Vlaanderen
is kwaliteitsvolle omgeving

Doorwerking instrumentarium bouwshift op lokaal en provinciaal niveau

Rapport II: Technisch rapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

vlaanderen.be/omgeving

Doorwerking instrumentarium bouwshift op lokaal en provinciaal niveau – II. Technisch Rapport
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 kernversterkend te werken. 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 bevat de omschrijving van de methodiek en de kwantitatieve resultaten. De interpretatie van de resultaten, bespreking van interessante voorbeelden en conclusies vindt u in rapport 1.

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

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

Publicatiedatum
09/11/2025

Depotnummer
D/2025/3241/319

Partners

MANAGEMENTSAMENVATTING

De studie instrumentarium bouwshift bestaat uit twee delen. Voorliggend deel 2 – het technisch rapport – bevat een uitgebreide uitleg over de methodiek van inventarisatie en 'beoordeling' van de instrumenten en de resultaten van de inventarisatie en van de 'beoordeling' van de gevonden instrumenten. Voor de managementsamenvatting wordt verwezen naar het rapport 1 'resultaten'. Dat rapport 1 bevat tevens 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, en een aantal interessante cases die verspreid kunnen worden. Het vat de conclusies samen en formuleert enkele aanbevelingen.

INHOUDSTAFEL

1 Opzet van het onderzoek 5
1.1 Inleiding 5
1.2 Scope van het onderzoek in grote lijnen 6
2 Methodiek & gehanteerde Principes 7
2.1 Het doorlopen proces 7
2.2 Scope van het onderzoek in detail 9
2.2.1 De onderzochte periode – finaal goedgekeurde of vastgestelde instrumenten 10
2.2.2 De soorten instrumenten die werden meegenomen 10
2.3 Beoordelingsmethode algemeen 13
2.3.1 Beoordeling op 2 aspecten: ruimtebeslag én kernversterkend karakter 13
2.3.2 De gegevens die we betrekken in de beoordelingsgronden per dossier 15
2.4 Weergave en Analyse van de resultaten 20
2.5 Identificatie van leerrijke cases en drempels 21
3 Selectie, beoordeling & resultaten per instrumententype 21
3.1 Beleidsplannen Ruimte 21
3.1.1 Selectiecriteria beleidsplannen ruimte 21
3.1.2 Inventaris van de geselecteerde beleidsplannen 21
3.1.3 Beoordelingskader beleidsplannen ruimte 22
3.1.4 Methodologie analyse Beleidsplannen Ruimte 22
3.1.5 Resultaten beleidsplannen ruimte 24
3.2 De relevante ruimtelijke uitvoeringsplannen 36
3.2.1 Welke types RUP's achten we relevant 36
3.2.2 Herbestemmings-RUP's zacht-hard in de sectoren wonen-economie 38
3.2.3 RUP's woonzonering 66
3.2.4 RUP's afbakeningen individuele woonkernen of centra of RUP's met indicaties voor kernversterking 75
3.2.5 De RUP's die economische zones verder detailleren 80
3.2.6 RUP's en aanverwante instrumenten 85
3.3 De principiële akkoorden en vrijgavebesluiten woonreservegebieden 87
3.3.1 Selectie van de PRIAK's en vrijgavebesluiten woonreservegebieden (WRG) 87
3.3.2 Beoordelingskader PRIAK's en vrijgavebesluiten WRG 87
3.3.3 Resultaten PRIAK's en vrijgavebesluiten WRG 89
3.4 Versnelde herziening/opheffing verouderde voorschriften 92
3.4.1 Selectie versnelde herziening/opheffing verouderde voorschriften 92
3.4.2 Beoordelingskader voor de procedures versnelde herziening/ophef 92
3.4.3 Resultaten procedures versnelde herziening of ophef verouderde voorschriften 93
3.5 De relevante stedenbouwkundige verordeningen 96
3.5.1 Selectie stedenbouwkundige verordeningen (SVO) 96
3.5.2 Beoordelingskader (gezoneerde) verordeningen bouwen / lasten 99
3.5.3 Resultaten stedenbouwkundige verordeningen 100
3.6 Een selectie van reglementen & omzendbrieven 102
3.6.1 Welke reglementen en omzendbrieven nemen we mee 102
3.6.2 Resultaten omzendbrieven en reglementen 103
3.7 Een selectie van andere beleidsvisies met "BGO" 106
3.7.1 Gemeentelijke beleidsbeslissingen over "Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" 106
4 Analyses en lessen in rapport 'Resultaten' 109
5 Referenties 110

1 OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 INLEIDING

Duurzaam ruimtegebruik, verdichting en spaarzaam omgaan met de open ruimte zijn vandaag vaste waarden in het beleid op alle bestuursniveaus. Sinds de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goedkeurde, staat de bouwshift centraal: minder ruimte innemen, meer doen met de ruimte die er al is. Met deze studie onderzoekt en meet het Departement Omgeving in welke mate de bouwshift daadwerkelijk leeft en evolueert op provinciaal en gemeentelijk niveau. De analyse brengt niet alleen de voortgang in kaart, maar legt ook knelpunten en kansen bloot die richting kunnen geven aan toekomstig beleid. Concreet focust de studie op twee doelstellingen uit de strategische visie van het BRV:

- Het **netto bijkomend ruimtebeslag terugbrengen tot 0 ha/dag tegen 2040**;
- Een **hoger ruimtelijk rendement bereiken binnen het bestaand ruimtebeslag** (door verweving, verdichting, sloop en herbouw, mits behoud van groenblauwe dooradering, ...) en nieuwe ontwikkelingen toe leiden naar goed gelegen plekken (nabij plekken van OV en basisvoorzieningen).

Dit onderzoek richt zich daarbij op de **inzet van planningsinstrumenten**, niet op instrumenten van eigendomsrecht, noch op het vergunningenbeleid, ook al bieden deze domeinen ook handvaten tot realisatie van de bouwshift. Uit recent onderzoek weten we dat de **toename van het ruimtebeslag** zich vooral voordoet bij de landgebruikscategorieën **'huizen en tuinen' en 'economische activiteiten'** (Departement Omgeving, Themarapport Bouwshift, 2024). Dit onderzoek richt zich dan ook specifiek op de instrumenten die invloed hebben op de bouwshift binnen deze types landgebruiken.

De monitoring werkt daarbij in twee richtingen: werkt de Vlaamse doelstelling door naar de lagere bestuursniveaus én wat kan de Vlaamse Overheid leren uit de initiatieven die op deze niveaus worden genomen? Of uit de obstakels die zij ervaren? Deze studie valt daarbij samen met de nadere uitwerking van het BRV; dit biedt dus een kans om de vaststellingen en **aanbevelingen uit de provinciale en gemeentelijke acties** verder in de **Vlaamse aanpak te verwerken**. Deze studie is dus niet enkel 'top-down' gericht, maar evenzeer 'bottom-up'.

Het VCRO-decreet m.b.t. beleidsplanning biedt geen bindend kader voor provinciale en gemeentelijke ruimtelijke planning, zoals voorheen het geval was bij de structuurplanning. In plaats daarvan werd gekozen voor een samenwerkingsmodel, waarbij elk bestuursniveau een eigen rol speelt in de ruimtelijke ontwikkeling, zonder opgelegde taakstellingen (Vlaamse Regering, 2017). Dit roept de vraag op of dit model daadwerkelijk leidt tot een coherente uitvoering van ruimtelijke beleidsdoelen, of dat de onderlinge samenwerking tot inconsistenties en tegenstrijdige initiatieven kan leiden. De acties op provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen sterk variëren, van initiatieven die de bouwshift ondersteunen tot deze die de Vlaamse doelstellingen ondermijnen. Deze studie geeft voor het eerst inzicht in welke richtingen deze planningsinitiatieven evolueren. Bijgevolg geeft deze instrumentele studie ook zicht op de **mate waarin er (nog) bestuurlijke coherentie** is tussen de drie planningsniveaus.

Provinciale en gemeentelijke initiatieven kunnen samenvallen met de bouwshift vanuit een gedeelde visie van goede ruimtelijke ordening. Het is daarnaast evident dat bepaalde initiatieven niet refereren naar de bouwshift of er niet uit voortkomen, maar dat andere beweegredenen er wel mee samenvallen. Anderzijds kunnen er ook initiatieven voorkomen die – hoe politiek en juridisch ze ook worden gedragen – haaks staan op de doelstellingen van de bouwshift. Met andere woorden, er is geen rechtlijnig verband tussen de Vlaamse doelstelling en wat er besloten wordt op provinciaal en gemeentelijk niveau. De ontwikkeling van een referentiekader is dus een belangrijke tussenstap om de ingezette instrumenten goed te kunnen inventariseren en beoordelen. Het onderzoek bevat daarom twee grote stappen:

- **Opstellen monitoring- en evaluatiekader voor inzet en beoogde doorwerking instrumentarium bouwshift op lokaal en provinciaal niveau.**
- **Monitoring en (inhoudelijke) evaluatie van de ingezette instrumenten door gemeenten en provincies om de bouwshift te realiseren.**

Het einddoel van de studie is zicht te krijgen op de **mate van inzet van planningsinstrumenten** (kwantitatief onderzoeksdeel) en **de mate waarin deze conform aan de bouwshift toegepast worden** (kwalitatief onderzoeksdeel).

Deze studie biedt een overzicht van de **evoluties sinds midden 2018 op Vlaams niveau**, zonder in te gaan op de specifieke acties van afzonderlijke gemeenten en provincies. Hoewel een enorme hoeveelheid planningsdocumenten werden geanalyseerd, is het niet de bedoeling geweest om deze documenten individueel te beoordelen. De nadruk ligt telkens op het **identificeren van tendensen en best practices** en het beschrijven van **obstakels** voor de realisatie van de bouwshift. De vastgestelde best practices verdienen verdere verspreiding, terwijl de geïdentificeerde obstakels belangrijke aandachtspunten zijn voor de Vlaamse overheid bij de verdere ontwikkeling van het BRV en toekomstige decretale initiatieven.

1.2 SCOPE VAN HET ONDERZOEK IN GROTE LIJNEN

We onderzoeken de opmaak van een **selectie van instrumenten** op **gemeentelijk en provinciaal** niveau met min of meer directe impact op **ruimtebeslag en het ruimtelijk sturen** van programma naar de best geschikte plekken, met focus op **wonen en economie**. We doen dit voor de instrumenten die finaal goedgekeurd werden plusminus **sinds de goedkeuring van de Strategische Visie** van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, waarin de bouwshift-doelstelling werd geformuleerd (zonder te willen suggereren dat de opmaak per se door het BRV werd geïnduceerd).

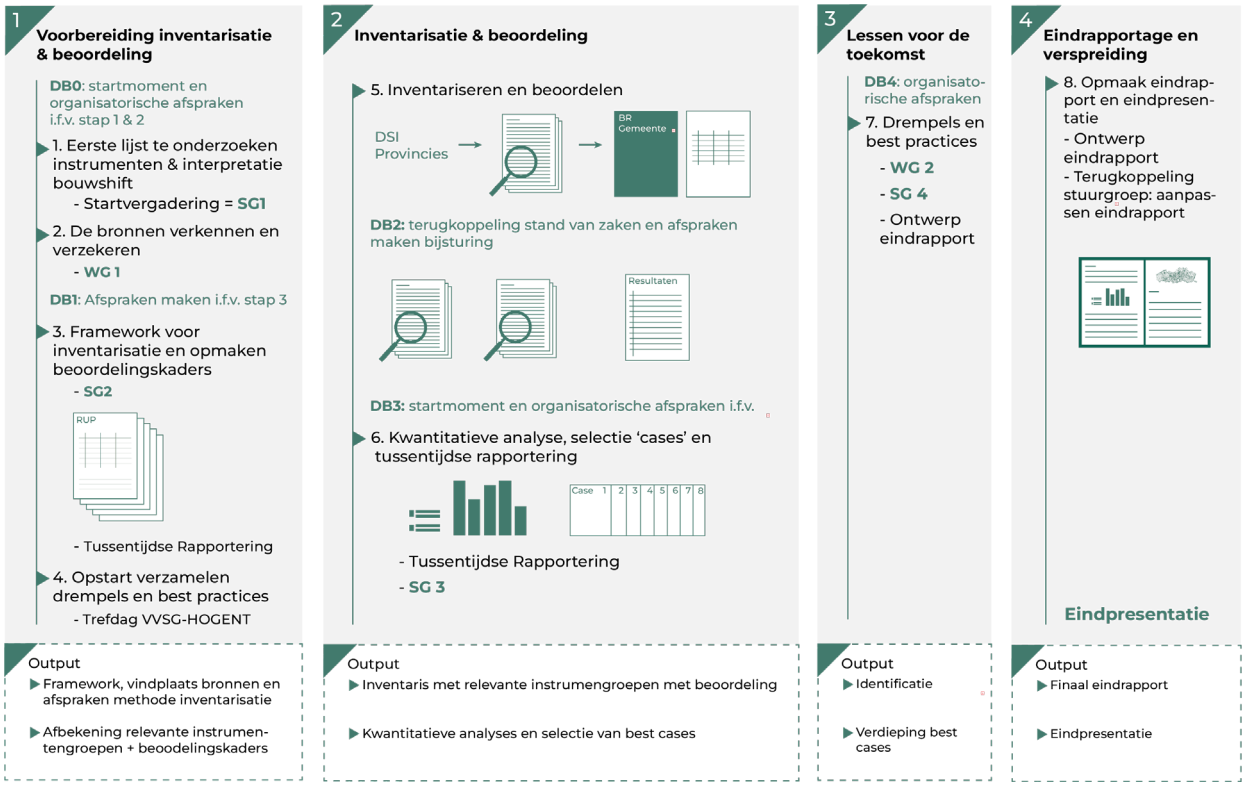
We **selecteren een aantal types instrumenten** die min of meer rechtstreekse impact hebben op ruimtebeslag en/of het helpen sturen van ontwikkelingen naar de woon- of economische 'kernen' en 'clusters'. Dit zijn voornamelijk decretaal verankerde instrumenten van de ruimtelijke ordening, met enkele aanvullingen van instrumenten die hiermee zeer verwant zijn (zoals bepaalde belastingreglementen, goedgekeurde beleidsvisies,..).

We **inventariseren** hoeveel van deze verschillende types instrumenten werden opgemaakt tot definitieve goedkeuring in de periode midden 2016 tot eind 2024. Waar mogelijke en zinvol geven we ook een **beoordeling** van de mate waarin deze bijdragen aan de bouwshift, dan wel tegenwerken. Van bepaalde instrumenten die niet vlot geïnventariseerd of beoordeeld kunnen worden, geven we enkele illustratieve cases.

We **analyseren** op basis hiervan de activiteit op lokaal en provinciaal niveau: welke instrumenten worden veel opgemaakt, zijn er stijgende of dalende **tendenzen**, zijn er verschillen regionaal of tussen types gemeenten? We analyseren ook, waar mogelijk, of de **instrumenten globaal ondersteunend of tegenwerkend zijn** aan de bouwshift. Bedoeling is om aan de hand van deze analyse en de leerrijke cases lessen te trekken over de **drempels** voor het realiseren van de bouwshift, en het verspreiden van **best practices**.

2 METHODIEK & GEHANTEERDE PRINCIPES

2.1 HET DOORLOPEN PROCES



Figuur 1: het doorlopen proces van de studie volgens 4 fasen

Bovenstaand schema toont het onderzoeksproces. Dit proces doorloopt volgende fasen:

Fase 1: Voorbereiding van de inventarisatie & beoordeling

Allereerst wordt uitgeklaard **welke subdoelen van 'de bouwshift' binnen dit onderzoek worden meegenomen** en wat vervolgens wordt **verstaan onder 'bijdragen' aan deze bouwshiftdoelen** versus het **'tegenwerken'** van deze doelen. Op basis hiervan wordt bepaald **welke** categorieën van **instrumentengroepen** essentieel zijn om te **inventariseren** en/of te **beoordelen**. Dit wordt uitvoerig besproken en afgeklopt tijdens een eerste stuurgroep (SG1).

Op basis van de afbakening van de geselecteerde relevante instrumenten wordt ingeschat in hoeverre het mogelijk is de nodige **instrumenten te inventariseren**. Hiervoor wordt in hoofdzaak gebruik gemaakt van de datasets ondersteunend aan het **DSI** en werd er een **werkgroep 'bronnen'** (WG1) georganiseerd met zowel Vlaamse als provinciale ambtenaren. Tijdens deze werkgroep wordt nagegaan in welke mate het mogelijk is alle nodige data te verzamelen en waar de mogelijke hiaten zitten. Gelijktijdig met het voorbereiden van de inventarisatie worden **beoordelingskaders** opgemaakt per instrument. Deze kaders worden tijdens de tweede stuurgroep (SG2) uitvoering besproken en wederom afgeklopt.

Fase 2: Inventarisatie en beoordeling

Tijdens deze fase wordt systematisch het nodige bronmateriaal verzameld. Dit wordt opgehaald via het DSI en aanvullende gegevens worden bij de provincies opgevraagd. Vervolgens start de **inventarisatie** (inclusief typering van de instrumenten) en de **beoordeling**. De verzamelde beoordelingen worden onderworpen aan een **kwantitatieve analyse**. De resultaten van deze analyse worden aan de stuurgroep (SG3) gepresenteerd.

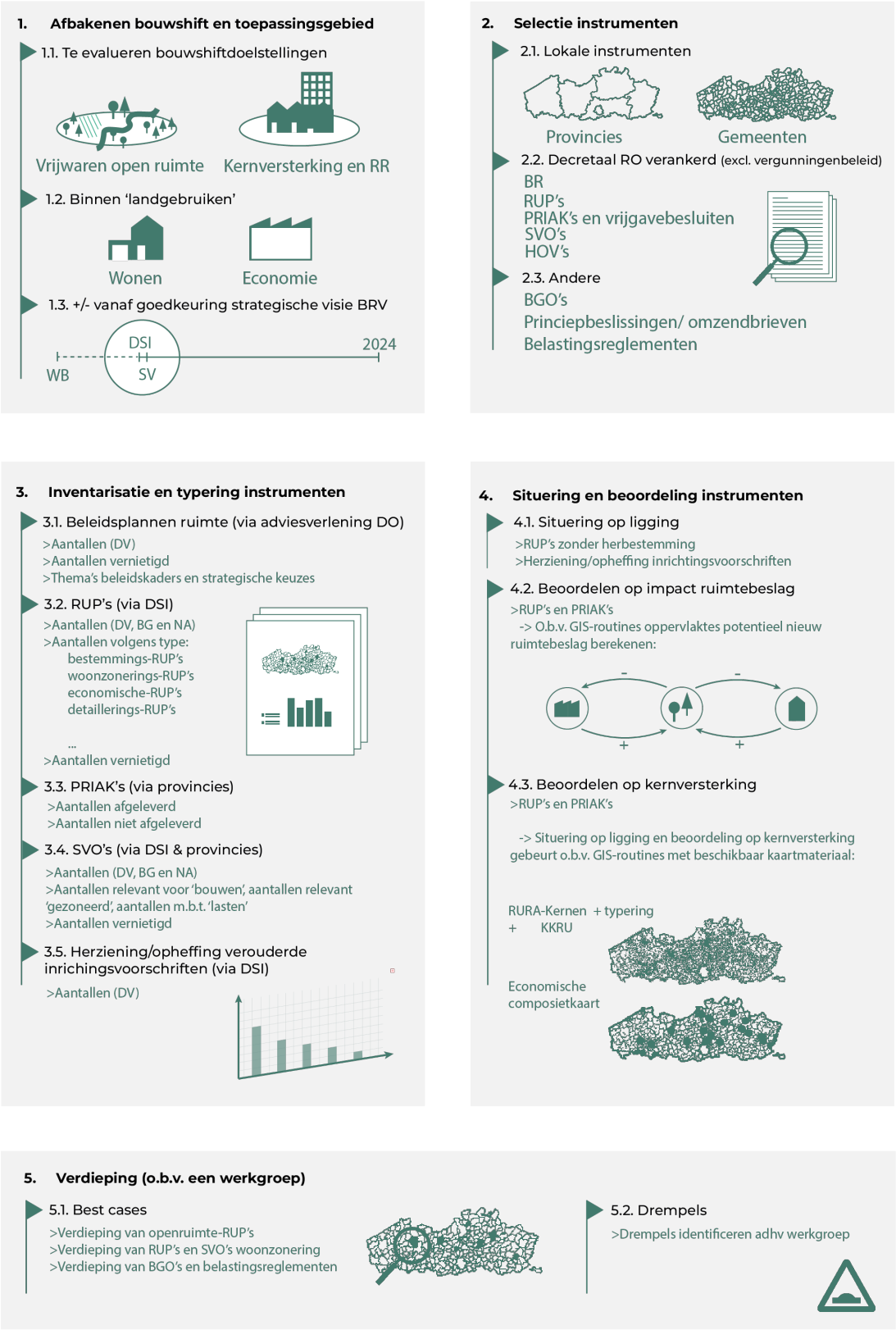
Fase 3: Lessen voor de toekomst

In deze fase worden de **leerrijke cases uitgediept en worden drempels geïdentificeerd**. Deze cases worden opgespoord aan de hand van een tweede werkgroep met provinciale en gemeentelijke ambtenaren (WG2) en op basis van de gevoerde kwantitatieve analyse. De reeds gevoerde analyse en de uitgediepte boeiende cases worden gedocumenteerd en samengebracht in een tweede tussentijds rapport, dat tijdens de vierde stuurgroep (SG4) wordt gepresenteerd.

Fase 4: Eindrapportage en verspreiding

In deze fase wordt de feedback van de stuurgroep geïntegreerd in het rapport en wordt gewerkt aan de **finale rapportage**. Later wordt afgesloten met een voorstelling van het onderzoek in de vorm van een (online) **presentatie**.

2.2 SCOPE VAN HET ONDERZOEK IN DETAIL



Figuur 2: overzichtsschema van de scope en methode van het gevoerde onderzoek

2.2.1 De onderzochte periode – finaal goedgekeurde of vastgestelde instrumenten

Binnen het onderzoek werden enkel dossiers meegenomen die tot een **definitieve vaststelling of goedkeuring (afhankelijk van de procedure) leidden in de onderzochte periode**. Bij dossiers waarvan de procedure nog loopt, is het immers onzeker of dezelfde inhoud tot finale goedkeuring komt. Een zeer belangrijke bron voor instrumenten is het DSI; die bevat vaak ook meer informatie in de definitieve fase dan in de ontwerpfasen.

Om bij de monitoring van de doelstellingen van het BRV te kunnen uitvoeren was het aangewezen om een éénduidige startdatum te formuleren[1]. Om praktische redenen werd gekozen voor de **datum van het verplichte gebruik van het DSI voor nieuwe plannen** (01/06/2018). Deze geldt alleszins voor RUP's: de RUP's vormden een zeer groot aandeel van de te evalueren instrumenten, en op deze wijze was de betrokken dataset volledig. Deze datum ligt bovendien dicht bij de goedkeuring van de Strategische Visie van het BRV (20/07/2018); een logisch moment voor de start van de monitoring.

Conclusie: We inventariseerden en beoordeelden[2] de instrumenten die **definitief** werden vastgesteld of goedgekeurd **tussen 01.06.2018 en 31.12.2024**

2.2.2 De soorten instrumenten die werden meegenomen

2.2.2.1 Kadering binnen de opdrachtsomschrijving en de offerte

Uit het bestek:

"De inhoud van een aantal instrumenten werkt de bouwshift in de hand. Thans ontbreekt inzicht in de stand van zaken van gemeentelijk en provinciaal instrumentarium in functie van de bouwshift. Voorliggend onderzoek wenst enerzijds een methodologisch kader uit te werken dat toelaat de **stand van zaken van het instrumentarium** aan te geven, zowel op vlak van **wonen, economie en transportinfrastructuur**. Anderzijds is het wenselijk om in het kader van de monitoring van de bouwshift zicht te hebben op de **inzet en beoogde inhoudelijke impact van het bestaande instrumentarium**, in het bijzonder op gemeentelijk niveau omdat het omgevingsbeleid sterk lokaal gericht en gestuurd is. De bouwshift heeft voor dit onderzoek zowel betrekking op het wonen, als op economische activiteiten als op transportinfrastructuur. Centrale vraag hierbij is welk instrumentarium de bouwshift versterkt? Analyse van de/het vergunningen(beleid) valt buiten de scope van het onderzoek."

De opdrachtomschrijving somde op als onderdelen van het onderzoek:

I. Opzet van een **monitoring- en evaluatiekader** voor inzet en beoogde doorwerking instrumentarium bouwshift op lokaal niveau
II. **Inhoudelijke monitoring en evaluatie** van de (door gemeenten en provincies) ingezette instrumenten om de bouwshift te realiseren: hier worden vermeld: de Beleidsplannen Ruimte, bouwverordeningen, BGO's die invulling geven aan de bouwshift of

[1] De opdrachtomschrijving voor dit onderzoek stelde **als vertrekpunt voor de studie** het jaar 2016 voorop, refererend naar de opname van de bouwshift doelstelling in het Witboek BRV van dat jaar. Deze startdatum hield echter heel wat problemen in:
- de instrumenten die worden opgenomen in het DSI zijn zeer onvolledig voor de periode 2016 – juni 2018, de verplichte toepassing van het DSI bij de opmaak van ruimtelijke plannen dateert pas vanaf 1 juni 2018.
- er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat instrumenten die decretale procedures moeten doorlopen, bij de opmaak reeds konden rekening houden met de goedkeuring Witboek (30.11.2016) en tot een definitieve vaststelling of goedkeuring komen in 2016 of zelfs 2017;
- het Witboek had geen statuut, in tegenstelling tot de Strategische Visie van het BRV van 20.07.2018;
- in algemeenheid moet worden opgemerkt dat de opmaak van instrumenten die impact hebben op de bouwshift niet per se geïnduceerd zijn door het Witboek noch de Strategische Visie van het BRV; een kernversterkend en zuinig ruimtelijk beleid wordt in tal van andere (gemeentelijke en provinciale) beleidsbeslissingen voorgestaan.

[2] tenzij voor dit type instrument is bepaald dat er geen volledige beoordeling wordt uitgevoerd, zie verderop

bouwstops/bouwpauzes, specifieke RUP's, afschaffing verkavelingen, vrijgave woonreservegebieden, aanvullende creatieve instrumenten

III. **Conclusies**: cijfermatig en inhoudelijk / aanbevelingen

Dit betekende voor **de 'scope'** van voorliggend onderzoek:

I. De instrumenten zijn **gemeentelijk of provinciaal opgemaakt**
II. De instrumenten hebben **impact op de bouwshift** binnen de thema's **wonen en economie**
III. De instrumenten zitten niet op niveau van vergunning maar **op niveau van planning**; de klassieke planningsinstrumenten worden opgesomd, maar er is ook een opening naar vernieuwende creatieve benaderingen

Bij aanvang van het onderzoek werd vertrokken van de selectie van een **aantal instrumenten die als meest impactvol op de bouwshift werden beschouwd** in termen van enerzijds wijzigingen in het ruimtebeslag en anderzijds de verhoging/verlaging van ruimtelijk rendement in de kernen / economische polen of daarbuiten:

- Beleidsplannen Ruimte
- RUP's met herbestemmingen relevant voor wonen en economie
- afbakenings- en contouren-RUP's die ontwikkelingen ruimtelijk sturen (kernen, zones voor rtl. rendement, zones met verbod rtl. rendement,…)
- Opheffings- of wijzigingsprocedures voor voorschriften die ruimtelijk rendement verhinderen
- Bepaalde verordeningen
- PRIAKS en vrijgavebesluiten voor woonreservegebieden
- Planologische attesten die vooraf gingen aan RUP's
- Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO's) met uitspraken over niet aan te snijden ruimte, zones aanduidt voor wel/geen verdichting,…
- Instrumenten die gekoppeld zijn aan RUP's: onteigeningsplannen en recht van voorkopen

Instrumenten die geen ruimtelijke differentiatie van beleid inhouden en overal op dezelfde wijze kwaliteiten regelen, zouden **niet meegenomen** worden. Ze hebben immers geen impact op de ruimtelijke 'shift'.

2.2.2.2 Selectie van instrumenten na verder onderzoek

Na verkenning van de beschikbare bronnen en de haalbaarheid om de inhoud van de instrumenten te evalueren (afhankelijk van de aantallen dossiers per instrumententype) werd beslist om:

- kleine wijzigingen aan te brengen in de selectie van de types instrumenten die werden geïnventariseerd
- een onderscheid te maken tussen drie types instrumenten die voorkomen in dit onderzoek:
    - **inventarisatie + beoordeling**: instrumenten waarvan we de toepassingen zo volledig mogelijk inventariseren en elk dossier een score geven
    - **inventarisatie + situering:** instrumenten waarvan we de toepassingen zo volledig mogelijk inventariseren maar niet elk dossier een score geven; eventueel wel verder 'categoriseren' en ze situeren in de ruimte t.o.v. kernen en economische structuur; eventueel enkele interessante voorbeelden nader beschrijven

- **leerrijke voorbeelden**: instrumenten waarvan we niet inventariseren hoeveel gelijkaardige er zijn opgemaakt, maar wel een bloemlezing van leerrijke voorbeelden toevoegen die andere gemeenten/provincies kunnen inspireren

Conclusie:
De set van geanalyseerde instrumenten werd als volgt vastgelegd[3]:

Instrument en subcategorie: meegenomen	Type inventarisatie & evaluatie
Strategische instrumenten	
Beleidsplannen ruimte (DV)	Inventarisatie en situering
Instrumenten met een impact op (vrijgeven van) bestemming die ruimtebeslag toelaat/verbiedt	
PRIAK's voor de woonuitbreidingsgebieden	Inventarisatie en beoordeling
Vrijgavebesluiten voor de woonreservegebieden (DV)	Inventarisatie en beoordeling
RUP's (DV) van het type:	
- herbestemmings-RUP's 'open ruimte' of WRG <> wonen-economie	Inventarisatie en beoordeling
Niet decretaal verankerde plannen of principepsbeslissingen van de volgende soort:	
- principepsbeslissingen omtrent het aansnijden van ruimten voor ontwikkeling die door de gemeente-/provincieraad zijn goedgekeurd	Inventarisatie
Instrumenten gericht op inrichting, die kernversterking beïnvloeden	
Procedures versnelde herziening verouderde voorschriften BPA/RUP (DV)	Inventarisatie en beoordeling
RUP's (DV, BG, NA) van het type:	
- detaillerings-RUP's economie	inventarisatie en situering
- RUP's gemeentebrede zoneringen van woongebieden	inventarisatie en situering
- RUP's afbakening individuele kernen/centra of concrete indicaties dat ze verdichtingslocaties regelen	inventarisatie en situering
- andere detaillerings-RUP's in woongebieden	inventaris
Stedenbouwkundige verordeningen (DV) van het type:	
- verordeningen gemeentebrede woonzonering	Inventarisatie en beoordeling
- verordeningen omtrent stedenbouwkundige lasten met ruimtelijke differentiatie	Type A
- verordeningen omtrent stedenbouwkundige lasten - overige	inventarisatie en situering
Gemeentelijke reglementen van de volgende soort:	

[3] De planologische attesten instrumenten zijn niet meer opgenomen in de lijst omdat:
- degene die zijn doorvertaald in een RUP reeds vervat zijn in de herbestemmings-RUP's. Er wordt in kaart gebracht hoeveel RUP's het gevolg zijn van een planologisch attest en welk effect deze hebben.

- belastingreglementen bouwen, die belasting koppelen aan hoeveelheid woningen, woningtypes en/of verkavelen; specifiek gezoneerde die de tarieven laten afhangen van ligging	inventarisatie en situering
- belastingreglementen genre activeringsheffingen; specifiek gezoneerde die de hoogte van de leegstandsheffing laten afhangen van ligging	inventarisatie en situering
Niet decretaal verankerde plannen of principepsbeslissingen van de volgende soort:	
- woonzoneringsplannen of principepsbeslissingen m.b.t. woonverdichting die door de gemeenteraad zijn goedgekeurd als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling'	Interessante cases

Merk op dat vooral de RUP's in twee groepen instrumenten voorkomen. Bij de bespreking van de aanpak per instrument, in volgend hoofdstuk, zullen we de opdeling per juridisch instrumententype hernemen. Het is immers mogelijk dat RUP's zowel in de selectie van de herbestemmings-RUP's als in de selectie van de RUP's met verdichtingsindicaties zullen voorkomen.

2.3 BEOORDELINGSMETHODE ALGEMEEN

2.3.1 Beoordeling op 2 aspecten: ruimtebeslag én kernversterkend karakter

De geselecteerde instrumenten werden waar mogelijk en relevant op twee aspecten beoordeeld. Ten eerste bekeken we of ze **positieve of negatieve impact hebben op het afremmen en stoppen van het extra ruimtebeslag** door het schrappen dan wel creëren of 'activeren' van 'harde' bestemmingen[4]. Ten tweede bekeken we of ze bijdragen aan het aspect '**kernversterking**'[5].

