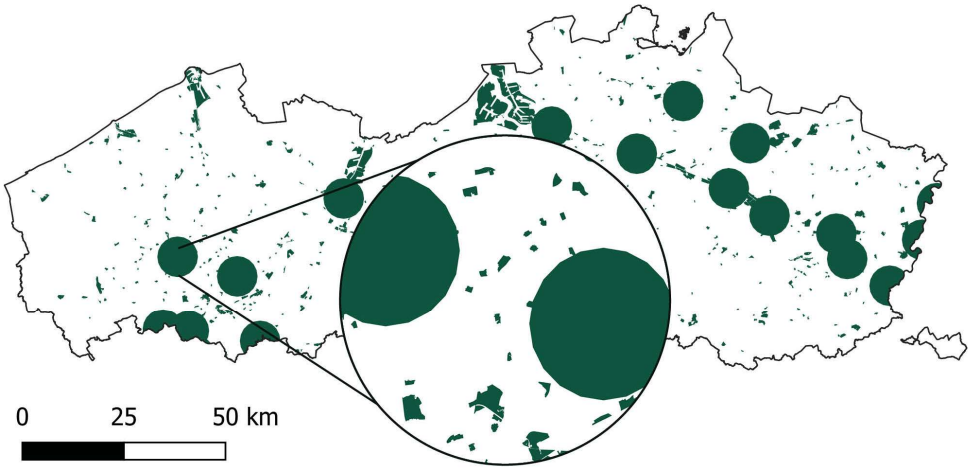
Figuur 64: cirkeldiagram van aantal provinciale RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren

	Economische detaillerings-RUP's
Antwerpen	2
Vlaams-Brabant	3
West-Vlaanderen	3
Oost-Vlaanderen	1
Limburg	3
Vlaanderen	12

Figuur 65: tabel met hoeveelheden economische detaillerings-RUP's per provincie

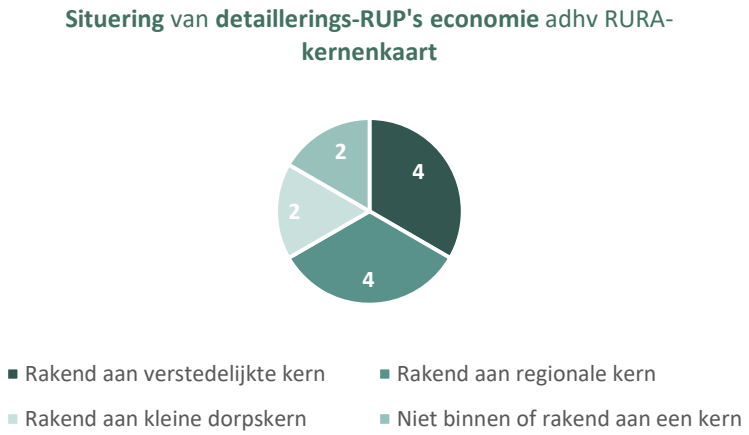
Om de ligging van de economische zones binnen de detaillerings-RUP's te situeren, werd in de eerste plaats gebruikgemaakt van de economische composietkaart.

[26] Voor de methodiek van inventarisatie en typering wordt verwezen naar pagina 81 van het Technisch Rapport.



Figuur 66: de economische composietkaart betreft een samenstelling van de economische poorten, de bestaande bedrijventerreinen van minsten 10ha en buffers van 5km rond de regionale logistieke knopen

Alle economische detaillerings-RUP's[27] vallen binnen de economische composietkaart, wat erop wijst dat de **provincies enkel inzetten op het detailleren van economisch goed gelegen plekken.**



Figuur 67: cirkeldiagram van situering van detaillerings-RUP's economie adhv de RURA-kernenkaart

Uit de situering t.a.v. de kernenkaart blijkt het **gros van de economische zones te raken aan een kern, in hoofdzaak verstedelijkte of regionale kernen**. 2 detailleringRUP's raken niet aan een kern.

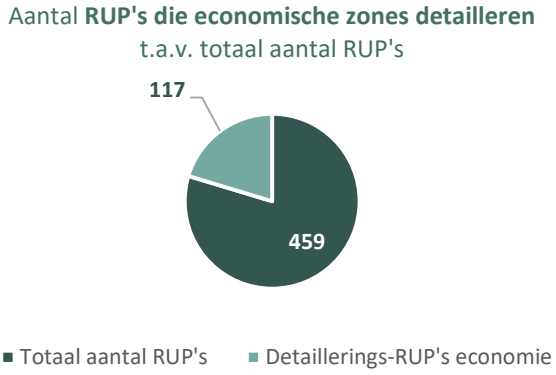
Conclusie provinciale RUP's die economische zones detailleren:

Een kwart van de onderzochte provinciale RUP's focust op het detailleren van economische zones. Al deze plannen **situeren zich binnen economisch geschikte gebieden** volgens de composietkaart. Bovendien raken de meeste van deze zones aan verstedelijkte of regionale kernen, wat wijst op een ruimtelijk verantwoorde inpassing.

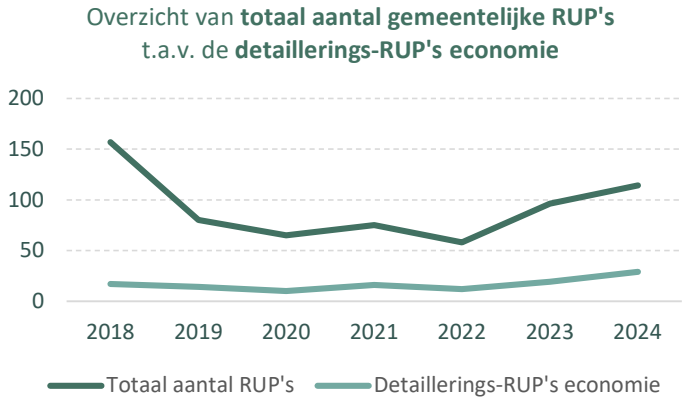
3.3.2.2 De gemeentelijke RUP's die economische bestemmingen inrichten en detailleren

Van de **576 onderzochte gemeentelijke RUP's** werden **117 plannen geïdentificeerd als detaillerings-RUP's economie**. Dat komt neer op **20%** van de totaal opgemaakte hoeveelheid RUP's. Deze komen in hoge mate voor in West-Vlaanderen, gevolgd door Antwerpen en Oost-Vlaanderen

[27] Voor de methodiek van inventarisatie en typering wordt verwezen naar pagina 82 van het Technisch Rapport.



Figuur 68: cirkeldiagram van aantal gemeentelijke RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren

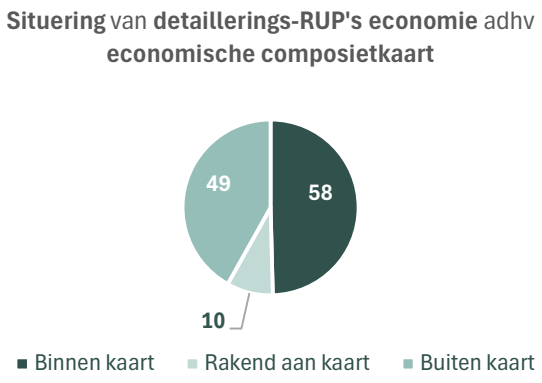


Figuur 69: lijndiagram van aantal gemeentelijke RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren t.a.v. totaal aantal gemeentelijke RUP's doorheen de tijd

	Aantal detaillerings-RUP's economie
Antwerpen	26
Vlaams-Brabant	11
West-Vlaanderen	47
Oost-Vlaanderen	25
Limburg	8
Vlaanderen	117

Figuur 70: tabel van aantal gemeentelijke RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren per provincie

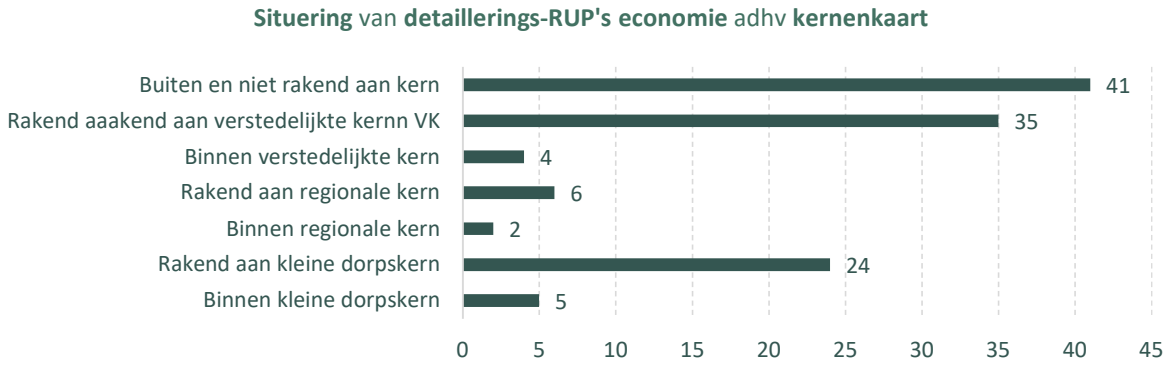
Om de ligging van de economische zones binnen de detaillerings-RUP's te situeren, werd in de eerste plaats gebruikgemaakt van de economische composietkaart. Deze gaf de volgende resultaten.



Figuur 71: cirkeldiagram van situering van gemeentelijke detaillerings-RUP's economie adhv de economische composietkaart

Een groot deel van de onderzochte RUP's met economische herbestemming **- 58 van de 117 -** bevindt zich **binnen de zones aangeduid op de economische kaart**, wat wijst op een relatief goede afstemming met strategisch geschikte locaties die de economische structuur versterken. Daarnaast liggen 10 RUP's rakend aan deze zones, wat suggereert dat ze als uitbreidingen van bestaande economische clusters kunnen worden gezien. Toch valt op dat ook **49 RUP's buiten deze afgebakende economische gebieden vallen.**

Om de RUP's in kwestie verder te situeren wordt ook gebruikgemaakt van de kernenkaart uit het RURA-rapport bouwshift. Deze geeft volgende resultaten:



Figuur 72: Staafdiagram van gemeentelijke detaillerings-RUP's economie gesitueerd adhv de RURA-kernenkaart

De situering van de detaillerings-RUP's economie toont aan dat het merendeel niet binnen, maar aan de rand van RURA-kernen wordt ingepland. Slechts 11 plannen liggen effectief binnen een afbakening van een kern op deze kaart, terwijl 65 zones rakend aan een kern gesitueerd zijn. Opvallend is dat 41 zones volledig buiten de RURA-kernen vallen.

Als we nagaan hoeveel van deze RUP's **zowel buiten de kernafbakeningen vallen, als buiten de composietkaart**, dan gaat het over een **24 RUP's**. Bij deze RUP's kunnen we op zijn minst spreken van een mogelijks bedenkelijke ligging.

<u>Conclusie gemeentelijke RUP's die economische zones detailleren:</u>
Van de onderzochte gemeentelijke RUP's blijkt dat een aanzienlijk deel plannen betreft voor de inrichting van economische bestemmingen. Deze plannen zijn vaak afgestemd op strategisch gelegen economische zones, maar een aanzienlijk aantal bevindt zich buiten deze zones of buiten kernen, wat hun ligging mogelijk minder wenselijk maakt.

3.3.3 Versnelde herzieningsprocedures van verouderde voorschriften

Voorschriften van BPA's en RUP's ouder dan 15 jaar die ruimtelijk rendement -wij spreken van verdichting en kernversterking- verhinderen kunnen conform VCRO art. 7.4.4/1 worden herzien of opgeheven met een procedure die korter is dan opmaak of klassieke herziening RUP. In de praktijk wordt ze ook gebruikt om de **verdichting op een kwalitatieve manier te organiseren**, zonder dat het per se om méér programma moet gaan. We korten deze dossiers af, conform de plan-ID's, als **HOV**.

Er zijn **26 versnelde procedures**[28] herziening verouderde voorschriften die tot definitieve vaststelling leidden, waarvan 1 vernietigd door de Raad van State. De eerste definitieve vaststellingen dateren van zomer 2020, aangezien het om een recent ingevoerde procedure gaat.

Het betreft **vooral RUP's.** Herziening van BPA's blijkt minder noodzakelijk, wellicht als gevolg van de specifieke afwijkingsmogelijkheden voor vergunningen van oude BPA's die VCRO art. 4.4.9/1 voorziet. Van de 25 herzieningen die van kracht werden, blijken er 5 te handelen over zaken buiten de scope van dit onderzoek: recreatie, een regeling in bufferzone die geen betrekking heeft op de potenties voor de aanpalende bedrijfsactiviteit,… De overige betreffen **vooral woongebied** (18 HOV's) en in mindere mate economische gebieden (2).

Definitief goedgekeurde procedures aanpassing verouderde voorschriften i.f.v. rtl. rendement (HOV)	
Totaal definitieve en niet vernietigde dossiers HOV	25
*** waarvan herziening voorschriften RUP**	21
*** waarvan herziening BPA**	4
Aantal HOV's voor woonfuncties of mix wonen/andere	18
Aantal HOV's voor economische functies	2
Aantal HOV's voor andere functies	5

Figuur 73: tabel die aangeeft op welke zonering de HOV's betrekking hebben, en of ze een BPA of RUP herzien

De ligging[29] van deze dossiers, die in principe versterking van kernen of de economische composietkaart moeten stimuleren, werd bekeken. **We maakten daarbij een onderscheid tussen 'verhoogd rendement'** (meer verdichting toestaan) en '**verhoogde kwaliteit** van de reeds toegestane verdichting'.

HOV voor verhoogd ruimtelijke rendement of kwalitatief ruimtelijk rendement voor wonen; ligging	Aantal procedures HOV - wonen
Verhoging van het ruimtelijk rendement in RURA-kernen type klein	9
Verhoging van het ruimtelijk rendement in RURA-kernen type regionaal	1
Verhoging van het ruimtelijk rendement in RURA-kernen type verstedelijkt	5
Kwaliteitsverbetering zonder rendementsverhoging RURA-kernen type regionaal of verstedelijkt	3

Figuur 74: tabel die de situering van de HOV aangeeft indien deze betrekking heeft op woongebied

[28] Voor de methodiek van inventarisatie en typering wordt verwezen naar pagina 92 van het Technisch Rapport.
[29] Voor de methodiek van typering en situering wordt verwezen naar pagina's 93-95 van het Technisch Rapport.

HOV voor verhoogd ruimtelijke rendement of kwalitatief ruimtelijk rendement voor economie; ligging	Aantal procedures HOV - economie
Verhoging van het ruimtelijk rendement buiten kernen en economische composietkaart	1 (voormalig zonevreemd bedrijf)
Verhoging van het ruimtelijk rendement gelegen tegen een zone uit de economische composietkaart	1

Figuur 75: tabel die de situering van de HOV aangeeft indien deze betrekking heeft op economisch gebied

Wat opvalt is, dat de procedure éénmaal gebruikt werd buiten de kernen of de economische composietkaart, en **vooral voorkomt in de kleinere dorpskernen** (waar de vraag zich stelt of verhoogd ruimtelijk rendement in deze kernen wel altijd gewenst is).

We onderzochten ook hoe deze procedures worden **geadviseerd vanuit de provincies en het Departement Omgeving**, met de focus op de keuzes om rendement te verhogen op de bedoelde plaatsen. Hierbij valt op dat:

- 5 van de 20 dossiers **geen advies** kregen, en dat 4 hiervan net gevoelig zijn qua ligging (kleine dorpskernen, voormalig zonevreemd bedrijf)
- **2 dossiers zware inhoudelijke bezwaren** kregen; hier ging het inderdaad over kleine dorpskernen waar de hogere overheid de verdichtingsopties niet ondersteunt: 1 ervan lijkt voldoende aangepast in de definitieve herziening maar voor het andere vinden we hiervoor geen duidelijke aanwijzingen.

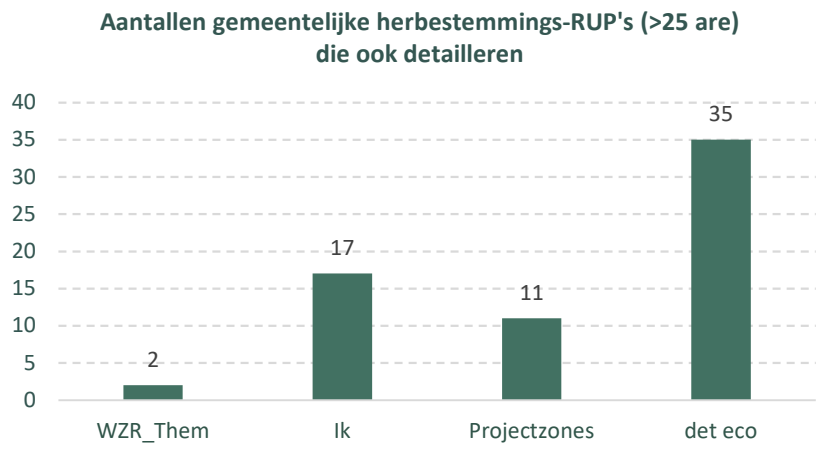
Van de 20 relevante dossiers moeten dus **2 dossiers negatief** beoordeeld worden – een economisch en een kleine dorpskern- en van **4 andere dossiers is onduidelijk** of het ruimtelijk rendement wel aanvaardbaar is in de betreffende kleine dorpskern.

3.4 EXTRA ANALYSES M.B.T. DE RUP'S

3.4.1 Overlap tussen herbestemmings- en detaillerings-RUP's

Momenteel werden de RUP's die als relevant werden bevonden voor de bouwshift opgedeeld in herbestemmings-RUP's enerzijds, die gericht zijn op het wijzigen van bestaande bestemmingen, en detaillerings-RUP's anderzijds, die eerder verfijningen of concretiseringen van bestaande bestemmingen aanbrengen m.b.t. woonfuncties en economische functies. Dit betekent echter niet dat er geen overlap bestaat tussen deze type RUP's. Zo zijn er bijvoorbeeld **RUP's die zowel een woonkern afbakenen alsook herbestemmen.**

Overlap met de relevante gemeentelijke herbestemmings-RUP's (>25 are):



Figuur 76: deze staafdiagram toont de herbestemmings-RUP's die tevens detailleren per type

Heel wat RUP's die herbestemmen detailleren dus ook reeds bestaand woongebied of economisch gebied. Voor wonen gaat het over een totaal van 30 RUP's, voor het detailleren van economie gaat het over een 35 RUP's. Voor de provinciale RUP's is er geen overlap tussen de RUP's die woongebied detailleren en de relevante herbestemmings-RUP's. Wel is er bij de provinciale RUP's overlap tussen de relevante herbestemmings-RUP's en de detaillerings-RUP's economie. Het gaat om 6 provinciale RUP's.

Verder is er ook **binnen de RUP's die woongebied detailleren overlap**. Zo tekenen 39 van de 50 kernafbakenings-RUP's ook projectzones in. De **overlap** tussen de **RUP's die woongebied detailleren en de RUP's die economie detailleren** is beperkter. Het gaat om 7 RUP's. 4 van de kernafbakenings-RUP's detailleren ook bestaand economisch gebied. 3 van de RUP's die projectzones intekenden, zonder dat ze ook een kern afbakenen, detailleren bestaand economisch gebied.

3.4.2 RUP's die voortkomen uit een planologisch attest

Omdat het interessant is om weten hoeveel RUP's er voortkomen uit de specifieke oplossing die decretaal werd voorzien voor zonevreemde bedrijven (artikel 4.4.24 VCRO), werd nagekeken welke RUP's een gevolg zijn van een planologisch attest[30]. de resultaten hieronder overlappen deels met de getoonde aantallen in de herbestemmings- en soms ook detaillerings-RUP's economie. Maar vele vielen buiten de selectie. Vaak gaat het immers om herbestemmingen voor een bestaand bedrijf en een kleine uitbreidingsmogelijkheid: de nog niet ingenomen oppervlaktes vallen vaak onder de ondergrens van 25ha die we hanteerden om te spreken over een relevante herbestemming. Tegelijk zijn ze niet alle gevat door de economische inrichtings-RUPs, als het RUP vertrok van een zonevreemd bedrijf in bv. agrarisch gebied.

3.4.2.1 De provinciale RUP's die voortkomen uit een planologisch attest

Van de **43 provinciale RUP's** zijn er **3 RUP's die voortkomen uit een planologisch attest**.

Van de 3 RUP's die volgen op een planologisch attest bevindt 1 er zich in Antwerpen, en 2 ervan in Limburg. Het RUP in Antwerpen betreft een compensatie-RUP waarbij de herbestemming van open ruimte naar economie meer bedraagt dan 25 are, maar in de omgekeerde richting is evenzeer gecompenseerd wat ertoe leidt dat er in het totale saldo quasi evenveel ruimtebeslag is voorkomen, als dat er ruimtebeslag bijkomt. Het bijkomende ruimtebeslag bedraagt 0,4 hectare. De RUP's in

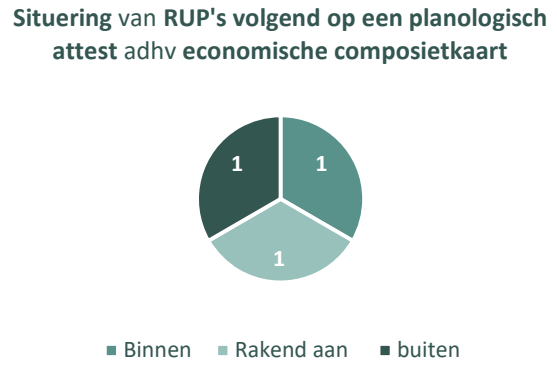
[30] Voor de methodiek van inventarisatie van de RUP's die volgen op een planologisch attest wordt verwezen naar pagina 85 van het technisch rapport.

Limburg hebben een hogere balans. Deze resulteren samen in 23 hectare herbestemming leidend tot bijkomend ruimtebeslag.

	RUP volgend op plan. att.	>25 are	Bijkomend ruimtebeslag (ha)
Antwerpen	1	1	0,4
Vlaams-Brabant	0	0	0
West-Vlaanderen	0	0	0
Oost-Vlaanderen	0	0	0
Limburg	2	2	23
Vlaanderen	3	2	23

Figuur 77: tabel die aangeeft hoeveel provinciale RUP's er volgend op een planologisch attest werden opgemaakt en hoeveel bijkomend ruimtebeslag deze met zich meebrachten

Deze RUP's situeren we in de eerste plaats aan de hand van de economische composietkaart. Dit toont een gemengd beeld. 1 RUP ligt buiten de kaart, 1 RUP raakt eraan en 1 RUP ligt erbuiten.



Figuur 78: cirkeldiagram die de ligging aangeeft van de provinciale RUP's volgend op een planologisch attest adhv van de economische composietkaart

Wanneer we deze RUP's situeren adhv van de RURA-kernenkaart dan liggen alle drie de RUP's buiten de kernen. Ondanks dat 2 RUP's wel gelegen zijn binnen of raken aan de economische composietkaart, blijft er dus sprake van een bepaalde mate van verspreide ontwikkeling.

3.4.2.2 De gemeentelijke RUP's die voortkomen uit een planologisch attest

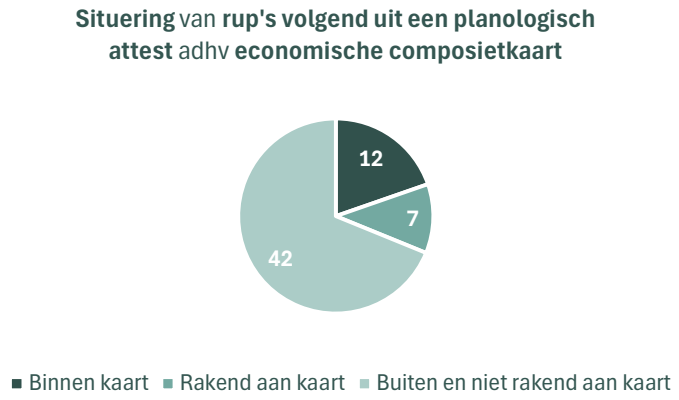
Van de 576 gemeentelijke RUP's zijn er **61 RUP's** (iets meer dan 10%) die voortkomen uit een **planologisch attest**. Dit betekent dat deze 61 RUP's tot doel hebben planwijzigingen door te voeren voor bedrijven die zonevreemd zijn of zonevreemd willen uitbreiden. Het gros van deze RUP's zijn gelegen binnen **Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen**. Van de 61 RUP's die volgen op een planologisch attest, zijn er 11 die relevante herbestemmingswijzigingen doorvoeren en dus per RUP meer dan 25 are netto openruimte aansnijden. Dit resulteert in **10,7 hectare** aan bijkomende herbestemmingen resulterend in **bijkomend ruimtebeslag**. Meer dan de helft van deze hoeveelheid bevindt zich binnen West-Vlaanderen.

	RUP volgend op plan. att.	>25 are	Bijkomend ruimtebeslag (ha)
Antwerpen	9	3	3
Vlaams-Brabant	10	1	0,3
West-Vlaanderen	19	5	6,2
Oost-Vlaanderen	20	2	1,2

Limburg	3	0	0
Vlaanderen	61	11	10,7

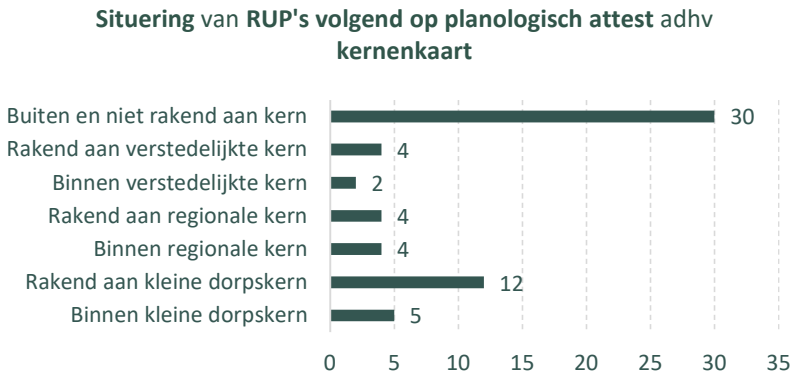
Figuur 79: tabel die aangeeft hoeveel gemeentelijke RUP's er volgend op een planologisch attest werden opgemaakt en hoeveel bijkomend ruimtebeslag deze met zich meebrachten

Om de RUP's die voortkomen uit een planologisch attest te situeren maken we gebruik van de economische composietkaart. Uit deze situering blijkt dat **2/3 van de RUP's gelegen zijn buiten de economische composietkaart** en dus niet bijdragen aan de economische structuur van Vlaanderen.



Figuur 80: cirkeldiagram die de ligging aangeeft van de gemeentelijke RUP's volgend op een planologisch attest adhv van de economische composietkaart

Vervolgens situeren we de RUP's aan de hand van de **kernenkaart**. Uit deze situering blijkt dat de helft van deze RUP's gelegen zijn buiten de kernen en er tevens niet aan raken. Daarnaast zijn er ook heel wat RUP's die raken aan kleine dorpskernen.



Figuur 81: staafdiagram die de ligging aangeeft van de gemeentelijke RUP's volgend op een planologisch attest adhv van de RURA-kernen

Indien we het aantal **gemeentelijke RUP's, volgens op planologisch attest**, optellen die zowel buiten de economische composietkaart zijn gelegen als buiten de kernenkaart dan spreken we over **22 van de 61 RUP's** waar bedrijven bestemmingseigen worden gemaakt of uitbreiden ten koste van open ruimte, en dit **op een bedenkelijke ligging**.

Van de 61 gemeentelijke RUP's die voortkomen uit een planologisch attest, overlappen er 30 met de detaillerings-RUP's economie. **Dit suggereert dat ongeveer de helft van deze plannen bestaande economische activiteiten zonevreemd wil laten uitbreiden, terwijl de andere helft niet alleen inzet op mogelijke uitbreiding, maar ook op het zone-eigen maken van het bestaande bedrijf.**

3.4.3 RUP's met onteigeningsplannen en rechten van voorkoop

In sommige gevallen worden ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) gekoppeld aan instrumenten voor **actieve grondverwerving, zoals onteigeningsplannen (ONT)** of het **instellen van een recht van voorkoop (RVVK)**. Deze juridische middelen kunnen de uitvoeringskracht van een RUP aanzienlijk versterken. In dit onderdeel wordt in kaart gebracht hoe vaak dergelijke instrumenten voorkomen, op basis van hun afzonderlijke registratie in het DSI, telkens gekoppeld aan de eerder gemaakte typering van de RUP's[31].

3.4.3.1 RUP's gekoppeld aan onteigeningsplannen

Onder de **gemeentelijke RUP's werden 14 RUP's** vastgesteld die tevens **ook gebruik maken van een onteigeningsplan**. Van deze 14 RUP's werd volgende overlap vastgesteld met de typeringen van de RUP's zoals hierboven besproken:

Type RUP met onteigeningsplan	Aantal
Puur herbestemmings-RUP (>25 are)	6
Herbestemming (>25 are) + individuele kernafbakening (woongebied)	1
Herbestemming (>25 are) + detaillering bestaande economische bestemming	1
RUP zonder kernafbakening maar met projectzone(s)	1
RUP met detaillering economische bestemming	1
RUP met projectzone(s) en detaillering economische bestemming	1

Figuur 82: tabel die aangeeft welk type RUP's onteigeningsplannen inzetten

Zoals weergegeven in de figuur hierboven, zijn **8 van de 14 RUP's** herbestemmings-RUP's. Daarnaast zijn slechts enkele RUP's die onteigening inzetten gekoppeld aan RUP's met indicaties van het sturen van woondichtheden of het detailleren van economie. 3 RUP's die onteigening inzetten overlappen niet met de gebruikte typeringen van de RUP's.

Om de onteigeningsplannen nog scherper in beeld te krijgen werd nagegaan op welke bestemmingen deze plannen betrekking hebben en wat het doel was van het plan. Van de **14 onteigeningsplannen** zijn er **5** die in directe mate betrekking hebben op **een perceel waarvan de bestemming is gewijzigd tussen wonen of economie enerzijds en openruimtebestemmingen anderzijds. 3 van de onteigeningsplannen** hebben zo betrekking op percelen die een bestemmingswijziging doormaakten van openruimtebestemming naar een economische bestemming, en **dienen ter realisatie van een bedrijventerrein**. **2 van de onteigeningsplannen** hebben betrekking op percelen die een bestemmingswijziging doormaakten van wonen naar een openruimtebestemming. Één daarvan is ter realisatie van een **fietsverbinding in het groen, één is ter realisatie van een park**. Daarnaast zijn er nog 3 onteigeningsplannen die betrekking hebben op woongebied, zonder dat het eraan gekoppelde RUP een bestemmingswijziging doorvoerde. In deze gevallen werd de onteigening doorgevoerd in functie van het verwezenlijken van doorsteken en ontsluitingen. De overige onteigeningsplannen hebben tot doel recreatiegebieden verwezenlijken, parkgebied verwezenlijken (van bestaand natuur en bosgebied of ten gevolge van herbestemmingen van landbouw naar park), het verwezenlijken van een woonproject (ten gevolge van een herbestemming van gemeenschapsvoorzieningen naar woongebied) of het verwezenlijken van een parking (ten gevolge van een herbestemming van woongebied naar gemeenschapsvoorzieningen).

[31] Voor de methodiek van inventarisatie van de onteigeningsplannen en rechten van voorkoop wordt verwezen naar pagina's 85 - 86 van het Technisch Rapport.

3.4.3.2 RUP's gekoppeld aan recht van voorkoop

Onder de **gemeentelijke RUP's werden 19 RUP's** vastgesteld die tevens **ook gebruik maken van minstens één recht van voorkoop**. Van deze 19 RUP's werd volgende overlap vastgesteld met de typeringen van de RUP's zoals hierboven besproken:

Type RUP met recht van voorkoop	Aantal
Puur herbestemmings-RUP (>25 are)	4
Herbestemming (>25 are) + individuele kernafbakening (woongebied)	3
Herbestemming (>25 are) + detaillering bestaande economische bestemming	1
RUP zonder kernafbakening maar met projectzone(s)	2
RUP met detaillering economische bestemming	2
RUP met projectzone(s) en detaillering economische bestemming	1
Overige	6

Figuur 83: tabel die aangeeft welk type RUP's rechten van voorkoop inzetten

Zoals weergegeven in **figuur 83**, zijn **8 van de 19 RUP's** herbestemmings-RUP's. Daarnaast zijn slechts enkele RUP's die een recht van voorkoop inzetten gekoppeld aan RUP's met indicaties van het sturen van woondichtheden of het detailleren van economie.

Om de rechten van voorkoop nog scherper in beeld te krijgen werd nagegaan op welke bestemmingen deze plannen betrekking hebben en wat het doel was van het instrument. Slechts een klein deel van de rechten van voorkoop binnen de RUP's hebben betrekking op percelen die door het RUP tevens herbestemd werden volgens de relevante bestemmingswijzigingen binnen dit onderzoek. **Drie RVVK'en** komen voort uit een **herbestemming tussen een openruimtebestemming en een woonbestemming**. Er is zo één RVVK dat voorkomt uit de herbestemming van woongebied naar groengebied en waar de ambitie is om parkbos te creëren. Een tweede RVVK ligt op een economische percelen en woonpercelen die herbestemd zijn naar groengebieden en waar de ambitie luidt om waterbeheersdoelstellingen te realiseren. Omgekeerd is er zo een RVVK die juist landbouwgebied herbestemd naar woongebied om een woonproject te realiseren. **Een groot deel van de rechten van voorkoop heeft betrekking op reeds bestaand woongebied**. De ambities zijn dan vaak het realiseren van doorsteken, het uitbreiden van publieke voorzieningen, het voorzien van meer groen binnen woonbuurten, overstromingsgevoelige percelen bemachtigen om de openruimte uit te breiden en te versterken, alsook grond verwerven voor sociale woonprojecten. De overige RVVK'en hebben als doel de bestaande openruimte te detailleren of richten zich op herbestemmingen m.b.t. recreatie, waar de ambitie vaak is om sportinfrastructuur uit te doen breiden.

Onder de **provinciale RUP's werden 3 RUP's** vastgesteld die tevens **ook gebruik maken van minstens één recht van voorkoop**. Van deze 3 RUP's is één RUP een relevant herbestemmings-RUP (>25 are), de twee andere RUP's bevinden zich in de overige categorie.

Het recht van voorkoop binnen de drie RUP's wordt ingezet om gronden te verwerven die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van verschillende doelstellingen: de ontwikkeling van groenassen op herbestemde landbouwgronden, en uitdoofbeleid van een woning ter volledige realisatie van natte natuur, en de versterking van verblijfsrecreatie door recreatief bestemde gronden te verweven in groene netwerken.

3.5 STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN & REGLEMENTEN

3.5.1 Stedenbouwkundige verordeningen (SVO)

We onderzochten verder hoeveel stedenbouwkundige verordeningen of herzieningen daarvan, definitief vastgesteld tussen 01.06.2018 en 31.12.2024 er waren van het volgende type:

- bouwcodes die o.m. gaan over woningtypes, woonvolumes, woningdichtheden,…
- verordeningen over stedenbouwkundige lasten

We zochten vervolgens specifiek naar verordeningen[32] die niet dezelfde regeling hebben over het gehele grondgebied, maar andere regels opleggen in verschillende stukken van het woongebied: de 'gezoneerde' verordeningen. Dit is immers een aanwijzing voor de doelstelling van kernversterking.

Totaal aantal stbk. verordeningen (SVO)	SVO bouwen, woningtype, woonkwaliteit, verkavelen,…	Waarvan gezoneerd bouwen	SVO lasten	Waarvan gezoneerde lasten	SVO combinatie bouwen en lasten (gezoneerd)
153	52	26	34	20	1

Figuur 84: tabel die de verschillende types verordeningen aangeeft

Het valt op dat de **regeling stedenbouwkundige lasten** zeer **zelden** in **dezelfde verordening** wordt geregeld als de aspecten rond de **bouwwijzen**.

3.5.1.1 Verordeningen type bouwcode met aanzetten naar bouwshift

De praktijk van **gezoneerde 'bouwcodes'** lijkt stevig **ingang** te vinden: de **helft van de nieuwe of herziene verordeningen** die met bouwen/verkavelen/opsplitsen te maken hebben, bevatten regels die **verschillen naargelang de ligging**. We deelden deze op volgens de basis die de verordening gebruikt om zones aan te duiden.

Stedenbouwkundige verordeningen bouwen met gezoneerd karakter	Aantal
eigen afbakening via kaart en/of stratenopsomming met afbakening verschillende types woonzones	10
Verwijzen naar een bestaand juridisch plan (RUP, gewestplan afbakening stedelijk gebied); in sommige verordeningen wordt dit plan ook nog eens overgenomen	13
eigen afbakening via kaart en/of stratenopsomming van slechts één of twee centrumzones (bv. binnenstad, dorpsplein,…) en de verordening tot dat gebied beperken	2
'gezoneerd' louter omdat opgemaakt voor één specifieke zone die geen centrumzone is	2

Figuur 85: tabel die de SVO's bouwen met gezoneerd karakter verder indeelt

23 gemeentelijke verordeningen uit de onderzochte periode koppelden regels over woningtypes, hoogtes, verkavelen,… aan een globaal gemeentebreed plan; meer dan de helft gebruikt daarvoor een RUP -al dan niet tegelijk met de verordening opgemaakt- of het gewestplan.

[32] Voor de methodiek van inventarisatie, typering en beoordeling van de verordeningen wordt verwezen naar pagina's 96 tot 98 van het technisch rapport.

Gezien de grote variatie aan zoneringen, soorten zones en voorschriften die eraan gekoppeld zijn (waarvan lang niet altijd geodata beschikbaar zijn), werd er **geen beoordeling van de ligging** van de verschillende zones uitgevoerd. We gaan ervan uit dat de steden en gemeenten een bewuste keuze rond de indeling van het woongebied hebben gemaakt.

3.5.1.2 Verordeningen stedenbouwkundige lasten (met aanzetten naar bouwshift)

Op het eerste gezicht lijken er veel stedenbouwkundige verordeningen eveneens in te spelen op kernversterking door de stedenbouwkundige **lastenregeling** te **differentiëren** naargelang de ruimtelijke ligging van het gebouwde of verbouwde pand. Indien het kernversterkend bouwen minder hoog wordt belast dan het verspreide bouwen, dan kan dit onderdeel zijn van het kernversterkend beleid.

Echter, het **gros van deze 'ruimtelijke differentiatie' maakt gewoon onderscheid tussen zonevreemde gebouwen en zone-eigen gebouwen;** een regeling die het gevolg is van het nieuwe Instrumentendecreet (26 mei 2023) waarin werd bepaald dat gemeentelijke lasten voor zonevreemde vergunningsaanvragen verplicht wordt. Sommige verordeningen zijn ook "gezoneerd" omdat hun toepassingsgebied beperkt is tot een bepaalde projectsite. Slechts 3 lastenverordeningen baseren zich op een zonering van het woongebied. Ook de lastenverordeningen deelden we als volgt verder in:

Verordeningen stedenbouwkundige lasten met gezoneerd karakter	Aantal
eigen afbakening via kaart en/of stratenopsomming met afbakening verschillende types woonzones waar andere lasten gelden	3
enkel voor zonevreemde gebouwen een andere regeling (in één geval: voor zonevreemd en voor aansnijden woonreservegebieden)	14
'gezoneerd' louter omdat opgemaakt voor één specifieke projectzone	3

Figuur 86: tabel die de SVO's lasten met gezoneerd karakter verder indeelt

De lastenverordeningen die **lasten opleggen bij zonevreemde bouwwerken**, of een algemene last opleggen maar deze hoger maken voor zonevreemde bouwwerken, kunnen worden beschouwd als kernversterking. De meeste heffen een financiële last, maar er zijn ook die mogelijk maken of opleggen dat de last (deels) in natura wordt uitgevoerd via afbraak, ontharding,…

De **drie lastenverordeningen die onderscheid maken tussen de ligging van woongebieden** zijn

- 2 (vermoedelijk) gericht op kernversterking door hoger te belasten in buitengebied dan in afgebakend stedelijk gebied; of door hoger te belasten in woonomgeving gelegen tegen de grote groengebieden
- 1 is niet echt stimulerend voor kernversterking door een hogere last te heffen naarmate de site centraler is gelegen

Ze werden alle drie gunstig geadviseerd door provincie en/of het Departement Omgeving

Ook **bij de niet gezoneerde lastenverordeningen** valt op dat ze zeer vaak hogere lasten heffen voor grotere en compactere woonprojecten: een hogere last voor meergezinswonen dan ééngezinswonen, een hogere last per woonentiteit naarmate het project meer woningen telt. Eén verordening straft zelfs zowel de omvang van het project als nog eens de woondichtheid van het project af. Vermoedelijk zit er achter een aantal van deze lastenverordeningen ook een doelstelling om inbreidingsprojecten tegen te gaan, alhoewel dit niet zo wordt geargumenteerd.

3.5.2 Belastingreglementen bouwen en onbebouwde percelen, opcentiemen

Er werd nagekeken of er nog bepaalde reglementen zijn met een fiscale regeling[33] die impact kan hebben op de kost van wel of niet bouwen en verdichten in bepaalde zones van de gemeente. Concreet werden drie soorten van belasting of heffing nagekeken: belastingreglementen die te maken hebben met bouwen, activeringsheffingen op onbebouwde percelen en het ruimtelijk differentiëren van opcentiemen op de onroerende voorheffing.

3.5.2.1 Nog geen ruimtelijk gedifferentieerde opcentiemen

Van de **11 gemeenten die er eind 2024** reeds voor gekozen hebben om een variatie door te voeren op de opcentiemen op de onroerende voorheffing, is er geen enkele die dat doet op basis van ligging. Deze mogelijkheid om kernversterking te bevoordelen tegenover verspreid bouwen wordt nog niet gebruikt.

3.5.2.2 Enkele ruimtelijk gedifferentieerde belastingreglementen rond bouwen, maar…

Bijna 60 gemeenten hebben in de onderzochte periode een belastingreglement goedgekeurd, aangemeld, gewijzigd... In de helft daarvan is de belasting gebaseerd op woonentiteiten, woningtypes en/of kavels.

Belastingreglementen bouwen (code 7370)				
Gemeente in provincie	**Totaal aantal gemeenten**	**Met een reglement bouwen [3]**	**Met grondslag aantal woonentiteiten, woningtype of verkavelen [4]**	**Waarvan ruimtelijk gedifferentieerd**
Antwerpen	70	21	11	1
Limburg	42	0	0	0
Oost-Vlaanderen	61	4	3	0
Vlaams-Brabant	61	23	11	0
West-Vlaanderen	64	10	4	4
Totaal	**298**	**59**	**29**	**5**

Figuur 87: tabel die de belastingreglementen bouwen (7370) indeelt

Slechts **5 daarvan heffen een andere belasting** afhankelijk van de ligging van een woonproject. Vier zijn **kustgemeenten**. De meeste heffen een hogere belasting in de toeristische centrumzone dan erbuiten, ééntje doet het omgekeerde. Aangezien het heel specifiek over het kustgebeuren gaat, kunnen hieruit niet te veel conclusies worden getrokken. Het **vijfde voorbeeld is een gemeente** die de **hoogte van haar belasting op zonevreemde bouwwerken in een reglement** heeft gestoken dat een **uitwerking is van haar stedenbouwkundige verordening op lasten**.

De belastingreglementen leveren daarom niet veel inspirerende voorbeelden op.

3.5.2.3 Nog geen ruimtelijk gedifferentieerde activeringsheffingen voor woonpercelen

Ook de lijst met activeringsheffingen -belasting onbebouwde woonpercelen- uit de onderzochte periode werden gescand. (Deze voor de bedrijfspercelen werden niet ontvangen). Het zou immers logisch zijn, zeker in gemeenten met een groot aanbod onbebouwde percelen en een lage woonbehoefte, om deze te verlagen of schrappen voor onbebouwde woonpercelen buiten de kernen.

[33] Voor de methodiek van inventarisatie en typering van belastingsreglementen wordt verwezen naar pagina's 103-104 van het Technisch Rapport.

Er werden **70 gemeentelijke reglementen onbebouwde woonpercelen** gescand, er werd echter **geen enkele met ruimtelijke differentiatie** aangetroffen.

Ook de activeringsheffingen leveren dus geen enkel inspirerend voorbeeld op.

3.6 ANDERE DOCUMENTEN MET 'BELEIDSMATIG GEWENSTE ONTWIKKELINGEN'

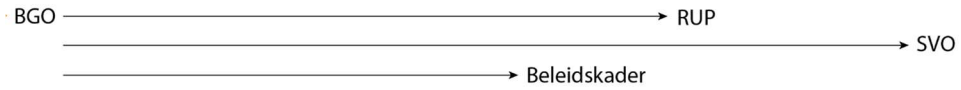
Gemeentelijk vergunningenbeleid wordt gebaseerd op verordenende voorschriften en, waar deze voorschriften een onvoldoende gedetailleerde basis geven, de principes van de goede ruimtelijke ordening. De goede ruimtelijke ordening gaat uit van een goede inpassing in de omgeving. Dit kan een afspiegeling zijn van wat de normale vergunningverlening is in de omgeving, maar de VCRO laat ook toe dat rekening gehouden wordt met 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' (BGO), en voorziet dat op de juiste plekken een verhoogd ruimtelijk rendement mogelijk is.