[4] Harde bestemmingen zijn volgens de ruimteboekhouding (RBH) de som van de bestemmingen voor wonen, recreatie, industrie (binnen de poorten), bepaalde categorieën uit overig groen en bepaalde categorieën uit overige.
[5] zijnde de concentratie van activiteiten op locaties met een hoge knooppuntwaarde en hoog voorzieningenniveau voor wonen en goed verweefbare economie; de concentratie van niet-verweefbare economie rond bovenlokale clusters op duurzaam bereikbare plaatsen.

Figuur 3: conceptuele voorstelling beoordelingsmethode

Door de **variatie van instrumenten** en hun mogelijke impact, werd **per instrument een apart beoordelingskader** opgemaakt, dat telkens bekijkt of/hoe deze twee aspecten beoordeeld kunnen worden. Instrumenten die een heel variabele invulling kunnen krijgen, zoals RUP's, werden ingedeeld en kregen verschillende beoordelingskaders. We bespreken daarom hier enkel een aantal algemene principes, en geven de details apart per instrument, in het volgende hoofdstuk.

Het is duidelijk dat de toenmalige Strategische Visie van het BRV (Vlaamse Regering, 2018), en de meer recente conceptnota BRV (Vlaamse Regering, 2025) over meer aspecten handelt dan enkel ruimtebeslag en de ruimtelijke sturing van verdichting en bijkomend programma. Ruimtelijk rendement gaat ook over kwaliteitsverhoging binnen het ruimtebeslag, groenblauwe dooradering, en zo verder. Deze elementen kunnen in voorliggend breed inventarisatie- en monitoringonderzoek niet mee in beschouwing worden genomen. Ze zijn immers dermate locatie-specifiek, dat ze onmogelijk kunnen worden beoordeeld zonder grondige analyse van de bestaande situatie op de betreffende locatie, en de wijzigingen die het instrument daarin zal aanbrengen. Aangezien er meer dan duizend dossiers in de selectie zijn opgenomen, was dit geen haalbare kaart.

2.3.1.1 'Direct' effect op het feitelijke ruimtebeslag

We beoordeelden de **directe impact van het instrument op het potentieel ruimtebeslag**. Dit is relevant voor instrumenten die bestemmingen wijzigen (herbestemmings-RUP's), instrumenten die 'bevroren' harde bestemmingen juridisch vrijgeven (PRIAK's, vrijgavebesluiten woonreservegebieden) of die het kader scheppen dat dergelijke beslissingen mogelijk maakt of verbiedt (Beleidsplannen Ruimte, bepaalde niet-decretaal verankerde beleidsvisies omtrent bv. de WRG).

Waar dit mogelijk en relevant is (RUP en PRIAK) beoordeelden we de impact op het ruimtebeslag ook **kwantitatief.** We bekeken daarbij hoeveel oppervlakte nog geen **feitelijk ruimtebeslag** vormt en door het instrument ontwikkelbaar wordt gemaakt of aan zachte bestemmingen wordt toegevoegd. We

bekeken ook in de beslissing welk deel wordt vrijgegeven en welk deel eventueel voor zachte bestemmingen wordt voorbehouden.

Voor instrumenten die een combinatie van wijzigingen toekomstig ruimtebeslag inhouden – bv. op de ene plek naar extra ruimtebeslag en op de andere plek het schrappen of bevriezen van harde bestemmingen – brachten we het **netto-resultaat** in rekening. We hanteerden ook een **ondergrens** van relevante herbestemmingen met name **0,25 ha**. Dit vermijdt dat kleine verschuivingen in bestemmingen die te maken hebben met lokale inrichtingsaspecten, allemaal worden meegenomen.

2.3.1.2 Kernversterkend karakter

We bekeken **in hoeverre het instrument bijdraagt aan het verhoogd ruimtelijk rendement** op het type plaatsen dat de Strategische Visie vooropstelt. Voor de meeste harde functies, betrokken in onze analyse, werd de **ligging geëvalueerd** op basis van de ligging **in of tegen kernen** van een bepaald uitrustingsniveau[6]. Dit geldt voor instrumenten die woonfuncties, verweefbaar werken, voorzieningen,… stimuleren of mogelijk maken in bepaalde zones, of die die ontwikkelingen net afremmen. Het gaat dan om RUP's die verdichtingslocaties of -zones aanduiden, RUP's ter beperking van de mogelijkheden in woongebieden buiten de kernen, RUP's met kern- of centrum-afbakeningen,… Voor economie werd het kernversterkend karakter anders beoordeeld: de details vindt u bij het hoofdstuk over de RUP's. Opgelet: niet alle instrumenten kregen ook effectief een kwantitatieve scoring op ligging; voor sommige wordt hun ligging gewoon vastgesteld. We verwijzen naar het beoordelingskader per instrument voor uitleg.

2.3.1.3 Beide aspecten gecombineerd voor instrumenten met impact op ruimtebeslag

De **instrumenten die extra ruimtebeslag vergunbaar maken** (nieuw woongebied, nieuwe bedrijventerreinen, aansnijdbaar maken van woonreservegebieden,...) **evalueerden we op beide aspecten**. We scoorden ze negatief op basis van de omvang van het nieuwe ruimtebeslag. Deze negatieve score werd dan verzwaard of deels geneutraliseerd, afhankelijk van hun ligging (totaal niet kernversterkend tot 'optimaal' gelegen). Dit gebeurde door de negatieve scores procentueel te verhogen of verminderen.

2.3.2 De gegevens die we betrekken in de beoordelingsgronden per dossier

2.3.2.1 Uniforme beoordelingsgronden voor heel Vlaanderen nodig

We hadden een **uniforme basis** nodig, **per type instrument**, om tot een consistente beoordeling te komen. Ook wilden we vermijden dat instrumenten in verschillende delen van Vlaanderen op een andere basis werden beoordeeld[7]. Voor de inschatting van het kernversterkend karakter van instrumenten die op een bepaalde plek extra programma of verdichting mogelijk maken of net tegenhouden, was er dus nood aan **vergelijkingskaarten die voor heel Vlaanderen eenvormig** zijn opgemaakt, die kunnen worden betrokken in een **GIS-matige** en geautomatiseerde screening van de ligging van bepaalde instrumenten en die **toelaten om de 'kernversterkende' score van hun ligging te beoordelen**.

[6] Waar Vlaanderen-breed ook analyses beschikbaar zijn van zowel voorzieningenniveau, ontsluiting als de afwezigheid van belemmerende factoren (erfgoed, watergevoeligheid,…) worden deze kaarten gebruikt.
[7] De opbouw en het statuut van de provinciale beleidsplannen ruimte is bv. heel uiteenlopend: drie zijn van kracht, twee nog in procedure waarvan één inhoudelijk nog in evaluatie; hun categorisering van bv. de kernen is niet dezelfde; enz… We kunnen ze daarom niet hanteren om gelijkaardige RUP's, verordeningen,… in bv. Limburg en Oost-Vlaanderen op dezelfde wijze te beoordelen.

2.3.2.2 Resultaat: een aantal Vlaamse kaarten zonder juridisch statuut als basis

Vlaanderen heeft een aantal **gismatige kaarten ontwikkeld** waarin een ruime set aan criteria zijn gecombineerd die een **indicatie geven van het 'kernversterkend' karakter** van een bepaalde locatie, door een combinatie van criteria die hieronder kort beschreven worden.

Deze kaarten hebben hun **tekortkomingen**. Ze zijn gegenereerd op basis van beschikbare Vlaanderen-brede datalagen die soms geen volledige beoordeling van de kwaliteiten of problemen inhouden[8]. Bij de opmaak ervan is geen toets aan de concrete situatie op het terrein uitgevoerd: dit geeft soms vreemde resultaten voor specifieke terreinen[9]. Ze houden ook geen rekening met beleidsmatige beslissingen vanuit het ruimtelijk beleid voor specifieke gebieden, noch op Vlaams, provinciaal of lokaal niveau. Het zijn informatieve lagen zonder juridisch statuut.

Bij de evaluatie van de instrumenten vanuit de beoordelingskaders moet dus duidelijk zijn dat de **evaluatie op vlak van ligging niet geïnterpreteerd mag worden als 'goed' of 'slecht'**, maar dat het gaat om een scoring vanuit deze **onvolkomen maar Vlaanderen-breed beschikbare datalagen**. We gebruikten in de beoordelingskaders de volgende kaarten.

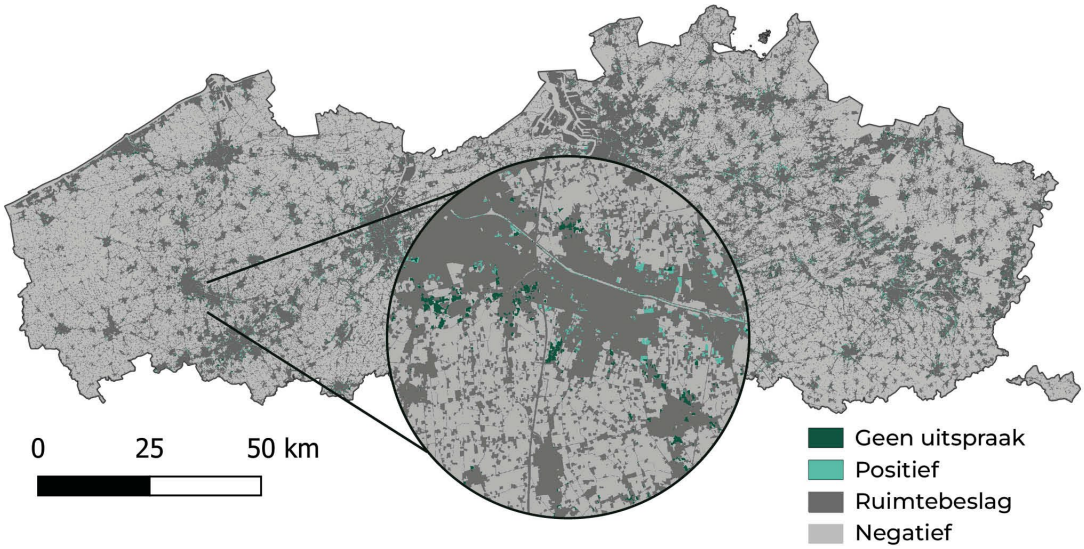
I. Kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (2021)

- Bron: Intern opgevraagd bij Departement Omgeving
- Gecombineerde criteria: De kansenkaart "ruimtelijk uitbreiden" (Poelmans et al. 2019) toont **mogelijkheden voor uitbreiding buiten het bestaande ruimtebeslag**. Ze richt zich op **onbenutte delen van het juridisch aanbod**, zoals woonuitbreidingsgebieden en woonreservegebieden. De kaart ondersteunt de (her)ontwikkeling van gemengde omgevingen met een mix van wonen, werken en voorzieningen en is niet bedoeld voor monofunctionele terreinen. De gehanteerde criteria voor de opmaak van de kaart zijn:

  - Knooppuntwaarde en voorzieningenniveau
  - Kernversterkend karakter
  - Fysisch systeem als basis voor ontwikkeling

- Toepassingsgebied: de **onbebouwde percelen binnen woonbestemmingen Vlaanderenbreed**
- Ruimtelijk differentiatie van scores: **negatief – geen score – positief** (in de zin van geschikt voor aansnijden)
- Bruikbaar voor: **instrumenten die uitspraken doen over woonreservegebieden** (herbestemming via RUP, PRIAK)

[8] Denk bv. aan het aspect erfgoed en beeldwaarde: hiervoor worden de formele selecties vanuit het erfgoedbeleid gehanteerd, die echter niet voor alle gemeenten even grondig zijn onderzocht en uitgevoerd.
[9] Zo hebben terreinen in de lintbebouwing in de nabijheid van een regionaalstedelijk stadscentrum soms een hoge score op kernversterkende ligging dan het centrum van een goed uitgerust hoofddorp of zelfs kleinstedelijke centrumlocatie.



Figuur 4: De kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (2019). De kansenkaart toont kansen voor uitbreiding buiten het bestaande ruimtebeslag.

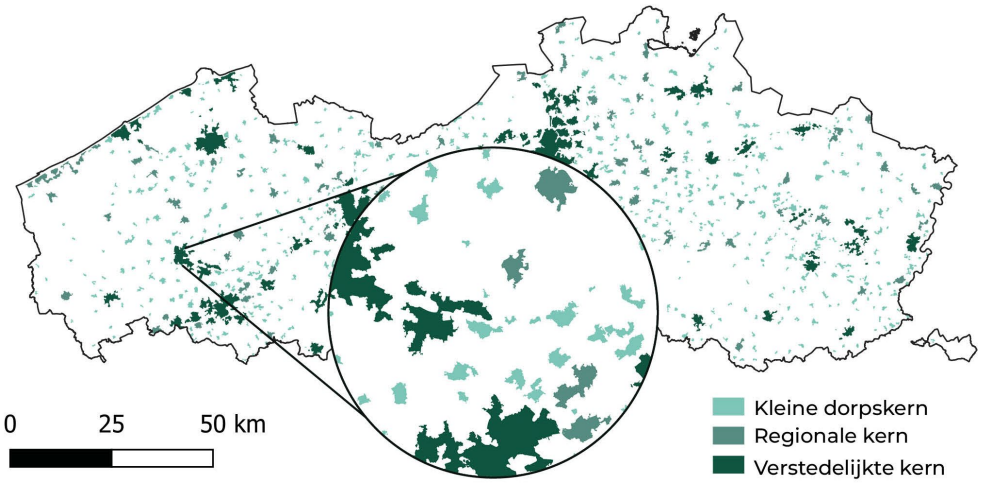
II. Kernen (Ruimterapport 2018) met differentiatie (bouwshiftrapport 2024)

- Bron: Intern opgevraagd bij Departement Omgeving
- Gecombineerde criteria: **Kernen** worden in het Ruimterapport 2018 (Pisman et al., 2018) gedefinieerd als ruimtelijke woonomgevingen die contrasteren met linten en verspreide bebouwing. Kernen worden gekenmerkt door een **relatief hoge dichtheid aan gebouwen** (> 30 gebouwen binnen een straal van 100m), een **voldoende hoge oppervlakte aan gebouwen** (> 9.500 m2 binnen een straal van 100m) of een **voldoende hoge dichtheid aan huishoudens** (> 60 huishoudens binnen een straal van 100m). Kernen hebben een minimale oppervlakte van **5 ha en worden bewoond door minimaal 20 huishoudens**. Een kern is gebaseerd op cijferwaarden en niet op administratieve grenzen. Zo kan een kern zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Omgekeerd kan een gemeente ook meerdere kernen omvatten.

  Binnen de kernen wordt in het Themarapport Bouwshift (2024) een differentiatie aangebracht tussen:
  - **Verstedelijkte kernen:** de kernen in verstedelijkt Vlaanderen (dit zijn grote, middelgrote en kleine kernen en kleine woonconcentraties vaak heel dicht bij elkaar gelegen in het verstedelijkt deel van Vlaanderen
  - **Regionale kernen:** de landelijke en randstedelijke middelgrote kernen
  - **Kleine dorpskernen:** de landelijke en randstedelijke kleine kernen en randstedelijke kleine woonconcentraties.

- Toepassingsgebied: **alle kernen Vlaanderenbreed**
- Ruimtelijk differentiatie van scores: **verstedelijkte kernen, regionale kernen en kleine dorpskernen**
- Direct bruikbaar voor: **instrumenten** die uitspraken doen over het **herbestemmen naar woongebied**, ruimtelijk differentiëren van **verdichtingskansen tussen kernen en buitengebied**, **integreren van verweefbare economie binnen kernen**...

Zoals eerder vermeld, hebben deze kaarten hun beperkingen en zijn ze gebaseerd op beschikbare data op Vlaams niveau, die lokaal niet altijd representatief is. Toch is er bewust gekozen voor deze kernafbakening en -typering, aangezien er op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau geen uniforme afbakening bestaat die eenduidig toepasbaar is voor onderzoek op Vlaamse schaal.



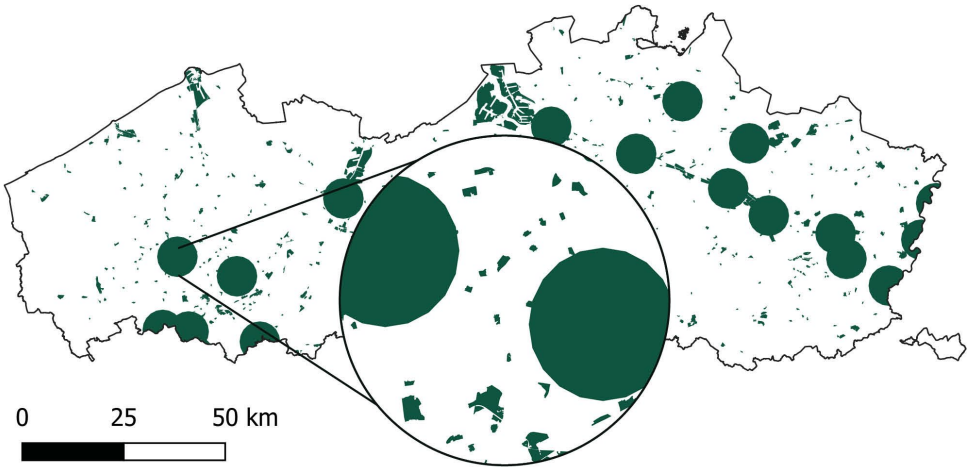
Figuur 5: De RURA-kernenkaart (2022) toont de kernen die werden afgebakend als zijnde compacte gebieden met een minimumoppervlakte van 5 hectare, minstens 20 huishoudens en een hoge dichtheid aan gebouwen of huishoudens. Vervolgens werden de kernen onderverdeeld in kleine dorpskernen, regionale kernen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

III. Composietkaart 'beoordeling bijkomende economische bestemming'

Om bijkomende economisch aanbod te evalueren werd verder gewerkt op het onderzoek **'**Kwantitatieve en kwalitatieve ruimtelijke evaluatie van onbebouwde percelen met een harde bestemming met hoog ruimtebeslagrisico in Vlaanderen' (Zaman, J. et al. 2024). Binnen deze studie werden **criteria** ontwikkeld om de neutralisatie van ongunstig gelegen harde bestemmingen te faciliteren. Specifiek voor bedrijvigheid werden enkele criteria ontwikkeld om na te gaan **waar bijkomende bedrijvigheid nog gewenst is**.

Criteria	Datalaag
Nabij een regionaal economisch knooppunt (binnen 5km)	Regionale economische knooppunten
Nabij een bestaand bedrijventerrein >10ha	Bedrijventerreinen OSLO (2018)
In of nabij een economische poort	Economische poorten (RBH: 7p, 2018)

De beoordeling van de ligging van economische bestemmingen combineert deze composietkaart met de ligging ten opzichte van de (hogere categorieën) RURA-kernen.



Figuur 6: 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

2.3.2.3 De afwezigheid van negatieve adviezen bij instrumenten zonder eenduidige ligging

Bepaalde instrumenten doen uitspraken over het **sturen van het ruimtelijk rendement**, maar zijn niet te herleiden tot één of enkele locaties. Ze regelen **gemeentebreed** eenzelfde doelstelling die wel degelijk gelinkt kan worden aan ondersteunen of tegenwerken van de bouwshift (bv. tijdelijk geen nieuwe meergezinswoningen). Of ze behandelen het gehele grondgebied waarbij ze bv. indelen in verschillende soorten zones met daaraan gekoppeld doelstellingen van wel/geen ruimtelijk rendement (de RUP's, verordeningen,… met een woonzonering). Deze konden moeilijk getoetst worden aan bovenstaande kaarten, omdat het over meerder zones gaat die niet altijd in geolagen beschikbaar zijn.

Bij dergelijke instrumenten gingen we in principe uit van het goed doordacht zijn van dit provinciale of gemeentelijke beleid. Nuancering van deze positieve beoordeling kan gebeuren aan de hand van (niet gevolgde) **negatieve adviezen door de provincie en door Departement Omgeving** die wijzen op tegenstrijd met de doelstellingen van bouwshift en kernversterking.

2.3.2.4 Terzijde: de provinciale kernencategoriseringen zijn te divers

Voor de evaluaties van instrumenten die woongebied ontwikkelbaar maken of die verdichting stimuleren of afremmen, zou het logischer zijn om beleidsmatig geselecteerde kernen van een bepaald niveau te hanteren, en niet de analysekaarten die we hierboven vermelden. Deze piste werd onderzocht, maar niet weerhouden, om een aantal redenen[10]. Bij enkele cases die we als interessante cases nauwer bekeken, werd wél nagekeken hoe het gemeentelijk kernversterkingsbeleid zich verhoudt tegenover de provinciale categoriseringen.

[10] Drie provincies hebben een Beleidsplan Ruimte dat van kracht is. Voor West-Vlaanderen zouden we een ontwerp-versie moeten gebruiken en bij Oost-Vlaanderen teruggrijpen naar het structuurplan. Dit vormt geen onoverkomelijk bezwaar. De provinciale beleidsplannen ruimte selecteren alle (sommige slechts bij wijze van suggestie) kernen in een bepaalde categorie. Hieraan is echter **geen kaart verbonden die ook een juridisch statuut heeft**. Minstens 4 provincies hanteren intern wel richtinggevende afbakeningen die onder meer gebruikt werden in de voorbereidingen van hun Beleidsplannen, maar uit de Werkgroep Bronnen blijkt dat die afbakeningen niet steeds als inhoudelijk correct worden beschouwd. Bovendien is het zeer **onduidelijk of deze werkafbakeningen op gelijkaardige wijze tot stand kwamen**, waardoor er grote verschillen zouden kunnen zijn tussen wat als binnen en wat als buiten de kern wordt beschouwd. De kernafbakeningen uit het Ruimterapport 2018 zijn wel opgemaakt op uniforme basis.

De categoriseringen van de kernen in de verschillende provincies, tenslotte, kunnen op het eerste gezicht gelijkaardig lijken, maar zijn ze bij nauwkeuriger nazicht helemaal niet. We brachten in kaart welke categorieën voorkomen in de drie definitief vastgestelde provinciale beleidsplannen ruimte (zie tabel hieronder). Het bleek zeer moeilijk om de categorieën zo naast elkaar te plaatsen dat ze overeen komen met vergelijkbare kernen. Zo bevat de Vlaams-Brabantse categorie 'strategische dorpskernen' uitermate veel kernen, ook in de landelijke gebieden (zo heeft Scherpenheuvel-Zichem wel drie strategische dorpskernen). Terwijl in de Antwerpse selectie de strategische dorpskernen beperkt worden tot zeer goed uitgeruste kernen met een bijna stedelijk karakter maar buiten de stedelijke afbakeningslijnen (Puurs, Willebroek). De laagste van de Antwerpse categorieën, de 'dorpskernen' bevat dan weer zeer veel kernen die toch als hoofddorp van een gemeente kunnen worden beschouwd (Retie, Schilde, Meerhout,...). Het blijkt onmogelijk om, zonder zelf categorieën opnieuw te gaan indelen, deze categoriseringen op hetzelfde niveau te brengen. Voor de 5 provincies samen lijkt dit onbegonnen werk.

provinctie Antwerpen	prov. Vlaams-Brabant	prov. Limburg
stedelijke kernen metropolitaan	stedelijke kern	bovenlokaal - Vlaams – regionaalstedelijke kern
stedelijke kernen regionaal	stedelijke kern	bovenlokaal - Vlaams – ondersteunende kern
stedelijke kernen randstedelijk	stedelijke kern	bovenlokaal - provinciaal – stedelijke kern
stedelijke dorpskernen	stedelijke kern	bovenlokaal - provinciaal – ondersteunende kern
strategische dorpskernen	stedelijke kern	bovenlokaal - provinciaal - strategische woningmarktkern
dorpskernen met potenties	strategische dorpskern	lokaal - hoofdkernen en specifieke kernen
dorpskernen	landelijke dorpskern	lokaal - woonkernen

Figuur 7: Kernencategoriseringen in de (bijlagen van de) drie definitief vastgestelde provinciale beleidsplannen ruimte

2.4 WEERGAVE EN ANALYSE VAN DE RESULTATEN

De resultaten worden geanalyseerd en gepresenteerd aan de hand van grafieken en geografische visualisaties. Voor de provinciale RUP's gebeurt de visualisatie op het niveau van elke afzonderlijke provincie. Ook de resultaten van de gemeentelijke plannen worden per provincie geaggregeerd en weergegeven.

Om de activiteit onder de gemeenten te achterhalen wordt gebruik gemaakt van een activiteitsgraad. Deze **activiteitsgraad** geeft weer hoeveel gemeenten één, twee, drie of meer relevante instrumenten hebben opgesteld. Hierbij wordt uitsluitend gekeken naar het **aantal ingezette instrumenten**, zonder hieraan een waardeoordeel te koppelen. Deze graad meet dus enkel in welke mate besturen actief beleid voeren rond de bouwshift. Belangrijk om op te merken is dat de analyse beperkt blijft tot de instrumenten binnen de scope van dit onderzoek. Gemeenten die een vergunningenbeleid hanteren dat sterk aansluit bij de principes van de bouwshift, of die een actief beleid voeren op projectniveau, worden in deze activiteitsgraad niet meegenomen.

2.5 IDENTIFICATIE VAN LEERRIJKE CASES EN DREMPELS

Om leerrijke cases te identificeren beogen we instrumenten uit te diepen die dupliceerbaar zijn en kunnen dienen als inspiratie voor andere besturen. Deze zijn gekozen op basis van de inventarisatie/beoordeling en na input van de stuurgroepleden. Er wordt gekozen voor enkele instrumenten die erin slaagden significante herbestemmingen door te voeren, alsook vernieuwende instrumenten om kernversterkend te werken. Daarbij wordt per instrumentengroep gezocht naar een of enkele relevante voorbeelden (herbestemmings-RUP's, RUP's die de woonvraag en/of economische vraag ruimtelijk sturen, ruimtelijk gezoneerde verordeningen,…). Er werden ook enkele niet-decretaal voorziene documenten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO) meegenomen als potentiële 'best case'.

Wat betreft de beleidsplanning worden er geen 'best cases' uitgelicht. Het gebiedsspecifiek beoordelen van een beleidsplanning is een onbegonnen opgave: hoeveel effectieve wijziging stelt dit plan voor ten opzichte van het bestaand kader? Wat laat het na te vermelden? Enz. Daarnaast blijft bij een beleidsplan het effect afhankelijk van de mate waarin het plan gedragen wordt en er een echt uitvoerend beleid aan gekoppeld wordt.

De geselecteerde best cases worden verder uitgediept in de werkgroepzitting 'drempels en best cases'. Wat de drempels betreft werd vertrokken van bestaande literatuur m.b.t. drempels in het ruimtelijk beleid. Deze worden tevens verder uitgediept binnen de werkgroep.

3 SELECTIE, BEOORDELING & RESULTATEN PER INSTRUMENTENTYPE

In dit hoofdstuk worden per type instrument zowel de **selectieprocedure** als het **beoordelingskader in detail besproken**. Immers, tijdens de selectieprocedure worden sommige van de instrumenten die een grote inhoudelijke variatie vertonen verder onderverdeeld in subcategorieën, dewelke andere beoordelingskaders vereisen. Deze bundeling vermijdt dat we de uitleg over de subcategorieën moeten herhalen.

3.1 BELEIDSPLANNEN RUIMTE

3.1.1 Selectiecriteria beleidsplannen ruimte

De scope van het onderzoek bepaalt in de eerste plaats de voorwaarden waaronder beleidsplannen ruimte worden meegenomen. Zo worden enkel de **definitief vastgestelde** beleidsplannen meegenomen van **de periode tussen 1 juni 2018 en 31 december 2024**. Documenten die formeel gezien geen deel uitmaken van een beleidsplan (bv. een afzonderlijk actieplan) conform de VCRO en het bijhorende uitvoeringsbesluit, maar wel gelijk met de formele delen van een beleidsplan definitief zijn vastgesteld, worden meegenomen in de analyse met de nodige nuancering.

3.1.2 Inventaris van de geselecteerde beleidsplannen

Voor het inventariseren en selecteren van de gemeentelijke en provinciale beleidsplannen ruimte wordt gebruikgemaakt van de inventaris die het Departement Omgeving zelf bijhoudt aan de hand

van de adviserende rol die ze opneemt t.a.v. de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleidsplannen.

Volgende beleidsplannen worden binnen dit onderzoek meegenomen:

Provincie	Datum van definitieve vaststelling
Antwerpen	definitieve vaststelling 26/10/2023
Limburg	definitieve vaststelling 21/02/2024
Vlaams-Brabant	definitieve vaststelling 19/09/2023
Gemeente	**Datum van definitieve vaststelling**
Antwerpen	definitieve vaststelling 21/05/2024
Bornem	definitieve vaststelling 12/11/2024
Brugge	definitieve vaststelling 18/12/2023
Buggenhout	definitieve vaststelling 24/10/2024
Essen	definitieve vaststelling 27/02/2024
Geel	definitieve vaststelling 20/06/2024
Lievegem	definitieve vaststelling 23/10/2024
Lochristi	definitieve vaststelling 02/09/2024
Malle	definitieve vaststelling 29/08/2024
Mechelen	definitieve vaststelling 25/03/2024
Nazareth	definitieve vaststelling 29/01/2024
Pelt	definitieve vaststelling 30/11/2023
Puurs-Sint-Amands	definitieve vaststelling 25/03/2024
Tremelo	definitieve vaststelling 29/08/2024
Zwijndrecht	definitieve vaststelling 24/08/2023

Figuur 8: overzicht van de definitief vastgestelde beleidsplannen tot eind 2024

Ingetrokken beleidsplannen: Op 6 september 2023 besloot de Provincieraad tot vernietiging van het ontwerp beleidsplan 'Maak Ruimte voor Oost-Vlaanderen 2050'
Vernietigde beleidsplannen: Op 22 Maart 2024 besloot de Raad van State tot vernietiging van het Ruimtelijk beleidsplan van de stad Geel (inmiddels terug vastgesteld)

3.1.3 Beoordelingskader beleidsplannen ruimte

Beleidsplannen worden geanalyseerd, maar lenen zich niet voor dezelfde kwantitatieve beoordeling als juridisch bindende instrumenten zoals RUP's of verordeningen. Waar die laatste duidelijke, afdwingbare regels opleggen, bevatten beleidsplannen strategische visies en richtlijnen zonder eenduidige uitkomst. Een cijfermatige evaluatie zou te veel aannames en scenario's vereisen, bovendien ontbreken vaak de nodige ruimtelijke data voor een betrouwbare GIS-analyse. Daarom wordt gekozen voor een **inhoudsanalyse**, waarmee onder meer kan worden nagegaan **in welke mate Vlaamse bouwshiftdoelen** worden **overgenomen** en welke **thema's (on)voldoende aan bod komen**.

3.1.4 Methodologie analyse Beleidsplannen Ruimte

3.1.4.1. Beleidsplannen systematisch coderen

Technisch

De analyse van de beleidsplannen verloopt gestructureerd en systematisch in NVivo aan de hand van een gesloten coderingsproces. Dit betekent dat er gewerkt wordt met een vooraf gedefinieerd referentiekader, waarin de belangrijkste thema's en subthema's zijn opgenomen. Deze thema's vormen de codecategorieën waarmee de beleidsplannen systematisch worden gescreend.

In eerste instantie worden de afzonderlijke delen van de beleidsplannen geïmporteerd in NVivo, zodat de analyse gerichter kan verlopen. Vervolgens worden de vooraf vastgelegde codes opgebouwd in NVivo, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen ruimtebeslag en kernversterking/verhogen ruimtelijk rendement enerzijds en 'economie' en 'wonen' anderzijds.

Na de structurering van het coderingsschema worden de beleidsplannen systematisch doorgenomen en relevante tekstfragmenten toegewezen aan de bijbehorende codes. Dit gebeurt handmatig of deels geautomatiseerd via zoek- en autocodeerfuncties, indien trefwoorden of terugkerende patronen in de tekst aanwezig zijn.

Zodra alle relevante tekst is gecodeerd, worden de beleidsplannen verder geanalyseerd op basis van specifieke rubrieken.

De beleidsplannen worden **gesloten gecodeerd**. Dit impliceert het gebruik van een **vooraf gedefinieerd referentiekader**. De daarin opgenomen thema's dienen als de code-categorieën waarmee de beleidsplannen systematisch worden gescreend. Zoals het referentiekader (figuur 10) aangeeft, wordt de codeer-oefening gestructureerd op basis van de **formele onderdelen van een beleidsplan**: de strategische visie, de beleidskaders en de actieprogramma's. Tevens worden de gecodeerde passages **per sector** verzameld: 'economie' en 'wonen'.