Sommige gemeenten kiezen ervoor om visies op te maken die ze beschouwen als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Naast ruimtelijke beleidsplannen, gaat het ook om visies en plannen zonder decretale basis, die wel zijn goedgekeurd door (college of) gemeenteraad en publiek beschikbaar zijn. We bespreken hier graag enkele voorbeelden die te maken hebben met een dichtheidsbeleid voor wonen. Het gaat enerzijds om gemeentebrede ruimtelijke visie om woonontwikkeling en -verdichting te stimuleren op kernversterkende locaties en te vermijden buiten de kernen. Anderzijds zijn er ook voorbeelden van gemeenten die (specifieke vormen van) woonverdichting willen tegengaan door het uitroepen van bouwstops, bouwpauzes, appartementenstops e.d. Andere soorten van documenten met BGO, zoals masterplannen voor ontwikkelingssites of specifieke zones met bv. hoge beeldkwaliteit, worden hier niet besproken.

De documenten met BGO werden niet uitputtend geïnventariseerd omdat hiervoor geen betrouwbare bronnen werden gevonden. We beperken ons tot een bloemlezing van verschillende soorten. Een ruimer overzicht is te vinden in het Technisch Rapport[34].

3.6.1 Beslissingen BGO als opstap naar decretaal onderbouwde plannen

Opvallend bij de verzameling van documenten met **BGO rond woonverdichting** is dat deze gemeentelijke visies zeer regelmatig een **opstap blijken naar de opmaak van instrument met decretale basis**. Ze monden uit in **stedenbouwkundige voorschriften in een RUP en/of (gezoneerde) verordening**, of de visie wordt geëvalueerd en doorvertaald in een **beleidskader van het Beleidsplan Ruimte**. Een aantal BGO-documenten kunnen worden opgevat als pauzeknop: even de ontwikkelingen van bv. appartementenprojecten stopzetten, zodat de gemeente de tijd heeft om een visie uit te werken en juridische grondslag te geven. Enkele voorbeelden van dergelijke 'cascades' van planningsinitiatieven:



Figuur 88: schema doorwerking van een BGO tot een ander instrument

BGO-documenten die werden of worden doorvertaald in **stedenbouwkundige voorschriften:**

[34] Voor de selectie van BGO's wordt verwezen naar pagina's 106 tot 107 van het technisch rapport.

- Rijkevorsel Richtlijnenhandboek en woonomgevingsplan > RUP woonomgevingen en gezoneerde verordening
- Oostrozebeke bouwpauze > RUP en bouwcode
- Vosselaar woonomgevingsplan (vernietigd) > BGO beleidsvisie Wonen > gezoneerde verordening (nog in procedure)
- Ternat bouwpauze meergezinswoningen (geschorst door gouverneur) > RUP Versterking landelijk karakter (procedure opgestart)
- Aalst appartementenstop in het buitengebied > RUP meergezinswonen in opmaak
- Evergem BGO niet aansnijden woonuitbreidingsgebieden > RUP woonuitbreidingsgebieden

Uitspraken BGO die werden doorvertaald in **zowel Beleidsplan Ruimte als stedenbouwkundige voorschriften**

- Malle BGO bouwpauze > BGO kwaliteitsplan > Beleidsplan Ruimte & RUP voor kernsites
- Dilbeek BGO bouwpauze > bouwkompas bestaande uit woonomgevingsplan, verordening kwaliteitsvol wonen en bouwbelasting, en het RUP open ruimte ter herbestemming van woon(reserve)gebieden

BGO's zonder decretale basis die werden doorvertaald in **Beleidsplan Ruimte**

- Zwijndrecht BGO openruimtemal > Beleidsplan Ruimte

3.6.2 Gemeentebrede visie rond woonverdichting met BGO (niet juridisch verankerd)

Heel wat gemeenten hanteren een **gemeente-brede visie** waarin bepaald is waar welk soort woonontwikkelingen mogelijk zijn. Ze doen dit door indeling van het woongebied in verschillende categorieën van woonzones met bijbehorende principes rond woningtypes, omvang van kavels, benutten van binnengebieden, hoogtes,… Voorbeelden vinden we in Lommel, Mol, Ninove, Maasmechelen, Dendermonde (na tijdelijke appartementenstop), Gavere, Zottegem, Maasmechelen, Beerse (na tijdelijke bouwpauze die werd geschorst), Halle (na geschorste bouwpauze), Berlaar (na tijdelijke bouwstop grote projecten), Dilbeek (Bouwkompas, na tijdelijke bouwpauze),… We bespreken bij de best cases twee voorbeelden: Mol en Maasmechelen.

Naast deze doorgedreven zoneringsplannen, zijn er tal van gemeenten die heel specifiek de mogelijkheden tot **meergezinswoningen** ruimtelijk afbakenden of en/of hiervoor toetskaders ontwikkelden; bv. Essen, Wuustwezel, Retie, Schilde, Tessenderlo-Ham,…

3.6.3 Pauzeknop of (tijdelijk) verdichtingsverbod als BGO

Een aantal gemeenten voerde een (eventueel tijdelijk bedoelde) algemene stop in voor bepaalde types projecten en werden hierboven nog niet vermeld; niet al deze beleidsbeslissingen worden ondertussen nog actief gecommuniceerd, sommige tijdelijke beslissingen zijn ondertussen verstreken:

- Jabbeke (grote woonprojecten, specifieke termijn, in afwachting van woonomgevingsplan en Beleidsplan Ruimte, 2025)
- Sint-Pieters-Leeuw (stop van grotere projecten waarvoor o.m. nieuwe wegenis nodig is, geschorst door gouverneur)
- Lille (tijdelijke bouwstop voor appartementen, 2020)
- Lier (bouwpauze voor appartementen op onbebouwde terreinen, verlengd in 2024)
- Tremelo (pauze voor appartementen of grotere projecten van 1 jaar)
- Maldegem (korte bouwpauze voor projecten vanaf 4 woningen, 2020)

- Herne (bouwstop voor meergezinswoningen van 2 jaar, 2021)

3.6.4 Tal van andere documenten met BGO die impact hebben op kernversterking

Beleidsbeslissingen of documenten met BGO zijn vaak ook gebiedspecifiek: masterplannen voor ontwikkelingssites, wijkstructuurschetsen, beeldkwaliteitsplannen voor heel specifieke zones met bv. hoge beeldkwaliteit. Deze vormden niet de focus van voorliggend onderzoek. Wel zijn er BGO-documenten die gemeentebreed een aantal aspecten regelen die impact zullen hebben op het stimuleren of tegengaan van verdichting in verschillende zones.

- BGO-documenten met regelingen rond hoogbouw en schaalvergroting: bv. Geraardsbergen, Antwerpen, Gent,…
- BGO-documenten met beeldkwaliteitsplannen voor grote delen van het woongebied: bv. Nijlen beeldkwaliteitsplan, Stabroek dorpskarakterschetsen,…

3.7 VERNIETIGD EN GESCHORST INSTRUMENTARIUM

Tijdens het gekozen timeframe (01/06/2018-31/12/2024) werden ook enkele bestaande provinciale en gemeentelijke instrumenten vernietigd of (deels) geschorst door de raad van state. Volgens het DSI betreft het volgende aantallen:

Type instrument	Aantal
Gemeentelijke RUP's	23
Provinciale RUP's	4
Stedenbouwkundige verordeningen	2
Versnelde herzieningsprocedures	1
Beleidsplannen ruimte	1
Totaal	31

Figuur 89: inventaris van vernietigd instrumentarium tijdens de vooropgestelde periode

4 INTERESSANTE VOORBEELDEN

Dit onderdeel gaat dieper in op enkele 'best cases' die aantonen hoe innovatieve of succesvolle aanpakken binnen ruimtelijke ordening concreet werden toegepast. Om de best cases uit te diepen werd een werkgroep gehouden met enkele betrokkenen per best case.

4.1 MOEDIGE KEUZES ROND POTENTIEEL RUIMTEBESLAG

De provincies en gemeenten zijn lang niet allemaal actief bezig met het schrappen van het planologisch overaanbod leidend tot ruimtebeslag. Maar er zijn enkele zeer inspirerende cases van gemeenten die er werk van maakten door per RUP potentieel harde bestemmingen te schrappen of minstens te verschuiven naar een betere plaats. Daarnaast is ook sprake van de eerste cases van gedetailleerd uitgewerkte reductieplannen. Deze inventariseren het totaal areaal aan niet-aangesneden gronden onder harde bestemming en werken een pad uit tot reductie. Het gaat hier vaak over beleidsvoorbereidende documenten, dan over instrumentarium.

4.1.1 De meest opvallende RUP's die herbestemmen naar open ruimte

Evergem RUP Woonuitbreidingsgebieden (RUP_44019_214_00010_00001)

Met dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) neutraliseert Evergem bijna 100 hectare aan woonreservegebied dat tot dan toe nog niet ontwikkeld was voor harde functies. Geen enkel ander RUP in Vlaanderen komt qua omvang in de buurt. De gemeente Evergem trad op als plannende overheid, terwijl de opmaak van het plan gebeurde door intercommunale Veneco.

<u>Input vanwege de ontwerpers, aanwezig op werkgroep 'drempels en best cases'</u>
De initiatiefnemer was een geëngageerde lokale schepen die proactief besliste om de woonreservegebieden definitief te schrappen. Deze keuze was reeds verankerd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en kreeg met dit RUP concrete uitvoering. Een bijkomende stimulans was de nakende wijziging in de planschaderegeling via het instrumentendecreet, waardoor de financiële consequenties voor herbestemming zouden toenemen. Deze dreigende verhoging was voor verschillende gemeenten – waaronder Merelbeke en Gavere – aanleiding om versneld werk te maken van het vrijwaren van open ruimte. In Evergem kon men de herbestemming vooralsnog realiseren zonder planschade te moeten uitkeren (situatie zomer 2025).

De grootste uitdagingen kwamen van particuliere eigenaars die bezwaren indienden tegen het plan. Deze bezwaren werden echter telkens verworpen of weerlegd. In totaal herbestemden plannen onder toezicht van Veneco in diverse gemeenten in dezelfde periode 30 woonreservegebieden. Slechts één van die plannen werd juridisch aangevochten.

Figuur 90: luchtfoto met de herbestemde woonreservegebieden door het genoemde RUP

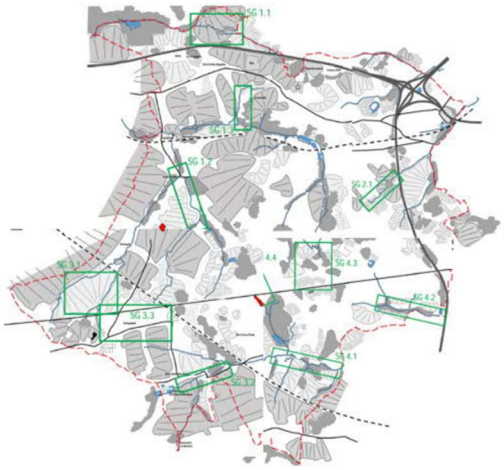
Dilbeek RUP Open Ruimte (RUP_23016_214_00004_00001)
Dit RUP neutraliseert 40 ha nog niet gerealiseerde harde bestemmingen door ze om te zetten naar groen of landbouw. De plannende gemeente is Dilbeek, het RUP werd opgemaakt door SWECO.

<u>Input vanwege de ontwerpers, aanwezig op werkgroep 'drempels en best cases'</u>
Het gemeentelijk RUP 'Open Ruimte' in Dilbeek kwam er op initiatief van een geëngageerde lokale schepen die proactief besliste om bepaalde bestemmingen te schrappen, met als doel het groene karakter van de gemeente — gelegen aan de rand van de Brusselse grootstad — te vrijwaren en de verstedelijkingsdruk te temperen. Het RUP onderzocht waar bestaande bestemmingen en voorschriften voldoende garanties boden om open ruimte te behouden, en stuurde waar nodig bij via herbestemmingen of bijkomende richtlijnen.

De opmaak van het plan kende echter verschillende hindernissen. Door een wijziging in de RUP-procedure liep het proces bijna twee jaar vertraging op. Daarnaast bemoeilijkte de terugkerende kritiek dat Vlaanderen zelf wel zou instaan voor noodzakelijke herbestemmingen het lokale besluitvormingsproces. Na afronding groeide bij de betrokkenen de wens om bijkomende zones te herbestemmen, maar die piste werd niet verder uitgewerkt door een verandering in het bestuur.

Tijdens de opmaak groeide ook weerstand vanuit de landbouwsector, lokaal en bij de hogere overheden, wegens de impact van herbestemmingen van landbouwgrond naar natuur of groen. Ook zonevreemde woningen vormden een bijkomend knelpunt: om te vermijden dat deze geconfronteerd werden met strengere regels in kwetsbare gebieden, werden ze uitgesloten uit het RUP. Tot slot

kregen zes woonuitbreidings- of woonreservegebieden geheel of gedeeltelijk een openruimtebestemming, en werd ook onbebouwd woongebied herbestemd als open ruimte.



Figuur 91: sleutelgebieden waar herbestemmingen plaatsvonden

Gavere RUP Herbestemming woonuitbreidingsgebieden (RUP_44020_214_00012_00001)
Dit RUP neutraliseert 28 ha. De plannende gemeente is Gavere, het RUP werd opgemaakt door intercommunale Veneco.

Figuur 92: herbestemde woonreservegebieden

<u>Input vanwege de ontwerpers, aanwezig op werkgroep 'drempels en best cases'</u>
Het verhaal vertoont sterke gelijkenissen met dat van Evergem: ook hier ging het om een herbestemming van volledig buitengebied, waarbij het vrijwaren van de open ruimte een doorslaggevend argument vormde. Een bijkomende motiverende factor was de toen nog geldende,

gunstigere planschaderegeling. Het vooruitzicht van de strengere regeling onder het nieuwe instrumentendecreet gaf de gemeente een extra duw om tijdig te handelen.

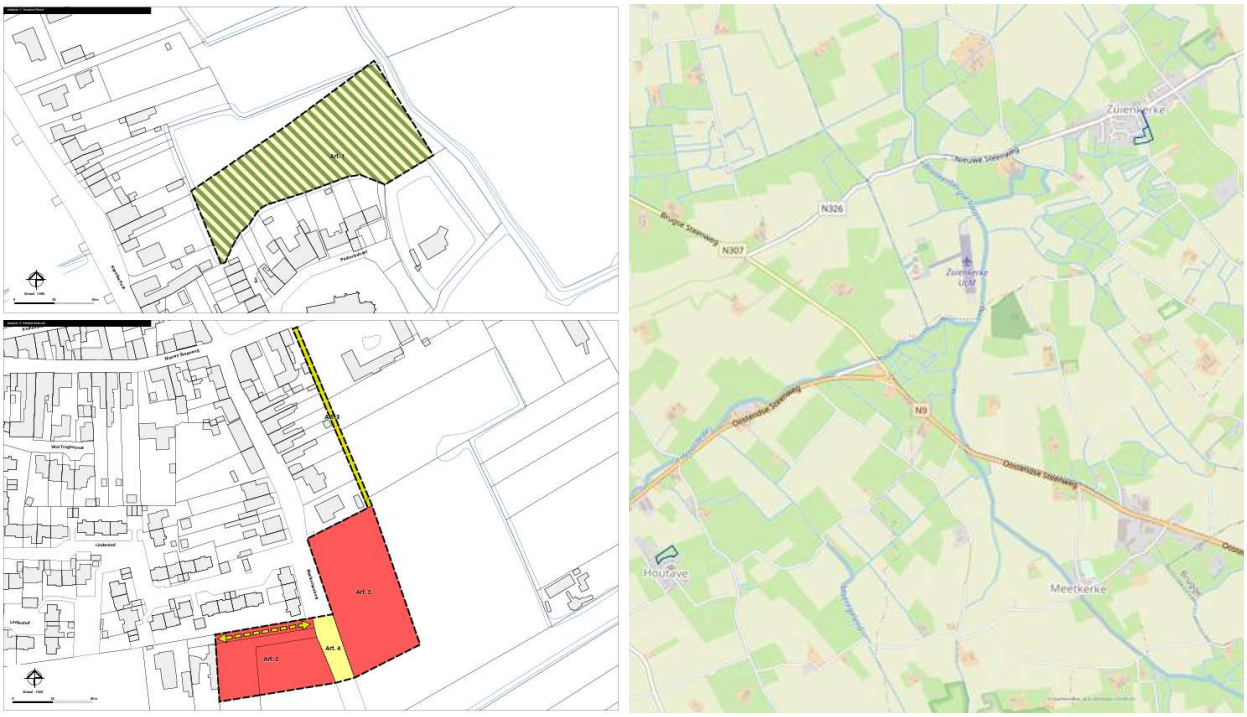
Aanvankelijk kon het RUP worden uitgevoerd zonder dat er planschade moest worden uitgekeerd. Inmiddels zijn er echter in twee dossiers alsnog claims ingediend.

4.1.2 Bestemmingen netjes compenseren

De zogenaamde RUP's met planologische compensatie hebben weliswaar geen of beperkte impact op het toekomstige ruimtebeslag, maar zorgen ten minste dat het gerealiseerd wordt op de kernversterkende plaatsen. We tonen één zeer typisch voorbeeld van een planologische compensatie.

Zuienkerke RUP Meetkerkestraat (RUP_31042_214_00004_00001)

Dit RUP leidt niet tot een vermindering van het toekomstig ruimtebeslag, maar herstructureert het wel. Concreet wordt een woongebied in Houtave – een kleine kern met een uitgesproken landschappelijke waarde – verplaatst naar een locatie dichter bij het hoofddorp Zuienkerke. Op die nieuwe, strategischer gelegen site is de ontwikkeling van een project voor sociaal wonen voorzien. De gemeente Zuienkerke trad op als plannende overheid, en de opmaak van het RUP gebeurde door de West-Vlaamse Intercommunale (WVI). De herbestemming kwam tot stand vanuit een duidelijke gedeelde ambitie van zowel het gemeentebestuur als de sociale huisvestingsmaatschappij. De geplande ontwikkeling sluit aan bij het bindend sociaal objectief, en speelt in op het nijpende tekort aan sociaal woonaanbod in Zuienkerke.



Figuur 93: weergave van de compensatie die plaatsvond binnen het genoemde RUP

4.1.3 Reductieplanning

Met reductieplanning verwijzen we naar het proces waarbij gemeenten en regio's op een gerichte en onderbouwde manier plannen ontwikkelen om het ruimtebeslag op bestemmingsniveau stelselmatig terug te dringen (Lacoere, 2023). Het combineert analyse en strategie: eerst wordt in kaart gebracht waar ruimte vandaag wordt ingenomen, vervolgens worden kansen en prioriteiten bepaald om bestaande, nog niet aangesneden harde bestemmingen af te bouwen of te herbestemmen. Het doel is om stapsgewijs te evolueren naar meer openruimtebehoud en een duidelijk, monitorbaar traject richting de bouwshift.

Belangrijk is dat reductieplanning geen formeel instrument is, maar een beleidsvoorbereidend kader. Dergelijke plannen kunnen worden uitgevoerd met behulp van bestaande instrumenten of geïntegreerd in een beleidsplan ruimte. Veel beleidsplannen besteden wel aandacht aan niet-aangesneden harde bestemmingen, maar zelden op zo'n systematische en onderbouwde manier als in de onderstaande voorbeelden.

Openruimteboekhouding Zemst

In Zemst werd een ambitieus reductieplan (2023) opgesteld om ruimtebeslag (RB) en verharding systematisch terug te dringen. Het traject startte met een grondige analyse van de huidige situatie. Via een nulmetingskaart en een uitgebreide trendanalyse werd inzicht verkregen in hoe de ruimte wordt ingenomen en verhard in de gemeente. Hierbij lag de focus op de grootste terreinen buiten de woonkernen. Deze locaties werden één voor één onderzocht, waarbij telkens de situatie werd beoordeeld en een voorstel werd uitgewerkt voor bescherming of neutralisatie.

Op basis van deze analyses kon de gemeentelijke opgave scherp worden gesteld. Vervolgens werd gezocht naar aanknopingspunten voor een gefaseerd afbouwtraject. Dit mondde uit in een actieprogramma dat de gemeente helpt prioriteiten te bepalen en doelgericht stappen te zetten. Met dit programma kan Zemst stelselmatig ruimtebeslag en verharding verminderen, waarbij telkens concrete en haalbare acties worden vooropgesteld.

Bouwshift regio Gent

Met steun van een VVSG-subsidie zette streekintercommunale Veneco in 2024 een regionaal traject op met gemeenten, provincie en Vlaamse Overheid om de bouwshift concreet te maken. Dit proces mondde begin 2025 uit in een uitgebreid reductieplan met gedetailleerde cijfers, kaarten en aanbevelingen.

Kern van de aanpak is een volledige inventarisatie van alle nog niet aangesneden harde bestemmingen in de regio en een analyse van het toekomstige risico op bijkomend ruimtebeslag. Op basis daarvan werd de neutralisatie-opgave berekend: minstens 3.724 hectare moet worden teruggenomen om de doelstelling van 0 ha/dag in 2040 te halen. Het plan benoemt duidelijke prioriteiten: vooral woonuitbreidingsgebieden, zones voor gemeenschapsvoorzieningen en enkele ongunstig gelegen bedrijventerreinen komen in aanmerking voor herbestemming.

Het traject toont hoe interbestuurlijke samenwerking en gerichte inzet van middelen, zoals het Openruimtefonds en Vlaamse subsidies, de weg kunnen effenen voor een structurele reductie van harde bestemmingen. Daarmee wordt de basis gelegd voor een gefaseerde, regionale aanpak van de bouwshift, waarbij elke gemeente zijn aandeel kan opnemen en open ruimte stelselmatig wordt gevrijwaard.

Bouwshift Kortrijk

Ter voorbereiding van de uitwerking van haar gemeentelijk beleidsplan ruimte maakt Kortrijk werk van de bouwshift, met als hoofddoel de open ruimte maximaal te vrijwaren en nieuwe ontwikkelingen te concentreren binnen de bestaande stedelijke gebieden. Door te kiezen voor verdichting en hergebruik van reeds ingenomen ruimte wil de stad niet alleen het versnipperen van de open ruimte tegengaan, maar ook een duurzaam en toekomstgericht groeipad volgen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij zijn de resterende risicogronden. Kortrijk telt nog ongeveer 516 hectare aan dergelijke gronden, voornamelijk gelegen in woonzones. Deze gronden vormen een uitdaging omdat ze vaak een groot potentieel hebben voor ontwikkeling, maar tegelijk ook kwetsbaar zijn voor ongewenste aansnijdingen.

Om hiermee zorgvuldig om te gaan, ontwikkelde Kortrijk een duidelijk afwegingskader (2025). Dit kader helpt de stad keuzes te maken over welke gronden nog beperkt kunnen worden aangesneden voor nieuwe functies en welke gronden beter worden beschermd of herbestemd om hun open karakter te behouden. Het plan biedt een gestructureerde aanpak waarmee Kortrijk stap voor stap kan toewerken naar een bouwshift.

4.2 VERDICHTING STUREN NAAR JUISTE PLEKKEN: GEMEENTEBREED

Tal van planningsinitiatieven zijn gericht op het uitklaren waar de gemeente of provincie aan verdichting en ruimtelijk rendement wenst te werken en waar ze dit net willen verhinderen. We zien steeds meer instrumenten die voor het volledige grond gebied zoneringen doorvoeren en aanvragen tot omgevingsvergunningen, stedenbouwkundige lasten, belastingen/heffingen,… anders behandelen afhankelijk van de ligging. Vaak worden instrumenten ook gecombineerd ingezet. We tonen eerst enkele voorbeelden van provincies en gemeenten die combinaties of opeenvolgende planningsinitiatieven nemen. Daarna, voorbeelden van individuele instrumenten.

4.2.1 Cascades en/of combinaties van instrumenten met verordenende voorschriften

Een aantal overheden kiezen voor een dubbel instrumentarium. Het woongebied wordt via een RUP opgedeeld in verschillende categorieën met een minimale regeling (bv. woningtypes, dichtheden of algemene bepalingen rond het gewenste ruimtelijk rendement). De detailbepalingen over de inrichting, volumes, kavelafmetingen en zo verder komen in een verordening die gekoppeld is aan de zones uit het RUP. Nadeel is een complexere procedure, voordeel is dat de inrichtingsvoorschriften van de verordening iets eenvoudiger te wijzigen zijn. De instrumenten volgen vaak ook op een voortraject: het goedkeuren van een ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’ als tussentijdse oplossing, visievorming binnen een (soms intergemeentelijk) strategisch project,…

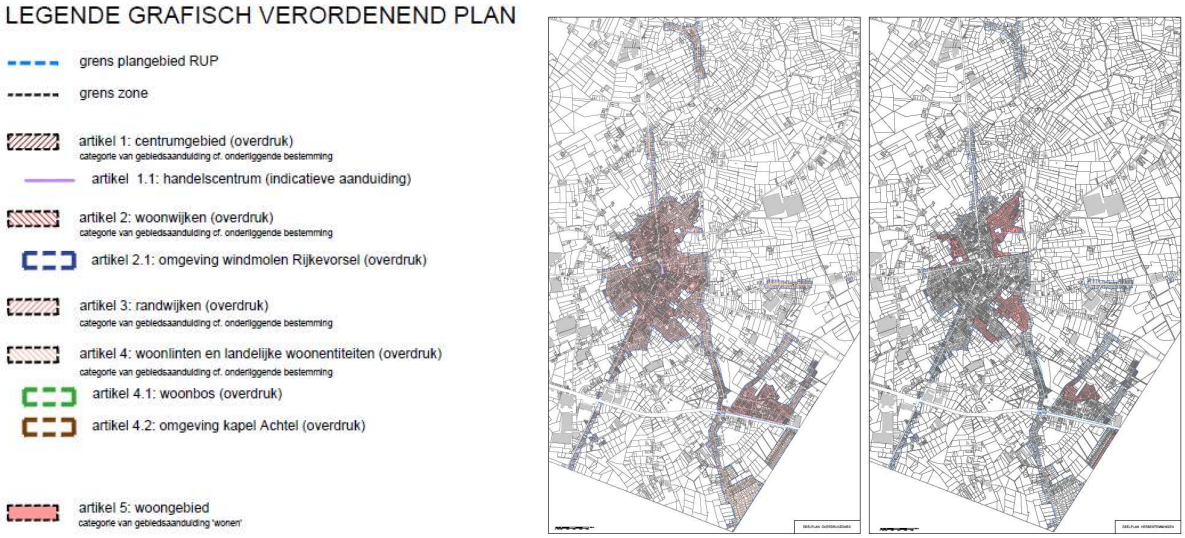
<u>Rijkevorsel: van beslissing over BGO naar RUP en gezoneerde verordening</u>

De gemeente Rijkevorsel ontwikkelde eerst een richtlijnenhandboek en woonomgevingsplan dat ze wenste in te zetten als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’. Vervolgens koos de gemeente voor doorvertaling van haar beleid in voorschriften, met een combinatie van een zonerings-RUP en een gezoneerde verordening. Een beeld van het RUP (RUP_13037_214_00006_00001) wordt hieronder getoond.

Het RUP deelt via overdrukken de woongebieden in volgens categorieën: van centrumgebied tot woonlinten. Het voert tegelijk ook herbestemmingen door, van woonuitbreidingsgebied naar woongebied, maar dat zijn de reeds gerealiseerde WUG.

Het ontwerp van RUP werd finaal gunstig geadviseerd met nog enkele kleinere opmerkingen (waaraan ook gevolg lijkt te zijn gegeven). Plannende gemeente: Rijkevorsel. Ontwerper RUP: Intercommunale IOK.

De verordening (SVO_13037_233_00001_00001) bevat in principe generieke regels, maar regelmatig wordt verwezen naar specifieke bepalingen voor bepaalde zones uit het RUP woonomgevingen. Het grafisch plan is ook als 'zoneringskaart' opgenomen in de verordening.



Figuur 94: weergave van het grafisch plan van het genoemde RUP (© IOK)

<u>Input vanuit de werkgroep 'drempels en best cases':</u>
De gemeente koos bewust voor een gefaseerde aanpak, met eerst de ontwikkeling van een duidelijke **beleidsvisie** en pas daarna de inzet van **verordenende instrumenten**. De centrale doelstelling washet verkrijgen van meer **houvast voor planvorming**, door het woongebied verder te detailleren en gebiedsgericht voorschriften te koppelen aan de gewenste ontwikkelingsrichting.

Er werd gestart met een **Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling (BGO)**, gekozen omwille van de kortere doorlooptijd en de mogelijkheid om beleidsregels in de praktijk te testen en nadien bij te sturen. De BGO werd afgerond in 2016, gevolgd door een proefperiode van drie jaar. De bedoeling was toen al om daarna te evolueren naar een **slank RUP**, aangevuld met een **verordening voor generieke regels**. Tegelijk wilde men in de rand van de woonkernen niet langer inzetten op bijkomende verdichting. Door bewust in te zetten op **lage woondichtheden** buiten de kern, werd nieuwe ontwikkeling richting de dorpskernen gestimuleerd.

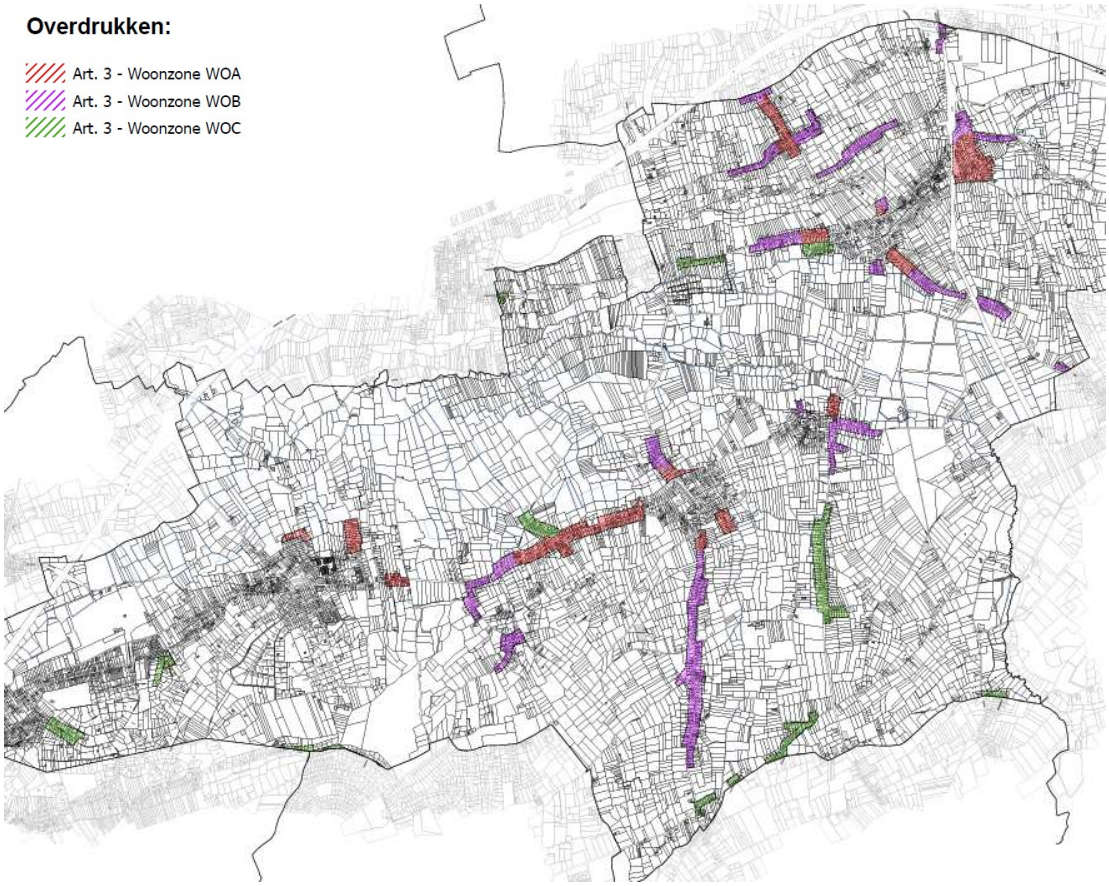
In 2020 werd er tijdelijk op de rem gedrukt. De gemeente merkte een te hoge ontwikkelingsdruk en onvoldoende draagkracht in en rond de dorpskern. Op basis van een studie die aantoonde dat het ruimtelijk ontwikkelingspotentieel niet in verhouding stond tot de lokale woonvraag, zijn meerdere ontwikkelingsmogelijkheden teruggeschroefd.

Een bijkomende complicatie ontstond toen de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVB) uitspraak deed over de BGO. Hoewel het instrument vormelijk en inhoudelijk overeenkwam met een RUP en ook zo werd toegepast, was de formele RUP-procedure niet gevolgd. Deze uitspraak maakt een getrapte aanpak zoals voorheen moeilijker haalbaar.

De visie die werd gehanteerd als BGO bood voordelen op vlak van snelheid en flexibiliteit, maar bleek achteraf minder robuust in juridische zin. Bijsturing op vlak van zonering of ontwikkelingsrichting bleek niet eenvoudig, en het kader was onvoldoende bestand tegen juridische toetsing. De combinatie van verschillende instrumenten leverde inhoudelijk wel goede resultaten op, maar leidde tot **een complex beleidslandschap** dat moeilijk uit te leggen viel aan burgers en andere stakeholders.

Holsbeek RUP's voor woongebieden binnen en buiten de dorpskernen, plus verordeningen

De gemeente Holsbeek maakte een RUP voor de dorpskernen en regelde per verordening de kwaliteit van de meergezinswoningen. Ze maakte er ongeveer gelijktijdig ook een RUP voor de woongebieden buiten de dorpskernen (RUP_24043_214_00005_00001), waaraan ook een stedenbouwkundige verordening (SVO_24043_233_00002_00001) werd gekoppeld. Het RUP en de verordening woongebieden buiten de dorpskernen werd geïnitieerd door Holsbeek en enkele andere gemeenten binnen het Vlaams strategisch project Regionet Leuven, dat gecoördineerd werd door de provincie.



Figuur 95: beeld uit het grafisch plan van het RUP woongebieden buiten de dorpskernen (© Interleuven)

Input vanuit de werkgroep 'drempels en best cases':

Holsbeek maakte deel uit van een groep gemeenten die initieel samenwerkten binnen een strategisch project. Van die groep is Holsbeek voorlopig de enige waar het proces volledig is afgerond. De belangrijkste doelstelling was het **opvangen en reguleren van de druk van ontwikkelingen**, met bijzondere aandacht voor **doordachte verdichting binnen de dorpskernen**. Er werd overwogen om een beleidsplan ruimte (BR) op te maken, maar daar werd van afgezien wegens het **niet-bindende karakter** en de **langdurige doorlooptijd** (minstens vier jaar). Bijgevolg werd beslist direct aan de slag te gaan met een verordenend instrument.

Voor de woongebieden buiten de kernen kon Holsbeek voortbouwen op de voorbereidende analyses binnen het **Regionet-project**, wat de doorlooptijd aanzienlijk verkortte. De visie buiten de kernen was helder: **geen verdere verdichting**, geen meergezinswoningen, geen nieuwe wegeninfrastructuur en duidelijke beperkingen op nevenbestemmingen. De focus lag op het vrijwaren van het open en landelijke karakter van deze gebieden.

Opmerkelijk is dat het proces **weinig maatschappelijke weerstand** heeft opgeroepen. In grote lijnen werd het bestaande vergunningenbeleid verdergezet. Hoewel sommige voorschriften strenger zijn dan voorheen, bleken ze voor de bevolking aanvaardbaar. Voor het RUP buiten de kernen werd **geen enkel beroep** ingesteld.

Er werd bewust **niet gekozen voor herbestemmingen**, omwille van de **financiële en maatschappelijke impact** die dit voor de gemeente en haar inwoners zou meebrengen. De aanpak toont aan dat zelfs zonder herbestemmingen een **substantieel verschil** kan worden gemaakt ten opzichte van een ongereguleerd marktmodel. Binnen de bestaande lintbebouwing ligt nog ontwikkelingspotentieel, maar de ruimtelijke winst wordt daar als te beperkt ingeschat.

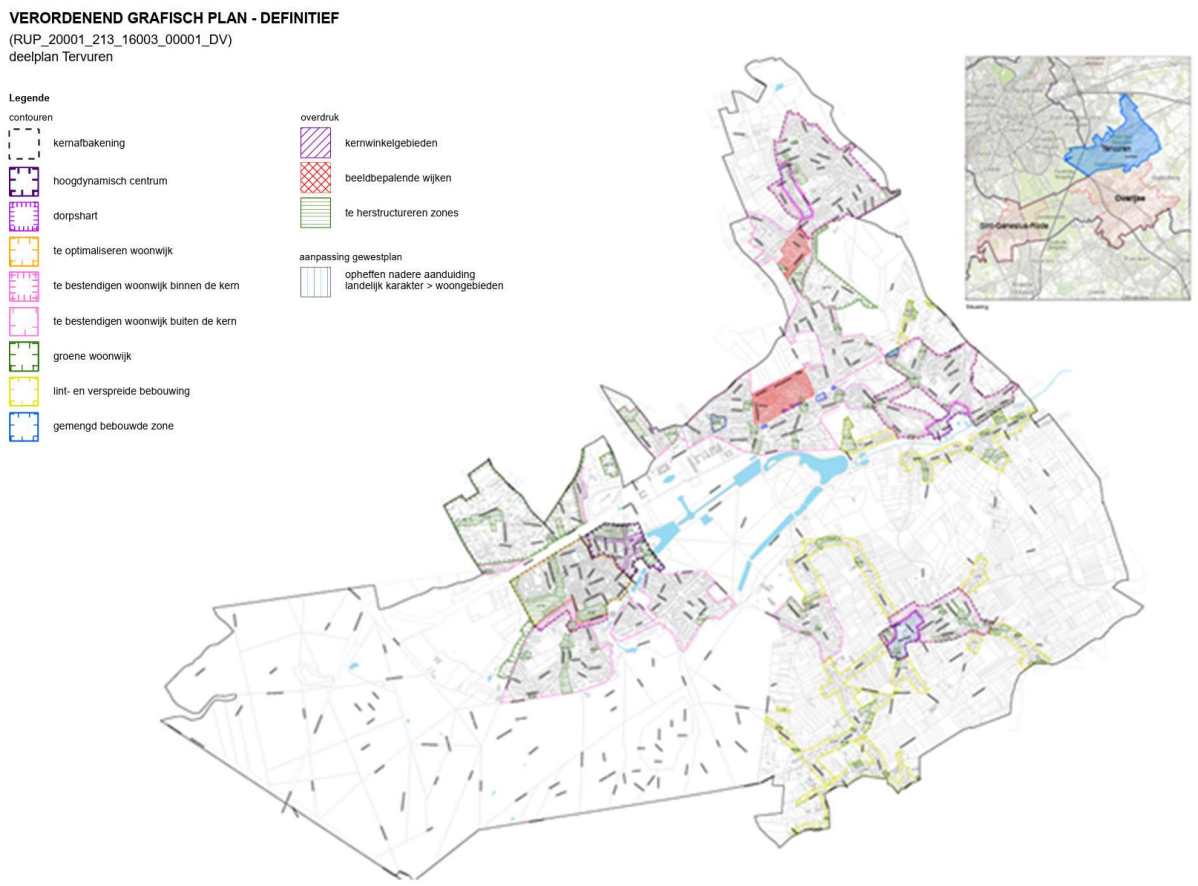
HORIZON+ : een PRUP en 3 gemeentelijke gezoneerde verordeningen

Via een Vlaams strategisch project gecoördineerd door de provincie en met betrokkenheid van drie gemeenten rond het Zoniënwoud werd een geïntegreerd geheel van 4 instrumenten opgemaakt. Een **provinciaal RUP** 'afbakening woonkernen HORIZON+' (RUP_20001_213_16003_00001) **zoneert het woongebied** in verschillende categorieën met andere opties op vlak van ruimtelijk rendement. Het heft een hele reeks van reeds gerealiseerde BPA's en verkavelingsvergunningen op. **Drie gezoneerde gemeentelijke verordeningen** van Tervuren (SVO_24104_233_00002_00002), Overijse (SVO_23062_233_00001_00001) en St.-Genesius-Rode (nog in opmaak) bevatten de gedetailleerde inrichtingsvoorwaarden, gelijkaardig maar op maat van de eigenheid van elke gemeente.

De verordeningen verwijzen naar het PRUP, maar de afbakeningen van het PRUP zijn -voor het geval het PRUP zou sneuvelen- in de verordening ook nog eens hernomen. Het PRUP is pas in de tweede helft van 2024 gepubliceerd. Het werd aangevochten bij de Raad van State, maar resultaten zijn nog niet bekend.

Input vanwege de ontwerpers, aanwezig op werkgroep 'drempels en best cases'

Het PRUP kwam er op vraag van de drie gemeenten die **nood hadden aan een beter vergunningenkader**. Voor de ene gemeente was het bestaande kader erg verouderd: BPA's met achterhaalde detailvoorschriften voor woongebieden en woonparken die al lang zijn gerealiseerd. Voor de andere twee ontbrak het aan een duidelijk vergunningenkader; het gewestplan maakt geen onderscheid tussen de te versterken kernen enerzijds en de kleine dorpjes en verkavelingszones die ze niet wensen te verdichten. Alle drie kampten ze met zeer oude verkavelingsvoorschriften waarvan onophoudelijk werd afgeweken, met alle administratieve belasting die daarbij hoort. En vooral: de drie gemeenten wensten hun groen karakter en mooi landschap beter te beschermen door op de landschappelijk gevoelige plekken meer aandacht te besteden aan groen, doorzichten, waterbeheer. Alle BPA's werden daarom geëvalueerd en waar mogelijk opgeheven; hetzelfde gebeurde met maar liefst 1.300 verkavelingsvergunningen of -wijzigingen. Zo werd voor deze gemeenten een zo slank mogelijk nieuw vergunningenkader uitgewerkt.



Figuur 96: PRUP woonkernen HORIZON+ grafisch plan - deelplan 1 Tervuren (© Spatie maakt ruimte en Omgeving)

In het algemeen bleek het **intergemeentelijk werken een drijvende factor** voor hogere kwaliteit en vlotte voortgang. Niet enkel nam de provincie een deel van het werk uit gemeentelijke handen door het RUP-gedeelte te trekken, wat het financieel en qua capaciteit haalbaarder maakte. Ook werd het proces zo vorm gegeven dat de gemeenten elkaar omhoog stuwden bij de opmaak van hun eigen verordeningen. Zo werd enerzijds heel intens bilateraal overlegd om te zorgen voor volledig gedragen afbakening en voorschriften. Parallel werden intergemeentelijke workshops georganiseerd, gemengd ambtelijk en politiek, om te komen tot uniforme keuzes afgestemd op het hoogste ambitieniveau. De wetenschap dat het bij 'de buren' al lang evident was om bv. bomenkap te verstrengen, verharding in woonparken streng te beperken of slecht gelegen binnengebieden niet te laten ontwikkelen, maakte het voor de anderen eenvoudiger om dezelfde moedige keuzes te maken. In de finale fase van de gemeentelijke verordeningen werd regelmatig 'over het muurtje' gekeken om in de verordeningen niet te hard onder te doen voor de ander. Een slim proces zorgt ervoor dat intergemeentelijk geen lauw compromis hoeft te worden.

De ambitie van Deputatie en twee van de drie gemeenten om **te landen met zowel PRUP als gemeentelijke verordening voor de verkiezingen van 2024**, zorgde ervoor dat knopen moesten worden door gehakt; dit vergde een enorme tijdsinvestering van de lokale politici. Het hoge tempo bleek voor de derde betrokken gemeente intern niet haalbaar. Toch besliste deze gemeente om de provincie te verzoeken met hun deelplan van het PRUP door te gaan en daarmee de BPA's en verkavelingen op te heffen terwijl er nog geen vervangende verordening voorhanden is: een moedige keuze met het engagement om zo snel mogelijk weer aan te pikken.

Oostrozebeke: van beslissing over BGO tot RUP gekoppeld aan een bouwcode

De gemeente **Oostrozebeke** koos bewust voor een geïntegreerde aanpak met de opmaak van een **gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)** in combinatie met een **bouwcode**. Deze combinatie biedt een volledig nieuw en toekomstbestendig planningskader voor het woongebied, waarin duidelijkheid en eenvoud centraal staan. Geen complexe interpretaties meer van het gewestplan of achterhaalde verkavelingsvoorschriften, maar één helder referentiekader dat ruimtelijke kwaliteit en juridische transparantie bevordert.

Input vanwege de ontwerpers, aanwezig op werkgroep 'drempels en best cases'

De aanleiding voor het proces kwam vanuit de schepen van ruimtelijke ordening, met de vraag: "*Wat komt er de komende drie jaar op ons af?*" Aanvankelijk was het idee om een RUP op te maken en daarmee het beleid voor het centrum vast te leggen. Er werd echter bewust gekozen voor een **breder masterplan**, goedgekeurd als **Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling (BGO)**, om versnipperde, ad hoc planning te vermijden. Deze strategische benadering hield ook rekening met verschuivingen in het voorzieningenapparaat, de winkelstructuur en de leefbaarheid van het centrum. Tegelijk werd onderzocht hoeveel **resterend bouwpotentieel** er nog was, waarop een **bouwpauze** werd ingelast in afwachting van juridische verankering via het RUP en de bouwcode.

Het RUP werd gaandeweg uitgebreid tot het volledige woongebied. Daarbij werden ook **herbestemmingen** doorgevoerd. De focus van het RUP ligt op **densiteit**, waarbij expliciete bepalingen over bouwlagen bewust werden vermeden om flexibiliteit te behouden.

De integrale aanpak betekende ook dat **alle oude verkavelingsvoorschriften werden afgeschaft**, om te komen tot één uniforme regeling. Dit bleek echter een complexe juridische oefening. De interpretatie van het gewestplan en het onderscheid tussen verkavelingen vóór en na het plan leverde een **moeilijke afbakening** op. Een concreet gevolg hiervan is een case waarbij een eigenaar twee percelen samenvoegde die als geheel niet meer voldeden aan de verkavelingsnormen, wat leidde tot zware discussies. Een bijkomende structurele uitdaging is de **beperkte capaciteit op de dienst ruimtelijke ordening** (1,8 VTE voor de volledige beleidsuitvoering), waardoor de gemeente genoodzaakt was een studiebureau in te schakelen. Verder werd opgemerkt dat in **DSI geen mogelijkheid bestaat om een RUP aan een stedenbouwkundige verordening te koppelen**, wat de toepassing van het instrumentarium belemmert. Als de verordening zou wegvallen, **verliest het RUP een groot deel van zijn effectiviteit**.