BR	Doelstelling/intentie		Strategie		Acties	
	Strategische visie		Beleidskader		Beleidskader	
	Beperken ruimtebeslag	Kernversterking en verhogen RR	Beperken ruimtebeslag	Kernversterking en verhogen RR	Beperken ruimtebeslag	Kernversterking en verhogen RR
Wonen	-> Uitspraken over al dan niet herleiden van bijkomend ruimtebeslag tot 0 ha tegen 2040	-> Uitspraken over het al dan niet inzetten op kernversterking en verdichting	-> Uitspraken over het al dan niet: - herbestemmen tussen woongebied en zachte bestemmingen - aansnijden/neutraliseren van WRG's - ontwikkelen van onbebouwde percelen - tegengaan van zonevreemd wonen - uitdunnen van woonlinten - reduceren van bestaand ruimtebeslag voor wonen - uitbreiden van kleine dorpskernen	-> Uitspraken over het al dan niet: - afbakenen en intensiveren kern(en) - aanduiden van strategische projectzones - verhogen van dichtheden binnen kernen	-> Bv. - Rup voor neutraliseren/aansnijden harde/zachte bestemmingen binnen deelgebied x - Onderzoek voor neutraliseren/aansnijden van WRG's - Uitwerken strikt beleid voor zonevreemde uitbreiding - ...	-> Bv. - Masterplan voor intensiveren van stationsomgeving - SVO/BGO voor gedifferentieerd toelaten meergezinswoningen - ...
Economie	-> Uitspraken over al dan niet herleiden van bijkomend ruimtebeslag tot 0 ha tegen 2040	-> Uitspraken over het al dan niet inzetten op kernversterking en verdichting	-> Uitspraken over het al dan niet: - herbestemmen tussen economische en zachte bestemmingen - tegengaan van (uitbreiding van) zonevreemde bedrijvigheid	-> Uitspraken over het al dan niet: - Inzetten op het verweven van bedrijvenheid binnen kernen - Verhogen RR van bestaande bedrijventerreinen	-> Bv. - Rup voor aansnijden bijkomende paarse bestemming - ...	-> Bv. - Onderzoek tot intensiveren van bedrijventerreinen - Actieplan verweven van economische activiteiten binnen kernen - ...

Figuur 9: referentiekader codering beleidsplannen

De **strategische visie** wordt gescand op **engagementsverklaringen en intenties** m.b.t.

I. **Reduceren van bijkomend ruimtebeslag** en het bereiken van een standstill tegen 2040.
II. **Kernversterking** en het verhogen van het ruimtelijk rendement op goed gelegen plaatsen

**Enkel expliciete uitspraken m.b.t. bouwshift, ruimtebeslag, open ruimte, kernversterking en ruimtelijk rendement worden meegenomen (geen algemene uitspraken m.b.t. duurzame ontwikkeling)*

De **beleidskaders** (exclusief de actieprogramma's) worden gescand op de **vertaling van de bouwshiftdoelstelling in concrete strategieën, kaders, beslissingen…** Deze worden wederom apart verzameld m.b.t.

I. **Reduceren van bijkomend ruimtebeslag**: wordt de open ruimte afgebakend, uitspraken over het neutraliseren van ruimtebeslagrisico, uitspraken over WRG's, uitspraken over bijkomend zonevreemd ruimtebeslag, uitspraken over woonlinten…
II. **Kernversterking**: worden er kernen afgebakend, uitspraken over strategische projectzones, uitspraken over verdichting, uitspraken over leegstaande gebouwen en terreinen, uitspraken over rendementsverhoging van bedrijventerreinen…

De **actieprogramma's** worden gescand op de vertaling van de strategieën in concrete instrumenten en tactieken. Wederom wordt deze data apart verzameld m.b.t.

I. **Reduceren van bijkomend ruimtebeslag**: RUP voor het neutraliseren van harde bestemmingen, opmaak van strikte kaders voor bouwprojecten buiten de kernen...
II. **Kernversterking**: SVO/BGO voor kernversterkend beleid, ontwikkelingsvisie voor kern, masterplan voor deelgebied x…

3.1.4.2. Beleidsplannen systematisch bevragen

De beleidsplannen worden systematisch bevraagd aan de hand van gecodeerde passages om verschillende vragen te beantwoorden. Eerst wordt nagegaan in welke mate de Vlaamse bouwshiftdoelen worden overgenomen, door te tellen hoeveel plannen expliciete doelen formuleren rond het reduceren van ruimtebeslag tegen 2040 en het versterken van kernen of verhogen van ruimtelijk rendement. Vervolgens wordt onderzocht waar de focus ligt en welke thema's onderbelicht blijven, door het aantal plannen te tellen dat uitspraken doet over bijvoorbeeld woonreservegebieden, linten, ruimte voor economie of strategische projectzones. Tot slot wordt gekeken welke concrete acties worden voorgesteld, zoals het herbestemmen van woonreservegebieden, aanpak van ruimtebeslagrisico's of het herzien van voorschriften. De analyse van de beleidsplannen werd met behulp van NVIVO automatisch gecodeerd en vervolgens handmatig nagezien. Hoewel fouten niet volledig uit te sluiten zijn, worden de resultaten niet per afzonderlijk gemeentelijk plan besproken, maar steeds gepresenteerd op het niveau van alle geanalyseerde plannen samen, om zo een representatief beeld te verkrijgen.

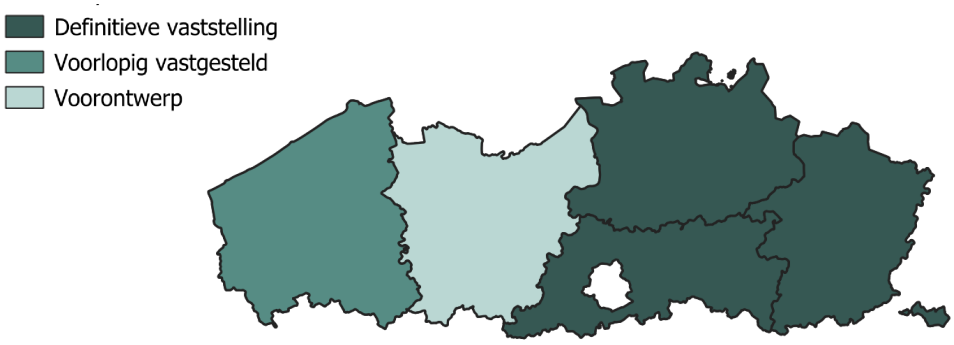
3.1.5 Resultaten beleidsplannen ruimte

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.

3.1.5.1 De provinciale beleidsplannen

Inventarisatie provinciale beleidsplannen

Status beleidsplan



Figuur 10: overzicht van status van provinciale beleidsplannen

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

De provinciale beleidsplannen geanalyseerd

Provinciaal Beleidsplan Vlaams-Brabant

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 verankeren via stedenbouwkundige instrumenten en kernversterkend beleid te ondersteunen bij haar gemeenten. Meer concrete acties worden niet genoemd.

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.

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.

Ruimtelijke 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

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.

De provincie Antwerpen ondersteunt gemeenten actief 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.

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. Deze aanpak ondersteunt de **bouwshift** en zorgt voor duurzame economische dynamiek binnen sterke, bereikbare kernen.

De provincie start 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 bijkomend ruimtebeslag voor economische activiteit wil de Provincie Antwerpen **bijkomende bestemmingen voor economische activiteiten zoveel mogelijk vermijden**. **Nieuwe ruimte voor bedrijvigheid wordt enkel overwogen** wanneer er een duidelijke ruimtelijke meerwaarde is, bijvoorbeeld bij herstructurering van bestaande terreinen of als compensatie voor slecht gelegen zones. Tegelijk is de **provincie zeer terughoudend in het schrappen van bestaande economische bestemmingen**. Ze beschouwt deze als essentiële hefbomen voor werkgelegenheid, verweving en kernversterking. Daarom wordt gestreefd naar het maximaal behoud, optimalisatie en kwalitatieve invulling van bestaande zones voor bedrijvigheid, eerder dan uitbreiding of herbestemming naar andere functies.

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

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 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 stelt de provincie een '**openruimte-positief' beleid te willen 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.

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.

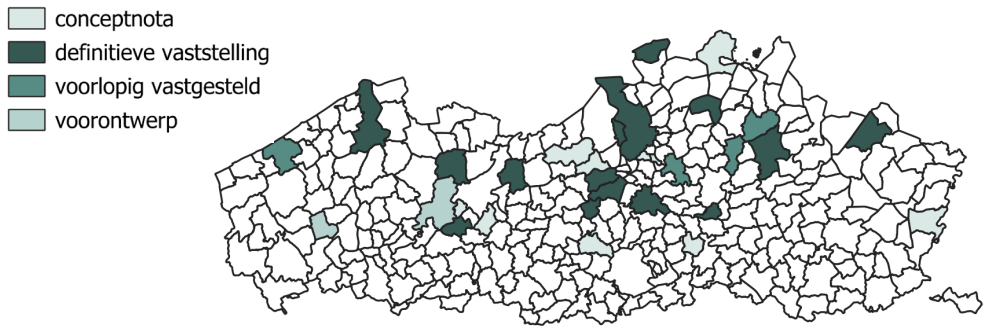
De provincie Limburg wil het bijkomend ruimtebeslag voor economische functies beperken door **nieuwe ruimte-inname te vermijden** en maximaal in te zetten op **hergebruik, optimalisatie en herbestemming**. Slecht gelegen juridisch aanbod worden **planologisch herbestemd naar openruimtebestemmingen**, terwijl nieuw economisch aanbod enkel nog mogelijk is via **ruil op betere locaties**. 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.

3.1.5.2 De gemeentelijke beleidsplannen

Inventarisatie gemeentelijke beleidsplannen

Status beleidsplan

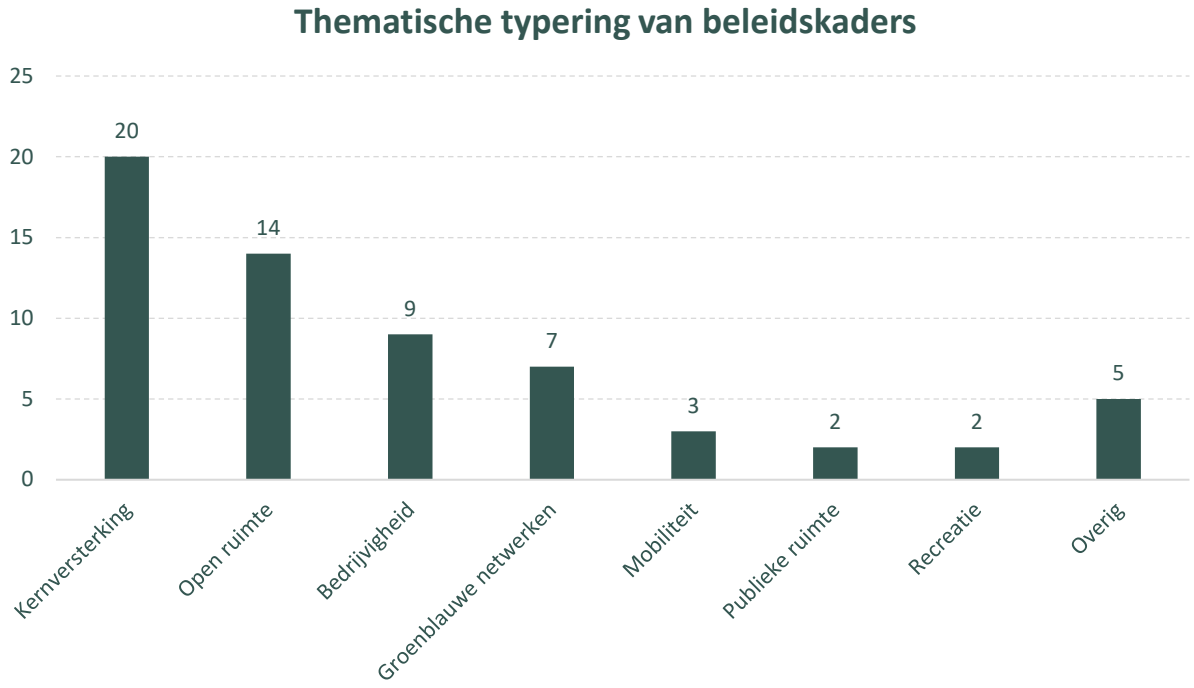


Figuur 11: overzicht van status van gemeentelijke beleidsplannen

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 discours 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 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 12: overzicht van thematische typering van gemeentelijke beleidskaders (de definitief vastgestelde en voorlopig vastgestelde beleidsplannen werden hierin meegenomen)

3.1.5.3 De gemeentelijke beleidsplannen geanalyseerd – wonen

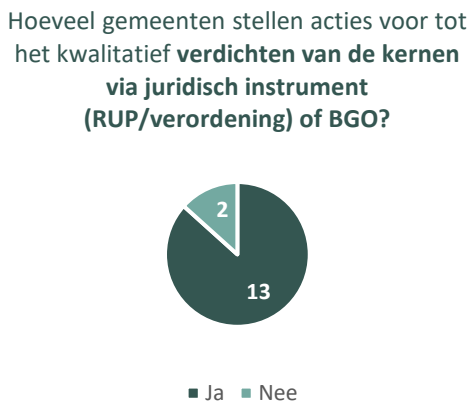
Alle gemeenten spreken zich in hun strategische visie **positief uit t.a.v. kernversterking** ofwel het verhogen van het ruimtelijk rendement op de juiste plaatsen. Alle gemeenten spreken zich tevens **positief uit t.a.v. het beperken van het bijkomend ruimtebeslag**. De specifieke ambitie tot het beperken 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.

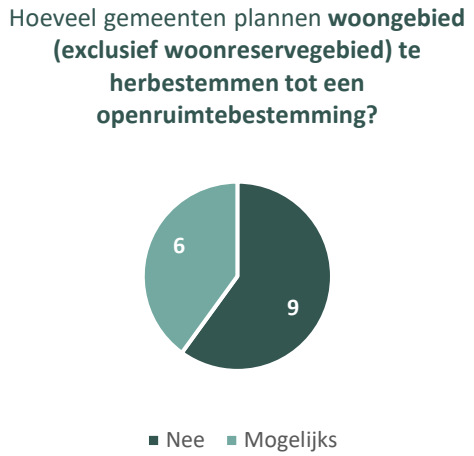
Alle beleidsplannen stellen expliciet dat **verdere verdichting en uitbreiding buiten de kernen**, met name verspreide bebouwing en binnen woonlinten, **niet gewenst** is. Tegelijk geven heel wat beleidsplannen wel aan dat ze weinig handvaten hebben om hier iets tegen in te brengen, met name als het 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 13: cirkeldiagrammen met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan voorstellen om hun kernafbakening en verdichtingsopgaves te vertalen naar een juridisch instrument

Vervolgens wordt 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 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 openruimte**.



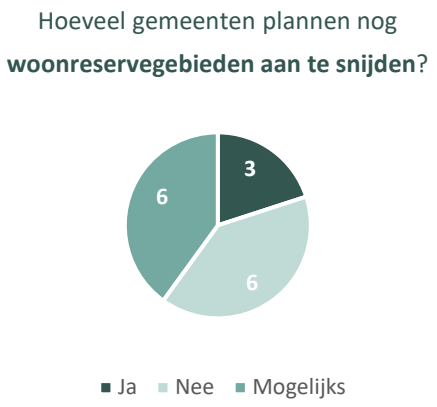
Figuur 8: cirkeldiagrammen met de vragen hoeveel gemeenten in hun beleidsplan voorstellen om woongebied te herbestemmen naar openruimte

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 wenselijk 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

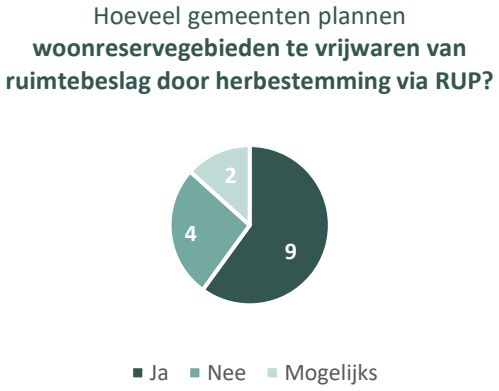
principes zoals het deels aansnijden en deels herbestemmen van éénzelfde woonreservegebied. Het gros van de gemeentelijke plannen stellen geen woonreservegebied aan te snijden.

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 reeds beschermt.



Figuur 14 en 15: 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 krijgen we de volgende uitkomst. Uit de acties 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 'volwaardig woongebied' (geen woonreservegebied) valt er weinig af te leiden uit de acties. De nadruk ligt duidelijk op het juridisch potentieel binnen woonreservegebieden.



Figuur 16: cirkeldiagrammen met de vragen 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 te 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.

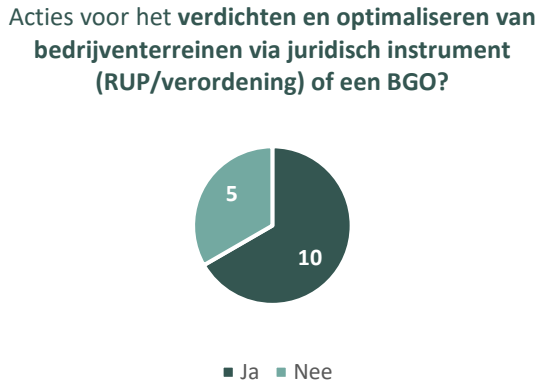
Wat het planaanbod betreft valt op dat gemeenten stellen geen bijkomende open ruimte aan te snijden. Integendeel, vele gemeenten zijn van plan een **terughoudend beleid** te voeren t.a.v. hun **woonreservegebieden** en wensen deze vaak zelfs te herbestemmen tot een openruimtefunctie. Slechts enkele gemeenten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

3.1.5.4 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[11]. Daarnaast stellen alle gemeenten ook **bedrijvigheid en commerciële activiteiten ook actief te verweven in hun (best gelegen) kernen**.

Figuur 17: cirkeldiagrammen met de vraag hoeveel gemeenten in hun beleidsplan plannen hun bedrijventerreinen te intensiveren en verdichten

12 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.



Figuur 18: cirkeldiagrammen 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

[11] 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.

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 19 en 20: 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 planaanbod.

Algemeen:

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.

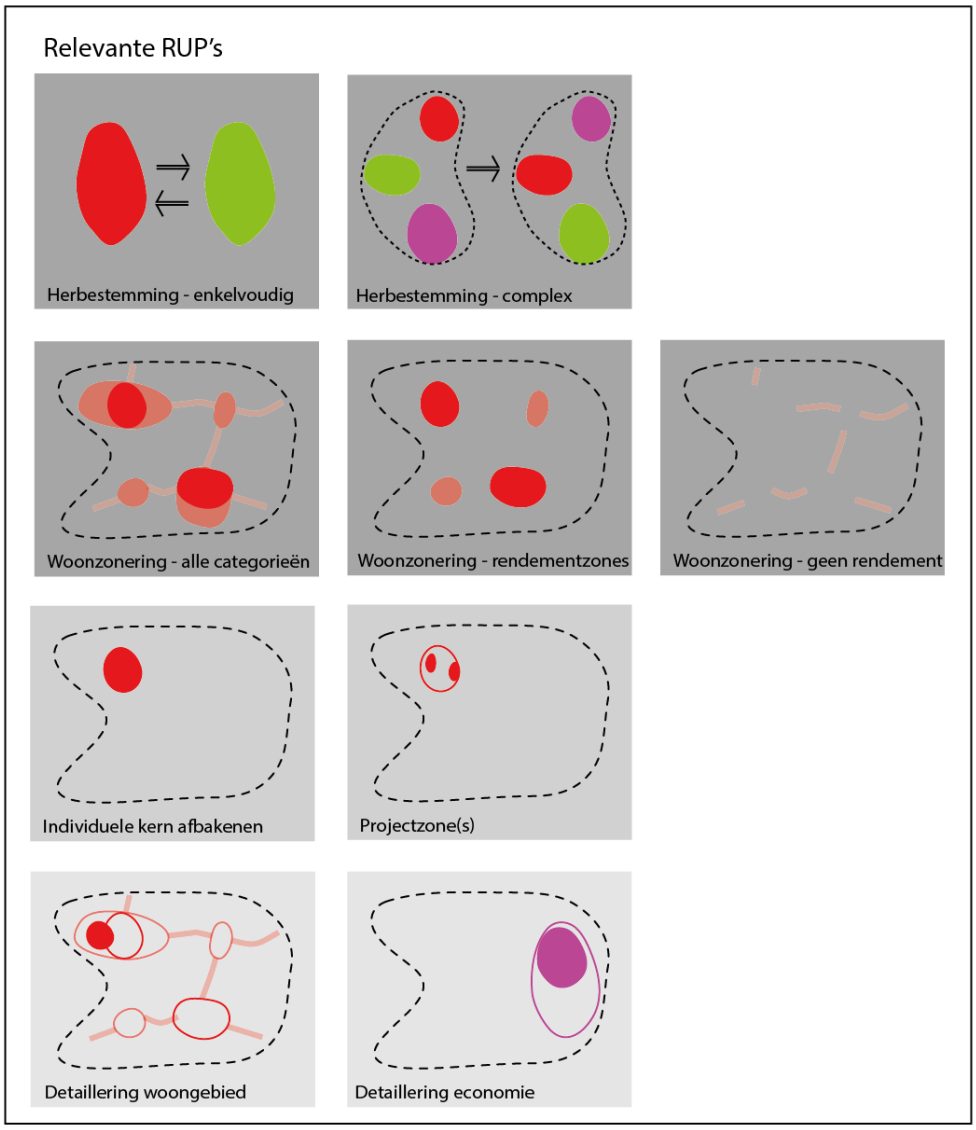
- **Verstrengd beleid rond zonevreemde functiewijzigingen**
  In 11 van de 15 beleidsplannen wordt nadrukkelijk gevraagd naar een strikter beleid met betrekking tot zonevreemde functiewijzigingen, als maatregel tegen het oneigenlijke gebruik van landbouwgebied.

3.2 DE RELEVANTE RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

3.2.1 Welke types RUP's achten we relevant

Qua **periode** moet het RUP **definitief zijn vastgesteld (DV)** of een gelijkwaardig statuut hebben, zoals een besluit tot goedkeuring (BG). De fasedatum van het RUP moet tussen 1 juni 2018 (verplichte datum gebruik DSI) en 31 december 2024 liggen. Bij deels vernietigde RUP's in de nafase (NA) werden alleen de niet-vernietigde delen meegenomen.

De **relevantie** varieert naargelang het type RUP, waardoor we werkten met verschillende types RUP's met verscheidene beoordelingskaders. In elk geval moeten de **RUP's qua bestemming** (grotendeels) ofwel in **economische bestemmingszone** liggen, ofwel in **bestemmingszone voor wonen** (inclusief WRG), ofwel een **herbestemming vormen vanuit deze categorieën naar een zachte bestemming**.



Figuur 21: conceptuele voorstelling categorieën van RUP's

De volgende RUP's worden relevant geacht voor het vraagstuk naar **ruimtebeslag en stimuleren van kernversterking**, en nemen we mee in **zowel de inventarisatie als inhoudelijke beoordeling:**

I. **Herbestemmings-RUP's**
   - **RUP's** met een aanzienlijke[12] **herbestemming van openruimtebestemmingen of WRG naar wonen of economie**.
   - **RUP's** met een aanzienlijke **herbestemming van wonen (incl. WRG) of economie naar openruimtebestemmingen**

II. **RUP's die bestaand woongebied behandelen** en **ruimtelijk rendement sturen** naar (delen van) het woongebied. Binnen deze RUP's zijn er drie categorieën:

   - **RUP's** die (quasi) het hele grondgebied voor wonen **thematisch zoneren (WZR-TH)**. Deze RUP's zijn wellicht bedoeld voor **kernversterking**, maar het zou een grondige geval-per-geval studie vergen om uit te maken of ze effectief kernversterking beogen: we hebben deze daarom **geïnventariseerd en de adviezen van de hogere overheden geraadpleegd.**

   - **RUP's die individuele kernen (IK) afbakenen**. Deze werden **geïnventariseerd** en **gesitueerd** aan de hand van de RURA-kernen.

   - **RUP's die projectzones intekenen, zonder daarbij in de 2 voorgaande categorieën voor te komen,** en dus ruimtelijk rendement hiernaartoe te sturen**.** Deze werden **geïnventariseerd** en **gesitueerd** aan de hand van de RURA-kernen.

III. **RUP's die het bestaand economisch gebied detailleren**. Deze RUP's zijn mogelijks bedoeld voor **het verhogen van het ruimtelijk rendement van bestaande bedrijventerreinen**, maar het zou wederom een grondige geval-per-geval studie vergen om uit te maken of ze effectief kernversterking beogen: we hebben deze daarom **geïnventariseerd en gesitueerd** ten opzichte van de economische composietkaart en de RURA-kernen.

Technisch

Voor het inventariseren en selecteren van de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen werden de volgende geografische datasets[13] gebruikt:

(1) DSI - Gemeentelijke RUP – Contouren
(2) DSI - Provinciale RUP – Contouren

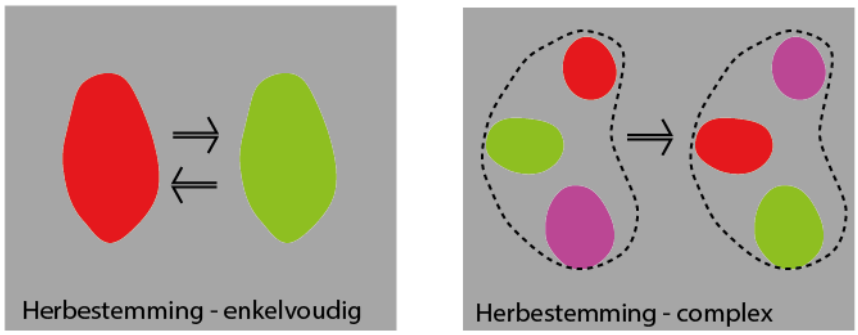
Deze gegevens werden verzameld via het Digitaal Stedenbouwkundig Informatiesysteem (DSI). Aangezien de inventarisatie van relevante RUP's binnen dit onderzoek startte op dezelfde datum als de verplichte

[12] We hanteerden een ondergrens voor relevante oppervlaktes, met name minsten 0,25ha (netto) omzettingen
[13] Deze datasets bevatten de digitale vectoriële versie van alle contouren van de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, zowel de definitief goedgekeurde als diegene in opmaak. Ook de schorsingen en vernietigingen van de Raad van State zijn hierin verwerkt. Elk plan wordt afgebakend door zijn contour. Deze contour betreft de geometrische omhullende van alle bevattende lagen van het plan. Er is conceptueel beslist om rondom eventuele lijnelementen die niet binnen een grondvlak voorkomen, een buffer te tekenen om toe te laten die op te nemen binnen de omhullende contour. Aan deze plancontourlaag worden de administratieve gegevens van het plan in de attributen opgenomen. De contouren zijn in deze dataset beschikbaar voor zover ze al zijn opgeladen door het betreffende gemeentebestuur, dat eigenaar is van de data en verantwoordelijk voor de inhoud.

toepassing van het DSI bij de opmaak van ruimtelijke plannen[14], namelijk 1 juni 2018, zouden het DSI en de daaruit voortkomende datasets in theorie volledig moeten zijn.

Op deze datasets werd een voorselectie gedaan. Enkel de RUP's met status DV, BG en NA werden meegenomen met als fasedatum tussen 1 juni 2018 en 31 december 2024. Voor de RUP's met een besluit tot goedkeuring (BG), is vastgesteld dat het DSI veel fouten bevat. Daarom werd een handmatige controle uitgevoerd om te verifiëren of de in het DSI geregistreerde fasedatum overeenkomt met de fasedatum van het goedkeuringsbesluit voor de betreffende fase. Indien blijkt dat de werkelijke datum van het goedkeuringsbesluit vóór 1 juni 2018 ligt, werden deze RUP's niet langer meegenomen in het onderzoek. Een tweede controle betrof contouren die voortkomen uit een versnelde herzienings- of opheffingsprocedure van verouderde inrichtingsvoorschriften (HOV). Hierbij werd gecontroleerd welke HOV's onterecht als RUP's zijn geregistreerd. Deze werden niet langer in het onderzoek meegenomen, maar wel opgenomen in de sectie over HOV's.

3.2.2 Herbestemmings-RUP's zacht-hard in de sectoren wonen-economie



Figuur 22: voorstelling van de soorten herbestemmingen (enkelvoudig versus complex)

3.2.2.1 Welke soort herbestemmingen nemen we mee

Het gaat om aanzienlijke herbestemmingen met een ondergrens: RUP's met netto herbestemmingen tussen zacht/WRG en wonen/economie **vanaf 0,25 hectare** of **2.500 m²**. Kleinere herbestemmingen worden beschouwd als veelal kleine lokale correcties en/of hebben weinig impact op de globale ruimtelijke shift die de bouwshift moet bewerkstelligen. Uit de analyse bleek ook dat RUP's die kleine netto-herbestemmingen doorvoeren minder dan 2% van de totale herbestemde oppervlakte van alle RUP's uitmaakten.

Daarnaast werd, conform de scope van het onderzoek, gefocust op herbestemmingen met impact op wonen, economie en de open ruimte. In dat kader werden enkel de herbestemmingen tussen harde en openruimtebestemmingen binnen de categorieën economie, wonen en open ruimte meegenomen in de analyse. Om de bestemmingswijzigingen per RUP zo nauwkeurig mogelijk te achterhalen, werd een tweeledige methode toegepast. Als basis diende het **Register Plancompensaties (RPC)**, aangezien dit register de meest authentieke en brongebaseerde registratie van bestemmingswijzigingen biedt.
Op basis van het RPC werden alle relevante bestemmingswissels in kaart gebracht. Het Register Plancompensaties maakt gebruikt van volgende codes die we meenemen om de bestemmingswijzigingen te documenteren:

[14] DSI is verplicht te gebruiken sinds 1 juni 2018 voor alle nieuwe plannen zoals bepaald in het Besluit van de Vlaamse Regering (17/02/2017) betreffende het geïntegreerde planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen, planmilieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage en andere effectbeoordelingen (van kracht sinds 1 mei 2017).

Bronbestemming	Doelbestemming
WON	GRO
WON	LDB
GRO	WON
LDB	WON
BED	GRO
BED	LDB
GRO	BED
LDB	BED

Figuur 23: tabel van mee te nemen bron- en doelbestemmingen uit RPC

Toch is het register **niet in alle gevallen beschikbaar**. Voor sommige RUP's ontbreekt het, is er geen sprake van planschade, of worden aansnijdingen van woonreservegebieden (WRG's) niet altijd (zichtbaar) geregistreerd.

Bijgevolg is het noodzakelijk om het register te verrijken met de opeenvolgende ruimteboekhoudingen (RBH) van de laatste jaren. Daarbij werd specifiek gelet op volgende bestemmingswissels in beide richtingen:

Bestemming	Bestemming
• **1: wonen**	• 3: natuur en reservaat
• **1: wonen**	• 4z: overig groen
• **1: wonen**	• 5: bos
• **1: wonen**	• 6: landbouw
• **7: industrie**	• 3: natuur en reservaat
• **7: industrie**	• 4: overig groen
• **7: industrie**	• 5: bos
• **7: industrie**	• 6: landbouw
• **7p: industrie binnen de poorten**	• 3: natuur en reservaat
• **7p: industrie binnen de poorten**	• 4 : overig groen
• **7p: industrie binnen de poorten**	• 5: bos
• **7p: industrie binnen de poorten**	• 6: landbouw
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 1: wonen (hard)
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 7: industrie (hard)
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 7p: industrie binnen de poorten
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 3: natuur en reservaat
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 4 : overig groen
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 5: bos
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 6: landbouw
• **WRG (0105, 0180, 0181, 0183)**	• 2: recreatie

Figuur 24: tabel van mee te nemen bron- en doelbestemmingen uit RBH

Bij het inventariseren en beoordelen van bestemmingswissels tussen openruimte en hard en omgekeerd, zijn volgende nuances belangrijk om te onthouden:

I. Herbestemmingen naar 'harde' groene bestemmingen worden ook als productief beschouwd voor de bouwshift, ook al geven die soms aanleiding tot ruimtebeslag — zij het van een type dat minder intensief wordt beïnvloed door menselijke activiteit.

II. Hoewel woonreservegebieden (WRG's) technisch gezien vallen onder de bestemmingscategorie 'wonen' (1), werden deze afzonderlijk meegenomen. Op deze manier werd het mogelijk ook bestemmingswissels binnen de 'harde bestemmingen' die woonreservegebieden hebben 'vrijgegeven', in beeld te brengen. Hiervoor werd gebruikgemaakt van de specifieke gewestplancodes: 0105, 0180, 0181 en 0183.