Ondanks de juridische complexiteit en beperkte capaciteit, is de **dienstverlening binnen het vergunningenbeleid aanzienlijk verbeterd**. De keuze om alles onder te brengen in één RUP en één bouwcode biedt duidelijkheid, zowel intern als voor burgers en ontwikkelaars. Oostrozebeke bewijst dat een strategische voorbereiding via een masterplan, gevolgd door een doortastende juridische uitvoering, kan leiden tot een stabiel en helder ruimtelijk beleid – ook al is de praktijk weerbarstig

Vemeldenswaardig zijn verder…

Er zijn nog heel wat gemeenten die verschillende verordenende instrumenten combineren, al dan niet voorafgegaan door een beslissing over 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen', bv.

- Hulshout heeft aparte RUP's 'duurzame dorpskernen' voor elke kern, met bijbehorende gezoneerde verordening; de case is gelijkaardig aan Rijkevorsel en opgemaakt door dezelfde ontwerper IOK
- Door de provincie Vlaams-Brabant zijn nog verschillende PRUP's opgemaakt voor groepen van gemeenten: PRUP Zennevallei en (nog in procedure) PRUP Getestreek. Deze zijn meer gefocust op vooral kernafbakeningen (in vergelijking met HORIZON). De gemeenten worden ondersteund om gezoneerde verordeningen op te maken die gebruik maken van de PRUP's.

4.2.2 Verdichting van het woongebied sturen via één verordenend instrument

Veel overheden kiezen voor een eenvoudiger benadering waarbij ze slechts één verordenend instrument opmaken, al dan niet voorafgegaan door een principepsbeslissing over 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen'.

Sommige gemeenten voeren **met een RUP een woonzonering** door en nemen de nodige voorschriften over inrichting ook op in het RUP, bv. Herne (Pajottegem) RUP bebouwde ruimte (RUP_23032_214_00005_00001); …

Of ze bakenen alle **woonkernen of te verdichten zones** (zoals zones voor meergezinswonen) af in **één RUP** of een reeks gelijktijdig opgemaakte RUP's; bv. Zaventem RUP's woonkernen (gelijktijdig opgemaakte maar aparte RUP's per woonkern); Herselt RUP woonkernen (RUP_13013_214_00003_00001); PRUP kernafbakeningen Zennevallei (RUP_20001_213_22002_00001). Deze cases lijken sterk op de hierboven getoonde cases waarbij enkele inrichtingsbepalingen niet per verordening maar in het RUP zijn geregeld.

Naast regelingen per RUP zijn er ook steeds meer **gezoneerde verordeningen** die niet gekoppeld zijn aan of gebruik maken van de contouren van een RUP. Enkele gemeenten regelen per verordening de zones waar meergezinswoningen mogelijk zijn; bv. Steenokkerzeel (SVO_23081_233_00001_00001) met een plan in de verordening. Blankenberge bij stratenopsomming (SVO_44083_233_00001_00001).

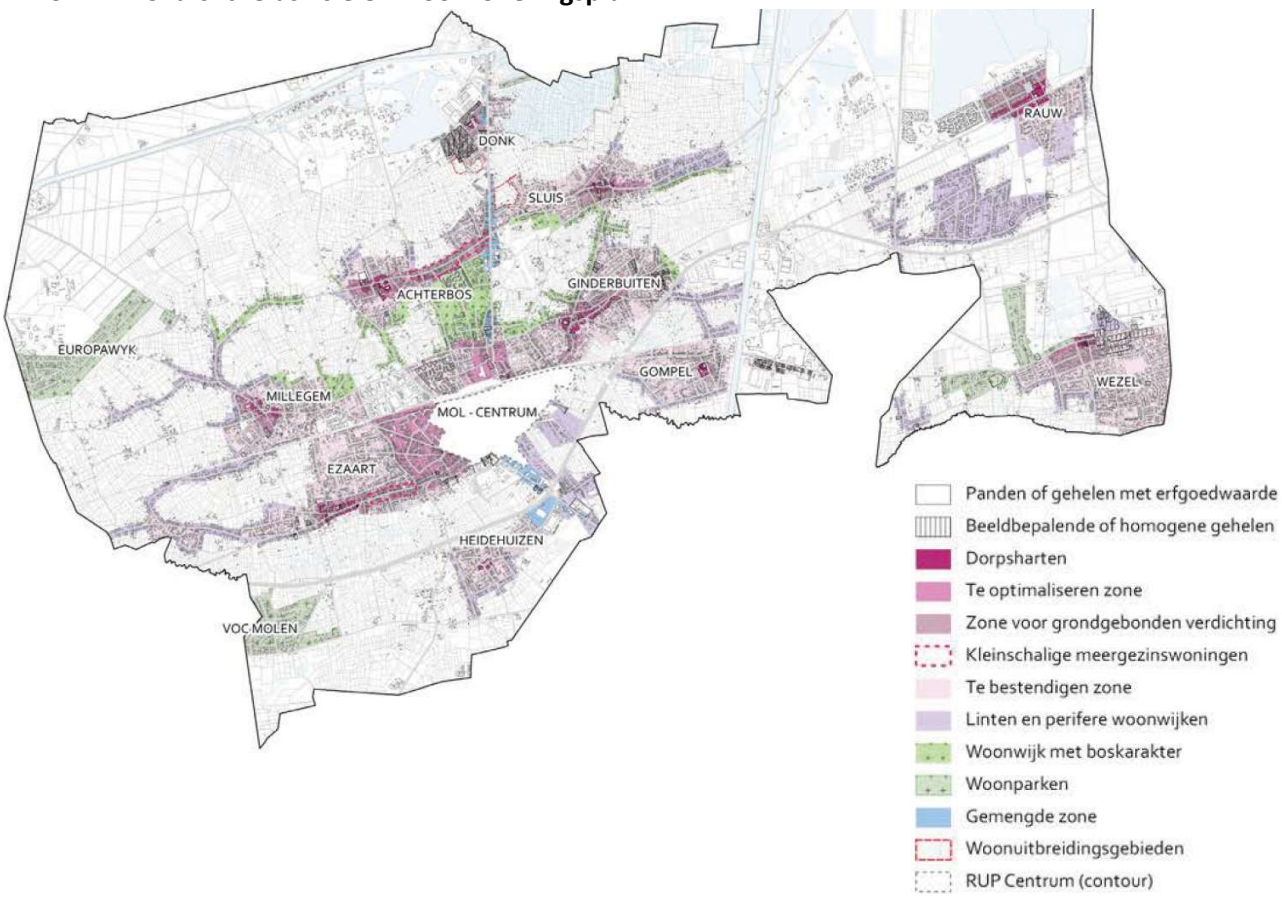
Vermeldenswaardig is ook:

Deinze algemene bouwverordening (SVO_44083_233_00001_00001)
Deze bouwverordening lijkt andere mogelijkheden te voorzien voor meergezinswoningen binnen versus buiten het kleinstedelijk gebied Deinze. Ze bevat immers aparte hoofdstukken voor meergezinswoningen binnen het kleinstedelijk gebied (hfdst. 6) en erbuiten (hfdst.7). De verschillen zijn echter heel beperkt en **eerder nuances** te noemen. Zo zijn er iets meer bepalingen over goede inpassing qua volumetrie bij vervangbouw of verboudingen in het buitengebied. Sommige minimale oppervlaktenormen liggen iets lager in het stedelijk gebied, en er mogen iets meer kleine woonentiteiten in de stedelijke projecten worden gebouwd.

4.2.3 Verdichting van het woongebied in een 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling'

Als er geen gedetailleerde voorschriften ter beschikking zijn, zal de vergunningverlenende overheid moeten afgaan op de principes van de goede ruimtelijke ordening om te bepalen wat vergunbaar is, en dit vergunning per vergunning motiveren. Sommige gemeenten kiezen ervoor om een gemeente-brede visie voor haar woongebieden uit te werken, waarin ook voorafgaand aan de vergunningsbeslissing duidelijk wordt gemaakt hoe zij de mogelijkheid tot ruimtelijk rendement benadert. Een dergelijk plan wordt vaak aangeduid als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' die zij als achtergrond gebruikt bij de motivering van haar vergunningsbelissingen en die (potentiële) eigenaars informatie geeft over hoe de gemeente de goede ruimtelijke ordening interpreteert. Vaak wordt een dergelijke BGO ook gezien als opstap naar latere stedenbouwkundige voorschriften. De volgende twee voorbeeldgemeenten hebben de BGO opgemaakt en goedgekeurd, maar niet omgezet in voorschriften.

4.2.3.1 Mol dichtheidsvisie en woonzoneringsplan



Figuur 97: weergave van de dichtheidsvisie

Dit dubbelplan bevat enerzijds een **dichtheidsvisie**, die de onderbouwing vormt voor de ruimtelijke keuzes: groeibehoeften, ruimtelijke potenties incl. kernencategorisering, de afbakeningsmethodiek. Anderzijds bevat ze het **woonzoneringsplan** dat tot op bouwblokniveau verschillende soorten zones afbakent en hiervoor principevoorschriften formuleert rond woningtype, kavels en bouwverband, relatie met de omgeving, principes voor meergezinswoningen (als toegelaten), groen, … Het plan geldt voor de gehuchten. Het centrum wordt niet behandeld; hiervoor is een RUP van kracht dat zal worden herzien.

De visie is als BGO goedgekeurd in 2024 en wordt een tijdlang uitgetest om daarna te beslissen of deze wordt door vertaald in stedenbouwkundige voorschriften.
Info via https://www.gemeentemol.be/dichtheidsvisie

4.2.3.2 Maasmechelen woonzoneringsplan De Zandloper

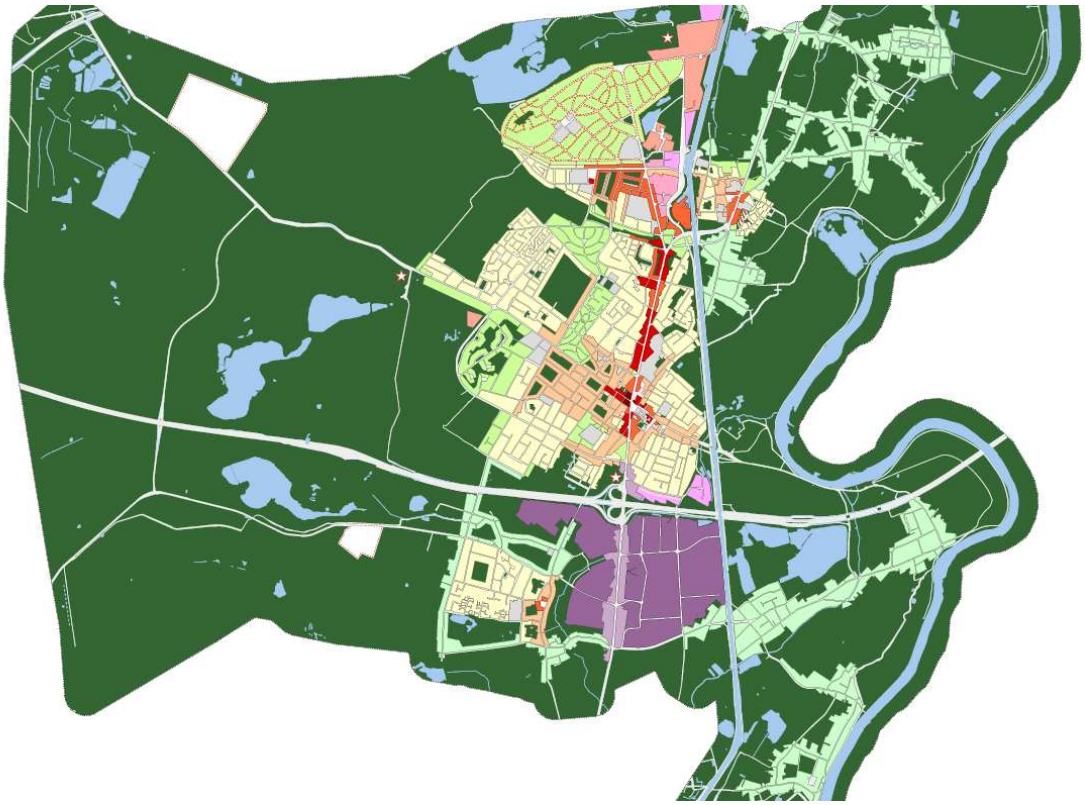
Maasmechelen hanteert eveneens een gemeentebrede zoneringskaart en richtlijnen per zone, die erg dicht tegen stedenbouwkundige voorschriften aanleunen.

De aanleiding voor de opmaak van 'De Zandloper' lag in de toenemende moeilijkheid van advisering binnen het omgevingsbeleid. Er was behoefte aan **meer houvast bij vergunningsbeslissingen**, én aan een manier om de **woningkwaliteit te bewaken**. Maasmechelen nam zelf het initiatief tot de opmaak van een **Beleidsmatig Gewenste Ontwikkeling (BGO)**, bedoeld als **kansenzonekaart** die ontwikkelingspotentieel aangeeft. Dit leidde tot een breed gedragen document dat actief werd ingezet door zowel ambtenaren als burgers – onder meer als **instrument bij bezwaarschriften**.

De BGO werd opgesteld als voorlopige maatregel in afwachting van het **beleidsplan ruimte** dat nog in ontwikkeling is. De ambitie is om dit in de toekomst te verankeren via een **RUP en eventueel een stedenbouwkundige verordening**. De flexibiliteit van de BGO is daarbij een belangrijk voordeel: het document kan relatief eenvoudig worden aangepast zonder een jarenlange juridische procedure. Een belangrijk principe is: **wie een aanvraag indient conform de richtlijnen van de BGO, krijgt in principe een vergunning**. Die voorspelbaarheid versterkt het vertrouwen en verkleint de kans op betwisting. Tot op heden zijn er **geen klachten** ontvangen – integendeel, 'De Zandloper' wordt door burgers vaak als referentie gebruikt.

Hoewel de BGO goed functioneert in de praktijk, stelt zich wel de vraag naar de **juridische afdwingbaarheid** van het instrument. In een context waar procedures steeds complexer en langduriger worden, blijft een BGO kwetsbaar als het niet verankerd is in bindende regelgeving. De gemeente erkent dat er **juridische grenzen zijn aan de werking van het instrument**, en dat dit in de toekomst opgevolgd moet worden met formele planinstrumenten. Daarnaast is de **juridische afbakening van de kern** nog niet volledig afgerond. Deze zal belangrijk zijn om het toetsingskader ook naar de toekomst toe rechtzeker te houden.

Meer info via https://www.maasmechelen.be/beoordelingskader-de-zandloper-2021



	domein worden aangepast naar een openbaar domein met plaats voor verblijven.
Bestemming:	Wonen, met in achtneming van de geldende specifieke woonkwaliteit.
Bouwvorm:	- Open bebouwing - Halfopen bebouwing - Gesloten bebouwing - Meerdere wooneenheden per perceel zijn toegelaten
Nevenbestemming:	Het verweven van kleinschalige bedrijvigheid en nevenbestemmingen zijn toegelaten, voor zover ze geen overlast veroorzaken en te verantwoorden zijn. Bij aanvragen dient de verantwoordbaarheid van betreffende bestemming gemotiveerd te worden, waarbij aandacht wordt gegeven aan de impact op de omgeving als gevolg van de te verwachten mobiliteit, geluids- en geurhinder. Detailhandel wordt bij voorkeur gerealiseerd binnen de daarvoor aangemerkte zones (zie detailhandel kader). Horeca wordt bij voorkeur ook gerealiseerd binnen de daarvoor aangemerkte zones (zie horeca kader).
Verkavelen:	Het verkavelen van bestaande percelen naar meerdere percelen wordt onder strikte voorwaarden toegelaten. De voorschriften dienen in overeenstemming te zijn met de richtlijnen van de Zandloper_2021. Wanneer de verkaveling een zaak der wegen bevat, met een overdracht naar openbaar domein, dient deze aanvraag ook plaats te bieden aan verblijfsplekken in het openbaar domein.
Perceelsbreedte:	- Open bebouwing minimaal 14 meter - Halfopen bebouwing minimaal 9 meter - Gesloten bebouwing minimaal 6 meter
Voorbouwlijn:	Conform de geldende voorschriften of in lijn met de bestaande bebouwing
Hoofdgebouw:	Een compact volume heeft de voorkeur. Bouwdiepte - Gelijkvloers maximaal 17 meter, bij voorkeur 15 meter. - Verdieping maximaal 15 meter. Bouwhoogte - Hoofdvolume: maximaal **vier** bouwlagen, onder voorwaarde dat de bebouwing onder de denkbeeldige lijn blijft, getrokken vanuit de achterste grens onder een hoek van 45 graden geprojecteerd in het terreinprofiel. Bouwbreedte Bij niet gesloten bebouwing: Hoofdvolume minimaal 3 meter uit de zijdelingse perceelsgrens.
Dakvorm:	Hoofdgebouw: Vrij te kiezen. Hellende daken tussen 35 en 45 graden. Bij halfopen bebouwingen wordt de dakvorm bepaald door de eerst-bouwende, en de gekozen dakvorm moet door de laatst-bouwende gevolgd te worden. Het is ook toegelaten om een dak verdieping in set-back te realiseren, waarbij het dakvolume binnen het profiel van een hellend dak van 45 graden past.
Losstaand bijgebouw:	Niet van toepassing; losstaande bijgebouwen worden bij voorkeur niet voorzien in projecten met een hoge densiteit.
Parkeren:	Parkeren in de voortuinstrook is niet toegelaten.

Figuur 98: weergave van de zoneringskaart

4.2.4 Flankerend beleid: gezoneerde lastenverordeningen en belastingen of heffingen

Een beperkt aantal gemeenten stimuleert kernversterking door de kosten van het bouwen buiten de kernen te verhogen ten aanzien van de kosten binnen de kernen. We geven eerst twee voorbeelden van 'gezoneerde' verordeningen stedenbouwkundige lasten op extra woonentiteiten. Een specifiek geval zijn de stedenbouwkundige lasten voor zonevreemde gebouwen of de zonevreemde 'afwerkingsregel' waarvan we ook een voorbeeld geven. Van gezoneerde belastingreglementen en heffingen werden geen interessante best cases aangetroffen.

Temse: stedenbouwkundige verordening financiële lasten bij omgevingsvergunningen
(SVO_46025_233_00003_00001)
Temse hanteert een financiële stedenbouwkundige last per woonentiteit buiten het **stedelijk gebied** (voor projecten vanaf 8 woonentiteiten) die 1,5 keer zo hoog zijn als binnen het stedelijk gebied.

Kuurne stedenbouwkundige verordening lasten bij omgevingsvergunningen
(SVO_34023_233_00002_00001)
Kuurne hanteert een verhoogde last rond groengebieden; deze zone is aangeduid per stratenopsomming (en bij zonevreemd/afwerkingsregel).

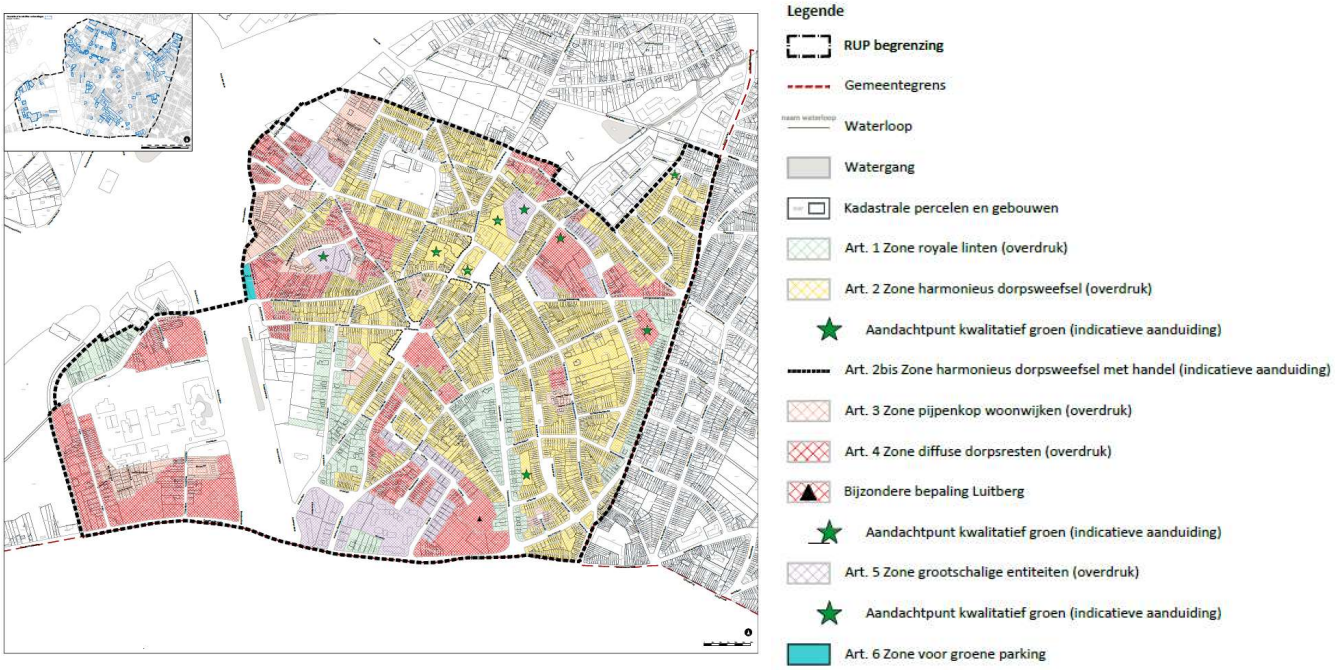
Kortrijk verordening financiële lasten (SVO_34022_233_00010_01001)
Deze bevat, net als vele andere lastenverordeningen, specifieke bepalingen omtrent de lasten bij werken aan zonevreemde gebouwen of het realiseren van zonevreemde woningen volgens de afwerkingsregel VCRO. Interessant aan de Kortrijkse regeling is, dat de lasten in principe financieel zijn, maar dat deze kunnen worden vervangen door lasten in natura type ontharding of afbraak van

gebouwen,… Zo draagt de Kortrijkse regeling actief bij aan de doelstellingen om verhardingen te beperken.

4.3 KWALITATIEVE VERDICHTING BINNEN WOONKERN OF BEDRIJVENTERREIN

Uiteraard zijn er enorm veel RUP's die beogen om een kwalitatieve inrichting te bekomen van een woonkern, of het centrum daarvan, of van een bedrijventerrein. Het was niet de opzet van het onderzoek om een doorgedreven beoordeling door te voeren van individuele voorbeelden. We vermelden hieronder enkele voorbeelden met interessante aspecten.