3.2.2.2 Selectieprocedure herbestemmings-RUP's

Technisch

Het achterhalen van de respectievelijke bron- en doelbestemmingen per RUP gebeurde via een intersectie tussen volgende datalagen:

(1) DSI - Gemeentelijke RUP - Contouren
DSI - Provinciale RUP – Contouren
(2) RPC
Ruimteboekhouding 2018
Ruimteboekhouding 2024/2025

De bron- en doelbestemmingen werden allereerst afgeleid uit het RPC en in tweede instantie de ruimteboekhouding 2018. Echter, om foutieve bestemmingswijzigingen te voorkomen, zijn verschillende controles ingebouwd:

(1) De ruimteboekhouding registreert welk instrument de bron is van de bestemming, waardoor bestemmingswijzigingen van provinciale of gewestelijke RUP's niet onterecht worden meegenomen in gemeentelijke RUP's, en vice versa.
(2) Daarnaast wordt overlap tussen gemeentelijke RUP's vermeden door een controle op overlappende RUP's.

Een foutenmarge op de resultaten is mogelijk. Wanneer de ruimteboekhouding herbestemmingen registreert die reeds eerder plaatsvonden via een ouder planologisch instrument (zoals een BPA of RUP dat niet werd geregistreerd), kan het voorkomen dat de herbestemming in de RBH aan een foutief jaar wordt toegeschreven. Dat dergelijke situaties zich kunnen voordoen, is aannemelijk. Het betreft uitzonderingsgevallen die vooral te wijten zijn aan onvolledige historische registratie of het ontbreken van gegevens in de bronbestanden.

Vervolgens werd voor elke bestemmingswijziging de netto-herbestemde oppervlakte berekend. Dit werd berekend als de totale oppervlakte waarvoor de bestemming wijzigt, verminderd met het bestaande ruimtebeslag:

Netto-herbestemde oppervlakte = oppervlakte bestemmingswijziging - oppervlakte bestaand ruimtebeslag

Ruimtebeslag verwijst hierbij naar de feitelijke ruimte-inname. Enkel het deel van de bestemmingswijziging dat niet al door ruimtebeslag is ingenomen, werd beschouwd als netto-herbestemde oppervlakte. Dit zorgt

voor een accurate inschatting van de effectieve verandering op het terrein en niet de puur boekhoudkundige. Om de netto herbestemde oppervlakte te achterhalen werd gemeten hoeveel ruimtebeslag er al aanwezig was voordat de bestemmingswijziging plaatsvond. Een voorbeeld: als een woonreservegebied werd omgezet naar wonen, maar de helft was al eerder bebouwd o.b.v. bv. een oude verkaveling, dan werd die reeds bebouwde zone niet mee in beschouwing genomen. De meting van het ruimtebeslag, uitgevoerd vóór de fasedatum van het RUP, werd ingezet om te bepalen hoeveel ruimtebeslag er reeds op het RUP-gebied aanwezig was.

Een Polsby–Popper test werd gebruikt om slivers op te sporen. Geometrische objecten die laag scoren op deze test werden als slivers aangeduid. Vervolgens werd een drempelwaarde ingesteld van 500 m². Alle netto-herbestemde oppervlaktes kleiner dan 500 m2 werden niet verder meegenomen in het onderzoek. Indien de totale herbestemmingsoppervlakte minder bedraagt dan 2500 m2 dan wordt het RUP niet meegenomen voor verdere analyse.

3.2.2.2.1 Selectieproces voor de enkelvoudige herbestemmings-RUP's

Een RUP is een **enkelvoudig herbestemmings-RUP** wanneer het RUP een **netto-herbestemming doorvoert van meer dan 2.500 m² tussen open ruimte functies en harde bestemmingen wonen of economie**, of wanneer het gaat over het **vrijgeven van een woonreservegebied voor wonen of economie** (in het specifieke geval van woonreservegebieden werd ook gekeken of deze werden vrijgegeven in functie van een herbestemming naar andere harde functies zijnde voor recreatie of gemeenschapsvoorzieningen). Enkelvoudige herbestemmings-RUP's cumuleren echter geen soorten bestemmingswijzigingen tussen wonen/WRG-wonen/zacht en economie-WRG/zacht.

Enkelvoudige herbestemmings-RUP's zijn dus RUP's die:

- Of bestemmingswijzigingen doorvoeren tussen wonen/WRG en wonen/openruimte
- Of bestemmingswijzigingen doorvoeren tussen economie en WRG/openruimte
- Of bestemmingswijzigingen doorvoeren tussen WRG en andere harde functies

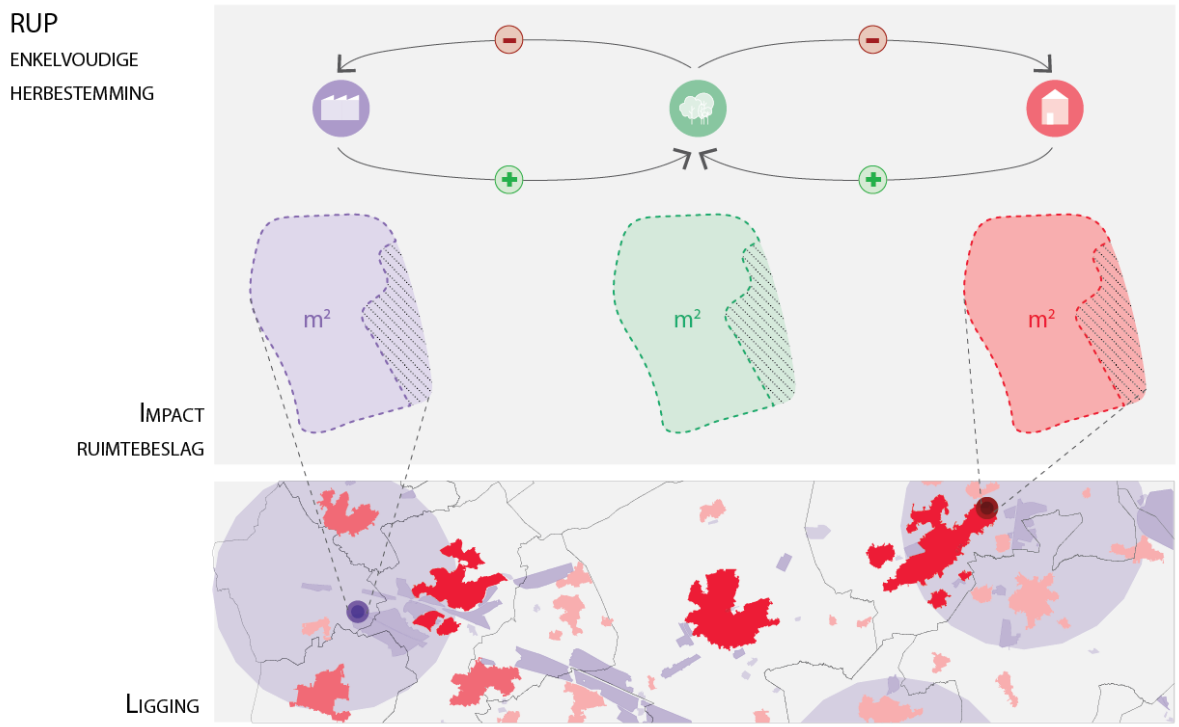
3.2.2.2.2 Selectieproces voor de complexe herbestemmings-RUP's

Een RUP is een **meervoudig herbestemmings-RUP** wanneer, ten eerste, **het meerdere netto-herbestemmingen van meer dan 2.500 m² doorvoert van verschillende soorten bestemmingswijzigingen**. Dit kan gaan om een combinatie van herbestemmingen tussen open ruimtefuncties/WRG en harde bestemmingen wonen, en/of wanneer het gaat over het herbestemmingen tussen openruimtefuncties/wrg en economie…

Meervoudige herbestemmings-RUP's zijn dus ten eerste RUP's die ten minste 2 soorten bestemmingswijzigingen cumuleren van onderstaande categorieën:

- **wonen/WRG en wonen/openruimte**
- **economie en WRG/openruimte**
- **WRG en andere harde functies**

3.2.2.3 Beoordelingskader enkelvoudige herbestemmings-RUP's



Figuur 25: conceptuele voorstelling van methode tot beoordelen herbestemmings-RUP's

<u>Beoordeling impact op het potentiële RUIMTEBESLAG</u>

Van de **herbestemde ruimte werd eerst het reeds bestaande ruimtebeslag afgetrokken**[15]. Dan werd berekend wat de netto oppervlakte is die omgezet wordt tussen 'niet ontwikkelbaar' en 'ontwikkelbaar'. De oppervlaktes werden ingedeeld in oppervlakte-klassen die zeer nauw aanleunen bij de indeling van de herbestemmingszones in oppervlaktegroepen volgens de natural break methode. **De scores die de herbestemmingen kregen, hangen af van de richting waarin de omzetting gebeurt**. In basis is dit **'hard' > 'openruimte' (positiever naargelang de oppervlakte)** en **'openruimte' > 'hard' (negatiever naargelang de oppervlakte)**.

netto oppervlakte[16] herbestemd van een **openruimtebestemming** naar categorie wonen of economie	Score ruimtebeslag
25 - 50 are	-2
0,5 - 1ha	-4
1 - 2,5ha	-6
2,5 - 4ha	-8
4 - 10ha	-10
> 10ha	-12

[15] Immers, de herbestemming zal in de regel geen impact meer hebben op het ruimtebeslag hier (tenzij in de beperkte gevallen van landherstel (bv. beoogde onteigening voor afbraak)
[16] na correctie bestaand ruimtebeslag

netto oppervlakte herbestemd van een **woonreservegebied** naar categorie wonen, economie, recreatie, openbaar nut	Score ruimtebeslag*
25 - 50 are	-1
0,5 - 1ha	-2
1 - 2,5ha	-3
2,5 - 4ha	-4
4 - 10ha	-5
> 10ha	-6

*De score werd gehalveerd omdat de zone reeds in gebiedscategorie wonen viel en er tot voor het Decreet betreffende de Woonreservegebieden verschillende mogelijkheden bestonden om deze alsnog te ontwikkelen zonder RUP.

netto oppervlakte[17] herbestemd van categorie wonen (inclusief WRG) of economie naar een **openruimtebestemming**	Score ruimtebeslag
25 - 50 are	2
0,5 - 1ha	4
1 - 2,5ha	6
2,5 - 4ha	8
4 - 10ha	10
> 10ha	12

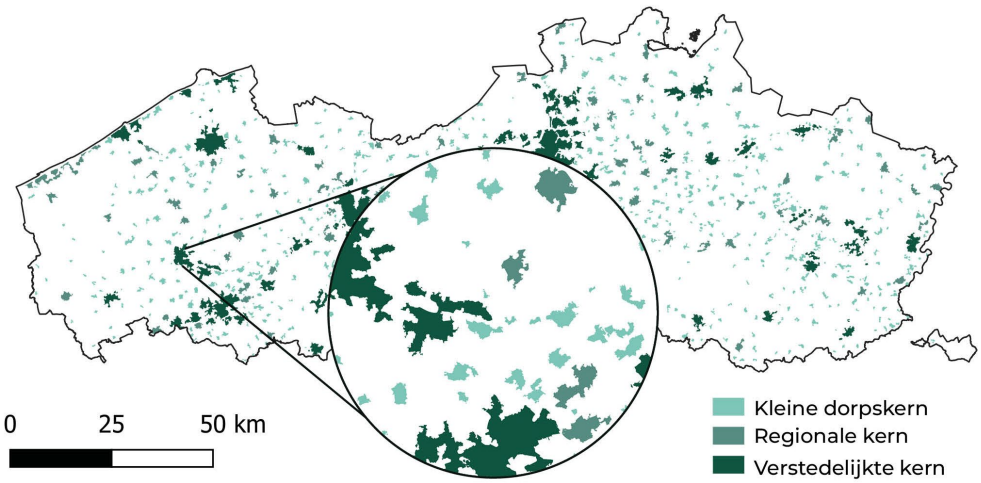
Nuancering van de scores op ruimtebeslag aan de hand van LIGGING

De bouwshift-doelstelling liet nog een zeker bijkomend ruimtebeslag toe tot 2040. Daar waar dit extra ruimtebeslag ontwikkelingen toelaat op plaatsen die dermate goed gelegen zijn dat er kan worden gesproken van **kernversterking op de best gelegen locaties**, kan de **negatieve beoordeling vanwege 'extra ruimtebeslag' een stuk genuanceerd worden**.

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 2, wilden we de ligging van extra ruimtebeslag beoordelen op basis van **uniform beschikbare kaarten** voor heel Vlaanderen die een indicatie geven van de geschiktheid van kernen en van economische gebieden voor verdere versterking. We gebruikten drie kaarten:

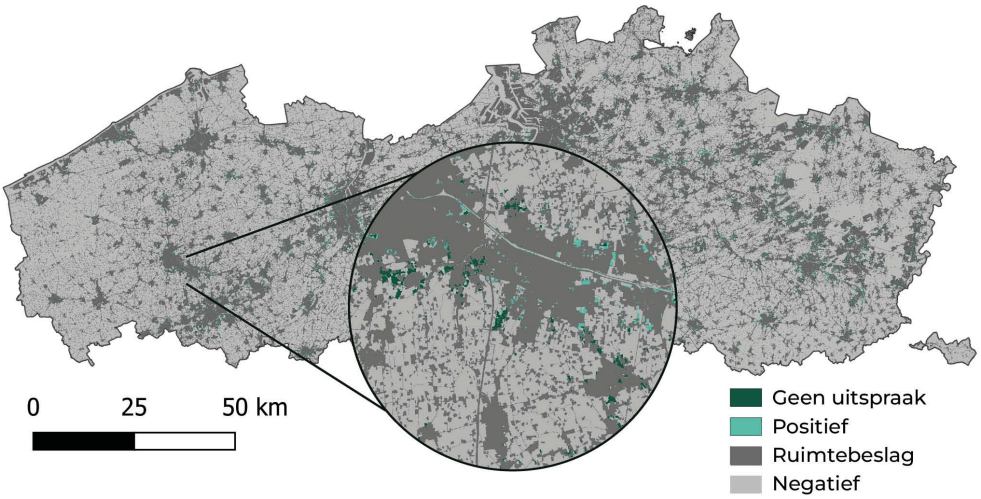
- De **"RURA-kernen"**[18]: deze kernenkaart bakent af en deelt de kernen in volgens verstedelijkt, regionaal en kleine dorpskern: ze kan een indicatie geven van het niveau van kernen en door haar afbakening laat ze toe te beoordelen of een herbestemming 'in' of 'tegen' een kern is gelegen

[17] na correctie bestaand ruimtebeslag
[18] kernenafbakening volgend uit het RURA (Pisman et al., 2018)



Figuur 26: de RURA-kernenkaart (2022)

- De **kansenkaart ruimtelijk uitbreiden "KKRU"**[19] - selectie van thema woonreservegebieden: deze kaart geeft een beoordeling of een omzetting van woonreservegebieden naar een 'ontwikkeling' aangewezen is, te vermijden, of niet bij voorbaat duidelijk (geen uitspraak)

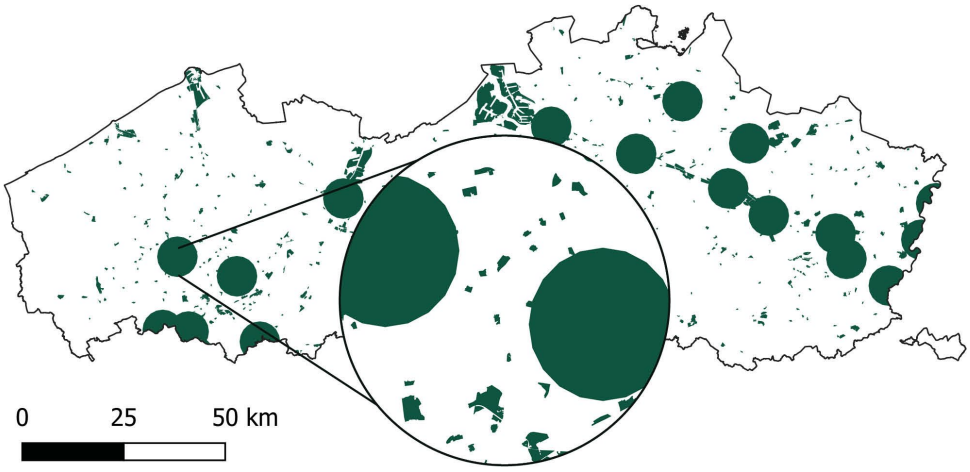


Figuur 27: de KKRU (2022)

- Een **"composietkaart economische structuur"**: deze kaart is opgebouwd vanuit dezelfde criteria –voor zover al beschikbaar- als degene die in eerder Vlaanderen-breed onderzoek werd gebruikt om de geschiktheid qua ligging van onbebouwde terreinen in te schatten. De kaart combineert de 'poorten', de ligging tegen een groot bedrijventerrein van min. 10ha, en de ligging op max. 5km afstand van een logistieke knoop[20].

[19] Poelmans et al. 2019.

[20] werkwijze analoog aan Zaman, J., Vandekerckhove, B., Vanhaeren, R., Cornips, X. (2024) Kwantitatieve en kwalitatieve ruimtelijke evaluatie van onbebouwde percelen met een harde bestemming met hoog ruimtebeslagrisico in Vlaanderen – Eindrapport. Studie in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement Omgeving. Bij deze kaart behoort enig voorbehoud. Alle bedrijventerreinen van min. 10ha zijn meegenomen als geschikte omgevingen, zonder dat de duurzame bereikbaarheid hiervan is meegenomen. De berekening hiervan is immers nog niet beschikbaar en lopende bij het DOMG. Ook kan niet van elke locatie rond een logistieke knoop de feitelijke goede bereikbaarheid worden verondersteld.



Figuur 28: de economische composietkaart

De beoordeling op ruimtebeslag werd dan als volgt bijgesteld o.b.v. de ligging. Deze bijstelling gebeurde **enkel voor plannen die potentieel extra ruimtebeslag veroorzaken**. Ze is afhankelijk van hun situering t.o.v. verschillende contouren, afhankelijk van het type herbestemming:

Herbestemming **van een openruimtebestemming naar categorie WONEN**	**Kernversterking wonen:** ligging ten opzichte van de RURA-kernen
niet in kern of rakend aan (100m) kern	de –score op ruimtebeslag wordt verzwaard met 75%
rakend aan kleine dorpskern	de -score op ruimtebeslag wordt verzwaard met 50%
in kleine dorpskern	de -score op ruimtebeslag wordt verzwaard met 25%
rakend aan regionale kern	de -score op ruimtebeslag wordt niet aangepast
rakend aan verstedelijkte kern	25% van de -score op ruimtebeslag wordt geneutraliseerd
in regionale kern	50% van de -score op ruimtebeslag wordt geneutraliseerd
in verstedelijkte kern	75% van de - score op ruimtebeslag wordt geneutraliseerd

*Er wordt een plafond ingesteld van –12 als maximale negatieve score om extreme uitschieters te beperken en de vergelijkbaarheid tussen verschillende herbestemmingen te waarborgen.

Dit betekent bv. dat een omzetting naar wonen binnen een regionale kern nog maar half zo negatief werd gescoord als was ze gelegen ver buiten enige kernafbakening.

De nuancering op vlak van ligging voor wat betreft de herbestemming van **woonreservegebieden** naar ontwikkelbare zones gebeurde lichtjes anders, omdat we hier voor heel Vlaanderen een kaart ter beschikking hebben die een nauwkeuriger evaluatie uitvoerde van de onbebouwde woonpercelen,

waaronder de percelen in woonreservegebied. We evalueerden hier ten opzichte van de “kansenkaart ruimtelijk uitbreiden”.

Herbestemming **van een woonreservegebied** **naar categorie wonen of harde functies die voorzieningen toelaten (recreatie, openbaar nut)**	**Kernversterking:** Score op de KKRU
negatief	de –score op ruimtebeslag wordt verzwaard met 75%
onbepaald	de -score op ruimtebeslag wordt niet gewijzigd
positief	75% van de – score op ruimtebeslag wordt geneutraliseerd

*Er wordt een plafond ingesteld van –12 als maximale negatieve score om extreme uitschieters te beperken en de vergelijkbaarheid tussen verschillende herbestemmingen te waarborgen.

Voor economie kan de ligging nabij logistieke knopen, in de economische poorten en tegen grote bedrijventerreinen de score positief beïnvloeden. Maar ook de ligging tegen een verstedelijkte kern kan wijzen op geschikte ligging.

Herbestemming **van een openruimtebestemming** **naar categorie economie**	**Versterking economische structuur:** ligging t.o.v. composietkaart economie & RURA-kernen
niet gelegen binnen of nabij (500m buffer) RURA verstedelijkte of regionale kernen noch binnen of nabij (500m buffer) contouren gecombineerde kaart niet-verweven economie	de -score op ruimtebeslag wordt verzwaard met 50%
niet gelegen binnen contouren gecombineerde kaart niet-verweven economie noch binnen of nabij (500m buffer) RURA verstedelijkte kernen, maar wel binnen of nabij (500m buffer) RURA regionale kernen	de - score op ruimtebeslag wordt niet aangepast
niet gelegen binnen contouren gecombineerde kaart niet-verweven economie maar wel binnen of nabij (500m buffer) RURA verstedelijkte kernen	50% van de -score op ruimtebeslag wordt geneutraliseerd
binnen of nabij (500m buffer) contouren gecombineerde kaart niet-verweven economie	de - score op ruimtebeslag wordt volledig geneutraliseerd

*Er wordt een plafond ingesteld van –12 als maximale negatieve score om extreme uitschieters te beperken en de vergelijkbaarheid tussen verschillende herbestemmingen te waarborgen.

Dit betekent bv. dat de omzetting van open ruimte naar industrie tegen de bestaande grote bedrijventerreinen, binnen 5km van de logistieke knopen en in de economische poorten globaal als neutraal werd beoordeeld.

Plannen die **bestaand risico op ruimtebeslag/bebouwing wegnemen** of bebouwde ruimte een groene bestemming geven -een woonbestemming omzetten naar groen, een woonreservegebied definitief bevriezen,...- **kregen geen bijstelling van hun score op ruimtebeslag o.b.v. ligging**. Immers, de

bouwshift-doelstelling omvat ook de doelstellingen van groenblauwe dooradering. De meeste van dergelijke herbestemmings-RUP's houden een risico op planschade in; we namen aan in dit onderzoek dat het belang van de omzetting naar groen of zachte bestemmingen wijst op het grote belang van dit gebied in die groenblauwe dooradering.

3.2.2.4 Beoordelingskader complexe herbestemmings-RUP's

Complexe herbestemmings-RUP's werden als volgt beoordeeld:

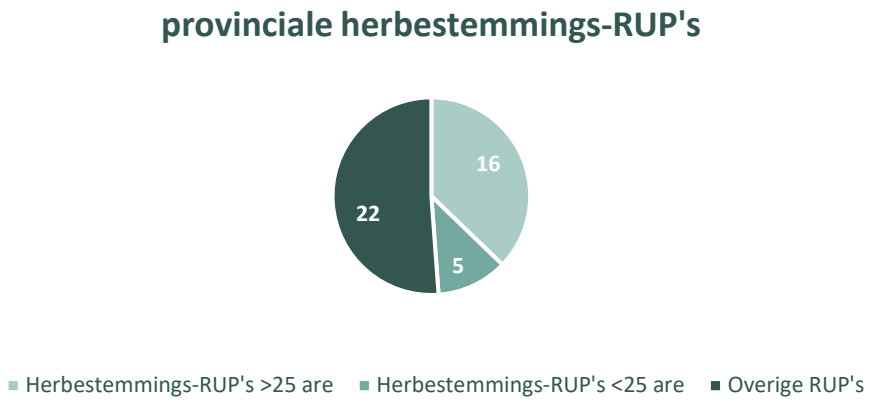
Voor RUP's die herbestemmingen doorvoeren tussen verschillende harde functies en openruimte, wordt de gecombineerde score op ruimtebeslag en ligging berekend van elk onderdeel. We maakten een gecombineerde score voor het volledige RUP door de scores van de delen op te tellen, gewogen naar hun oppervlakte-aandeel in de totale herbestemde oppervlakte. Volgende formule werd gebruikt:

Score Complex herbestemmings-RUP = (score A × (nett_herb_opp_1 / tot_herb_opp)) + (score B × (nett_herb_opp_2 / tot_herb_opp)) + …

3.2.2.5 Resultaten provinciale herbestemmings-RUP's

Inventarisatie 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 29: cirkeldiagrammen met aantallen RUP's per categorie: herbestemming >25are, herbestemming <25 are, RUP's die geen herbestemming doorvoeren

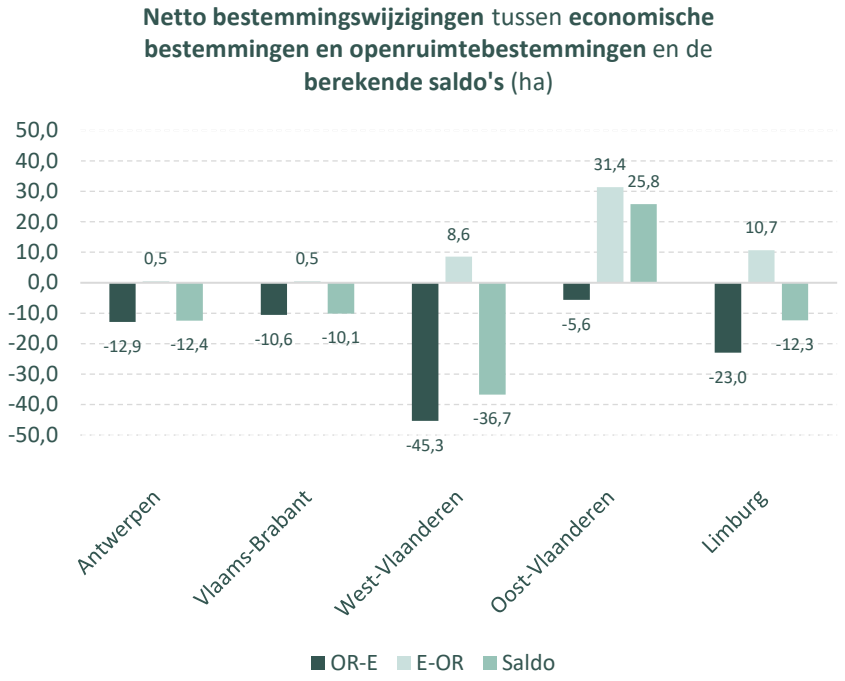
De provinciale herbestemmings-RUP's tussen economie en open ruimte

Voor de provinciale **RUP's die netto herbestemmen tussen economie 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-E	E-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

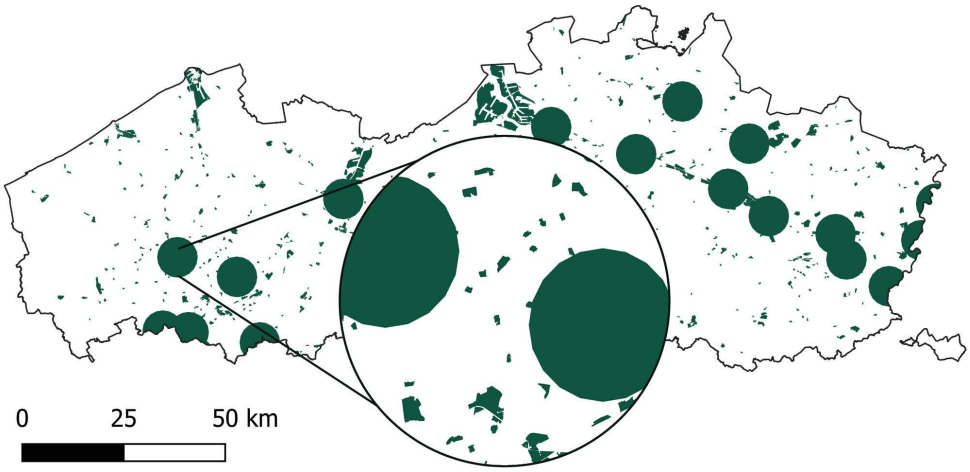
Figuur 30: hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door provinciale RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (E). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar economische bestemming werd omgezet.



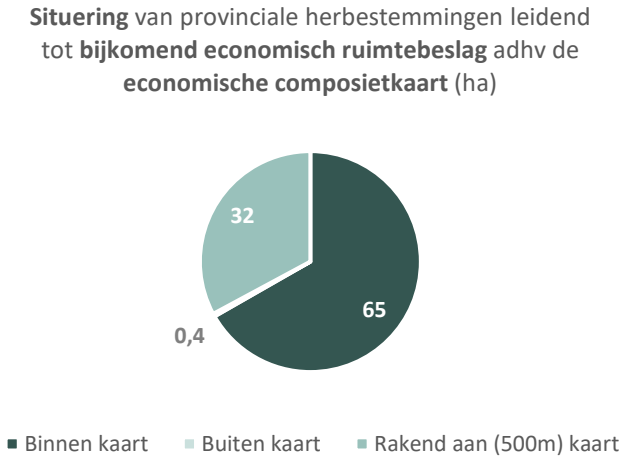
Figuur 31: staafdiagram van hoeveelheden hectares van netto-bestemmingswijzigingen door provinciale RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (E). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en 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.



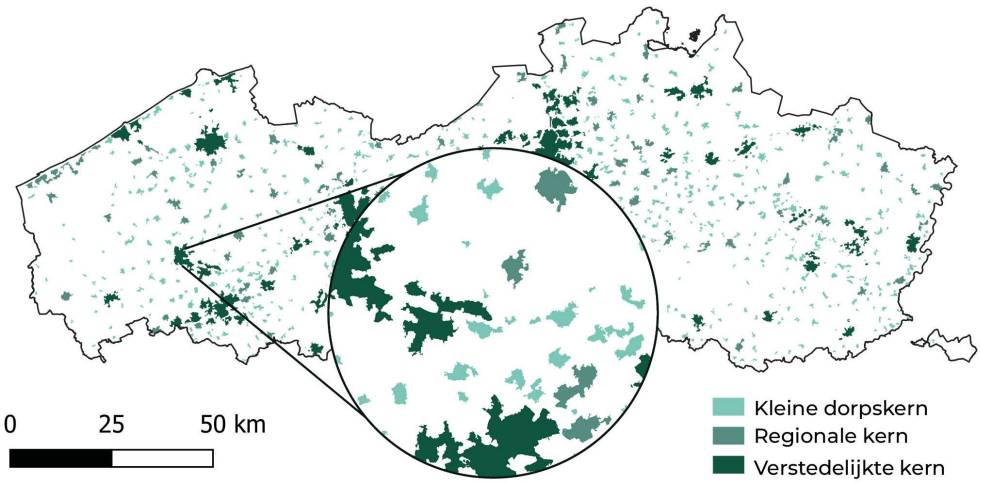
Figuur 32: de economische composietkaart betreft een samenstelling van de economische poorten, de bestaande bedrijventerreinen van minsten 10ha en buffers van 5km rond de regionale logistieke knopen



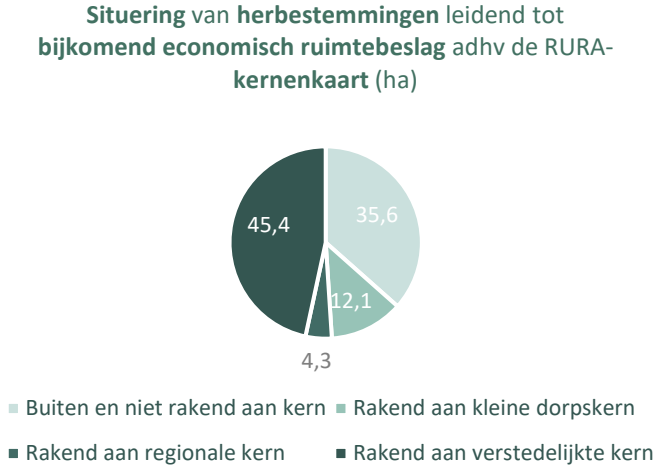
Figuur 33: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend economisch ruimtebeslag door provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen adhv de economische composietkaart

Het gros van de **bijkomende bestemmingen** leidend tot **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 34: 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.[21]



Figuur 35: 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>

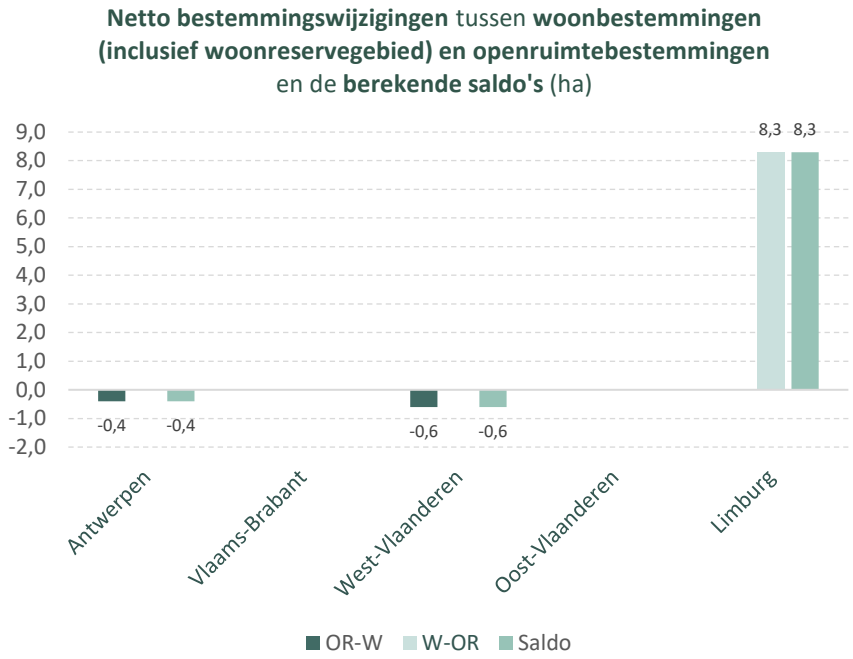
Voor de provinciale RUP's die netto herbestemmen tussen wonen en open ruimte, werden de volgende resultaten vastgesteld. Het saldo geeft telkens aan hoeveel openruimte er netto verloren is gegaan of net is gewonnen ten opzichte van de herbestemmingen naar economische functies.

	OR-W	W-OR	Saldo
Antwerpen	-0,4	0,0	-0,4
Aantal RUP's	1		
Vlaams-Brabant	0,0	0,0	0,0

[21]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.

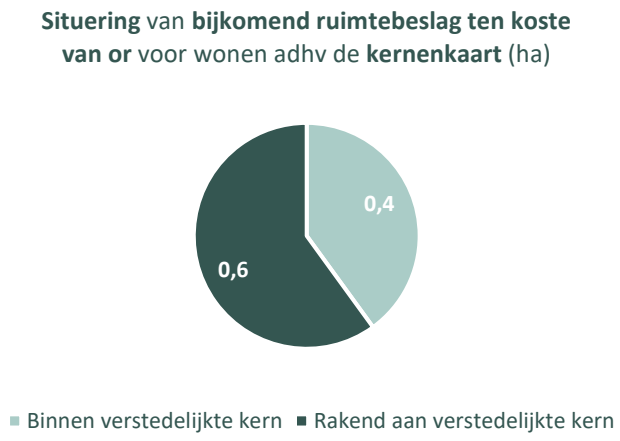
Aantal RUP's			
West-Vlaanderen	-0,6	0,0	-0,6
Aantal RUP's	1		
Oost-Vlaanderen	0,0	0,0	0,0
Aantal RUP's			
Limburg	0,0	8,3	8,3
Aantal RUP's		2	
Vlaanderen	1,0	8,3	7,3

Figuur 36: 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 37: 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 38: 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 gecombineerd

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

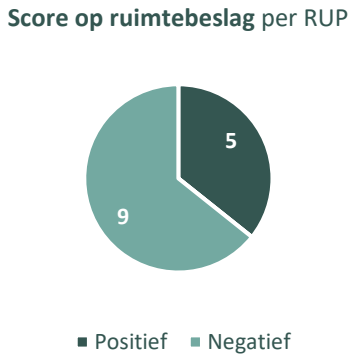
Naast deze cijfers werd ook nog 10,5 hectare aan woonreservegebied herbestemd naar gemeenschapsvoorzieningen.

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 een positieve balans voor van 25 ha.

De provinciale herbestemmings-RUP's beoordeeld

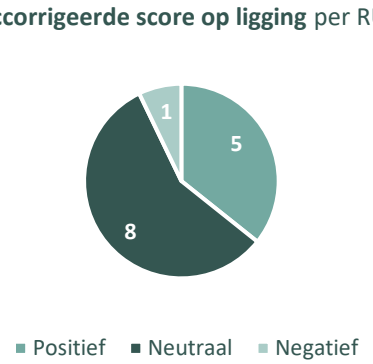
In totaal werden **16 relevante herbestemmings-RUP's** opgemaakt, daarvan zijn er 2 RUP's die een neutrale balans hebben. Dat betekent dat het saldo deze RUP's zichzelf tot onder de 25 are compenseren, en bijgevolg buiten de beoordeling vallen. Dat levert ons bijgevolg **14 RUP's** op die worden **beoordeeld**.

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.



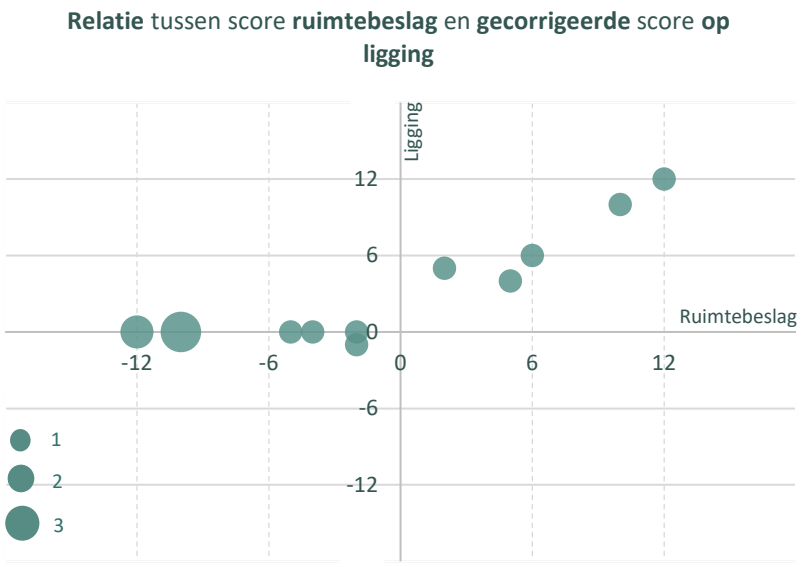
Figuur 40: Cirkeldiagram met aandeel positief scorende RUP's t.a.v. aandeel negatief scorende RUP's op ruimtebeslag

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 41: Cirkeldiagram met aandeel positief scorende RUP's t.a.v. aandeel negatief scorende RUP's op gecorrigeerde score op ligging

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

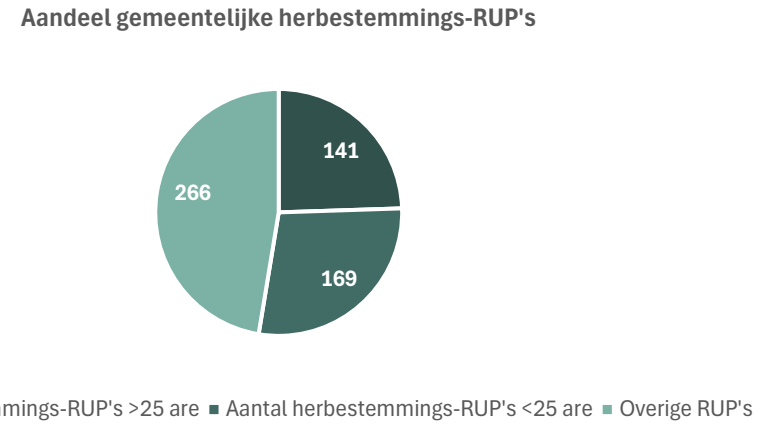


Figuur 42: scatterplot van scores geplaatst op x-as (ruimtebeslag) en y-as (gecorrigeerde score op ligging) met de bubbels die variëren naar grote naargelang éénzelfde score meer voorkomt

3.2.2.6 Resultaten gemeentelijke herbestemmings-RUP's

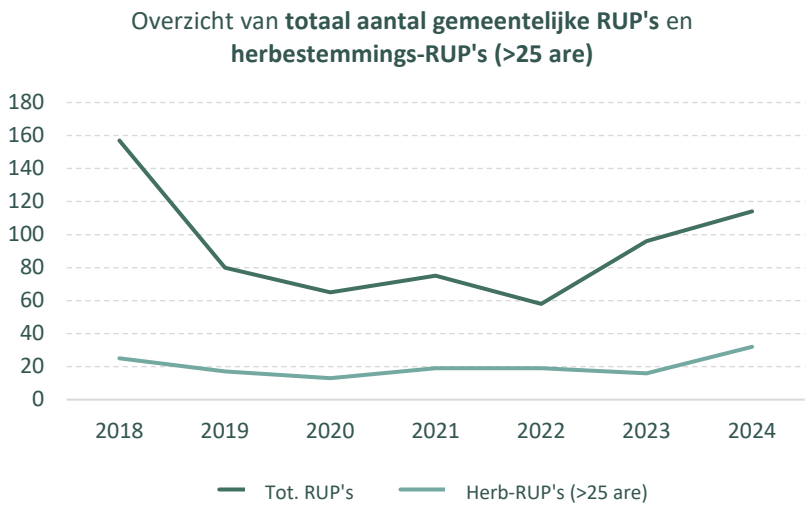
Inventarisatie relevante gemeentelijke herbestemmings-RUP's

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.



Figuur 43: 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**.



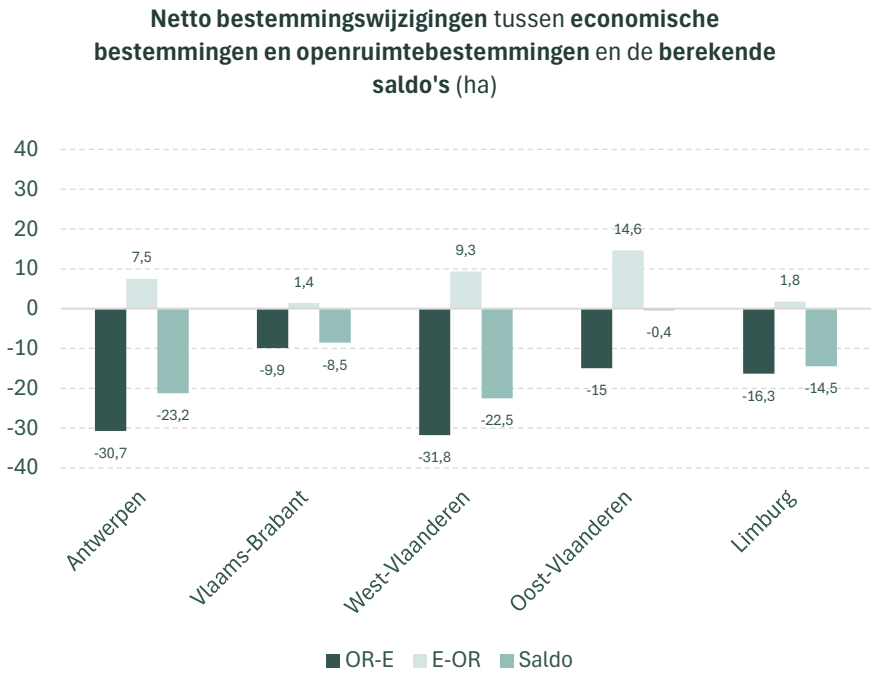
Figuur 44: lijndiagram met aantallen relevante gemeentelijke herbestemmings-RUP's (>25 are) t.a.v. totaal aantal gemeentelijke RUP's

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

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

	OR-E	E-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
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	

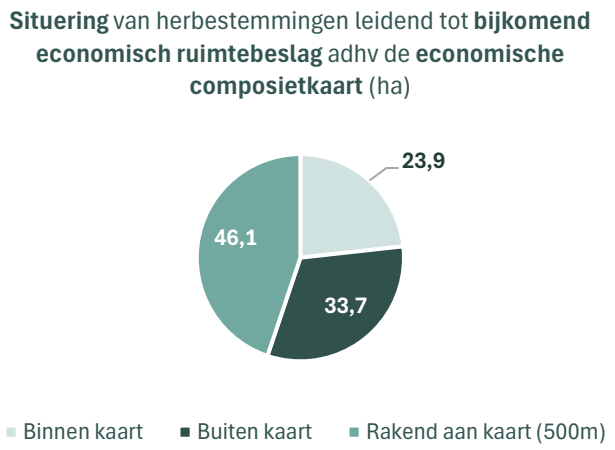
Figuur 45: hoeveelheden in hectares van netto-bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en economische bestemmingen (E). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van economische bestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar economische bestemming werd omgezet.



Figuur 46: 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.

In totaal werd op Vlaamse schaal **meer dan 100 hectare** aan openruimtebestemmingen (of woonreservegebied) door gemeenten **netto herbestemd 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 ruimte naar economie**, tegenover **18 plannen die economische ruimte terug omvormden naar open ruimte**.

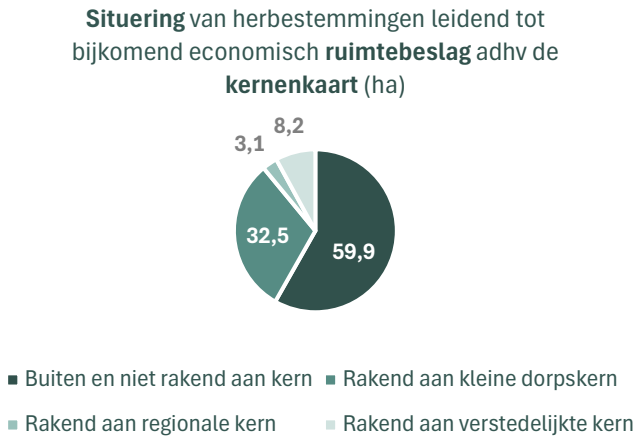
Om het **bijkomend economisch ruimtebeslag** van **103,7 ha** te situeren, werd dit getoetst aan de **economische composietkaart** – een kaart die de geschiktheid voor economische activiteiten inschat op basis van ligging.



Figuur 47: 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**.

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



Figuur 48: Situering van herbestemmingen die leiden tot bijkomend economisch ruimtebeslag door gemeentelijke RUP's adhv de RURA-kernen.

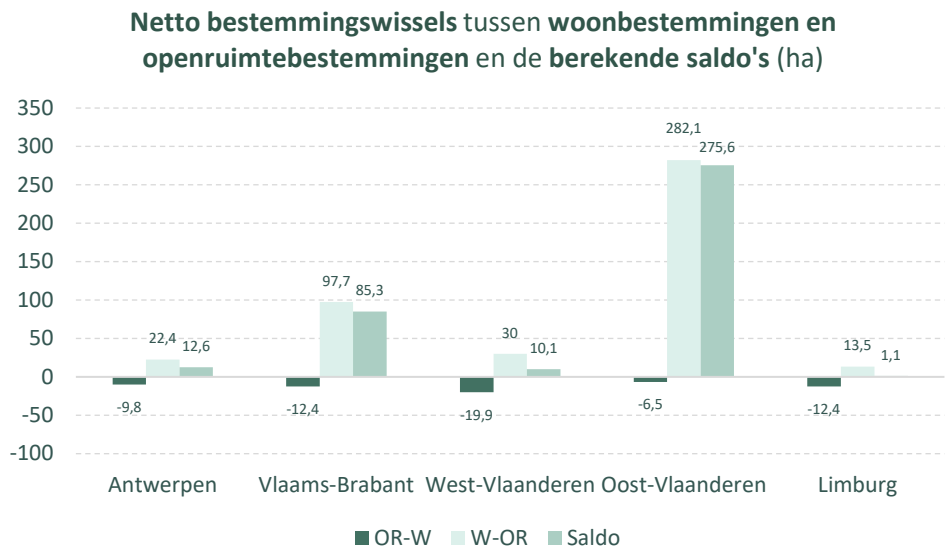
De analyse toont een gemengd beeld: **59,9 ha economisch ruimtebeslag** ligt buiten de gebruikte kernenkaart, en **32,5 ha** sluit aan bij haar 'kleine dorpskernen'. **11,3 ha** raakt aan haar 'regionale' of 'verstedelijkte' kernen.

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.

<u>De gemeentelijke herbestemmings-RUP's tussen wonen en open ruimte doorgelicht</u>
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 49: 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.

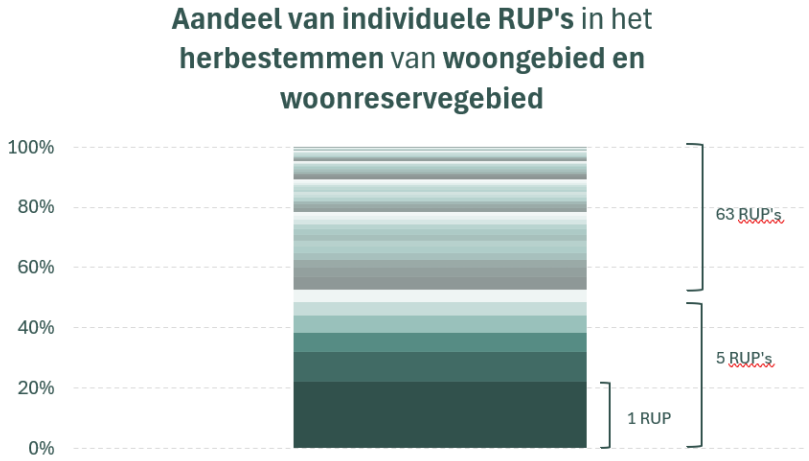


Figuur 50: staafdiagram van hoeveelheden hectares van netto-bestemmingswijzigingen door gemeentelijke RUP's, tussen openruimtebestemmingen (OR) en woonbestemmingen (W). Het saldo geeft het verschil weer tussen het aantal hectares dat van woonbestemming naar openruimte werd herbestemd en het aantal hectares dat van openruimte naar woonbestemming werd omgezet.

In Vlaanderen werden tussen 01.06.2018 en 31.12.2024 via gemeentelijke RUP's **440 ha woongebied (inclusief woonreservegebied) netto herbestemd naar open ruimte**, tegenover **60 ha open ruimte (inclusief woonreservegebied) naar volwaardig woongebied**. Dit levert een **positief saldo op van bijna 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.

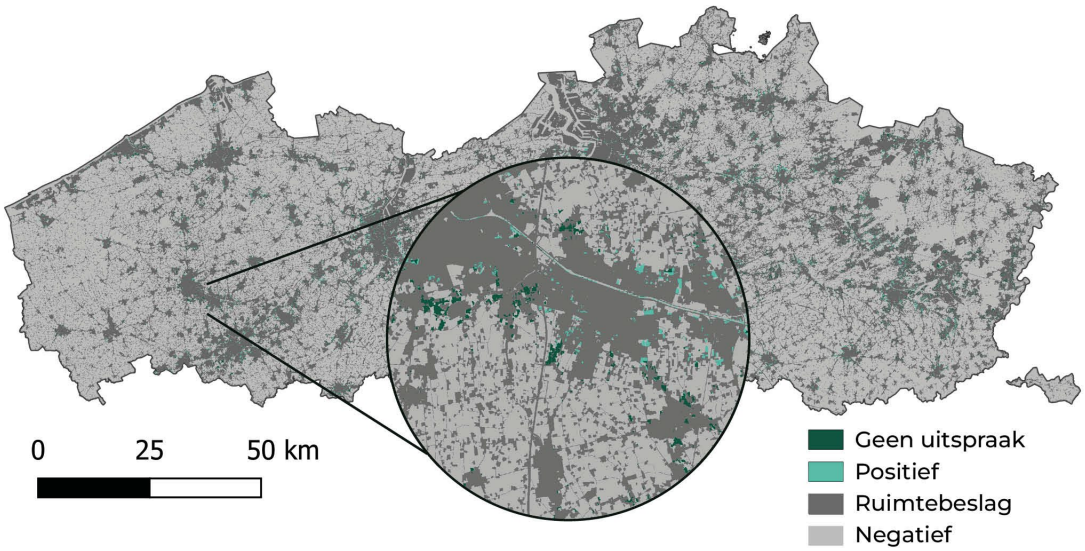
Wat opvalt is dat **vijf RUP's** samen verantwoordelijk zijn voor bijna **50% van de totale netto herbestemming naar open ruimte. Eén enkel RUP**[4] is zelfs goed voor meer dan **20%** van de totale

netto herbestemming. Dit betekent dat een beperkt aantal plannen een disproportioneel groot effect heeft op het voorkomen van bijkomend ruimtebeslag. Dit betekent eveneens dat één enkele gemeente wel degelijk een grote impact kan generen.



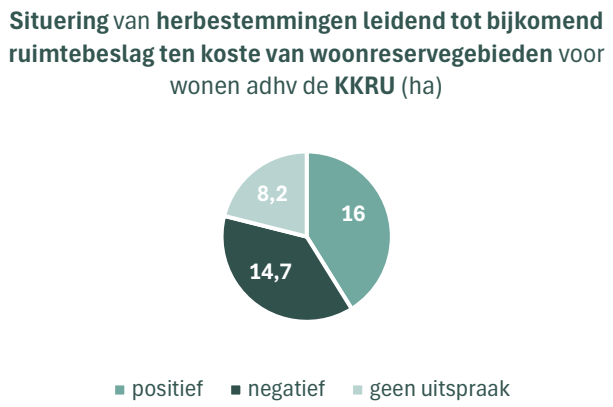
Figuur 51: Spreiding van proportioneel aandeel van gemeentelijke RUP's binnen de totale herbestemming van woongebied en woonreservegebieden naar openruimte

Hoewel het saldo positief is, blijft er wel sprake van **61 ha herbestemmingen die aanleiding geven voor bijkomend ruimtebeslag** voor woonfuncties. Daarvan is 22 ha het gevolg van open ruimte die is omgezet naar woongebied en 39 ha het gevolg van woonreservegebied die per RUP is omgezet 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 52: De kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (2022). De kansenkaart toont kansen voor uitbreiding buiten het bestaande ruimtebeslag.[22]

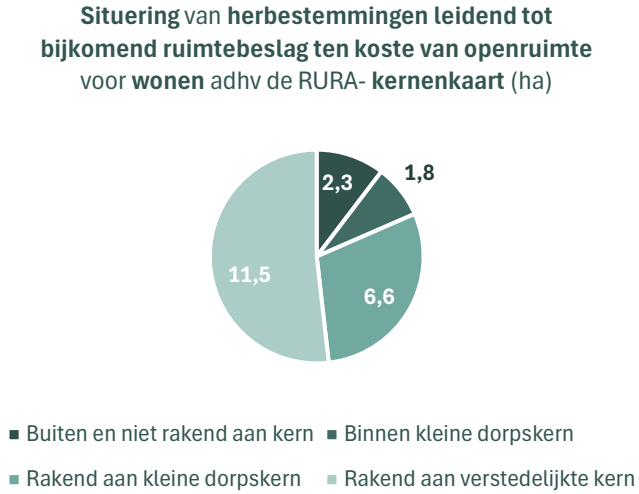
[22]Poelmans Lien, Tomas Crols, Willems Peter, Mertens Geert (2019), Kansenkaart ruimtelijk rendement verhogen & kansenkaart ruimtelijk uitbreiden voor gemengde omgevingen – Technische beschrijving. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.



Figuur 53: 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 8,2 hectare 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 54: 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.

<u>De gemeentelijke herbestemmings-RUP's gecombineerd</u>

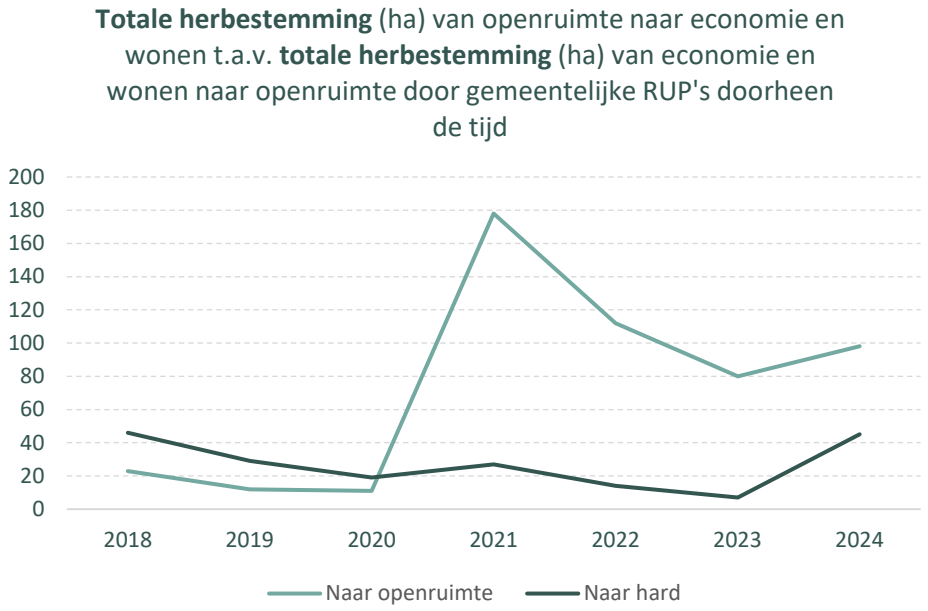
	OR-E	E-OR	Saldo	OR-W	W-OR	Saldo	herb naar hard	herb naar OR	tot saldo
Antwerpen	30,7	7,5	-23,2	9,8	22,4	12,6	40,5	29,9	-10,6
Vlaams-Brabant	9,9	1,4	-8,5	12,6	97,7	85,1	22,5	99,1	76,6
West-Vlaanderen	31,8	9,3	-22,5	19,9	30	10,1	51,7	39,3	-12,4

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 55: 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.

De analyse van gemeentelijke RUP's toont aan dat **bijna 500 hectare harde bestemmingen werden herbestemd naar open ruimte**, tegenover **160 hectare open ruimte die nog werd aangesneden.**



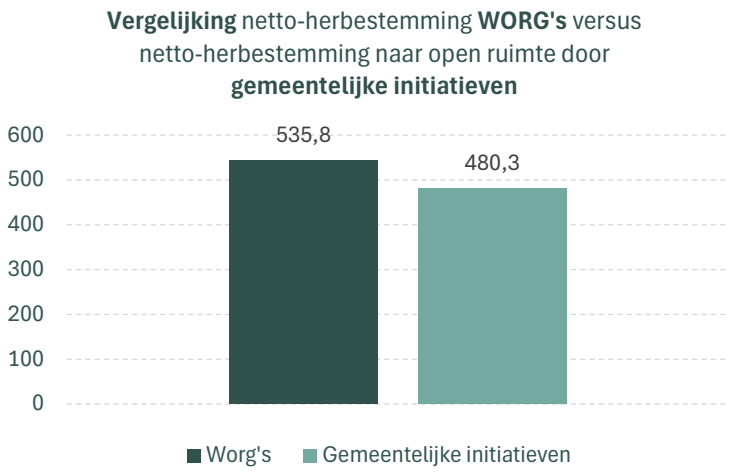
Figuur 56: Totale herbestemming van harde bestemmingen – wonen en economie - versus totale herbestemming van openruimte voor wonen en economie doorheen de tijd

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** is geweest in het voordeel van RUP's die bestemmen naar open ruimte, dan wel omgekeerd.

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 van deze gebieden bedraagt **535 hectare.** 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 heeft als één Vlaamse actie[23].

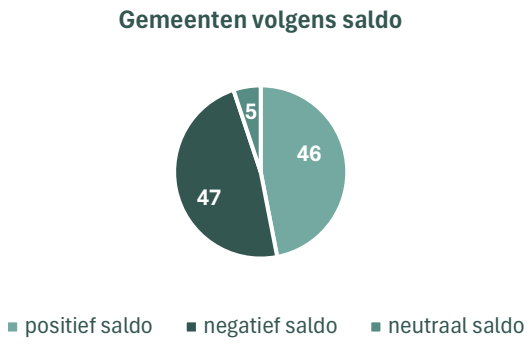
[23] Die weliswaar ook een jarenlange voorbereiding heeft gevergd en mogelijks nog in juridische voorschriften zal worden omgezet.



Figuur 57: 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:

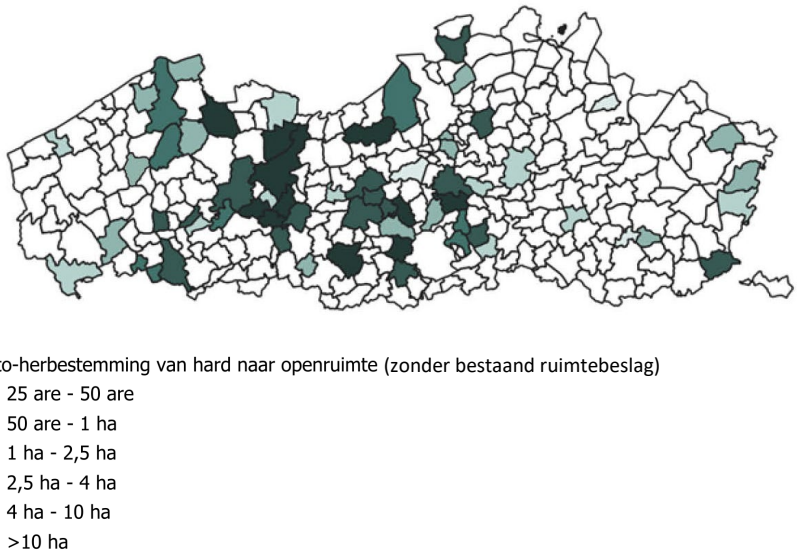
Om ook op lokaal niveau inzicht te geven wordt de data op gemeentelijk niveau geaggregeerd. In totaal gaat het over **98 gemeenten die actief relevante herbestemmingen doorvoeren**. Daarvan hebben **46 gemeenten een "positief" saldo**. Dit betekent dat de gemeenten meer dan 25 are hebben herbestemd ten 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.



Figuur 58: 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.

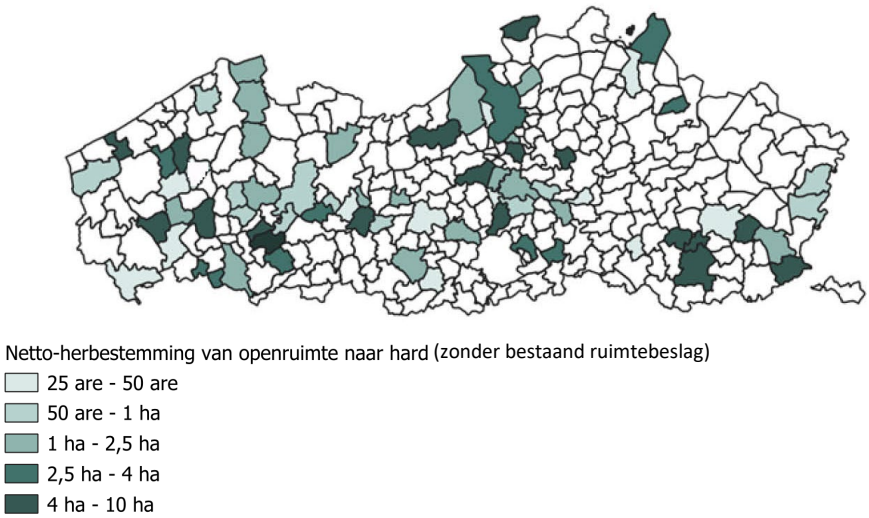
De onderstaande kaart toont de netto herbestemming naar open ruimte. Vooral de **gemeenten in Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant** springen in het oog als vaak **actieve gemeenten** die van harde bestemmingen naar open ruimte bestemmen. Binnen Oost-Vlaanderen is er een opvallende cluster rond de **regio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

H**et gros van de gemeenten kleurt wit 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.



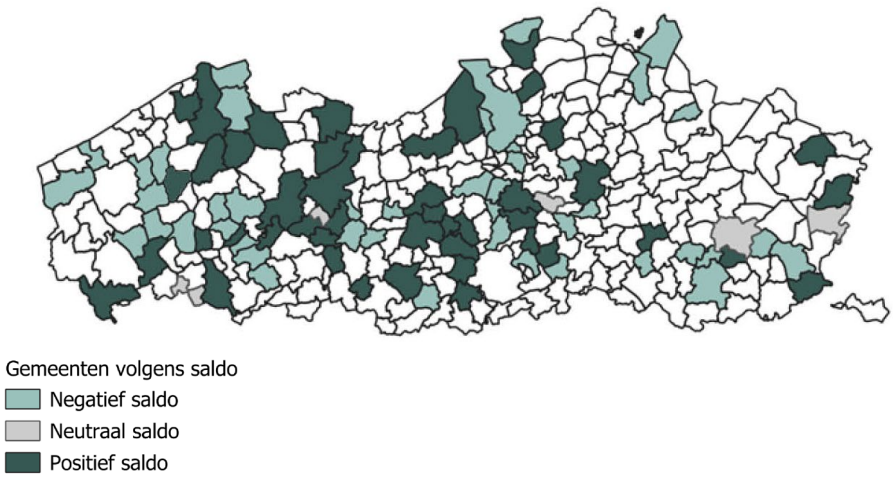
Figuur 59: Kaart met gemeenten ingekleurd volgens categorie van netto-herbestemming van hard naar openruimte (ha)

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 60: Kaart met gemeenten ingekleurd volgens categorie van netto-herbestemming van hard naar openruimte (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 61: Kaart met gemeenten ingekleurd volgens saldo

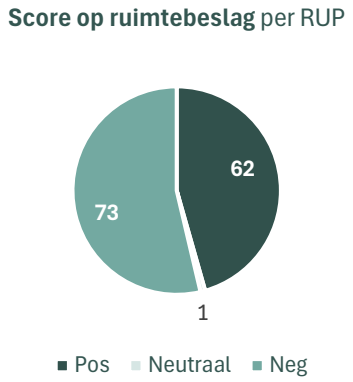
De gemeentelijke herbestemmings-RUP's beoordeeld

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 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**.