Grimbergen RUP Gabariten Strombeek-Bever (RUP_23025_214_00011_00001)
RUP met afbakening van het centrum en indeling ervan in verschillende types woonzones. Deze indeling gebeurt in overdruk en met aandacht voor de groene dooradering.



Figuur 99: weergave van het grafisch plan van het genoemde RUP

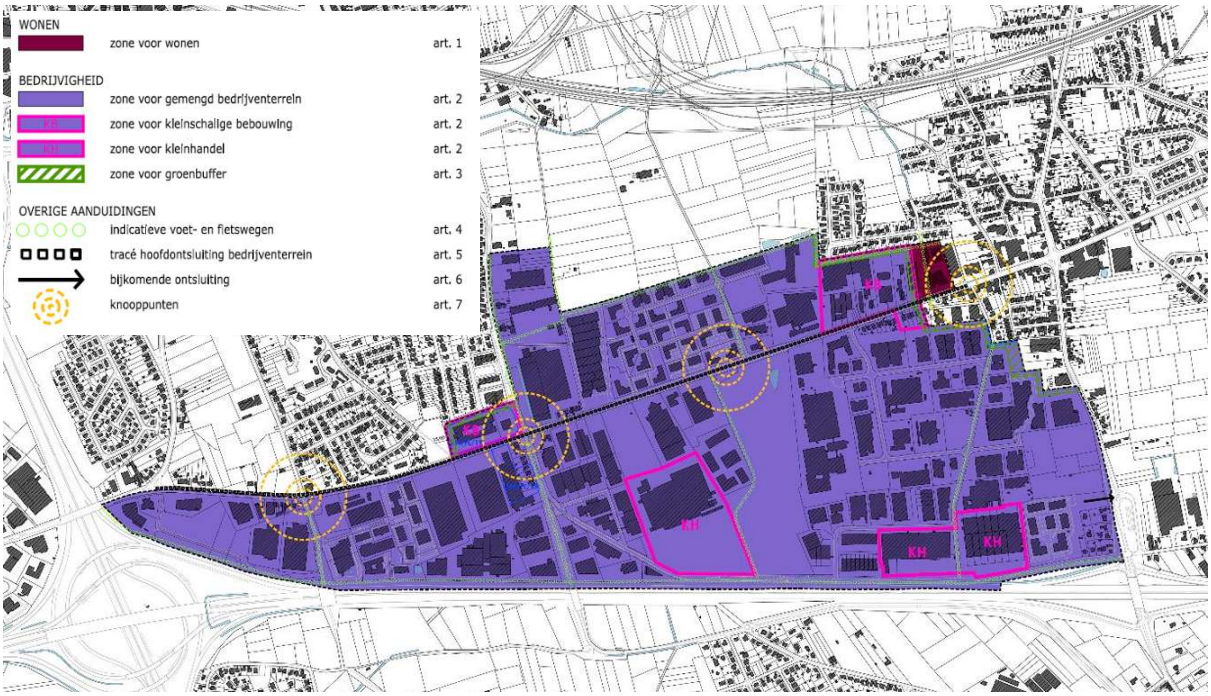
<u>Essen RUP Herziening Centrum-BPA's m.b.t. meergezinswoningen</u> (RUP_11016_214_00008_00001)
Dit RUP werd heel gericht opgemaakt ter aanpassing van te beperkende BPA's in het centrum. In plaats van het hele centrum te behandelen, werd hier gekozen voor gerichte aanpassingen.

Figuur 100: weergave van het grafisch plan van het genoemde RUP

Het RUP gaat gepaard met en werd tezamen opgemaakt met het **toetsingskader twee- en meergezinswoningen** dat als bijlage bij het RUP is gevoegd. Het principe is dat het RUP de zones bepaalt waarin bv. meergezinswoningen zijn uitgesloten dan wel toelaatbaar kunnen zijn, maar dat de afweging op perceelsniveau gebeurt via het toetsingskader. De toelichtingen bij de voorschriften verwijzen ook regelmatig naar dit toetsingskader, dat op zich niet verordenend werkt. Toelichtingen bij de bestemmingsvoorschriften stellen b.v. "Tweegezinwoningen zijn binnen Art. XX principieel mogelijk indien dit gewenst is volgens het toetsingskader tweegezinswoningen, en indien er voldaan kan worden aan de parkeernormen…". Soms lijkt de toelichting in tegenspraak met het feitelijke bestemmingsvoorschrift, dat bv. enkel eengezinswoningen toelaat.

<u>RUP bedrijventerrein Zaventem-Zuid</u> <u>(RUP_23094_214_00011_00001)</u>
Dit RUP is het gevolg van een optimalisatietraject dat de gemeente voerde voor het verouderd bedrijventerrein Zaventem-Zuid, met een analyse, ruimtelijke visie en actieplan. Hieruit bleek de noodzaak om de bestaande planningscontext van gewestplan en verschillende bestaande RUP's aan

te passen. De ruimtelijke visie en het RUP zijn gericht op optimaler ruimtegebruik en verdichting, gecombineerd met meer ruimte voor water en groen, overgangszones naar de woonkernen,...



Figuur 101: weergave van het grafisch plan van het genoemde RUP

<u>Gent RUP 148 Technologiepark Ardoyen-Tramstraat</u> (RUP_44021_214_00148_00001)

Dit RUP werd opgemaakt voor twee bestaande bedrijvensites langs de Tramstraat; het noordelijke deel betreft een technologiepark. Deels gaat het om een herbestemming (openbaar nut naar verweving onderwijs en bedrijvigheid), deels worden de voorschriften ook verfijnd en versoepeld, beter afgestemd op de aanwezige kantorenconcentratie en de in principe zonevreemde ondersteunende functies. Het RUP is gebaseerd op een stadsontwerp dat voorziet in groenstroken, de nodige buffering naar de omgeving, verdichting, stapeling.

Z1 zone voor onderwijs en kennisbedrijven

Z2 zone voor productiebedrijven en hybride bedrijven

Z3 zone voor park

Z4 zone voor groenbuffer

Z5 zone voor wegen

Z6 zone voor plein

Z7 zone voor hoofdwegen met nabestemming zone voor park

bouwvrije strook (aanduiding in overdruk)

reservatiestrook voor de heraanleg van de kruispunten op Grotesteenweg Noord- N60 (aanduiding in overdruk)

fiets- en wandelpad (aanduiding in overdruk)

Figuur 102: weergave van het grafisch plan van het genoemde RUP

5 DREMPELS

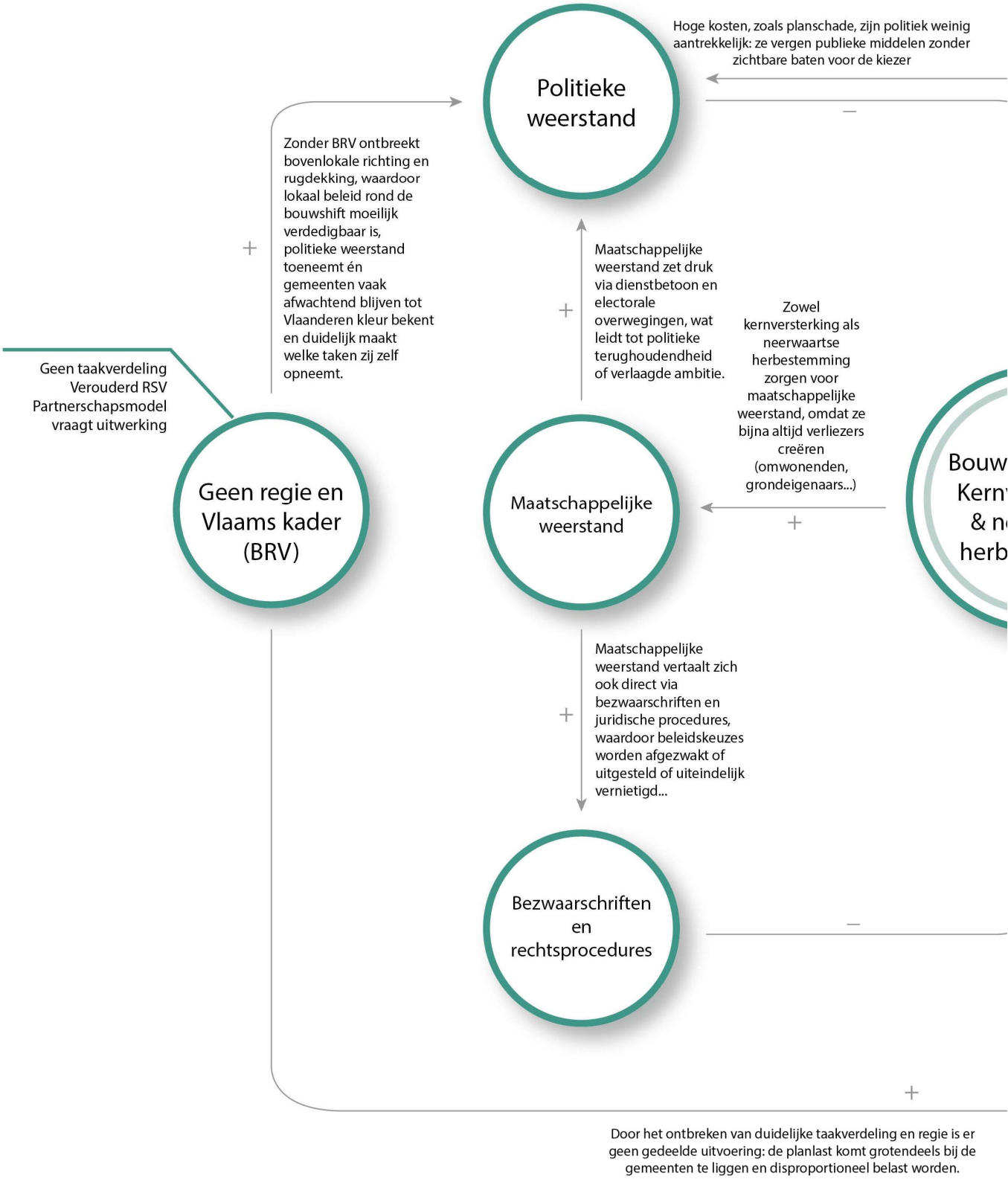
De noodzakelijke transitie die de bouwshift beoogt stuit op tal van structurele drempels. Om deze belemmeringen meer systematisch in kaart te brengen, werd een **kwalitatieve benadering** gehanteerd. Deze benadering heeft als doel om vanuit een combinatie van **praktijkervaring, beleidsanalyse en wetenschappelijke inzichten** tot een gedragen categorisering van de belangrijkste hindernissen te komen.

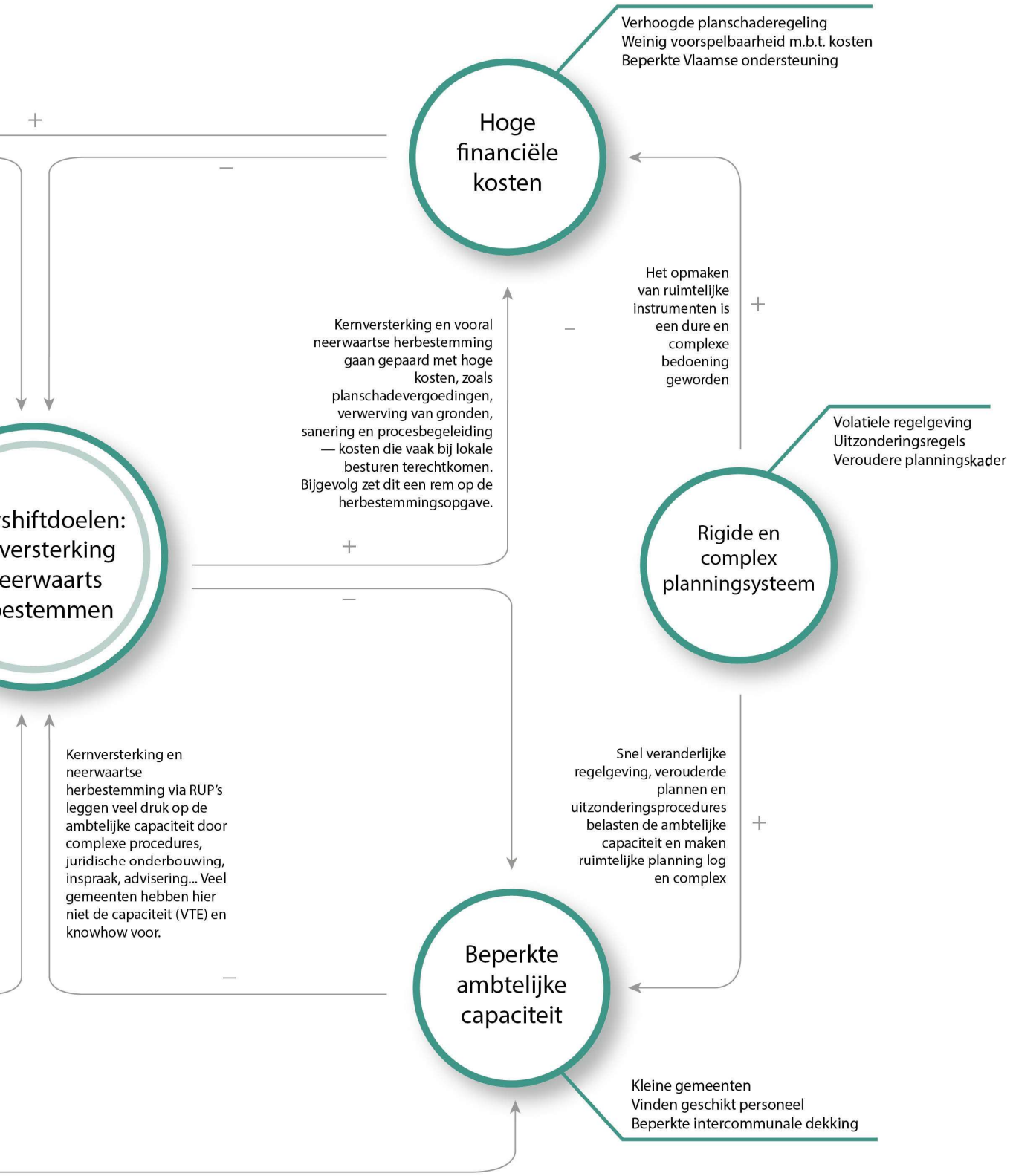
Op basis van een eerste exploratie werd een **thematische analyse** uitgevoerd. Hierbij werden de verschillende geïdentificeerde knelpunten gecodeerd en gegroepeerd volgens inhoudelijke gelijkenissen, terugkerende patronen en structurele niveaus (politiek, bestuurlijk, juridisch, financieel). Dit resulteerde in zes overkoepelende drempelcategorieën die elk een bepaald type systeembelemmering representeren binnen het Vlaamse ruimtelijk beleid en met name voor de bouwshift:

1. Mogelijk gebrek aan lokale politieke bereidheid (ten gevolge van politieke en maatschappelijke weerstand)
2. Beperkte ambtelijke capaciteit (vooral bij kleine besturen)
3. Onvoldoende financiële ruimte (gemeentebesturen)
4. Rigide en complex planningsysteem
5. Ontbrekende bestuurlijke regie vanuit Vlaanderen
6. Afschrikking door rechtspraak en juridisering van het omgevingsbeleid

Onderstaand **causaal diagram** (figuur 103) visualiseert de genoemde **drempels en onderlinge verbanden** rond de uitvoering van de bouwshift ofwel **kernversterking en neerwaarts herbestemmen**[35]*,* en hoe deze op elkaar inwerken (versterkend of afzwakkend). Vervolgens wordt dieper ingegaan op elke drempel apart en worden oplossingsrichtingen aangereikt.

[35] Herbestemmen van hard naar openruimtebestemmingen


Politieke weerstand
Hoge kosten, zoals planschade, zijn politiek weinig aantrekkelijk: ze vergen publieke middelen zonder zichtbare baten voor de kiezer
–
Zonder BRV ontbreekt bovenlokale richting en rugdekking, waardoor lokaal beleid rond de bouwshift moeilijk verdedigbaar is, politieke weerstand toeneemt én gemeenten vaak afwachtend blijven tot Vlaanderen kleur bekent en duidelijk maakt welke taken zij zelf opneemt.
+
Maatschappelijke weerstand zet druk via dienstbetoon en electorale overwegingen, wat leidt tot politieke terughoudendheid of verlaagde ambitie.
+
Zowel kernversterking als neerwaartse herbestemming zorgen voor maatschappelijke weerstand, omdat ze bijna altijd verliezers creëren (omwonenden, grondeigenaars...)
+
Geen taakverdeling
Verouderd RSV
Partnerschapsmodel
vraagt uitwerking
Geen regie en Vlaams kader (BRV)
Maatschappelijke weerstand
Maatschappelijke weerstand vertaalt zich ook direct via bezwaarschriften en juridische procedures, waardoor beleidskeuzes worden afgezwakt of uitgesteld of uiteindelijk vernietigd...
+
Bezwaarschriften en rechtsprocedures
–
+
Door het ontbreken van duidelijke taakverdeling en regie is er geen gedeelde uitvoering: de planlast komt grotendeels bij de gemeenten te liggen en disproportioneel belast worden.



Figuur 103: causaal diagram drempels

1. Gebrek aan politieke bereidheid en maatschappelijke weerstand

Een eerste drempel voor de bouwshift is het mogelijk **gebrek aan politieke bereidheid en maatschappelijke weerstand die speelt** op lokaal niveau. Potentiële beleidskeuzes binnen de ruimtelijke ordening botsen op sterke maatschappelijke weerstand, die vervolgens een obstakel kan worden in het politiek oog. Enerzijds is er de **weerstand van grondeigenaars tegen neerwaartse herbestemmingen**: wanneer gronden (zoals woonuitbreidingsgebieden) hun potentieel tot bebouwing verliezen, leidt dat in veel gevallen tot juridische claims voor planschade. Anderzijds roepen **ontwikkelingen op goed gelegen locaties**, zoals verdichting of sociale woningbouw in kernen, **weerstand op bij omwonenden**, die vrezen voor overlast, verlies aan open ruimte of aantasting van de leefkwaliteit en dergelijke.

Ruimtelijke ordening bevindt zich hierdoor in een politiek spanningsveld waarbij elke beslissing **onvermijdelijk verliezers creëert**. Dit maakt RO **tot een moeilijk beleidsdomein**: voor elk beleidsbeslissing dat gericht is op efficiënt ruimtegebruik en kernversterking, kunnen groepen klaarstaan die protesteren of juridische stappen overwegen. Tegelijkertijd is er bij lokale beleidsmakers soms een **gebrek aan kennis of bewustzijn over de structurele uitdagingen** van het ruimtegebruik. Dit leidt tot een **afwachtende houding**, waarbij men eerder beleidsmatig "volgt" dan ruimtelijk richting geeft via een visie op langere termijn.

Suggesties uit de experten-workshop tot verder onderzoek zijn:

- Creëer vanuit Vlaanderen politieke stimuli via resultaatverbintenissen. Lokale besturen kunnen gestimuleerd worden tot actie door hen te verbinden aan concrete en meetbare doelstellingen, én daar tastbare beloningen of sancties aan te koppelen. Op Vlaams niveau kunnen zo taakstellingen worden uitgewerkt die niet vrijblijvend zijn, maar bijdragen aan het realiseren van de bouwshift.
- Intercommunales, provincies en studiebureaus kunnen een cruciale rol spelen in het ondersteunen en begeleiden van lokale besturen, zeker waar kennis en capaciteit ontbreken. Ze kunnen ook de samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten uit dezelfde regio organiseren, wat drempelverlagend kan werken.
- Tegelijk is het belangrijk om het discours rond ruimtelijke ordening positief te blijven 'framen': de bescherming van open ruimte en de versterking van dorps- en stadskernen moeten niet gepresenteerd worden als beperkingen, maar als investeringen in leefbaarheid, gezondheid, klimaatbestendigheid en ruimtelijke kwaliteit.
- Zet in op sensibilisering omtrent het belang van de bouwshift.

2. Gebrek aan ambtelijke capaciteit

Een tweede drempel voor de realisatie van de bouwshift en het voeren van een doeltreffend ruimtelijk beleid is het **gebrek aan ambtelijke capaciteit** binnen veel lokale besturen. Vooral kleinere en landelijke gemeenten beschikken over **onvoldoende personele slagkracht** om complexe planningsprocessen autonoom te trekken. Binnen deze studie viel reeds op hoe met name kleine en landelijke gemeenten een lage activiteit aftekenen wat betreft hun ruimtelijk beleid. Ook de studie van Voets et al. (2023) in opdracht van Departement Omgeving onderzocht de capaciteit en werkdruk van gemeentelijke omgevingsambtenaren en hun medewerkers. Ze toonde reeds aan dat kleine besturen kampen met een **tekort aan mankracht en knowhow** om het complexe planningssysteem te beheersen. Dit leidt tot hoge werkdruk, uitstroom van personeel en uitdagingen in de uitvoering van ruimtelijk beleid, vooral bij kleinere gemeenten.

Het gebrek aan capaciteit is echter niet enkel het gevolg van een gebrek aan menskracht, maar ook een verhoging van de planlast. De inmiddels sterk **gejuridiseerde en gefragmenteerde regelgeving** binnen de Vlaamse ruimtelijke ordening stelt bijzonder hoge eisen aan de ambtelijke expertise. Procedures voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) zijn complex en traag: denk aan verplichte plan-MER's, overlegprocedures met diverse adviesinstanties en mogelijke juridische betwistingen achteraf.

Tegelijk wordt de **ondersteuning vanuit hogere bestuursniveaus vaak als onvoldoende ervaren**. Vlaamse beleidslijnen voorzien doorgaans in handreikingen en richtlijnen, maar zelden in structurele operationele ondersteuning op maat van de gemeenten. In sommige (oostelijke) delen van Vlaanderen, zoals Limburg, is er geen **dekking door intercommunales die gemeenten ondersteuning bieden**.

Suggesties uit de experten-workshop tot verder onderzoek zijn:

- Provincies en intercommunales kunnen proactief het capaciteitsgebrek in kaart brengen, en gericht ondersteuning bieden aan capaciteitsarme gemeenten.
- Vlaanderen kan verder gaan dan louter richtlijnen uitbrengen: door zelf personeel, vooronderzoek of planopmaak te ondersteunen, wordt de drempel tot lokale planvorming verlaagd.
- Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, via regiowerking of tijdelijke projectallianties, kunnen kennisdeling en procescapaciteit versterken.
- Gemeentefusies kunnen op langere termijn bijdragen aan een schaalvergroting die ook ruimtelijke planningscapaciteit versterkt.
- Grotere, geïntegreerde (Vlaamse) acties kunnen versnippering tegengaan en synergie opleveren in tijd en middelen.