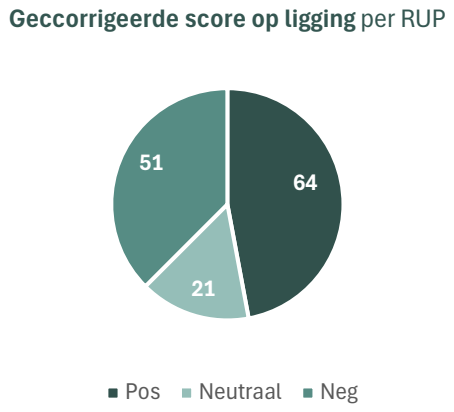
Van de 136 RUP's zijn er **62 die een "positieve" score hebben op ruimtebeslag** en dus ruimtebeslag voorkomen. Daarnaast zijn er **73 RUP's die een "negatieve" score** hebben op ruimtebeslag en dus herbestemmingen doorvoeren die leiden tot bijkomend ruimtebeslag. 1 RUP heeft een neutrale score. Het 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 64: cirkeldiagram met aantal RUP's met een positieve, neutrale of negatieve score op ruimtebeslag

Gecorrigeerde scores op ligging

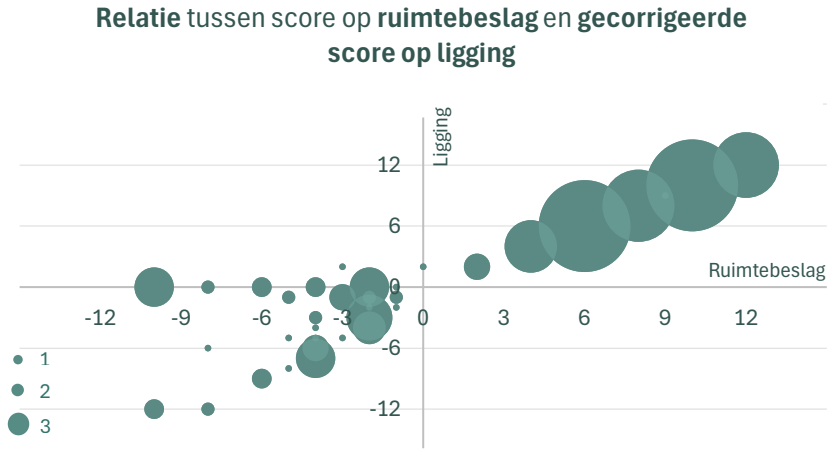
Indien we de **gecorrigeerde score op ligging** nagaan dan krijgen **64 gemeentelijke RUP's een "positieve" score** tegenover **51 een "negatieve".** Wat opvalt is dat de **neutrale categorie** deze keer wel een serieus aandeel beslaat. Zo hebben **21 RUP's** een score van 0. Dit wijst erop dat heel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



Figuur 65: 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.

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 66: 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

<u>Conclusie gemeentelijke herbestemmings-RUP's</u>

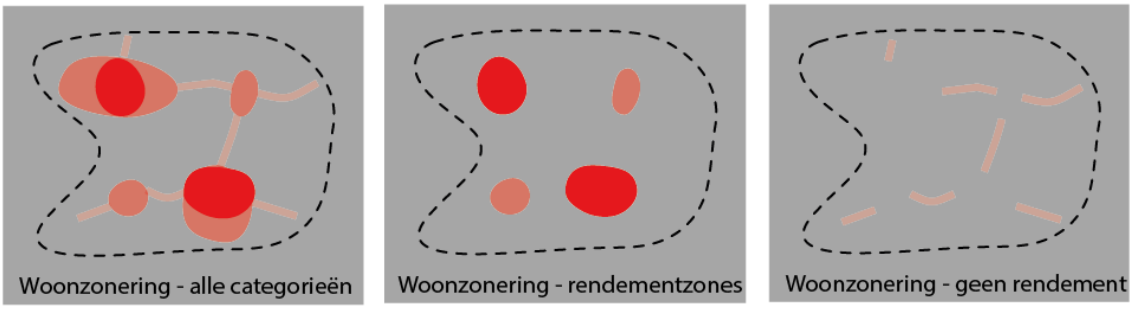
Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) met herbestemmingen hebben in termen van oppervlakte een **duidelijk positieve impact op de open ruimte**. Er wordt meer ruimtebeslag vermeden dan toegevoegd, wat wijst op een tendens richting behoud van open ruimte. Opvallend is dat herbestemmingen in functie van wonen beduidend vaker in het voordeel van open ruimte

gebeuren dan bij **economische bestemmingen, waar de balans 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 net **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 **zes jaar gemeentelijke planning** en herbestemming naar open ruimte in totale oppervlakte **gelijk staat aan één Vlaams planningsinitiatief**[4], zoals de herbestemming van de watergevoelige openruimtegebieden (WORG's). Dit betekent echter niet persé 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.**

3.2.3 RUP's woonzonering

3.2.3.1 Welke soort RUP's bedoelen we met RUP's woonzonering



Figuur 67: conceptuele voorstelling van RUP's woonzonering

De **RUP's woonzonering** verduidelijken voor het gehele of het grootste deel van een gemeentelijk grondgebied of een aantal gemeenten tezamen, in welke delen van het woongebied verhogen van het ruimtelijk rendement in het woongebied een beleidsdoelstelling is of net moet worden vermeden. We troffen drie types aan:

- RUP's die alle of het grootste deel van de woongebieden behandelen en hierin differentiëren
- RUP's die over het hele grondgebied zones voor ruimtelijk rendement afbakenen: afbakeningen van de woonkernen, afbakening van de centra, afbakeningen van zones voor meergezinswoningen, afbakening van zones voor hoger bouwen,...
- RUP's die de zones afbakenen waar ruimtelijk rendement wordt beperkt of verboden, met bijbehorende voorschriften: zoals RUP's voor de woonfragmenten, woonparken, RUP's voor zonevreemde woningen,...

3.2.3.2 Selectieproces RUP's woonzonering

Technisch

Om RUP's op te sporen die thematisch zoneren werd opnieuw vertrokken van de volgende datasets:
DSI - Gemeentelijke RUP - Contouren
DSI - Provinciale RUP – Contouren

De volgende methode werd gehanteerd:

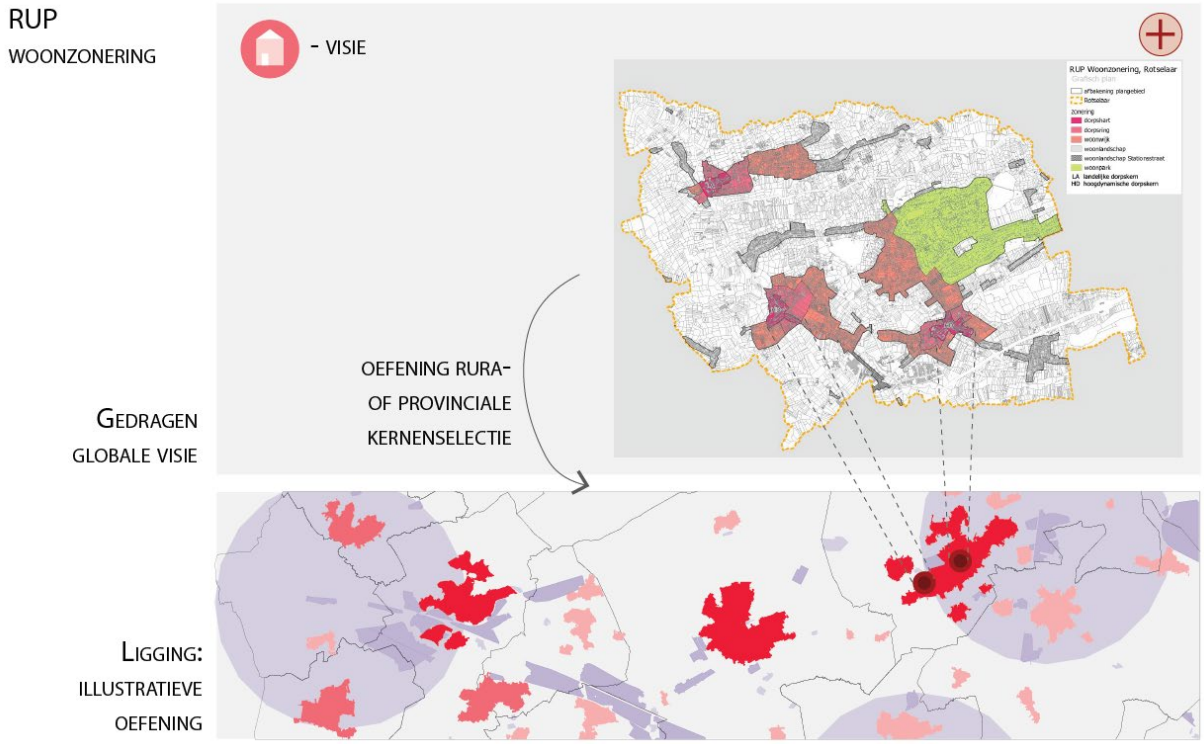
I. Selectie van RUP's: RUP's met niet-herbestemde oppervlakken binnen woongebieden werden geselecteerd.

II. Trefwoordanalyse: Vervolgens werdeen trefwoordanalyse uitgevoerd op de titel en de beknoptentoelichting van de geselecteerde RUP's. Hierbij werden de volgende trefwoorden gezocht die indicatief zijn voor woonzoneringen of specifieke woonwensen:
   - Woongebieden
   - Woon-
   - Wonen
   - (Woon- of dorps-)kernen
   - Meergezinswonen
   - Woonlagen
   - Hoger bouwen
   - Kernversterking
   - Linten
   - Woonfragmenten
   - Woonkorrels
   - Afbakening/afbakenen

   Deze trefwoorden werden gebruikt om te filteren of de RUP's relevant zijn voor de groep 'gemeentebrede of thematische woonzoneringen'.

III. Manuele controle: RUP's die niet aan de bovenstaande criteria voldoen, worden onderworpen aan een handmatige controle. Tijdens deze controle werd nagegaan of de RUP's alsnog deel uitmaken van deze groep.

3.2.3.3 Beoordelingskader RUP's woonzonering



Figuur 68: situering van woonzonerings-RUP's schematisch voorgesteld

De **RUP's woonzonering werden in principe gunstig beoordeeld**. Het feit dat een provincie of gemeente voor het gehele grondgebied een weloverwogen visie ontwikkelt naar welke delen van het woongebied het ruimtelijk rendement te sturen, werd beschouwd als conform de bouwshift-gedachte.

Deze gunstige beoordeling kon echter genuanceerd worden indien op de ruimtelijke keuzes m.b.t. de afbakening van of voorschriften voor versterken of afremmen van ruimtelijk rendement werden gegeven die op tegenstrijd met de bouwshift-principes wijzen. We namen de adviezen op de ontwerpversie mee vanuit het DOMG en vanuit de provincie die ernstig inhoudelijk voorbehoud formuleerden en waaraan geen substantieel gevolg werd gegeven bij de definitieve vaststelling. Aangezien dit maar zelden voorkomt, werd dit gewoon ter info meegegeven.

Woonzonerings-RUP, hetzij: - **Zonering alle woongebieden** - **Aanduiden woongebieden voor rendementsverhoging** - **Aanduiding woongebieden 'geen ruimtelijk rendement'**	**Ondersteunen de hogere overheden de principes van het RUP?**
Geen beoordeling 'onverenigbaar' in advies over aard en inhoud zonering vanwege DOMG of provincie	positief
Beoordeling 'onverenigbaar' in advies over aard en inhoud zonering vanwege ofwel DOMG ofwel provincie > geen fundamentele aanpassingen; Gunstig advies andere partij, of met details in de voorwaarden	neutraal
Beoordeling 'onverenigbaar' in beide adviezen DOMG en provincie over aard en inhoud zonering > geen fundamentele aanpassingen;	negatief

Er werd gekozen om **voor de woonzonerings-RUP's geen kwantitatieve beoordeling op ligging van de verschillende zones** uit te voeren. Immers, vele categorieën zones uit de zonerings-RUP's zouden moeten worden vergeleken met de drie categorieën van de RURA-kernen. Hierbij zou telkens moeten uitgeklaard worden welke categorie uit het woonzonerings-RUP al/niet correspondeert met een ligging binnen of buiten een bepaald niveau van RURA-kern. De woonzonerings-RUP's komen tot stand op basis van heel wat terreinkennis terwijl de procedures voor afbakening en categorisering van de RURA-kernen met slechts een beperkt aantal criteria, beschikbaar in datalagen op Vlaams niveau, kunnen rekening houden. Afwijkende afbakeningen kunnen dus niet zomaar als 'niet conform de bouwshift' worden beoordeeld.

We selecteerden daarom **een tweetal woonzonerings-RUP's voor een illustratieve oefening**:

- Hoe verhouden de selecties van zones in het RUP zich ten aanzien van de selecties van kernen in het provinciaal beleidsplan ruimte (laatst beschikbare versie, of PRS)
- Hoe overlappen de zones van het woonzonerings-RUP met de RURA-kernen, en welke lessen kunnen we uit deze vergelijking trekken?

zone voor wel/geen RR[24] versus RURA-kernen	kernversterking op de juiste plaats ?
Indien de gemeente RURA-kernen bevat van regionaal of verstedelijkt niveau, vallen de zones van het woonzoneringsplan met de hoogste verdichtingspotenties binnen die kernen?	inhoudelijke omschrijving
Voorziet het RUP zones voor RR buiten de RURA-kernen?	inhoudelijke omschrijving
Voorziet het RUP zones 'geen RR' in de RURA-kernen; en zo ja van welk niveau ?	inhoudelijke omschrijving

selecties voor wel/geen ruimtelijk rendement versus provinciale kernencategorisering	kernversterking op de juiste plaats ?
komt de hiërarchie van kernen met de hoogste verdichtingspotenties overeen met de hiërarchie van provinciale kernenselectie?	conformiteit wordt inhoudelijk besproken

3.2.3.4 Resultaten RUP's woonzonering

Provincie	WZR_Them	IK	Projectzones
Antwerpen	4	9	10
Vlaams-Brabant	7 + 2 PRUP	19	11
West-Vlaanderen	3	11	23
Oost-Vlaanderen	1	5	12
Limburg	0	6	8
Vlaanderen	15 + 2 PRUP	50	64

Figuur 69: tabel met de aantallen RUP's, waarvan de eerste kolom aangeeft hoeveel RUP's er zijn die thematisch zoneren

[24]RR = ruimtelijk rendement: toelaten meergezinswonen, binnengebieden zijn aansnijdbaar, verkavelen langs de straat mag smaller dan de bestaande kavelbreedtes of voor smallere eengezinswoningen,...

Van de RUP's met thematische woonzonering werd ook nagekeken of ze ongunstig werden geadviseerd door Departement Omgeving, Deputatie of beide, of voorwaardelijk gunstig met voorwaarden die een verregaand inhoudelijke aanpassing vereisten omtrent de mogelijkheden voor dichtheden in woongebied in verschillende zones. In die gevallen werd nagekeken of aan deze ongustige adviezen of strenge inhoudelijke voorwaarden gevolg werd gegeven. Met volgend resultaat:

- **9** van de gemeentelijke thematische woonzonerings-RUP's werden **inhoudelijk gunstig** geadviseerd[25] of werden aangepast aan de eerder beperkte opmerkingen;
- **1** RUP voor zonevreemde woningen[26] werd door zowel provincie als Vlaanderen **geschorst**; het werd vervolgens wel voldoende aangepast zodat beide partijen lieten weten geen inhoudelijke bemerkingen meer te willen formuleren.
- **2** RUP's voor zonevreemde woningen[27] kregen **ongunstige en/of zeer strikt voorwaardelijke** adviezen; uit de online beschikbare info is niet te vinden in welke mate ze werden aangepast aan de opmerkingen.
- **1** RUP kernen[28] kreeg een **advies met voorbehoud** vanwege het Departement Omgeving omwille van de te beperkte verdichtingsmogelijkheden, (maar gunstig vanwege de provincie); uit de online beschikbare info is niet te vinden in hoeverre de wijzigingen aan het voorbehoud tegemoet komen
- Van **2** RUP's kon uit de online informatie **niets worden afgeleid** over de aard van de adviezen, noch de mate waarin deze adviezen aanleiding gaf tot aanpassingen

Interessant is dat met de woonzonerings-RUP's[29] die kernen of alle woongebied behandelen, 5 gemeentelijke gezoneerde verordeningen samensporen, die de invulling van de verschillende zones verder detailleren.

3.2.3.5 Lessen en illustratieve oefening RUP's woonzonering

Van twee RUP's woonzonering werd onderzocht hoe ze zich verhouden tot selectie en afbakeningen van kernen. We deden een dubbele oefening:

Vergelijking van de opties voor te versterken zones met de provinciale kernenselectie
Vergelijking van de zonering met de Vlaamse kernenafbakening die gebruikt wordt in het Ruimterapport thema bouwshift, de RURA-kernen.

Illustratieve oefening PRUP woonkernen HORIZON+

Het PRUP woonkernen HORIZON+ werd opgemaakt door de provincie Vlaams-Brabant op vraag van en via een delegatie van planningsbevoegdheid vanwege drie gemeenten uit het Strategisch Project HORIZON+ (Tervuren, Overijse en Sint-Genesius-Rode). Het deelt het volledige grondgebied van de gemeenten dat bestemd is voor wonen[30] onder, in verschillende categorieën. Aan elke categorie werden principiële voorschriften gekoppeld m.b.t. het al dan niet in acht nemen van verhoogd ruimtelijk rendement als doelstelling bij de vergunningverlening m.b.t. woningtypes, dichtheden,... De drie gemeenten maakten (of maken begin 2025 nog) een verordening met meer inrichtingsbepalingen, gekoppeld aan de zonering van het PRUP.

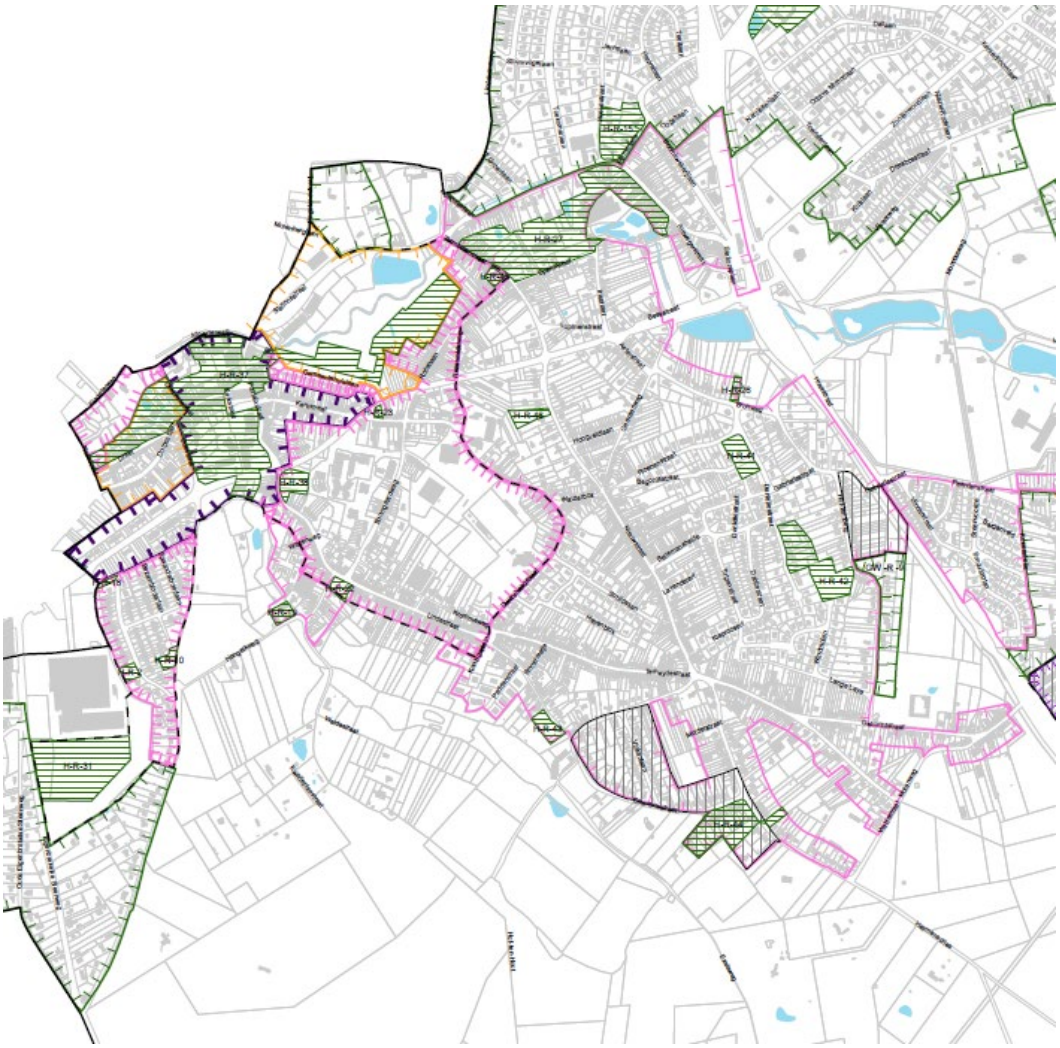
[25] Dit wil niet zeggen dat ze onvoorwaardelijk gunstig waren, maar de opmerkingen hadden betrekking op eerder detaillistische of vormelijke aspecten die niets te maken hebben met verhoogd of beperkt ruimtelijk rendement
[26] Lennik, RUP zonevreemde woningen in kwetsbaar gebied
[27] Alveringem, RUP woonkorrels en woonuitlopers; Brakel RUP zonevreemde woningen
[28] Herselt, RUP woonkernen
[29] met name in Holsbeek, Rotselaar, Oostrozebeke en het PRUP HORIZON (gemeenten Tervuren en Overijse). Ook in Hulshout en Zaventem, waar de kernafbakeningen in verschillende gelijktijdige RUP's werden opgenomen, werden de RUP's trouwens gecombineerd met gezoneerde verordeningen
[30] Met uitzondering van de meeste nog niet gerealiseerde woonuitbreidingsgebieden en met inclusie van consistent en coherent ontwikkelde delen van de reservegebieden voor woonwijken (die als basisbestemming een agrarische bestemming hebben).

Er werd gekozen voor een PRUP om de consistentie tussen de drie gemeenten te bewaken, maar de afbakeningen van de zones gebeurden in zeer nauw overleg met de delegerende gemeenten terwijl de provincie eerder een globaal superviserende rol opnam.

De categorieën waarin het volledig voor wonen bestemde gebied werd onderverdeeld zijn:

Figuur 70a: Legende bij het grafisch plan PRUP woonkernen HORIZON+

Het PRUP is voor het overgrote deel een overdruk-RUP over gewestplan. Het voerde slechts minimale herbestemmingen door binnen verschillende wooncategorieën, met name fragmenten woonpark en landelijk woongebied die in het PRUP werden opgenomen in zones met andere ontwikkelingsperspectieven. Wel werd het PRUP aangegrepen om duizenden verkavelingen te evalueren en grotendeels op te heffen, en waar mogelijk ook de BPA's op te heffen.



Figuur 70b: Uitsnede uit deelplan Sint-Genesius-Rode met focus op Rode-dorp

Conformiteit met de provinciale kernenselectie
Het PRUP werd opgemaakt in een periode waarin het provinciale Beleidsplan Ruimte BRVB in procedure was, waarbij de RUP-stappen (voorontwerp – ontwerp – definitief) steeds kort volgden op die van het BRVB. Het PRUP is dan ook volledig conform met de opties die het ontwerp van BRVB voor de kernenselectie vooropstelden. In de loop van de procedure BRVB werd de naamgeving van de categorieën van kernen nog gewijzigd, maar de opties die eraan verbonden zijn en de toewijzing van kernen aan categorieën bleef consistent met het PRUP. De beslissing in de laatste fase BRVB om de kernencategorisering slechts als voorstel mee te nemen, leidde niet tot PRUP-aanpassingen.

Kernenselectie BRVB versus aanduiding van centrumzone van de kern in het PRUP:

Gemeente en kern	Categorie (voorstel) in BRVB	Kernafbakening en toewijzing centrum kern aan
Tervuren	Strategische dorpskern	Kern en hoogdynamisch centrum
Duisburg	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
Vossem	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
Moorsel	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
Overijse		
Overijse	Strategische dorpskern	Kern en Hoogdynamisch centrum
Jezus-Eik	Strategische dorpskern	Kern en Hoogdynamisch centrum
Maleizen	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
Tombeek	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
Terlanen	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
Sint-Genesius-Rode		
Rode-dorp	Strategische dorpskern	Kern en Hoogdynamisch centrum
Middenhut	Strategische dorpskern	Kern en Hoogdynamisch centrum
Den Hoek	Landelijke dorpskern	Kern en dorpshart
		kern Tenbroek[31]

Figuur 71: indeling van kernen volgens 'hogere' kernenselecties

De strikt aangehouden conformiteit tussen BRVB en PRUP uit zich in volgend voorbeeld. De kern Middenhut (Sint-Genesius-Rode) is volgens het BRVB een strategische dorpskern maar ligt volgens het gewestplan volledig in woongebied. In het dorpshart lagen weliswaar enkele BPA's die een dichtere structuur toelieten. Conform het BRVB werd voor Middenhut een zone 'hoogdynamische kern' ingetekend die de bestaande centrumzone behelst en lichtjes uitbreidt langs de steenweg. De rest van Middenhut is geheel opgenomen in 'groene woonwijk'. De te verdichten strategische dorpskern is ruimtelijk minimaal maar aanwezig.

Verhouding met de RURA-kernen
De afwijkingen tussen de keuzes in het PRUP en de RURA-kernen is zeer groot te noemen.

Dit heeft om te beginnen te maken met **verschillen in basisopties: welke en hoeveel kernen worden beschouwd als 'van hogere categorie' of 'kleine kern'**? In de rand rond Brussel worden zeer

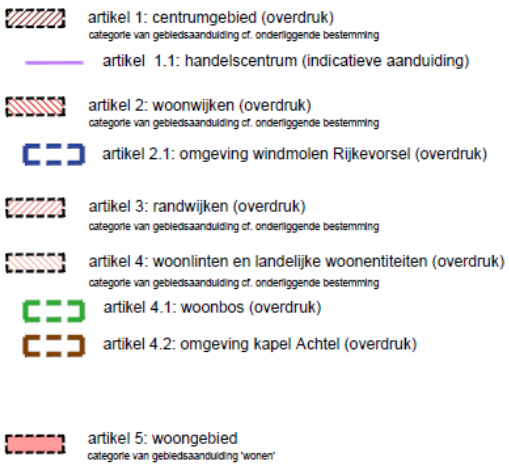
[31] Tegen Alsemberg (Beersel) werd een stuk kern afgebakend, waarvoor reeds een RUP werd opgemaakt. Hieraan werd geen verdere invulling gegeven. Het gaat over een stuk kern dat deels op Beersel, deels op Sint-Genesius-Rode gelegen is

ruime gebieden toegewezen aan de hoofdcategorie ‘verstedelijkte kern’, vaak gebieden die verschillende dorpscentra bevatten. Zo wordt het geheel van Rode-dorp en Alsemberg (Beersel) in een verstedelijkte dorpskern opgenomen en waaiert deze uit tot de oostzijde van de spoorweg tot Den Hoek en ver in de woonparken van Middenhut. In andere gemeenten vinden we dan weer niet eens een regionale kern terug, alhoewel er toch sterke concentraties van voorzieningen te vinden zijn. Overijse-centrum wordt gecategoriseerd als kleine dorpskern van het landelijke type, op hetzelfde niveau als stukken verkaveling die niet eens een historische basis hebben. In de RURA-kernen zijn ‘kernen’ onderscheiden die lokaal enkel als onderdeel van de verspreid gelegen verkavelingen worden herkend. Zo bv. in Overijse, waar twee grote stukken woonpark tussen centrum Jezus-Eik en centrum Overijse als kernen zijn aangeduid die van hetzelfde niveau zouden zijn als die beide centra. Idem ten zuiden van centrum Overijse: naast de kern van Maleizen zijn twee vlekken verkaveling meegenomen. Het historisch dorp van Terlanen blijkt dan weer niet als kern te worden beschouwd. Enkel voor gemeente Tervuren lijkt de categorisering van kernen in het BRVB ongeveer consistent met de aanduiding van kernen in het RURA-rapport bouwshift.
Daarnaast zijn er sterke verschillen in keuzes van het PRUP – waar ruimtelijk rendement en waar niet – versus de **afbakening** van de verschillende categorieën RURA-kernen. Naast het aanduiden van verkavelingen als kern, hierboven al vermeld, zijn de afgebakende kernen soms ook heel ruim. In het voorbeeld van Vossem (Tervuren) is dit nog begrijpelijk, omdat hier een stuk eerder verstedelijkte steenweg is meegenomen. Maar het voorbeeld van Rode-dorp (Sint-Genesius-Rode) is bevreemdend. Hier zijn hele stukken woonpark rond Rode-dorp als ‘verstedelijkte kern’ beschouwd terwijl het toch eerder compacte en goed uitgeruste centrum van Middenhut op niveau van ‘kleine dorpskern’ wordt gezet.

De oefening toont aan dat lokale correctie ter herinterpretatie van de GIS-matige oefening van de kernafbakeningen gebruikt in het RURA-rapport, onontbeerlijk is.

Illustratieve oefening RUP Woonomgevingen Rijkevorsel

Het RUP Woonomgevingen is zeer gelijkaardig opgevat als dat van HORIZON, maar dan opgemaakt voor het woongebied van één gemeente. Het deelt via overdrukken op het gewestplan alle woongebied in, in categorieën. (De herbestemmingen van woonuitbreidings- naar woongebied zijn louter bevestiging van de reeds gerealiseerde stukken WUG.) Ook dit RUP werd aangegrepen om op grote schaal ouder verkavelingsvergunningen op te heffen.

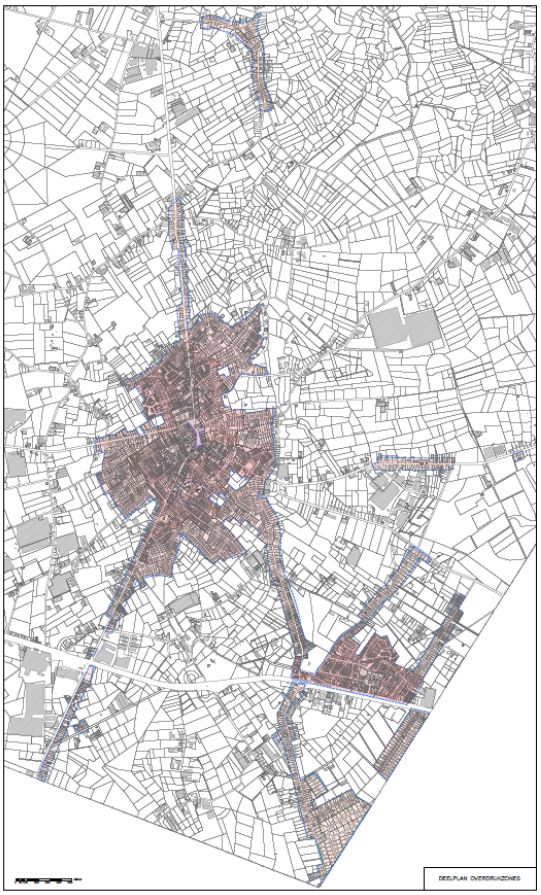


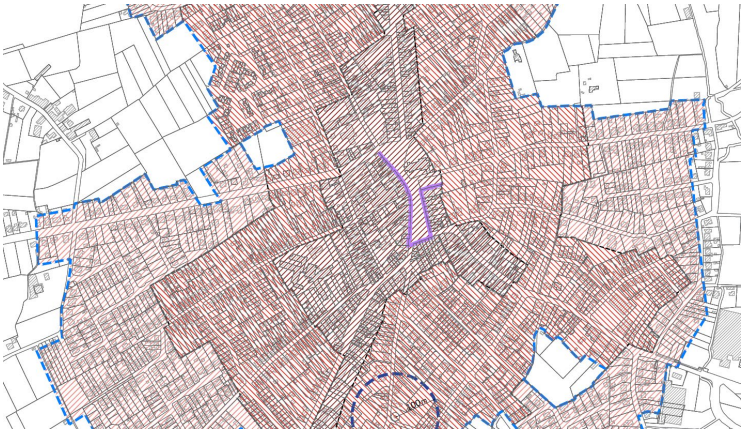
Figuur 72a: Legende grafisch plan RUP woonomgevingen Rijkevorsel

Het RUP voorziet 2 ‘centrumzones’: één in kern Rijkevorsel en een kleintje in deelkern Sint-Jozef. Rond de centrumzone Rijkevorsel komt een gebied met ‘woonwijken’, daarrond ‘randwijken’. In Sint-Jozef wordt de kleine centrumzone omgeven door ‘randwijken. Rond beide kernen en hier en daar verspreid zijn ‘woonlinten en landelijke woonentiteiten’ voorzien. Achtel in het noorden van de gemeente wordt als lint aangeduid.

De voorschriften van het RUP regelen in deze zones de toegelaten woonontwikkeling (toelaatbaarheid van meergezinswoningen-tweegezinswoningen-eengezinswoningen, een vork van woondichtheden,

gesloten tot open verband, bouwlagen, enkel principes m.b.t. verkavelen) en enkele randvoorwaarden bij niet-woonfuncties. Het voorziet mogelijkheden om te werken met een soort projectzones. De mogelijkheden zijn conform de principes van kernversterking: dichter in centrum tot zeer beperkend in de woonlinten.





Figuur 72b: grafisch plan deel overdrukken en zoom op centrum Rijkevorsel

<u>Conformiteit met de provinciale kernenselectie</u>

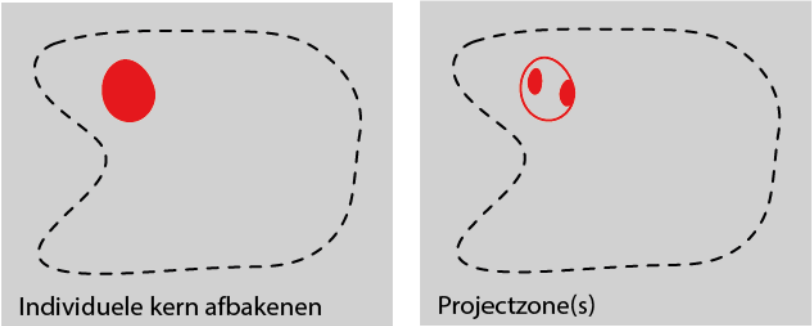
Het provinciaal beleidsplan ruimte benoemt in Rijkevorsel drie kernen, naast Rijkevorsel en Sint-Jozef dus ook Achtel. Echter, Rijkevorsel en Sint-Jozef worden expliciet geselecteerd als dorpskern door de provincie (de 'laagste' categorie door de provincie geselecteerd). Achtel komt volgens het PRB-A in de groep van 'kleine dorpskernen en overige wooncluster' waarvoor de provincie de selecties overlaat aan de gemeenten. Het PRUP lijkt **qua kernselecties en zoneringen conform het provinciale beleid**. Enkel m.b.t. de potenties voor verweving van niet-woonfuncties vroeg de provincie om de voorwaarden minder streng te maken.

<u>Verhouding met de RURA-kernen</u>

In de RURA-kernen is Rijkevorsel afgebakend en aangeduid als regionale kern; Sint-Jozelf als kleine dorpskern. Achelt is niet als kleine dorpskern aangeduid. Het RUP lijkt goed in overeenstemming te zijn met deze afbakening en classificatie, met een sterkere beoogde kernversterking voor Rijkevorsel dan voor Sint-Jozef. De afbakeningen van de RURA-kernen komen ook in grote lijnen overeen met de zones die het RUP als centrumzone, woonwijk of randwijk aanduidt, alhoewel er hier en daar wat kleinere verschillen zijn. In tegenstelling tot het vorige voorbeeld lijkt de kaart met **RURA-kernen voor dit soort gemeente een goed ruw toetskader** te zijn, mits er ruimte is voor lokale interpretatie van afbakeningen.

3.2.4 RUP's afbakeningen individuele woonkernen of centra of RUP's met indicaties voor kernversterking

3.2.4.1 Welke soort RUP's bedoelen we



Figuur 73: conceptuele voorstelling van RUP's die kernen afbakenen of rendement sturen naar specifieke zones

Met deze categorie bedoelen we **RUP's die (grotendeels) in het woongebied zijn gelegen** en (één of beide van toepassing):

- een kern of dorpscentrum afbakenen met (vermoeden van) indicaties dat dit de zone is waar ruimtelijk rendement meer aangewezen is dan erbuiten
- Bestemmings- of overdrukzones bevatten met naamgeving die erop wijst dat dit een zones is voor het verhogen van het ruimtelijk rendement

3.2.4.2 Selectieproces

RUP's afbakening kernen of centra

Technisch

Om RUP's op te sporen die individuele kernen of centra afbakenen werd opnieuw vertrokken van de volgende datasets:

DSI - Gemeentelijke RUP - Contouren
DSI - Provinciale RUP – Contouren

De volgende methode gehanteerd:

I. Selectie van RUP's: RUP's met niet-herbestemde oppervlakken binnen woongebieden werden geselecteerd.

II. Trefwoordanalyse: Vervolgens werd een trefwoordanalyse uitgevoerd op de titel en de beknopte toelichting van de geselecteerde RUP's. Hierbij werden de volgende sleuteltermen (trefwoorden) gezocht die indicatief zijn voor individuele woonkernen of centra:
   - Woonkern
   - Kern
   - Hart
   - Dorpshart
   - Centrum
   - Binnenstad

Deze trefwoorden werden gebruikt om te filteren of de RUP's relevant zijn voor de groep individuele woonkernen of centra.

III. Aanvullend werd een lijst opgemaakt van alle kernen zoals geselecteerd in de provinciale ruimtelijke beleidsplannen, voor West- en Oost-Vlaanderen werd gebruik gemaakt van de lijsten met kernen van het ontwerp-PBR West-Vlaanderen en het ingetrokken ontwerp PBR Oost-Vlaanderen. Met een gelijkaardige trefwoordanalyse werd bekeken welke RUP's mogelijks nog afbakenings-RUP's voor kernen of centra inhielden.

IV. Manuele controle: RUP's die niet aan de bovenstaande criteria voldoen, worden onderworpen aan een handmatige controle. Tijdens deze controle wordt nagegaan of de RUP's alsnog deel uitmaken van deze groep en dus een afzonderlijke woonkern/centrum afbakenen.

RUP's met indicaties van specifieke zones voor kernversterking

Technisch

Om RUP's op te sporen die indicaties hebben van specifieke zones voor kernversterking werd opnieuw vertrokken van de volgende datasets:

DSI - Gemeentelijke RUP - Contouren
DSI - Provinciale RUP – Contouren

De volgende methode werd gebruikt:

I. Selectie van RUP's: RUP's met niet-herbestemde oppervlakken binnen woongebieden werden geselecteerd.

II. Trefwoordanalyse: Vervolgens werd een trefwoordanalyse uitgevoerd op de naamgeving van de zones in de voorschriften van de geselecteerde RUP's. Hierbij werden de volgende sleuteltermen (trefwoorden) gezocht die indicatief zijn voor specifieke verdichtingsintenties:
- Projectgebied / Projectzone / Projectsite
- Ontwikkelingsgebied / ontwikkelingszone / ontwikkelingssite
- Verdichtingszone / -gebied / -site
- Zone / gebied voor inbreiding
- Zone /gebied voor meergezinswonen / -woningen

III. Manuele controle: RUP's die niet aan de bovenstaande criteria voldoen, worden onderworpen aan een handmatige controle. Tijdens deze controle wordt nagegaan of de RUP's alsnog deel uitmaken van deze groep en dus een afzonderlijke woonkern/centrum afbakenen. Er werd bekeken welk van deze RUP's nog niet voorkwam in de voorgaande lijsten.

3.2.4.3 Geen beoordelingskader, wel situering

Deze RUP's werden enkel **geïnventariseerd**. Ze werden ook **gesitueerd** ten opzichte van de RURA-kernen: hoeveel RUP-contouren vallen binnen RURA-kernen van welk niveau. Voor de RUP's met enkel projectzones, werd de projectzone herleid tot een punt.

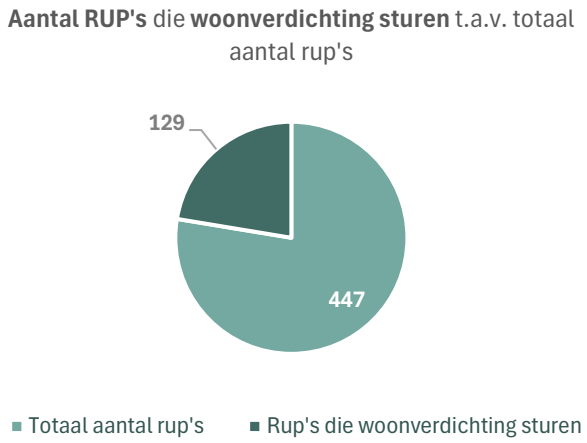
Figuur 74: conceptuele voorstelling van methode van situering

Deze RUP's kregen **geen inhoudelijke beoordeling noch kwantitatieve score**. Het vraagt immers heel wat concrete kennis om te beoordelen wat de impact is van de voorschriften in de praktijk. Is een RUP voor een dorpskern gericht op transformatie en wijziging van de bestaande toestand, of net erg behoudsgezind? Kan er in een projectzone veel meer gebouwd worden dan zonder het RUP mogelijk was? Een benoeming als 'projectzone' kan de meest uiteenlopende voorschriften inhouden. We kunnen dus niet veel afleiden uit hun ligging.

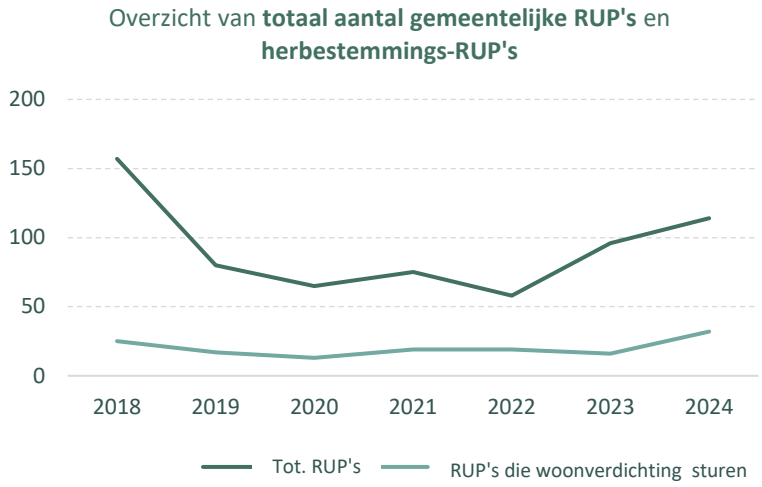
3.2.4.4 Resultaten RUP's afbakening individuele woonkernen of RUP's met projectzones

Inventarisatie en typering gemeentelijke RUP's die nagekeken werden op het sturen van verdichting

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

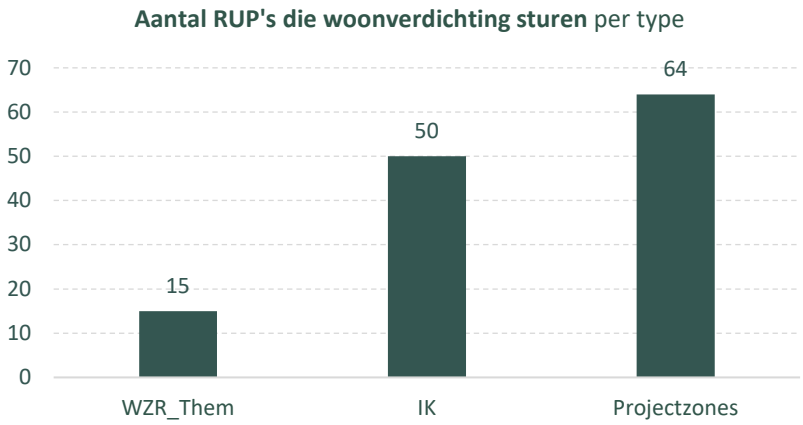


Figuur 76: lijndiagram dat aangeeft hoeveel gemeentelijke RUP’s er zijn die woonverdichting sturen t.a.v. de totale hoeveelheid gemeentelijke RUP’s doorheen de tijd

Bij het typeren van de RUP’s volgens de vooropgestelde types zien we dat naast de **15 RUP’s thematische woonzonerings-RUP’s, er sprake is van 50 RUP’s die 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	IK	Projectzones
Antwerpen	9	10
Vlaams-Brabant	19	11
West-Vlaanderen	11	23
Oost-Vlaanderen	5	12
Limburg	6	8
Vlaanderen	50	64

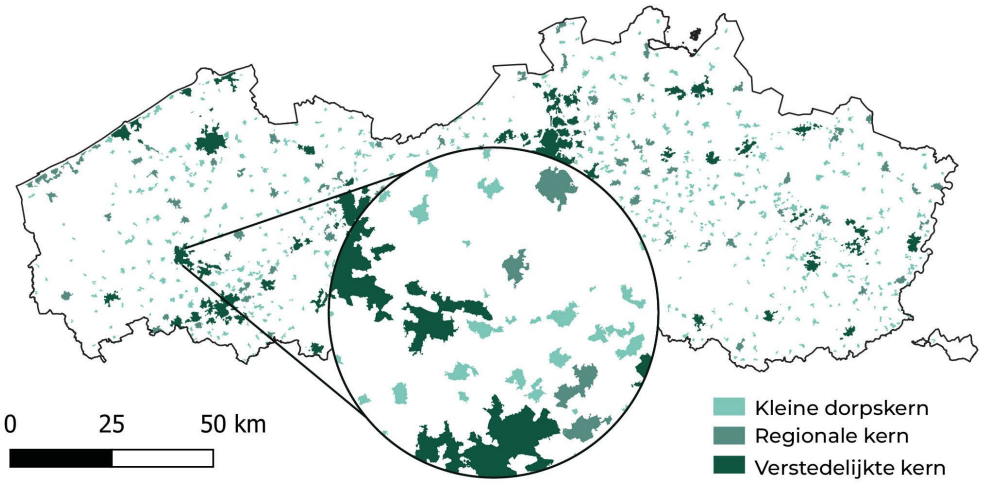
Figuur 77: tabel die de hoeveelheden van gemeentelijke RUP’s aangeeft die woonverdichting sturen per categorie



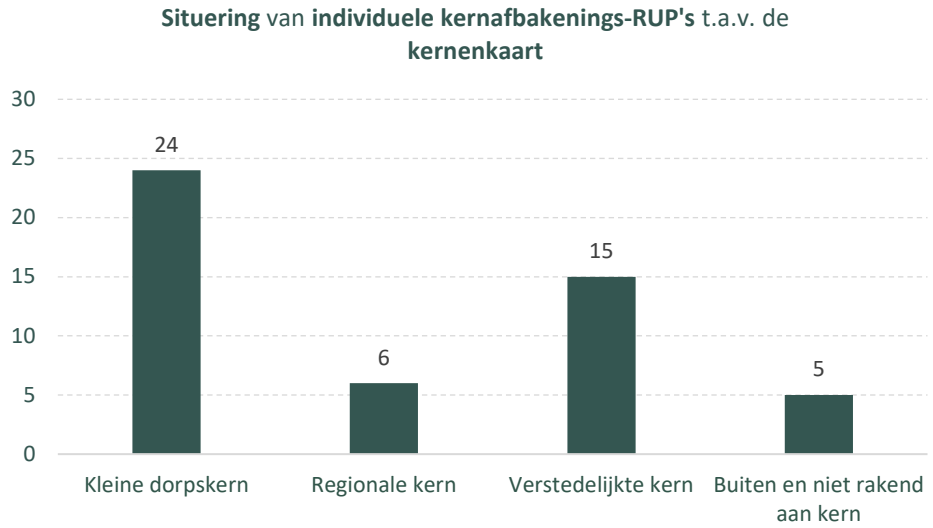
Figuur78: Staafdiagram van aantal RUP's die woongebied detailleren volgens type's: thematische woonzonering, individuele kernafbakening en RUP's met enkel projectzones

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 zich deze in hoge mate in Vlaams-Brabant, gevolgd door West-Vlaanderen en Antwerpen. Om de **afbakeningen van kernen door RUP's** te situeren, werd gebruikgemaakt van de kernenkaart.



Figuur 79: 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.

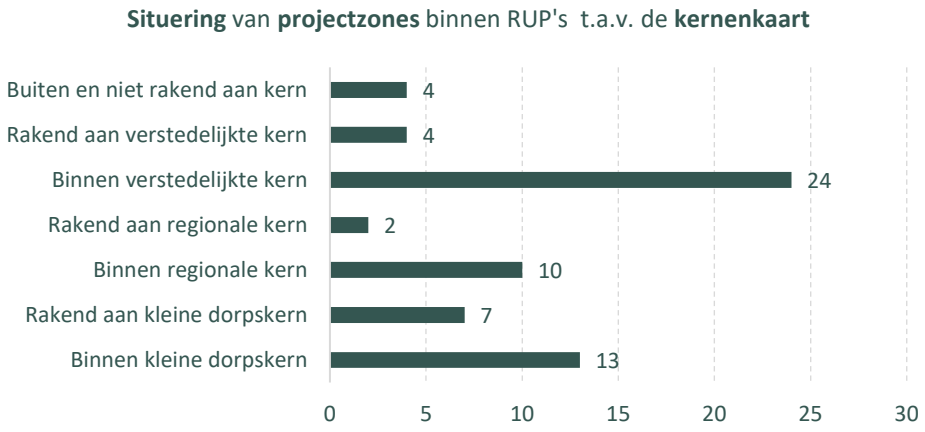


Figuur 80: staafdiagram van situering van individuele kernafbakenings-RUP's gesitueerd adhv de RURA-kernenkaart

Wat opvalt is dat ongeveer **de helft van de kernafbakenings-RUP's "kleine dorpskernen"** uit de RURA-kernenkaart afbakenen. Daarnaast zijn er 15 RUP's die verstedelijkte kernen 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. 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 81: 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.

3.2.5 De RUP's die economische zones verder detailleren

3.2.5.1 Welke RUP's bedoelen we?

In deze categorie zitten de overige **RUP's die grotendeels gelegen zijn binnen de economische gebiedscategorieën**, zonder dat ze zelf een herbestemming doorvoerden naar deze categorie.

3.2.5.2 Selectieproces voor RUP's die economische gebieden detailleren

Technisch

Om RUP's op te sporen die economische gebieden verder detailleren werd wederom vertrokken van volgende datasets:

DSI - Gemeentelijke RUP - Contouren
DSI - Provinciale RUP – Contouren

De volgende methode werd gebruikt:

I. Selectie van RUP's: RUP's met niet-herbestemde oppervlakken binnen economische gebieden

II. Manuele controle: de RUP's met niet-herbestemde oppervlakken binnen economische gebieden werden geverifieerd of deze werkelijk betrekking hebben op niet niet-herbestemd economisch gebied

3.2.5.3 Geen beoordelingskader, wel situering

Ook deze RUP's werden enkel **geïnventariseerd**. Ze werden ook **gesitueerd** ten opzichte van de RURA-kernen: hoeveel contouren vallen binnen RURA-kernen van welk niveau. Ze kregen **geen inhoudelijke beoordeling noch kwantitatieve score**. Het vraagt immers heel wat concrete kennis om te beoordelen wat de impact is van de voorschriften in de praktijk. Welke inrichtingsvoorschriften zijn gericht op transformatie en wijziging van de bestaande toestand, welke zijn net erg behoudsgezind? We kunnen dus niet veel afleiden uit hun ligging.

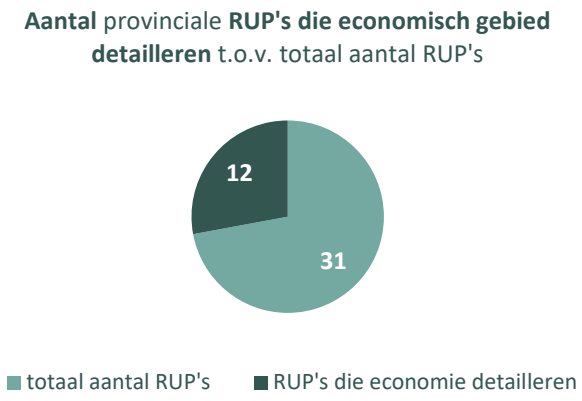
Voor de situering werden volgende klassen gehanteerd:

I. Situeren t.a.v. RURA-kernen
-> Buiten
-> Rakend (100m)
-> Binnen

II. Situeren t.a.v. composietkaart
-> Binnen
-> Rakend (500m)
-> Buiten

3.2.5.4 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.**

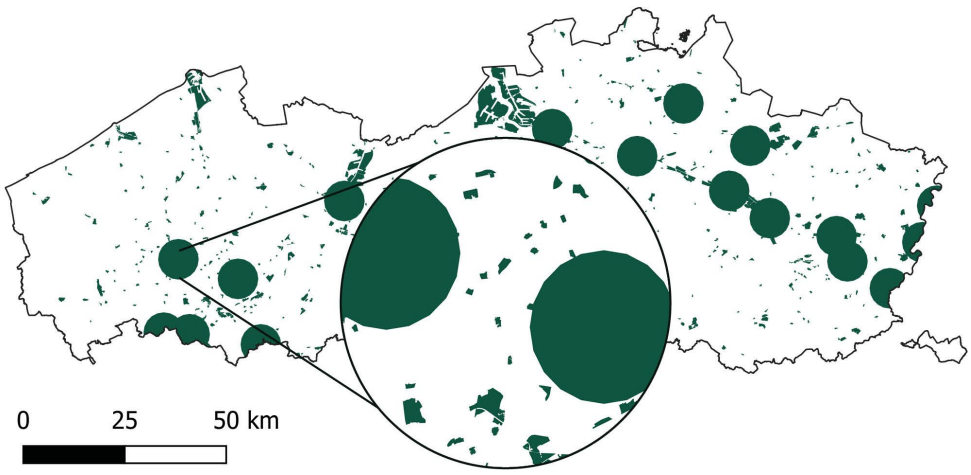


Figuur 82: cirkeldiagram van aantal provinciale RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren

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

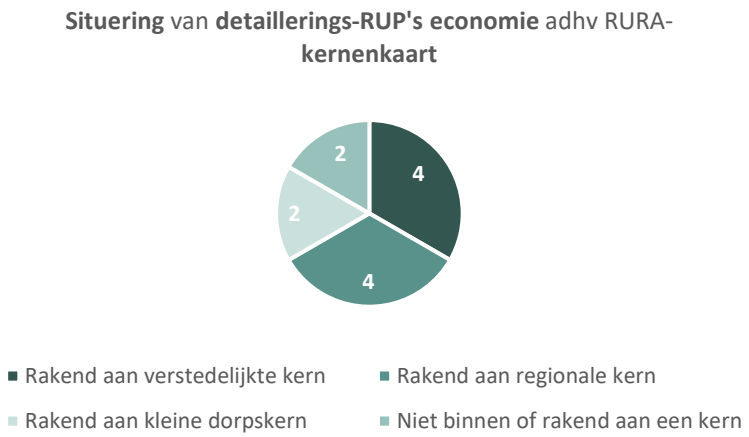
Figuur 83: tabel met hoeveelheden economische detaillerings-RUP's per provincie

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



Figuur 84: 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 vallen binnen de economische composietkaart, wat erop wijst dat de **provincies enkel inzetten op het detailleren van economisch goed gelegen plekken.**

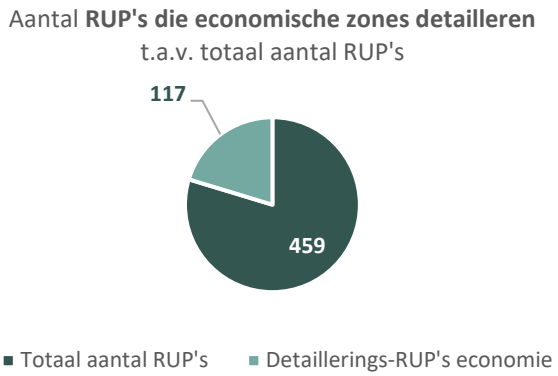


Figuur 85: cirkeldiagram van situering van detaillerings-RUP's economie adhv de RURA-kernenkaart

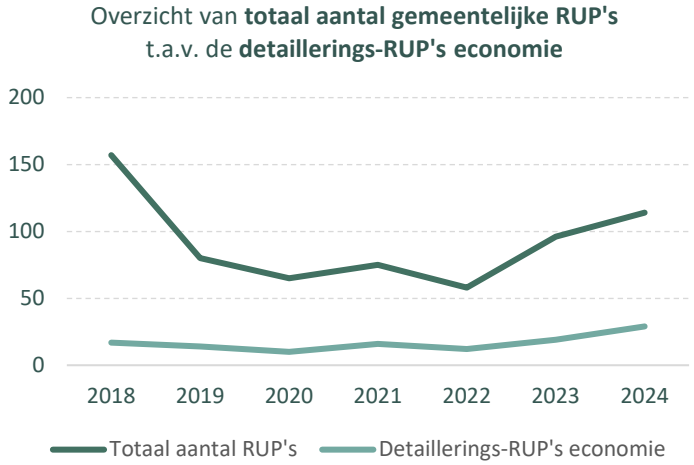
Uit de situering t.a.v. de kernenkaart blijkt het **gros van de economische zones te raken aan een kern, in hoofdzaak verstedelijkte of regionale kernen**. 2 detailleringRUP's raken niet aan een kern.

3.2.5.5 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



Figuur 86: cirkeldiagram van aantal gemeentelijke RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren

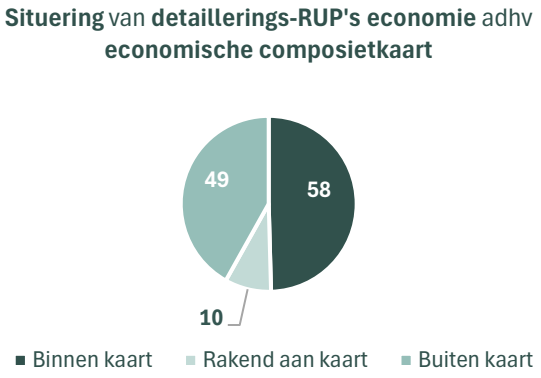


Figuur 87: lijndiagram van aantal gemeentelijke RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren t.a.v. totaal aantal gemeentelijke RUP's doorheen de tijd

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

Figuur 88: tabel van aantal gemeentelijke RUP's die bestaand economisch gebied verder inrichten en detailleren per provincie

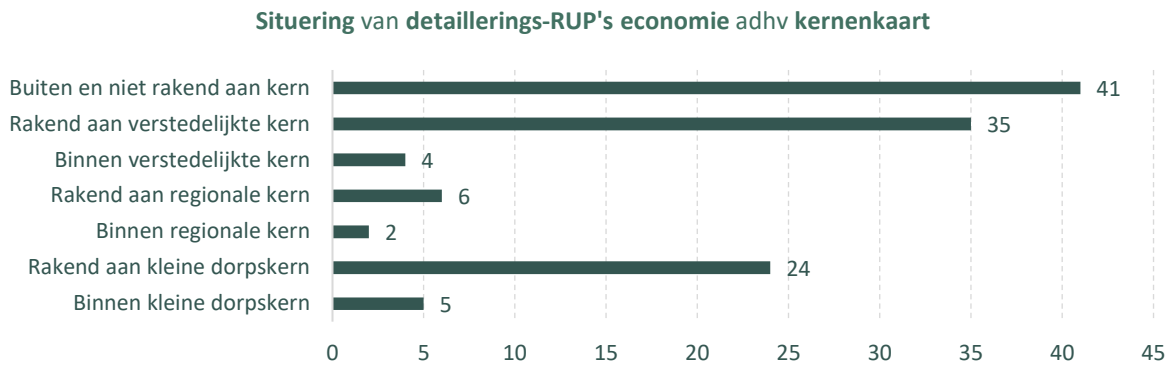
Om de ligging van de economische zones binnen de detaillerings-RUP's te situeren, werd in de eerste plaats gebruikgemaakt van de economische composietkaart. Deze gaf de volgende resultaten.



Figuur 89: 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 90: 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. 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**.

3.2.6 RUP's en aanverwante instrumenten

3.2.6.1 RUP's ten gevolge van een planologisch attest

Om de invloed van de planologische attesten op de bouwshift te kunnen inschatten, hebben we alle Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) die voortkomen uit een planologisch attest verzameld en geanalyseerd. Het doel was om zicht te krijgen op hoe deze procedure bijdraagt aan bestemmingswijzigingen leidend tot bijkomend ruimtebeslag, in het bijzonder de omzetting van zachte functies (zoals landbouw of open ruimte) naar economische functies.

Technisch

De selectie gebeurde door het screenen van alle beschikbare RUP's op het trefwoord 'planologisch attest', specifiek wanneer er sprake was van een bestemmingswijziging van een zachte functie naar economie. Deze RUP's werden vervolgens apart verzameld om de effecten van deze procedure te kunnen evalueren.

3.2.6.2 Rechten van voorkoop en onteigeningsplannen

Naast de RUP's zijn ook andere instrumenten in beeld gebracht die een invloed kunnen hebben op ruimtelijke ontwikkelingen en de bouwshift, namelijk de rechten van voorkoop (RVVK) en onteigeningsplannen (ONT). Deze instrumenten bepalen waar en hoe gronden kunnen worden verworven of ontwikkeld en vormen dus een belangrijk aanvullend kader.

Technisch

De gegevens over RVVK en ONT werden verzameld uit het DSI. Alle beschikbare datasets zijn samengebracht zodat deze instrumenten geïntegreerd konden worden in de analyse van de ruimtelijke ontwikkelingen.

3.3 DE PRINCIPIËLE AKKOORDEN EN VRIJGAVEBESLUITEN WOONRESERVEGEBIEDEN

3.3.1 Selectie van de PRIAK's en vrijgavebesluiten woonreservegebieden (WRG)

We namen in principe **twee soorten beslissingen mee uit de vastgelegde planperiode**:

- Definitieve vaststellingen door de Gemeenteraad tussen de inwerkingtreding van het decreet woonreservegebieden[32] en 22/10/2025 van vrijgavenbesluiten woonreservegebieden.
- Goedkeuringen van de Deputaties tussen 01.06.2018 en 31.12.2024 van principieel akkoorden over de aansnijding van woonreservegebieden (PRIAK's).

Ter info, om conclusies te kunnen trekken over een iets ruimere periode, werden ook de oudere PRIAK's sinds 30.11.2016 geïnventariseerd. Ook werd bekeken of er een geformaliseerde basis bestaat die de provincies hanteren om de PRIAK's te beoordelen.

Technisch

De inventarisatie van de PRIAK's gebeurde via volgende methode:

Op basis van een werkgroep met afgevaardigden van alle 5 provincies werden alle afgleverde en niet afgeleverde PRIAK's van de laatste jaren verzameld. Waar nog geen geodata beschikbaar was, werd op basis van de documenten en de beschikbare capakey's het perceel ingetekend in GIS voor verdere analyse.

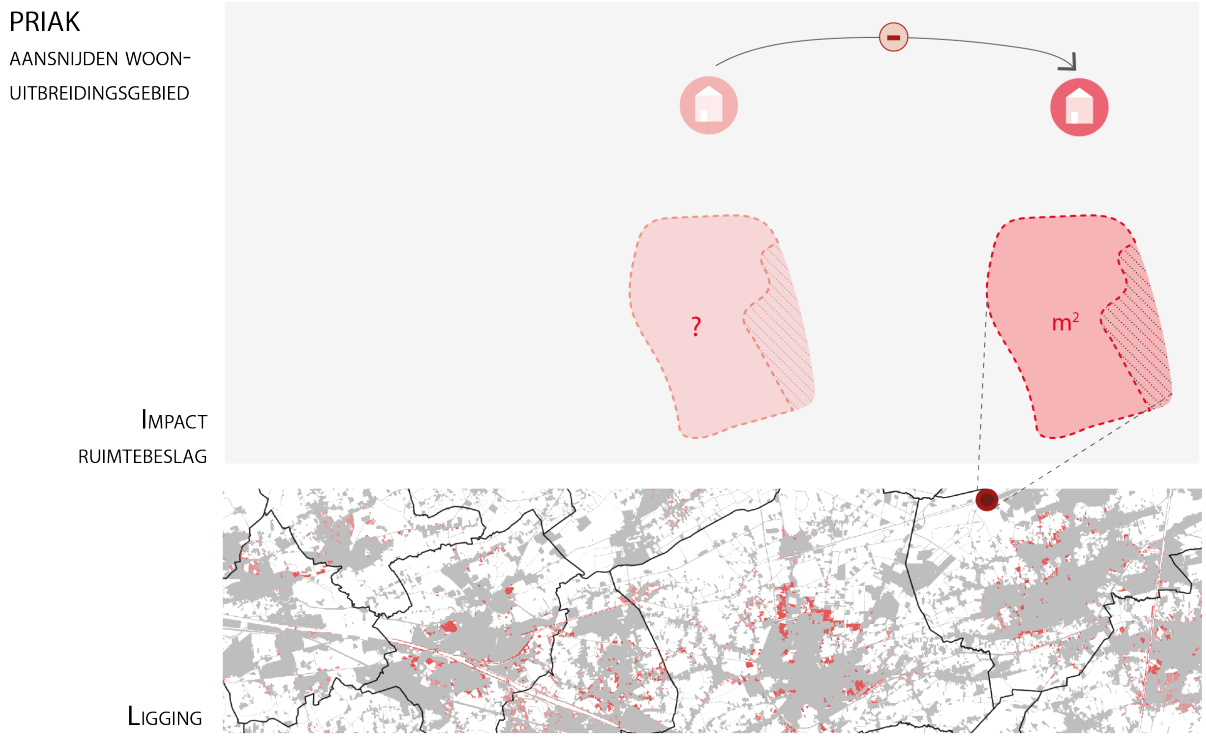
De vrijgavebesluiten van de woonreservegebieden zijn te vinden in DSI.