3. Gebrek aan financiële capaciteit

De bouwshift wordt op lokaal en provinciaal niveau zwaar gehypothekeerd door een **gebrek aan financiële slagkracht**. Gemeenten en provincies zien zich geconfronteerd met een combinatie van hoge kosten, onzekere financiële risico's en afnemende middelen. Eén van de grootste obstakels is de kostelijke en moeilijk voorspelbare recent **gewijzigde planschaderegeling**. Ook de instrumenten die nodig zijn om ruimtelijk beleid op te maken, zoals **beleidsplannen, plan-MER's en RUP's**, zijn **duur in opmaak**. Gemeenten dragen vandaag een groot deel van deze lasten. Hoewel er Vlaamse fondsen bestaan, zoals het **bouwshiftfonds** en het **openruimtefonds**, zijn deze **ofwel beperkt in omvang (bouwshiftfonds gehalveerd)**, of **niet strategisch genoeg ingezet** (openruimtefonds zonder doel- of resultaatvoorwaarden ten aanzien van de gemeenten).

Suggesties uit de experten-workshop tot verder onderzoek zijn:

- Richt een interbestuurlijk fonds op voor de financiering van de bouwshift, toegankelijk voor gemeenten én provincies.
- Herbekijk de planschaderegeling en keer terug naar een eenvoudiger en voorspelbaarder systeem, zoals voorheen het geval was.
- Laat planschade verspreid betalen in schijven over meerdere jaren (bv. tien jaar), zodat de budgettaire impact gespreid kan worden.
- Sta toe dat gemeenten plannen vooraf laten inschatten via een planschaderamingsrapport vóór de start van een RUP, zodat ze kunnen plannen op basis van realistische risico-inschatting.

- Laat Vlaanderen meer structureel bijdragen aan de financiering van planschade, zeker in gemeenten waar de financiële draagkracht ontoereikend is.
- Koppel de inzet van middelen strategisch aan de lokale nood: laat middelen landen bij gemeenten waar de nood aan bouwshifttransitie het hoogst is.
- Voer een structurele hervorming van de gemeentefinanciering door, waaronder de afschaffing van de automatische koppeling tussen inwoneraantal en gemeentelijke inkomsten. Dit voorkomt dat gemeenten inzetten op bevolkingsgroei via ruimtelijke uitbreiding om hun financiële middelen op peil te houden.
- Provincies hebben geen toegang tot het bouwshiftfonds, terwijl ook zij Open Ruimte RUP's kunnen opmaken en vaak veel expertise in huis hebben.
- De mogelijkheden tot inkomsten via belastingheffing en stedenbouwkundige lasten worden onvoldoende benut. Een strategie gericht op fiscale responsabilisering en herverdeling kan ontwikkeld worden.

4. Rigide planningssysteem

De Vlaamse ruimtelijke ordening wordt nog steeds in belangrijke mate bepaald door een **verouderd en rigide planningskader**, dat onvoldoende is aangepast aan de uitdagingen van vandaag. Zo zijn veel bestemmingen nog steeds gebaseerd op de **gewestplannen uit de periode 1976–1980**, plannen van een halve eeuw oud, die nooit fundamenteel werden herzien, ondanks hun achterhaalde logica en maatschappelijke context. De **juridische en administratieve procedures om een bestemmingswijziging door te voeren zijn bovendien langdurig en kostelijk**, wat het aanpassen van deze plannen bemoeilijkt. Tegelijk zorgen **de vele uitzonderingsmaatregelen — zoals zonevreemde functiewijzigingen en generieke afwijkingsregels** — voor een uitholling van het planinstrument RUP en ondergraven ze het vertrouwen in het planningskader zelf.

Beleidsbeslissingen op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau zijn geregeld **tegenstrijdig**, en herzieningen gebeuren fragmentair in plaats van systematisch. Het gevolg is een landschap van instrumenten (decreten, omzendbrieven, RUP's, WORGs...) die elkaar niet versterken, maar net juridisch en inhoudelijk overwoekeren. Veel beleidsenergie gaat verloren aan de **interpretatie van cumulatieve regels en het juridisch motiveren van beslissingen**.

Tegelijk bemoeilijken ook bestaande instrumenten zoals het **gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS)** soms het opmaken van nieuwe RUP's die aansluiten bij principes van het BRV of provinciale beleidsplannen, en zolang er geen actueel gemeentelijk beleidsplan is. Sommige structuurplannen bijvoorbeeld bevestigen nog de mogelijkheden tot het aansnijden van WRG of nog grote greenfields in woongebied, zoals grote binnengebieden, die vandaag de dag niet meer wenselijk worden geacht. Hier ligt een kans om de verplichte conformiteit van bepaalde instrumenten met het GRS (enkel in functie van vermijden ruimtebeslag) **tijdelijk te versoepelen**, bijvoorbeeld door gemeenten de mogelijkheid te geven om RUP's te baseren op bovenlokale visies waar lokaal beleid nog niet geüpdatet is. Langs de andere kant brengen dergelijke versoepelingen wel met zich mee dat dé incentive tot het opmaken van gemeentelijke beleidsplannen een stukje wordt weggenomen, terwijl veel gemeentelijke strategische plannen – na meer dan 20 jaar – al lang aan vernieuwing toe zijn .

Suggesties uit de experten-workshop tot verder onderzoek zijn:

- Beperk zonevreemde rechten, zodat open ruimte- herbestemmingen niet ondergraven worden door uitzonderingsmaatregelen.

- Laat GRS'en tijdelijk opzijschuiven indien ze een belemmering vormen voor de bouwshiftdoelen, en geef gemeenten de mogelijkheid om RUP's af te stemmen op BRV- of provinciaal beleid zolang een lokaal beleidsplan ontbreekt.
- Erken dat regelgeving die lang meegaat niet noodzakelijk slecht is, maar vermijd regelgevingsdruk door ad hoc wijzigingen. Zorg voor regelgevingsrust en consistentie.
- Ontwikkel een helder, geïntegreerd en transparant instrumentarium, waarin de verhouding tussen decreten, RUP's, omzendbrieven en beleidsvisies helder is.
- Maak het mogelijk om snellere en meer geïntegreerde planningsprocessen op te zetten, bijvoorbeeld via standaardprocedures of vooronderzoek op Vlaams niveau.

5. Gebrek aan bestuurlijke regie

Een structurele zwakte binnen het Vlaamse ruimtelijk beleid is het gebrek aan bestuurlijke regie, waardoor richtinggevende keuzes, taakverdeling en uitvoeringskracht onder druk staan. Hoewel in 2018 de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) werd voorgesteld als opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), is het plan nog niet formeel vastgesteld. Daardoor blijft het oude RSV uit 1997 juridisch van kracht. Deze situatie zorgt voor onduidelijkheid bij zowel gemeenten als provincies en Vlaamse Agentschappen. Nieuwe beleidsambities en toekomstvisies botsen regelmatig met het bestaande juridische planningskader, waardoor uitvoering stagneert of ad hoc moet worden opgelost. Gemeenten stellen zich vragen over wat Vlaanderen zal doen, welke visie leidend is, en op welke manier taken worden verdeeld over bestuursniveaus.

Het oorspronkelijke hiërarchische systeem van structuurplanning — met duidelijke rolverdeling tussen Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau — werd verlaten, maar het beoogde alternatief, het partnermodel, kreeg (nog) geen concrete invulling. Zonder dergelijke concrete verwachtingen of resultaatverbintenissen blijft het ruimtelijk beleid over de drie planningsniveaus versnipperd en te vrijblijvend. Vlaanderen en de provincies zetten hun advisering richting lokale besturen bovendien vaak onvoldoende gericht of consistent in. Vlaamse adviesinstanties spreken zelden met één stem, wat leidt tot verwarring en frustratie bij lokale overheden die op zoek zijn naar duidelijkheid en houvast.

Suggesties uit de experten-workshop tot verder onderzoek zijn:

- Stel het BRV formeel vast en zorg voor duidelijke strategische keuzes én operationele vertaling. Zorg voor een leesbaar, werkbaar en daadkrachtig BRV, dat richtinggevend is voor onderliggende beleidsplannen en instrumenten.
- Werk het partnermodel van beleidsplanning concreet uit, met rollen en verantwoordelijkheden voor elk bestuursniveau.
- Introduceer resultaatsgerichte taakstellingen voor gemeenten, afgestemd op de ruimtelijke uitdagingen op het terrein.
- Stel de Vlaamse en provinciale advieslijnen scherp, zodat lokale besturen weten waar ze aan toe zijn en welke beleidskaders leidend zijn.
- Organiseer een structurele dialoog tussen de beleidsniveaus inzake de realisatie van de bouwshift.

6. Rechtsprocedures als afschrikmiddel

Rechtsprocedures binnen de ruimtelijke ordening (RO) kunnen een sterk afschrikkend effect hebben. Dergelijke procedures zijn vaak langdurig en kostelijk, wat betrokken partijen ontmoedigt om hun belangen juridisch te laten verdedigen.

Bovendien wordt er vaak vastgehouden aan bestaande rechtspraak en weinig nieuwe technieken uitgetest die de bouwshift kunnen ondersteunen. Men bouwt voort op wat al als “vaststaand” wordt gezien, in plaats van ruimte te laten voor evolutie. Dit zorgt ervoor dat nieuwe technieken of juridische benaderingen amper worden uitgeprobeerd.

Suggesties uit de experten-workshop tot verder onderzoek zijn:

- Zet alternatieven zoals omgevingsbemiddeling actiever in. Deze aanpak kan helpen om geschillen op een constructieve en minder polariserende manier op te lossen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 CONCLUSIES

De scope van dit onderzoek is de toepassing van de planningsinstrumenten ter ondersteuning van de bouwshift door de provinciale en gemeentelijke overheden. Dit is een momentopname van de planningsactiviteit in functie van de bouwshift tijdens de eerste periode van 01/06/2018 tot en met 31/12/2024.

6.1.1 De algemene planningsactiviteit en de beleidsplanning

Op basis van de onderzoeksresultaten wordt een **lage gemeentelijke planningsactiviteit** vastgesteld. Ruim een derde van de gemeenten[36] stelden geen enkel instrument vast met impact op de bouwshift. Het aandeel 'inactieve' gemeenten ligt het hoogst bij de landelijke en woongemeenten[37]; de steden en grootsteden hebben het hoogst aantal opgemaakte instrumenten. Opvallend is verder dat bijna 50%[38] van de steden/gemeenten geen instrumenten vaststelden met (vermoedelijk) positieve impact op de afbouw van het bijkomend ruimtebeslag of op kernversterking.

Elke provincie stelde wel instrumenten vast, die eerder een neutraal effect hebben op de bouwshift. De provincies merken op dat dit komt doordat de initiatieven ter uitvoering van hun beleidsplannen ruimte pas recent zijn gestart en dus nog hun volle impact moeten tonen. Veel uitvoerende instrumenten (afbakeningen KSG's) uit de geanalyseerde periode zijn dus nog gebaseerd op de principes van RSV en provinciale structuurplannen. Een gelijkaardige bedenking geldt evenzeer voor de gemeenten.

Wat de beleidsplanning betreft namen **de provincies het voortouw**. Zo hebben 3 van de 5 provincies intussen een definitief vastgesteld beleidsplan ruimte; West-Vlaanderen is bijna klaar; Oost-Vlaanderen kende een terugval na het ontwerp maar hoopt deze nieuwe legislatuur ook een definitief beleidsplan vast te stellen. De definitief vastgestelde provinciale beleidsplannen zetten sterk in op het principe van **kernversterking** alsook op strategieën om economie op te vangen binnen bestaand weefsel. Ze wensen ook niet langer bijkomend **openruimtebestemmingen noch WRG** aan te snijden. De herbestemmingsopgave ter beperking van het bijkomend ruimtebeslag wordt echter veel minder expliciet verwerkt in de provinciale plannen. Zo is er **weinig tot geen concreet kader bij de provincies tot reductie van het overtollig juridisch aanbod.** Het verminderen van de economische ruimte wordt doorgaans niet als wenselijk beschouwd in de provinciale plannen. Wat consequenties kan hebben voor de herbestemmingsopgave van het niet-aangesneden paars juridisch aanbod.

De **gemeentelijke beleidsplanning verloopt eerder traag**. Ervan uitgaande dat beleidskaders een geschatte doorlooptijd van (minstens) vijftien jaar hebben[39] en de bouwshift geprojecteerd wordt op 2040, betekent dit dat de beslissende stappen en concrete maatregelen nu nodig zijn om de gestelde doelstellingen tijdig te behalen. Net zoals de provinciale beleidsplanning is ook hier **kernversterking een gedragen principe** (gekoppeld aan de nodige kernafbakening, projectzones e.d.), maar in contrast, wordt de **herbestemmingsopgave vaak veel minder uitgewerkt**. Zo is er geen sprake van

[36] 124 van de 300 gemeenten (indeling eind 2024)
[37] indeling volgens Belfius clusters
[38] 144 van de 300 gemeenten (indeling eind 2024): het gaat om (de 124 gemeenten die geen relevante instrumenten vaststelden plus de gemeenten die enkel instrumenten met negatieve impact vaststelden (RUP's die netto bijkomend ruimtebeslag toelieten en/of enkel een RUP opmaakten ten gevolge van een planologisch attest).
[39] Volgens de FAQ lokale ruimtelijke beleidsplanning

concrete, gekwantificeerde bouwshiftdoelen en een daaraan gekoppelde uitwerking tot reductie. Het **niet verder aansnijden van de openruimte (ook WRG's) wordt wel gedragen, maar zonder dat dit geconcretiseerd wordt in een actieprogramma**.

Over het algemeen wordt binnen de gemeentelijke en provinciale beleidsplanning een **gebrek ervaren aan een helder kader vanuit Vlaanderen**, met name onder de vorm van een concreet Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Zolang een concreet BRV uitblijft, blijft de beleidsrichting en taakverdeling nog te vaag. Met de goedkeuring van de Conceptnota BRV (Vlaamse Regering, 2025) heeft de Vlaamse regering en het Departement Omgeving recent wel nieuw leven in het Vlaamse planningsproces geblazen dat meer sturing en ondersteuning kan bieden aan de toekomstige provinciale en gemeentelijke acties.

6.1.2 De herbestemmingsopgave en het RUP als herbestemmingsinstrument

Als we specifiek inzoomen op het vermijden van bijkomend ruimtebeslag en het RUP dat hierbij een belangrijk instrument is, dan blijkt dat **de totale herbestemming ter vermijding van bijkomend ruimtebeslag te traag verloopt** ten opzichte van de timing van de bouwshift. De Taskforce Bouwshift (2021) stelde destijds vast dat er een planologisch overaanbod van harde bestemmingen zonder ruimtebeslag is van ongeveer 30.000 hectare, dat tussen 2020 en 2040 moet herbestemd worden om de oude bestemmingsplannen in lijn te brengen met het nieuwe bouwshift-beleid. Deze doelstelling werd onderschreven in de nieuwe Conceptnota BRV (2025). Voor economie en wonen samen werd door de Taskforce een reductie van circa 25.000 hectare juridisch aanbod voorgesteld[40] (op de getallen voorgesteld door de Taskforce per bestemming zitten marges, afhankelijk van politieke keuzes zijn verschillende reductieopgaves mogelijk naargelang onderlinge verhoudingen tussen wonen, economie, andere harde functies…). Gespreid over een periode van 20 jaar (berekend vanaf 2020) komt dit neer op een herbestemmingstempo van **gemiddeld 1.250 hectare netto** per jaar van harde bestemming (voor wonen en economie) naar landbouw- of natuurbestemming. Voor de eerste periode tot eind 2024 betekent dit dat er voor economie en wonen samen ongeveer 6.250 hectare zou moeten herbestemd geweest zijn om op koers te zitten (zie figuur 104).

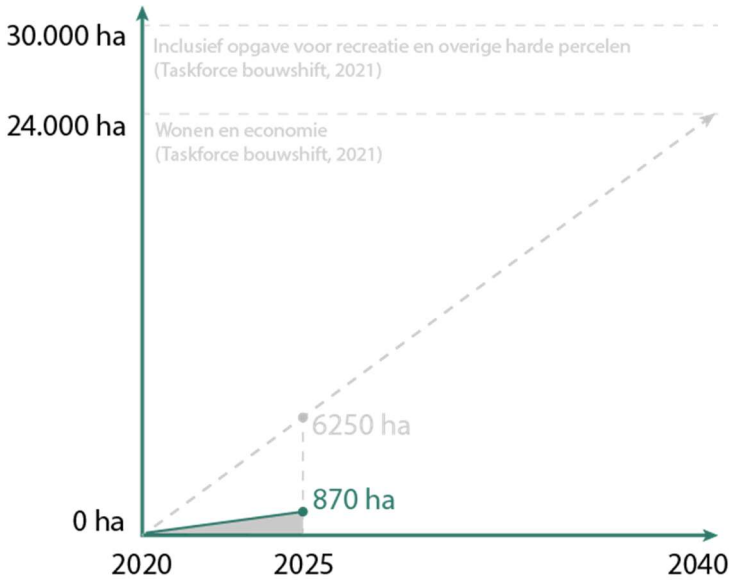
Wanneer we echter naar de feitelijke realisatie van de neutralisatieopgave kijken, dan blijft de teller voorlopig nog ver achterop. Volgens de gehanteerde berekeningsmethode[41] komen gemeenten en provincies samen uit op **ongeveer 250 hectare ha aan omgezette bestemming (voor wonen en economie).** Als we de gewestelijke initiatieven hierbij tellen (ca. 430 ha WORG's[42] en enkele

[40] De reductie die de Taskforce Bouwshift (2021) voorstelt, vertrekt van een lineaire daling van het bijkomend ruimtebeslag op basis van trends. Dit leidt tot een herbestemming van ongeveer 16.500 ha woongebied, 8.000 ha industrie (samen ca. 25.000 hectare) en nog eens 5.000 ha overige en 500 ha recreatie. Hoewel er een beperkte marge bestaat om onderlinge verschuivingen door te voeren – bijvoorbeeld door een grotere reductie van wonen ten opzichte van economie – geldt dat een totale reductie van 30.000 ha alleen mogelijk is door reducties uit te voeren op alle type harde bestemmingen. Naast een loutere reductie van harde bestemmingen bestaan er ook alternatieve pistes, zoals *reversed land take* (landherstel). De mogelijkheden en effecten van dergelijke reductiepaden zijn echter nog onvoldoende onderzocht. De cijfers zijn gebaseerd op een gismatig onderzoek, waarbij zeker sprake is van beperkingen. Niettemin blijven de grootordes robuust en bieden ze een betrouwbare indicatie van de omvang van de opgave. Belangrijk te weten is dat de berekening van de 25.000 hectare geen rekening hield met de wijziging aangebracht ten gevolgde van de case in het noorden van de Waaslandhaven. Er werd daar op toestand 2022 een eenmalige correctie doorgevoerd omdat het afbakeningsgebied van de zeehaven anders werd geïnterpreteerd (volgens het voorkeursbesluit van het complex project 'extra container capacity', ofwel ECA). Dit geval staat uitvoeriger gedocumenteerd bij de gepubliceerde indicator ruimteboekhouding RSV , meer bepaald in de laatste paragraaf. Dit Is een belangrijke nuance omdat het gaat over meer dan 1000 hectare die werd "verschoven" van categorie 'Industrie Poorten' naar (vooral) Landbouw , zonder dat er dus in die periode een bestemmingswijziging plaatsvond. Het was immers agrarisch gebied dat ooit binnen de zeehavencontour zat, maar na ettelijke RvS-vernietigingen, hernemingen en beleidsbeslissingen werd vanaf 2022 geopteerd om het uit die afbakening van de zeehaven te halen omdat het normaal gezien niet meer in aanmerking komt voor zeehavenontwikkeling.

[41] Om het totaal aan effectieve herbestemmingen die bijkomend ruimtebeslag voorkomen te bepalen, werd de volgende methode toegepast. Eerst werden de herbestemmingen tussen wonen/economie en open ruimte in kaart gebracht. Vervolgens werd van deze oppervlaktes het bestaande ruimtebeslag afgetrokken. Ten slotte werd de totale oppervlakte van herbestemmingen die ruimtebeslag veroorzaken, afgetrokken van de totale oppervlakte van herbestemmingen die ruimtebeslag voorkomen.

[42] De WORG's voorkomen via herbestemming volgens de ruimteboekhouding ca. 430 hectare ruimtebeslag voor wonen en economie (zonder het voorkomen van ruimtebeslag door herbestemde recreatiegebieden (72,4 ha) en gemeenschapsvoorzieningen (33,9 ha))

Gewestelijke gebiedsgerichte-RUP's[43], samen een positieve netto-herbestemming van ca. 190 ha), dan is er 870 ha effectief herbestemd. Ook met Vlaams beleid erbij komen we dus nog lang niet bij het nodige herbestemmingsritme. Dit verschil toont de grote implementatiekloof aan die er nog ligt om de Vlaamse bouwshift te realiseren en de 30.000 ha aan landbouw- en natuurgronden te beschermen tegen 2040. Er is bijgevolg nood aan meer herbestemmingsactiviteit op de drie bestuursniveaus en een intensievere samenwerking tussen de planningsniveaus om de bouwshift te kunnen waarmaken.



Figuur 104: gewenst tempo conform scenario Taskforce Bouwshift (2021) en Conceptnota BRV (2025) versus reëel tempo van bestemmingsreductie tot bescherming open ruimte

Bovendien is de huidige lokale herbestemmingsactiviteit nog **te selectief en te afhankelijk van een beperkt aantal initiatieven**. Deze is te selectief, omdat de nadruk tot op heden voornamelijk ligt op de herbestemming van woonreservegebieden, terwijl andere woonbestemmingen en het ongebruikte economisch aanbod slechts in beperkte mate wordt aangepakt. Intussen is door de zogenoemde Stolp (ofwel het decreet woonreservegebieden) de nood aan gemeentelijke herbestemming van de woonreserve-categorie afgenomen en zouden de gemeenten zich meer kunnen richten op andere categorieën die ook een aanpak vergen. De waargenomen herbestemmingsactiviteit is tevens te afhankelijk, omdat slechts enkele RUP's voor een groot aandeel van de gemeentelijke herbestemming staan. Dit toont wel aan dat een individuele gemeente een wezenlijk verschil kan maken, maar te weinig gemeenten initiatief nemen om open ruimte te beschermen.

Hoewel het RUP als herbestemmingsinstrument beschikbaar is, blijft de effectieve inzet ervan onderbenut door enkele **structurele drempels**. Deze hebben niet alleen te maken met de kosten en de complexiteit van de planopmaak zelf, maar ook met de financiële lasten van **planschade**, die in de praktijk door de gemeenten vaak als onhaalbaar en riskant worden beschouwd. Bovendien **ontbreekt het aan duidelijke (richtinggevende of bindende) doel- of taakstellingen** voor gemeenten, waardoor het ambitieniveau tot bescherming van de open ruimte vaak te laag ligt.

Tenslotte wordt de keuze voor herbestemming via RUP soms belemmerd door andere beleidsinstrumenten, zoals uitspraken binnen structuurplannen, die ingaan tegen of afbreuk doen aan

[43] In totaal hebben Gewestelijke RUP's conform het register plancompensaties nog eens geleid tot ca. 191 hectare aan ruimtebeslag dat werd voorkomen (per herbestemming van economisch aanbod en woonaanbod naar een openruimtebestemming min de herbestemmingen in omgekeerde richting (12 ha)).

de herbestemmingsambities[44]. Er bestaan vandaag voor gemeenten wel een aantal decretale sporen om verouderde plannen/voorschriften die ruimtelijk rendement verhinderen relatief snel te wijzigen of te 'omzeilen'[45]. Er zijn echter heel wat minder decretale aanknopingspunten[46] gericht op het kunnen herzien of negeren van verouderde beleidsuitspraken/voorschriften die extra ruimtebeslag inhouden[47].

6.1.3 Instrumentarium tot kernversterking en verhoogd ruimtelijk rendement

Het ruimtelijk sturen van woonverdichting naar goed uitgeruste kernen via ruimtelijk gezoneerde 'bouw'-voorschriften komt bij de Vlaamse gemeenten (en provincie Vlaams-Brabant) steeds meer voor. Ondertussen bestaan er diverse, gelijkaardige **gemeentebrede woonzoneringsinstrumenten**. Deze zijn vaak uitgewerkt als verordenende instrumenten per RUP[48], verordening[49] of een combinatie van beide[50]. Daarnaast zijn er heel wat gemeenten die een gelijkaardige zonering uitwerkten en beschouwen als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' zonder deze (al) verordenend vast te leggen. Vaak met de bedoeling deze een tijd uit te testen en eventueel later om te zetten in verordenende voorschriften. Deze praktijk getuigt van creativiteit en geeft uitvoering aan het aspect kernversterking uit de bouwshift doelstellingen en **verdient daarvoor verdere promotie**. De praktijk komt immers voorlopig nog redelijk geclusterd voor; duidelijk gepromoot vanuit een provincie, intercommunale, bepaalde studiebureaus,… Ze kan verder worden uitgerold in Vlaanderen.

De **meer gebiedsgerichte verdichtingsplannen** (individuele kernafbakeningen, aanduiden van projectzones in andere RUP's, aanpassen van verouderde voorschriften via de versnelde procedure i.k.v. ruimtelijk rendement) blijken in de praktijk regelmatig toegepast te worden binnen of aansluitend op kleinere kernen: alhoewel deze gevarieerd in uitrustingsniveau zijn, zullen deze niet altijd de optimale keuze zijn om aan kernversterking te doen. Dit vraagt om een **waakzame en consequente advisering** door de hogere overheden, zodat dergelijke ontwikkelingen zorgvuldig worden beoordeeld en, indien nodig, bijgestuurd. Daarom gaat de voorkeur uit naar het promoten van een goed onderbouwde gemeentebrede, en bij voorkeur juridisch verankerde, woonzonering afgestemd op de woonbehoefte.

Verder valt het op dat sommige beschikbare instrumenten niet of nauwelijks worden benut. Zo vindt het **principe van kernversterking geen ingang binnen de fiscale/financiële instrumenten**. Activeringsheffingen, bepalen van opcentiemen, stedenbouwkundige lasten, belastingreglementen 'bouwen' maken quasi nergens onderscheid naar ligging van het pand/perceel, met het oog op promoten van kernversterking. Ook al zullen fiscale instrumenten niet hét bouwshiftinstrument zijn, liggen hier in theorie wel kansen. Of er moet minstens nagekeken worden of belastingreglementen niet tegengesteld werken aan de bouwshift (zoals belasting op onbebouwde woonkavels die in een RUP of verordening zijn aangeduid als zones voor vermijden ruimtelijk rendement. Dit aspect verdient veel meer aandacht en promotie.

---

[44] denk aan grote binnengebieden met woonbestemming niet zijnde WRG, die aangeduid werden als inbreidingslocatie maar niet kernversterkend zijn gelegen
[45] denk aan de procedure HOV (snelle herziening of opheffing van verouderde voorschriften) die enkel bruikbaar is voor het verhogen van het ruimtelijk rendement of dit kwalitatief beter te organiseren, maar niet voor het opheffen of verminderen van ontwikkelingsmogelijkheden die tegen de bouwshift principes zijn van kernversterking en afbouwen/stoppen extra ruimtebeslag
[46] tenzij ze vallen onder een specifieke thematische Vlaamse regelingen zoals de Stolp op de woonreservegebieden of de WORG
[47] zo kan je bv. moeilijk een woonzonerings-RUP maken dat verduidelijkt dat in bepaalde wijken die niet kernversterkend gelegen zijn, geen inbreiding in binnengebieden mogelijk is als het GRS deze inbreiding wél vooropstelt. Zo zijn er geen snelle procedures voor gericht aanpassen van verouderde voorschriften BPA's en RUP' die verdichting toelaten (meergezinswonen, tweede orde bouwen,…) in zones die niet kernversterkend gelegen zijn en/of waar deze voorschriften leiden tot extra ruimtebeslag op percelen die vandaag niet correct ontsloten zijn en in principe geen bebouwbaar perceel vormen,…
[48] RUP's die het volledige woongebied indelen in categorieën, RUP's die de kernen afbakenen, RUP's die het woongebied afbakenen waar ruimtelijk rendement tegengegaan wordt,…
[49] Maar liefst de helft van de verordeningen vastgesteld in de onderzoeksperiode was in min of meerdere mate een gezoneerde verordening die woonverdichting niet overal in gelijke mate toelaat.
[50] Sommige gemeenten kozen voor een combinatie van een afbakenings-RUP met zeer weinig voorschriften en verdere detaillering van de dichtheden, hoogtes,… via verordening.

6.1.4 Governance van de bouwshift

Uit de 'best cases' blijkt dat **regionale ondersteuning een belangrijke meerwaarde** biedt voor gemeenten, bv. via Vlaamse strategische projecten, provinciale gebiedsgerichte trajecten, intercommunales die hun gemeenten actief begeleiden. Dit resulteert in clusters van gemeenten die geïnspireerd worden en, indien ze willen meestappen in een traject, inhoudelijke ondersteuning krijgen. Dergelijke samenwerking vangt gemeentelijke capaciteitsproblemen op, en gebeurt doorgaans in een constructieve dialoog tussen gemeenten onderling en de hogere overheid. Dergelijke regionale ondersteuning en samenwerking binnen de context van de bouwshift gebeurt echter voorlopig eerder ad hoc of vanuit het beleid van één partij. De resultaten zijn dan ook duidelijk geclusterd (woonzoneringen in een provincie en een werkingsgebied van een intercommunale, herbestemmingen in het werkingsgebied van een intercommunale, …). Een verdere uitwerking van de governance en taakverdeling onder de drie bestuursniveaus zou de uitvoering van de bouwshift dus ten goede kunnen komen en meer resultaten kunnen genereren.

Ook merken we uit de screening van de adviseringen dat planningsinitiatieven tegenstrijdig aan de bouwshift, regelmatig aan negatieve advisering of opmerkingen lijken te ontsnappen, terwijl andere dossiers zeer uitgebreide en gedetailleerde feedback krijgen. Dit kan eveneens het gevolg zijn van een gebrek een kader waarbinnen de Vlaamse ambtenaren de conformiteit met het Vlaamse beleid kunnen aftoetsen en prioriteiten detecteren.

6.2 AANBEVELINGEN

6.2.1 M.b.t. de beleidsplanning & governance

Vlaanderen heeft nood aan een **Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) dat een duidelijk kader schept omtrent de bouwshiftdoelstellingen**: een beleidsplan dat duidelijk richting geeft aan de aanpak van de bouwshift, maar dat ook de operationalisering ervan ondersteunt in de provinciale en gemeentelijke (beleids)plannen.

Het is daarbij aangewezen om een **regionale maar gebiedsdekkende aanpak** te ontwikkelen (of de ontwikkeling daarvan door de regio's te faciliteren) voor de realisatie van de bouwshift, gebaseerd op structureel overleg tussen de drie bestuursniveaus. De geschikte formule kan voorwerp van verder beleidsonderzoek zijn, en was geen deel van dit onderzoek: waar zitten de gewenste trekkers (Vlaams, provinciaal, andere); hoe verder bouwen op bestaande successen van ad hoc projecten; wordt er voorgebouwd op de referentieregio's?

Een essentieel onderdeel van het BRV is een **reductieplan** met het oog op de neutralisatie van 30.000 hectare aan planologisch overaanbod, met een duidelijke taakverdeling (wie is verantwoordelijk voor welk type reductie, binnen welk time frame, met welke middelen en instrumenten, …) en met bijhorende financieringsafspraken tussen de betrokken beleidsniveaus. Vlaanderen kan daarbij de grootordes uitzetten van wat moet gebeuren in termen van reductie. Vervolgens zouden **gemeenten en provincies,** conform hun aandeel aan bouwshift-taken, **eveneens reductieplannen kunnen opmaken** (voor voorbeelden zie p. 75-76 van dit rapport) om het planologisch overaanbod buiten de kernen te neutraliseren, eventueel ondersteund door regionale of intergemeentelijke akkoorden of intentieverklaringen. Hierdoor zou samenhang en taakverdeling tot stand kunnen komen over de drie bestuursniveaus heen. Idealiter landen dergelijke afspraken ook in de beleidsplannen van de desbetreffende overheden.

Met het oog op verdere kernversterking is het aangewezen dat Vlaanderen via het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) een samenhangend beleid ontwikkelt dat gemeenten verder aanzet om (enkel) op goed uitgeruste plekken verdichtingslocaties en projecten te ontwikkelen, en hiervoor een helder kader te bieden aan eigenaars en andere ontwikkelingspartijen. Om dit te ondersteunen kan Vlaanderen een geobjectiveerde afbakeningswijze ontwikkelen voor de gemeenten, die een uniform afwegingskader biedt voor wat vandaag als te versterken kern, niet te verdichten woongebied, lintbebouwing enzovoort wordt beschouwd. De gemeenten kunnen daarbij vertrekken van bestaande voorbereidingen: categorisering van de kernen (gemeentelijke of provinciale ruimtelijke beleidsplannen), en aanzetten tot afbakening die gehanteerd zijn bij de opmaak van de provinciale beleidsplannen ruimte of, bij gebrek daaraan, de RURA kernen.

Het lijkt voor de hand te liggen dat deze kernversterkingsoefening gelijktijdig verloopt met de eerder vermelde reductie-oefening. Daarbij rijzen vragen als: hoeveel groei in een bepaalde regio of gemeente wordt verwacht, op welke strategisch gelegen locaties (binnen kern en bij voorkeur ingesloten door bestaande bebouwing) de gemeente alsnog ruimte wil innemen, en op welke plaatsen men via verdichting verdere groei wil faciliteren.

De huidige beleidsplanning op provinciaal en lokaal niveau is versnipperd en weinig coherent. Tot heden is het Vlaamse bouwshift-kader nog eerder abstract en nog niet geoperationaliseerd. Daarom is het aangewezen dat **Vlaanderen meer richting geeft en duidelijke prioriteiten stelt, met het subsidiariteitsprincipe als leidraad**. Vlaanderen kan daarbij bepalen dat een aantal essentiële elementen voor de bouwshift, zoals enerzijds een **reductieplan t.v.v. de open ruimte** en anderzijds een **ruimtelijk kader van ruimtelijk rendement en verdichting**, door de gemeenten moet worden uitgewerkt zodat ieder bestuur voortgang boekt en de bouwshift niet afhankelijk is van een kleine '*coalition of the willing*'. Via een decretaal bouwshift-initiatief zouden deze minima kunnen beschreven worden als een afzonderlijk op te maken plan/beleidskader of als de minimuminhoud van de lokale beleidsplanning. Een coördinatie en ondersteuning op regionaal niveau is daarbij aangewezen, waarbij Vlaanderen mee de voortgang en conformiteit met de Vlaamse doelstellingen bewaakt, naast het opnemen van een eigen deel van het werk. Om de lokale/regionale werking mee te ondersteunen kan Vlaanderen ook inzetten op het verspreiden van interessante recente voorbeelden en technieken.

6.2.2 M.b.t. de herbestemmingsopgave

In het kader van de **financiële taakverdeling** tussen de verschillende bestuursniveaus is het gebrek aan betaalbaarheid van herbestemmen een structurele drempel geworden; met name de planschaderegeling, waarbij eigenaarsvergoedingen als onvoorspelbaar en mogelijks onbetaalbaar worden beschouwd. Zoals aangekondigd door de nieuwe Vlaamse regering in haar Vlaams regeerakkoord (Vlaamse Regering, 2024) is een herziening van de eigenaarsvergoeding noodzakelijk om het instrument van herbestemming financieel voorspelbaar en betaalbaar te houden. Een fundamentele evaluatie en herziening van dit nieuw stelsel is aangewezen; de daling van het aantal herbestemmingen is reeds zichtbaar in de korte meetperiode en valt samen met de goedkeuring van het Instrumentendecreet. Verder vormt de aanzienlijke planlast en de hoge kostprijs tot opmaak van verordenende instrumenten een blijvende uitdaging (planningsdocumenten, opmaak MER, juridisch advies en bijstand). Vlaanderen kan de financieringsmogelijkheden waarover provincies en gemeenten kunnen beschikken om de neutralisatieopgave te realiseren ook meer in de verf zetten of voorwaardelijk maken, bijvoorbeeld door de uitkering van het bestaande Openruimtefonds te koppelen aan de effectieve maatregelen waar het fonds voor bedoeld is: de bescherming, het onderhoud en het herstel van de open ruimte in Vlaanderen.

Verder is ook de **reductie van niet-aangesneden economisch planologisch aanbod** belangrijk om tot een bouwshift in 2040 te komen (conform de berekeningen van de Taskforce Bouwshift, 2021). Bijkomende ruimte voor economische ontwikkelingen zal beperkt moeten zijn en in eerste instantie zal er gezocht moeten worden om bijkomende economische ontwikkelingen te verzoenen met de bouwshift door middel van herinvulling van bestaande terreinen en/of grootschalig landherstel (reversed land take) ter verevening van nieuw ruimtebeslag. In elk geval is er een specifieke regeling en strategie nodig om de verdere economische ontwikkeling van Vlaanderen mogelijk te maken maar deze zoveel mogelijk los te koppelen van een toenemende land- en bodemimpact die ten koste van landbouw, natuur en ecosysteemdiensten gaat. Puur economische bestemmingen verschuiven ten koste van open ruimte is in elk geval geen oplossing, noch een bijdrage aan de bouwshiftdoelstelling 'afbouwen ruimtebeslag'.

6.2.3 M.b.t. kernversterking

De inventarisatie en analyse van de lokale en provinciale instrumenten toont aan dat heel wat en zeer verscheiden instrumenten voor **kernversterking wonen** worden ontwikkeld. Dit is bij uitstek een thema dat gemeenten, al dan niet gefaciliteerd door provinciale/regionale actoren, opnemen. De praktijk van **gemeentebrede woonzonering**, met een goed afgewogen en onderbouwd onderscheid tussen verdichtingszones en zones zonder ruimtelijk rendement, is in volle ontwikkeling. Ze kent zeer veel verschijningsvormen, maar nog niet in alle regio's. Op basis van de inventarisatie en geselecteerde 'best cases' in voorliggend rapport kan Vlaanderen **deze werkwijze promoten**: promoten van best cases, gestructureerd communiceren van de pro en contra van de verschillende beschikbare instrumenten, modelvoorschriften uitwerken,... Vlaanderen kan verder gaan en de opmaak van een dergelijke woonzonering door de gemeenten (eventueel binnen een regionale opzet van groepen gemeenten) 'opleggen' binnen een bepaald timeframe, of het niet opmaken ervan ontmoedigen. Hierboven vermeldden we ook al het nut van een uniform afwegingskader en het ter beschikking stellen van bestaande informele kaarten en oefeningen tot afbakening. Verder ligt er voor Vlaanderen ook een rol in het verduidelijken van hoe ook het fiscaal/financieel instrumentarium (verordeningen, financiële lasten…) kan worden ingezet. Het gaat dan over vragen als: hoe worden financiële lasten verzameld, moeten we ze ruimtelijke differentiëren (bv. geen activeringsheffing onbebouwde percelen buiten de kernen) hoe kunnen we de middelen bestemmen voor het ruimtelijk beleid (toewijzing (en dus niet de algemene gemeentekas), fonds)?

6.2.4 M.b.t. de toepassing van planningsinstrumentarium in 't algemeen

Meer algemeen blijkt dat niet zozeer de planningsinstrumenten zoals verordeningen en aanverwante op zich problematisch zijn, maar eerder de operationele aspecten die eraan verbonden zijn — zoals financiële consequenties versus middelen, zware procedures en inspraak.

Verder is het ook nuttig om de pro- en contra's van het gebruik van specifieke instrumenten of combinaties daarvan goed te communiceren, en gemeenten te behoeden voor een te hoge complexiteit en de opeenstapeling van instrumenten. Hoewel elk instrument zijn eigen sterktes heeft[51] en een slimme combinatie zeker mogelijk is, worden de gemeentebrede instrumenten voor

[51] Verordeningen kunnen een zonering bevatten en volgen een iets lichtere procedure; echter ze hebben hun beperkingen op vlak van regeling van dichtheden en woningtypologie (juridisch te beschouwen als element van bestemming voorbehouden voor RUP?). Ze kunnen ook verouderde BPA's, RUP's en verkavelingen niet opheffen. RUP's kunnen al deze aspecten wél regelen maar volgen een zwaardere procedure als aanpassingen nodig blijken. Gemeenten

kernversterking zoals woonzonerings-RUP's best ook aangewend om oudere instrumenten te integreren of te saneren, met het oog op een globale vereenvoudiging van het vergunningenkader. We stellen daarbij vast dat verschillende instrumenten steeds meer naar elkaar toe groeien. RUP's en SVO's vertonen in toenemende mate verwantschappen. Bij de evaluatie en aanpassing van een instrument volstaat het daarom niet langer om dit geïsoleerd te bekijken, zonder de relatie met de andere instrumenten mee te nemen. Indien het instrumentarium wordt herbekeken, dan wordt dit best ook in zijn geheel aangepakt om tot een coherente beleidsaanpak te komen.

Tot slot: Binnen het Vlaams ruimtelijk beleid bevinden de uitzonderingsmogelijkheden zich minder in de planningspraktijk en vooral in de vergunningenpraktijk en -regelgeving. Dit zorgt ervoor dat het vaste planningskader vaak wordt uitgehold via afwijkingen op projectniveau. Zo leiden regelingen rond **zonevreemde constructies en functies** en **planologische attesten** ertoe dat bestemmingen in de praktijk kunnen worden omzeild, wat het planningskader overruled. Ook de regeling voor **afwijking van beperkende voorschriften uit oudere plannen en verkavelingen in functie van ruimtelijk rendement**, biedt momenteel vermoedelijk te weinig garanties dat dit enkel wordt toegepast op een kernversterkende manier. De evaluatie van de decretale bepalingen rond vergunnen in uitzondering of afwijking, verdient evenzeer aandacht. Ze werd in voorliggend onderzoek niet bekeken.

kiezen daarom soms voor een combinatie van beide: een licht RUP dat afbakent en oude voorschriften opheft, een verordening die de woonverdichting in detail regelt. Om lange planningsprocedures te vermijden of om de regeling eerst een tijd 'uit te testen' kiezen veel gemeenten ook voor een niet-verordenende beleidsbeslissing over 'BGO'. Het moet duidelijk zijn dat deze nuttig is in het communiceren naar eigenaars/ontwikkelaars hoe de gemeente voor het thema woonverdichting de goede ruimtelijke ordening opvat en dat dergelijk plan een houvast kan zijn voor omgevingsambtenaren, maar nooit in de plaats treedt van verordenende detailvoorschriften noch zonder bijkomende motivering als basis voor een vergunningsbeslissing kan dienen. Juridisch gezien heeft dit zeer beperkte waarde.

7 REFERENTIES

Belgisch Staatsblad. (z.j.). https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl

Crols, T., et al. (2024). *Kernen, linten, verspreide bebouwing in Vlaanderen, toestand 2013-2016-2019-2022. Morfologische indeling van bebouwing in Vlaanderen.* Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. titel studie

Departement Omgeving. (2024). *Themarapport bouwshift. Bouwshift | Departement Omgeving*

Departement Omgeving (2025). DSI COOKBOOK. https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2023-09/DSI_cookbook.pdf

Departement Omgeving (2025). FAQ lokale ruimtelijke beleidsplanning. FAQ-Lokale-Ruimtelijke-Beleidsplanning_7.10.2025.pdf

Lacoere, P., et al. (2020). *Rapport 1. Ruimtebeslag & risico op bijkomend ruimtebeslag.* PWO-project *Ruimtelijke en financiële simulatie Betonstop 2020-2040.* Hogeschool Gent-DRUM. HOGENT Rapport 1 Ruimtebeslag en Risico bijkomend ruimtebeslag.pdf

Lacoere, P., et al. (2020). *Rapport 2. Kwalitatieve analyse & strategische neutralisatie ruimtebeslagrisico.* PWO-project *Ruimtelijke en financiële simulatie Betonstop 2020-2040.* Hogeschool Gent-DRUM. HOGENT Rapport 2 Kwalitatieve analyse en Strategische neutralisatie Bouwshift.pdf

Lacoere, P., et al. (2023). Van Groei naar Grens.

Poelmans, L., Crols, T., Willems, P., & Mertens, G. (2019). *Kansenkaart ruimtelijk rendement verhogen & kansenkaart ruimtelijk uitbreiden voor gemengde omgevingen – Technische beschrijving.* Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. Kansenkaart ruimtelijk rendement verhogen & kansenkaart

Taskforce Bouwshift. (2021). *Eindrapport in opdracht van de Vlaamse Overheid.* (2021). Taskforce Bouwshift einddocument 2021-11-30.pdf

VCRO (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). (z.j.).

Viaene, P., et al. (2020). *Rapport 3. Planschade strategische neutralisatie.* PWO-project *Ruimtelijke en financiële simulatie Betonstop 2020-2040.* Hogeschool Gent-DRUM. HOGENT Rapport 3 Planschade Strategische neutralisatie Bouwshift.pdf

VLAIO. (2025). *Economisch ruimtegebruik in Vlaanderen.* Vlaamse Overheid. Economisch ruimtegebruik in Vlaanderen

Vlaamse Regering. (2025). *Conceptnota van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Beleidsplan Ruimte Vlaanderen | Departement Omgeving*

Voets, J., et al. (2023). *GOA: een knelpuntberoep? Onderzoek naar de bezetting van de lokale omgevingsdiensten en de werkdruk van de gemeentelijke omgevingsambtenaren en hun medewerkers.* Studie in opdracht van het Departement Omgeving. 20231201_rapport GOA_finaal.pdf

Zaman, J., et al. (2024). *Kwantitatieve en kwalitatieve ruimtelijke evaluatie van onbebouwde percelen met een harde bestemming met hoog ruimtebeslagrisico in Vlaanderen.* Departement Omgeving / Vlaams Planbureau voor Omgeving. 23RTD40_20240609_eindrapport_def (20).pdf