We inventariseerden alle besluiten. Voor de beoordeling hanteerden we weerom een ondergrens qua oppervlakte. Om de consistentie te bewaken met de beoordeling van de RUP's, hanteerden we niet het onderscheid tussen 'restpercelen' en overige PRIAK's, maar pasten we **dezelfde ondergrens van 0,25ha (2.500m²)** toe. Dit betekent dat de meeste dossiers 'restpercelen' wellicht uit de beoordeling zullen vallen.

3.3.2 Beoordelingskader PRIAK's en vrijgavebesluiten WRG

Het beoordelingskader voor de PRIAK's is zeer **gelijkaardig aan de beoordeling van RUP's die woonreservegebied omzetten in wonen**. De beoordeling gebeurde op basis van de effectief vrijgegeven en nog niet ontwikkelde oppervlakte (ruimtebeslag). Deze oppervlakte werd negatief gescoord. Afhankelijk van de ligging, werd deze negatieve score verhoogd of verlaagd.

[32] Decreet van 26 mei 2023 tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat de woonreservegebieden betreft



Figuur 91: conceptuele voorstelling van methode van situering en beoordeling van PRIAK's

De beoordeling gebeurde kwantitatief op de volgende wijze. We scoorden eerst (negatief) de oppervlakte van het gebied dat wordt vrijgegeven door het PRIAK (impact op het **ruimtebeslag**). De scores zijn dezelfde als de herbestemmings-RUP's die woonreservegebied omzetten naar wonen of economie.

oppervlakte WUG die effectief wordt vrijgegeven via PRIAK	Score ruimtebeslag
25 - 50 are	-1
0,5 - 1ha	-2
1 - 2,5ha	-3
2,5 - 4ha	-4
4 - 10ha	-5
> 10ha	-6

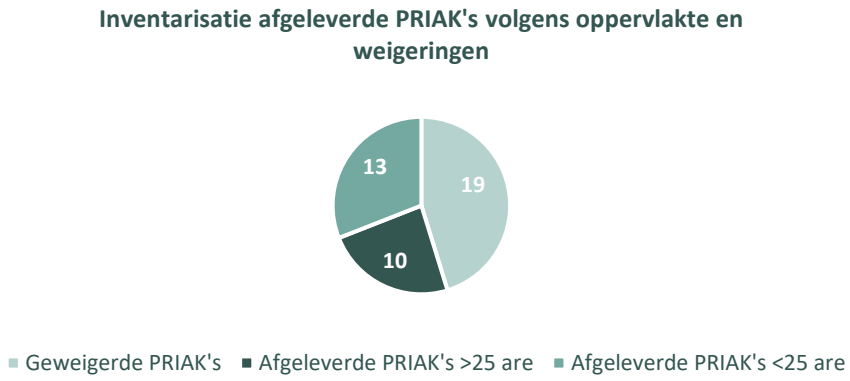
Vervolgens nuanceerden we deze negatieve scores op vlak van ligging en gebruikten hiervoor, net als bij de RUP's die WRG herbestemmen naar wonen, de "kansenkaart ruimtelijk uitbreiden".

Herbestemming **van een woonreservegebied** **naar categorie wonen, economie of harde functies die voorzieningen toelaten (recreatie, openbaar nut)**	**Kernversterking:** Score op de KKRU
negatief	de negatieve score op ruimtebeslag wordt verzwaard met 75%
onbepaald	de -score op ruimtebeslag wordt niet gewijzigd

positief	75% van de – score op ruimtebeslag wordt geneutraliseerd

3.3.3 Resultaten PRIAK's en vrijgavebesluiten WRG

Wat de PRIAK's 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.



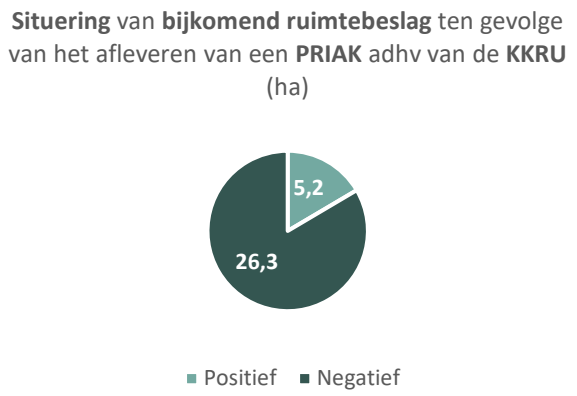
Figuur 92: cirkeldiagram met aantal geweigerde en afgeleverde PRIAK's, waarvan die laatste onderverdeeld in klassen van PRIAK's die meer dan 25 are netto vrijgeven en PRIAK's die minder dan 25 are vrijgeven

	WRG-W
Antwerpen	0
Aantal PRIAK's	0
Vlaams-Brabant	2,4
Aantal PRIAK's	4
West-Vlaanderen	12,4
Aantal PRIAK's	4
Oost-Vlaanderen	16,7
Aantal PRIAK's	2
Limburg	0
Aantal PRIAK's	0
Vlaanderen	31,5
Aantal PRIAK's	10

Figuur 93: hoeveelheden in hectares van vrijgegeven woonreservegebied door PRIAK's >25 are

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.

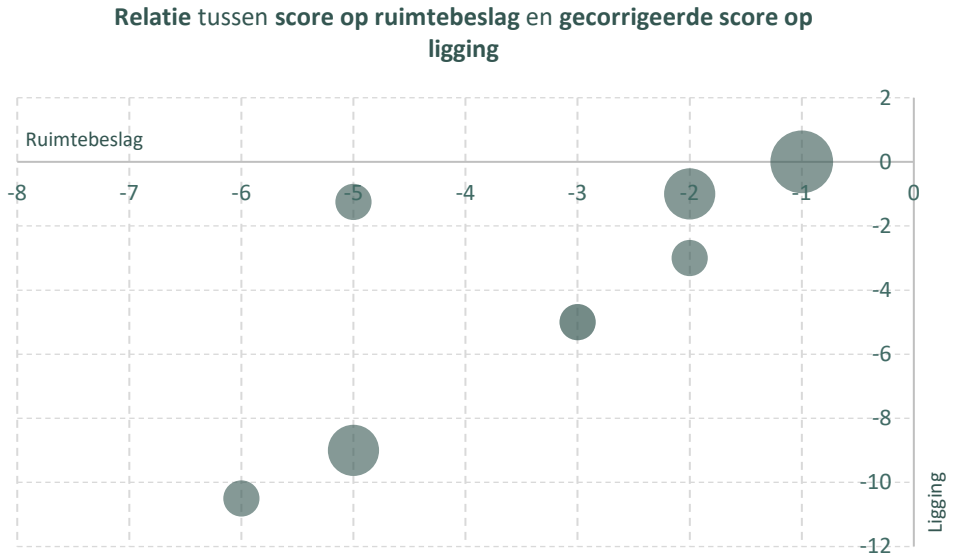
Om de ligging van de PRIAK's **ruimtelijk te situeren** wordt gebruikgemaakt van de kansenkaart ruimtelijk uitbreiden (KKRU).



Figuur 94: 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.

<u>De principieel akkoorden beoordeeld</u>



Figuur 95: 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

De beoordeling van de PRIAK's is telkens negatief, zowel in 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.**

Nuttig om weten is dat provincies **bij het beoordelen van de PRIAK's formeel goedgekeurde beleidsbeslissingen hanteerden**. Deze werden in kaart gebracht en worden besproken onder het hoofdstuk over de **BGO's en beleidsvisies**.

3.3.3.1 Beslissingen vrijgave woonreservegebieden

In 2025, 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 een halve hectare.

3.4 VERSNELDE HERZIENING/OPHEFFING VEROUDERDE VOORSCHRIFTEN

3.4.1 Selectie versnelde herziening/opheffing verouderde voorschriften

Art. 7.4.4/1 VCRO maakt een **soepelere wijziging van verouderde voorschriften van BPA's, APA's en inrichtingsvoorschriften van sommige gemeentelijke RUP's mogelijk**. Het gaat om inrichtingsvoorschriften die ruimtelijk rendement verhinderen, en de elementen die kunnen worden opgeheven of aangepast zijn inhoudelijk beperkt. Aanpassingen van kavelgroottes of aantal eenheden per kavel, bouwvolumes, voorwaarden omtrent daken, inrichting voortuinen, verhardingen,… komen in aanmerking. Openbaar groen, wegenis of recreatie mogen niet worden aangetast door de wijzigingen. Zowel oude plannen als recente RUP's kunnen worden aangepast. De procedure is aanzienlijk korter dan de klassieke procedure voor een RUP-wijziging.

Conform de algemene selectiecriteria uit hoofdstuk 2, nemen we alle dossiers mee die een definitieve goedkeuring kregen bij gemeenteraadsbesluit tussen 01.06.2018 en 31.12.2024.

Technisch

De herzieningen worden centraal verzameld binnen het DSI. Volgende dataset werd gebruikt:

DSI – Herziening of Opheffing Verouderde inrichtingsvoorschriften - Contouren

3.4.2 Beoordelingskader voor de procedures versnelde herziening/ophef

De dossiers zijn in principe gericht op een **verhoging van het (kwalitatief) ruimtelijk rendement** en worden **in principe positief** beoordeeld.

We keken, net zoals bij de woonzonerings-RUP's na of er echter **fundamentele inhoudelijke bezwaren zijn geformuleerd** (waaraan niet werd tegemoetgekomen in de definitief vastgestelde versie) vanwege het **DOMG of de provincie**, die erop wijzen dat het beoogde ruimtelijk rendement niet op een ruimtelijk verantwoorde plaats wordt doorgevoerd.

aanpassing voorschriften i.f.v. verhoogd ruimtelijk rendement	Ondersteunen de hogere overheden de ligging van het verhoogde RR?
Geen beoordeling 'onverenigbaar' in advies over aard en inhoud zonering vanwege DOMG of provincie	positief
Beoordeling 'onverenigbaar' in advies over aard en inhoud zonering vanwege ofwel DOMG ofwel provincie	Aanduiding aantal dossiers waarin dit voorkomt
Beoordeling 'onverenigbaar' in beide adviezen DOMG en provincie over aard en inhoud zonering	Aanduiding aantal dossiers waarin dit voorkomt

Afhankelijk van de bestemmingscategorie waarbinnen de aanpassing i.f.v. ruimtelijk rendement gebeurde hebben we ze ook **ruimtelijk gesitueerd:**

I. Procedures binnen woonbestemmingen: situering van de herziening t.a.v. de RURA-kernen

II. Procedures binnen economische bestemmingen: situering van de herziening ten aanzien van de composietkaart economie en de RURA-kernen

3.4.3 Resultaten procedures versnelde herziening of ophef verouderde voorschriften

Definitief goedgekeurde procedures aanpassing verouderde voorschriften i.f.v. rtl. rendement			
Totaal definitief goedgekeurde dossiers	26	Waarvan vernietigd RvState	1
* waarvan herziening voorschriften RUP	22	Waarvan vernietigd RvState	1
* waarvan herziening BPA	4		

Onderstaande lijst toont alle **relevante** herzieningen/opheffingen met daarbij de ruwe bestemmingen waarop ze betrekking hebben. We keken daarbij nauwkeuriger na of ze betrekking hadden op het wijzigen van de condities in of voor de zones die gericht zijn op wonen of gemengde functies, of op bedrijvigheid. De volgende **20 herzieningen hebben betrekking op rendement of kwaliteitsverbetering voor wonen, gemengde gebieden wonen/andere of economie.**

naam	Gemeente	Bestemming	inhoud
Herziening RUP Oostmeetstraat	Koekelare	Deel van kern: wonen en bedrijvigheid	de zeer hoge autoparkeernorm wordt verlaagd; een norm voor fietsenstallingen wordt toegevoegd
BPA Graaf Lodewijk - Herziening stedenbouwkundige voorschriften BPA Graaf Lodewijk - VCRO artikel 7.4.4/1	Borgloon	Wonen	zone voor sociale woningen open bebouwing wordt aangepast naar halfopen bebouwing; betere inrichtingsvoorschriften voor publiek groen en tuinzones
Centrumplein Dilsen	Dilsen-Stokkem	Wonen	bouwhoogte opgetrokken in aantal zones en dakvorm versoepeld
Gedeeltelijke herziening RUP De Markt	Koekelare	Wonen	de zeer hoge autoparkeernorm wordt verlaagd; een norm voor fietsenstallingen wordt toegevoegd
Herziening inrichtingsvoorschriften RUP Begijnendijk centrum	Begijnendijk	Volledige kern: hoofdzakelijk wonen, maar ook andere bestemmingen	verlagen parkeernorm; meergezinswoningen toelaten in een projectzone (waar sociale woningen komen); enkele details
Gedeeltelijke herziening RUP Stationsstraat uitbreiding	Koekelare	Wonen	de zeer hoge autoparkeernorm wordt verlaagd; een norm voor fietsenstallingen wordt toegevoegd
Herziening RUP Centrum	Bertem	Wonen	rendement verhogen in de kern (hoger, smallere kavels), wel zwaardere parkeervoorwaarden
BPA Centrum I & II - Herziening stedenbouwkundige voorschriften BPA Centrum - VCRO artikel 7.4.4/1 - zone 6 postkantoor (art.30) en projectsite P2 Kerkplein (art.14)	Nieuwerkerken	Wonen	twee zones van het BPA kennen een versoepeling van de bepaling over waar welke functies zijn toegelaten, om jarenlange leegstand op te lossen
Site SAS Herziening	Rijkevorsel	Wonen, groen en natuur	wijziging voorschriften ifv minder strenge voorwaarden om herontwikkeling te stimuleren
Herziening RUP Centrum	Gistel	Wonen	aanpassingen ifv meer ruimtelijk rendement in centrum (meer kansen meergezinswoningen, gabarietverhoging,...) en wat kwaliteit/modernisering

Gedeeltelijke herziening verouderde inrichtingsvoorschriften RUP Centrum	Niel	Wonen	herziening betreft slechts een klein gedeelte, maar contour ligt helemaal in regionale kern dus moet niet heringetekend
RUP Centrum Herziening 2	Mol	Wonen	wijziging detailvoorschriften projectzone bestaand RUP obv projectontwerp
Gemeentelijk Ruimtelijk Uitvoeringsplan versnelde herziening RUP verbod op meergezinswonigen	Brasschaat	Wonen	het plan weerspiegelt niet de zones waar iets is veranderd / vheroogd rtl rendement buiten dit plan, op plekken in de verstedeijkte kern
(RUP) Molens van Deinze (gedeeltelijke) herziening	Deinze	Wonen	verlaging parkeenrorm en versoepeling berekeningswijze max m² voor het te hergebruiken erfgoed
Beperkte herziening RUP Marktplein	Harelbeke	Wonen	optrekken bouwlagen en verlagen parkeernorm ifv een sociaal woningbouwproject
Herziening RUP kern	Vorselaar	Volledige kern: hoofdzakelijk wonen, maar ook andere bestemmingen	hele RUP, voornamelijk waar het meergezinswoningen toelaat
Herziening RUP Christus Koning NO	Brugge	Wonen	HOV heeft puur betrekking op plaatsen van zonnepanelen
Herziening BPA Centrum Noord	Beveren	Wonen	schrapping van enkele detailvoorschriften die rendement zouden moeilijker maken, maar lijkt vooral alibi om een nieuwe bepaling toe te voegen (verplichting handel-horeca-... op plek aan kernwinkelgebied). Vereenvoudiging/opkuis nu er ALGB is
beperkte herziening art. 7.4.4/1 VCRO Zonevreemde bedrijven deelplan 1/12 Lemahieu	Ieper	Bedrijvigheid	een loods wordt vergunbaar gemaakt waar het RUP zonevreemde bedrijven enkel een verharding toeliet
Herziening RUP Stoop	Beveren	Bedrijvigheid	versoepeling allerlei bepalingen over de groenbuffer i.f.v. vlotter functioneren én geluidsafschermen van het bedrijf

Figuur 96: lijst van de HOV's per gemeente met bestemmingen waarop ze betrekking hebben en inhoudelijke omschrijving

De herzieningen **in functie van wonen** of gemengd wonen / andere functies zijn gelegen[33]:

Inhoudelijk bedoeling van de procedure en ligging ten opzichte van de RURA-kernen	Aantal procedures
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 97: situering HOV's 'wonen'

De herzieningen **in functie van economie** waren gelegen:

Inhoudelijk bedoeling van de procedure en ligging ten opzichte van de RURA-kernen	Aantal procedures

[33] Als de zone gedeeltelijk buiten de afgebakende kern is gelegen maar er wel grotendeels mee overlapt, werd ze beschouwd als gelegen 'in' de kern.

Verhoging van het ruimtelijk rendement buiten kernen en economische composietkaart	1
Verhoging van het ruimtelijk rendement gelegen tegen een zone uit de economische composietkaart	1

Figuur 98: situering HOV's 'economie'

Op vlak van **advisering** vallen de volgende resultaten op:

- In 5 van de 20 relevante procedures werd **geen advies** uitgebracht door provincie noch hogere overheid. Het ging om het dossier van het voormalig zonevreemd bedrijf en drie procedures 'in' kleine RURA-kernen[34]; wellicht de dossiers waar best een strenge controle op het verhogen van het rendement aangewezen is.
- Slechts in twee dossiers waren er **zware inhoudelijke bezwaren van DOMG of provincie** die te maken hadden met de gemaakte keuzes. Deze betroffen telkens rendementsverhogingen in kleine RURA-kernen; in één dossier lijkt aan de vragen tegemoet gekomen te zijn, een ander dossier kreeg slechts beperkte aanpassingen waaruit niet afgeleid kan worden dat werd tegemoet gekomen aan de opmerkingen van het DOMG.

Ter info: er bleken **5 dossier** van versnelde herziening **inhoudelijk niet relevant**[35] wegens geen doelstellingen voor verhoogd of verbeterd rendement voor wonen of economie**.**

[34] Daarnaast ook één procedure voor rendementsverhoging in een verstedelijkte RURA-kern

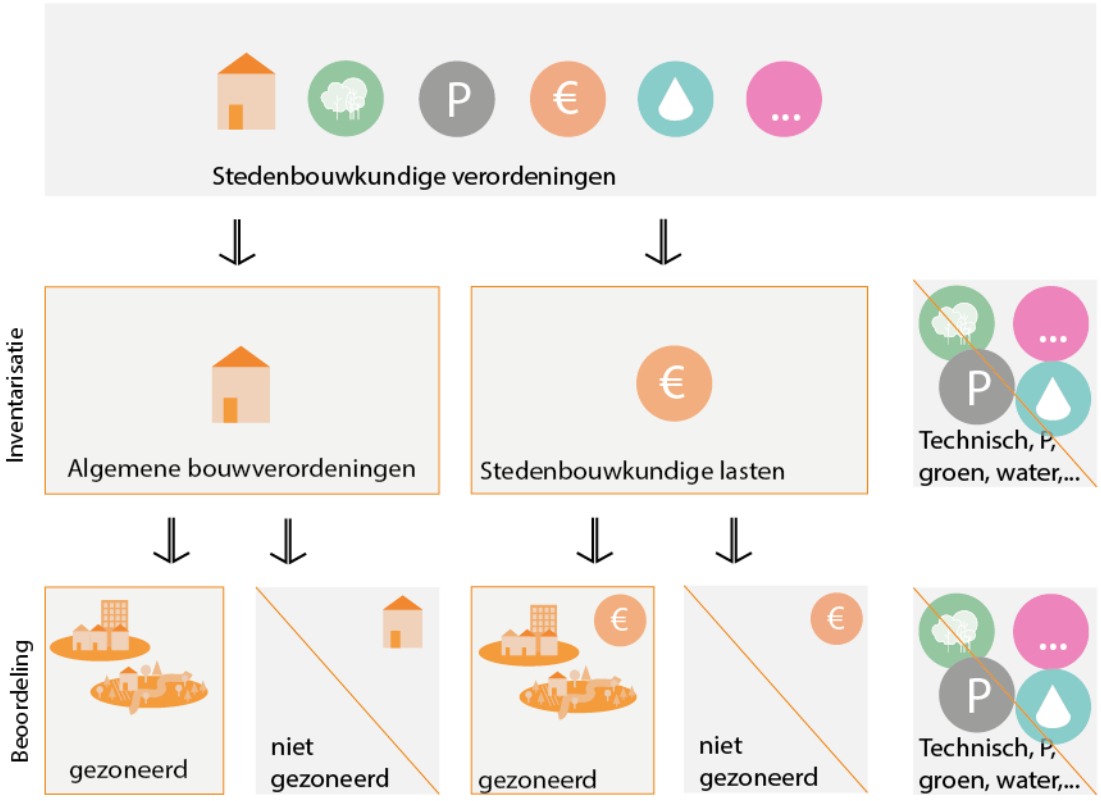
[35] Met name:

naam	Gemeente	Bestemming	inhoud
Herziening RUP Verruimd Broekpark	Denderleeuw	Recreatie en natuurgebied	aanpassing voorschriften van het recreatiegedeelte: waren bedoeld voor voetbal en inrichting voor andere functies bleek onmogelijk
Herziening RUP Nieuw Zuid	Antwerpen	Overig: Oeverstrook met bijzondere bestemming	paviljoen in bufferstrook verkleinen, geen woon- of econ bestemming en geen rendementsverhoging
RUP Grote Laakweg - Herziening	Aarschot	Recreatie	
De Stevens 2A herz. BPA voor VTC	Zandhoven	Gemeenschaps-voorzieningen	Herziening BPA voor VTC: wijzigt voorschriften voor zone openbaar nut (ligt in kleine dorpskern)
HOV Albertstraat Noord	Zonnebeke	Bedrijvigheid maar beperkt tot bepalingen buffer puur in teken van aanpalend landbouwgebied	een kleine verharding wordt mogelijk gemaakt in de bufferstrook rond een bedrijventerreintje (RUP zonevreemd > BT) om de aanpalende landbouwgronden te ontsluiten die anders niet te ontsluiten zijn

3.5 DE RELEVANTE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN

3.5.1 Selectie stedenbouwkundige verordeningen (SVO)

De scope van het onderzoek bepaalt in de eerste plaats de voorwaarden waaronder stedenbouwkundige verordeningen (SVO's) worden meegenomen. De SVO moet **definitief zijn vastgesteld** (DV). Ook de (deels) vernietigde SVO's in de nafase (NA) worden meegenomen. De fasedatum van de SVO moet tussen 1 juni 2018 en 31 december 2024 liggen.



Figuur 99: beslisboom mee te nemen verordeningen

3.5.1.1 Meegenomen verordeningen en selectieprocedure

Verordeningen die de **ontwikkelingsdruk ruimtelijk sturen naar specifieke zones**, namen we mee:

I. We inventariseerden verordeningen die elementen bevatten van bouwcodes en bv. voorwaarden opleggen bij verschillende woningtypes, voorwaarden rond volumes en plaatsing, enz.
II. We selecteerden daaruit verder de verordeningen die binnen de woongebieden een ruimtelijke differentiatie doorvoeren, bv. verschillende woningdichtheden of woningtypes; hetzij rechtstreeks (verschil per zone in toegelaten woningtype of nominatieve dichtheden per zone) hetzij onrechtstreeks (verschil per zone in regels m.b.t. verkaveling, tweede orde bebouwing,…) > deze werden geïnventariseerd. De ligging werd niet in kaart gebracht aangezien het toch gaat om een groot aantal verordeningen en de zones niet in GIS-bestanden beschikbaar zijn via het DSI.

Daarnaast betrokken we ook de **regeling van financiële lasten per verordeningen in de inventarisatie**; we bekijken of er bij zijn die ook rechtstreeks impact kunnen hebben op het ruimtelijk sturen van ontwikkelingen:

I. Verordeningen ter regeling van de stedenbouwkundige lasten werden geïnventariseerd.
II. We selecteerden daaruit verder, die verordeningen op stedenbouwkundige lasten die een ruimtelijke differentiatie doorvoeren; waarbij de lasten dus verschillend zijn gebaseerd op hun ligging of het type woongebied. Deze werden eveneens geïnventariseerd en er werd een overzicht gemaakt van het soort ruimtelijke differentiatie.

Verordeningen die een regeling doorvoeren rond parkeren, technische voorschriften, groen,… namen we niet mee[36], ook niet als ze een zonering bevatten. Hetzelfde geldt voor verordeningen die bepaalde handelszones in de kernen afbakenen. Dit is immers een beleid dat al heel lang courante praktijk vormt. Sommige aspecten kunnen wel degelijk relevant zijn voor de aspecten kwalitatieve kernversterking of het aspect verharding, zoals groennormen. Echter, aan deze elementen kan geen zinvolle globale beoordeling worden gekoppeld zonder in groot detail de bestaande situatie op het terrein te gaan vergelijken met de vergunbare situatie conform de verordening.

Technisch

Voor het inventariseren en selecteren van de gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige verordeningen wordt de volgende geografische dataset[37] gebruikt:

DSI - Gemeentelijke Stedenbouwkundige Verordeningen – Contouren

Deze gegevens worden verzameld via het Digitaal Stedenbouwkundig Informatiesysteem (DSI). Enkel de verordeningen (SVO's) met status definitief vastgesteld, besluit tot goedkeuring en nafase (de niet vernietigde delen) worden meegenomen met als fasedatum binnen 1 juni 2018 en 31 december 2024.

Daarnaast worden voor de SVO's die niet in het DSI zitten, externe bronnen gebruikt om alsnog een zo volledig mogelijke inventarisatie op te maken. Dit aan de hand van volgende bronnen:

(1) Een lijst van bij het Departement Omgeving gekende verordeningen[38]
(2) Een consultatie van de provincies, waaruit nog één extra verordening werd gevonden

Uit de lijst met **stedenbouwkundige verordeningen** selecteerden we op titel de SVO's die vallen binnen de groep van de bouwcodes, algemene bouwverordeningen...

[36] De volgende **verordeningen die wel degelijk een zonering bevatten, nemen we niet mee**:

- Gezoneerde parkeerverordeningen (de bijdrage van gedifferentieerde parkeernormen aan bouwshift is onduidelijk)
- Verordeningen die als enige specifieke zonering een kernwinkelgebied of specifieke winkelgebieden bevatten (de praktijk van afbakenen van kernwinkelgebieden is al decennialang ingeburgerd en kan moeilijk aan het introduceren van de bouwshiftgedachte worden gelinkt)

Een **hele reeks verordeningen bevat geen zoneringen en nemen we niet mee**:

- Parkeerverordeningen zonder zonering
- Technische verordeningen (energie, leidingen,...)
- Verordeningen publiciteit
- Groenverordeningen
- ...

[37] Deze dataset bevat de digitale vectoriële versie van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Elke verordening wordt afgebakend door zijn contour. De verordeningen zijn in deze dataset beschikbaar voor zover ze al zijn opgeladen door het betreffende gemeentebestuur, dat eigenaar is van de data en verantwoordelijk voor de inhoud.

[38] Verordeningen | Departement Omgeving - Vlaamse overheid

Om **SVO's te inventariseren** die verschillende **types woonzones afbakenen en hiervoor gedifferentieerde voorschriften hanteren** op vlak van woningtypes, dichtheden, verkavelen,... werd via twee sporen gewerkt:

I. **Gezoneerde stedenbouwkundige verordeningen** op basis van **contour**: SVO's die betrekking hebben op één deel van het woongebied binnen een gemeente werden vastgenomen. Deze SVO's werden vervolgens manueel nagekeken of het effectief gaat over SVO's die woonzones reguleren. Andere SVO's (o.a. m.b.t. erfgoed, hemelwater, parkeren...) werden niet verder meegenomen. Omdat niet kan niet worden verzekerd dat de dataset binnen het DSI volledig is, werden enkele controles uitgevoerd:
II. Naast het DSI houdt het Departement Omgeving nog een **overzicht gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen**[39] bij. Aan de hand van deze set werden vervolgens nog enkele relevante verordeningen toegevoegd.
III. Tot slot werd tijdens de **werkgroep bronnen (WG1)** een bevraging gedaan bij de Provincies of zij weet hebben van relevante SVO's m.b.t. woonzoneringen die nog niet in onze inventaris voorkomen. Verschillende provincies duidden de gezoneerde verordeningen aan. Voor de overige provincies werden alle verordeningen van het type 'bouwverordening' manueel nagekeken.

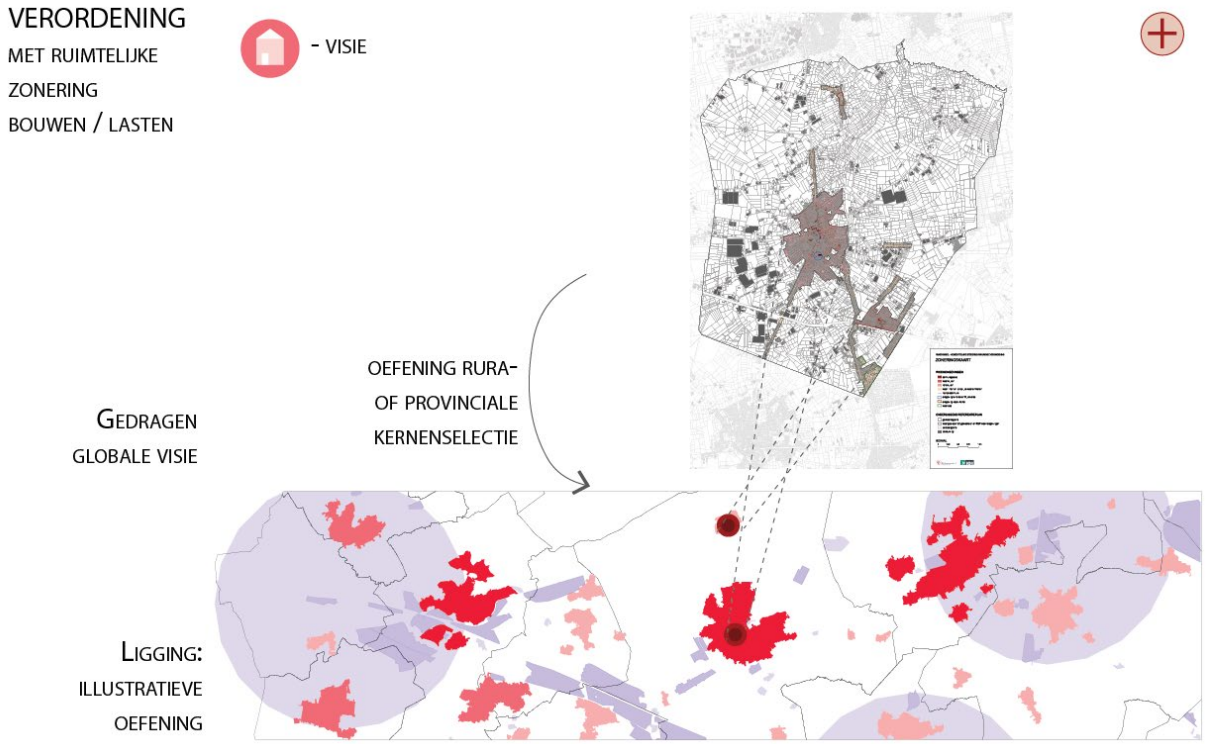
De verordeningen stedenbouwkundige lasten

Om **SVO's die stedenbouwkundige lasten opleggen te inventariseren** werd de volgende methode gehanteerd:

I. Er werd een **trefwoordanalyse** uitgevoerd op alle SVO's binnen het DSI en het overzicht gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Indien de **term 'lasten'** in de naam van de verordening voorkomt of in de toelichting (enkel voor de verordeningen binnen DSI), dan werd de verordening meegenomen als zijnde een verordening m.b.t. lasten.
II. Tijdens de **werkgroep bronnen (WG1)** werd een bevraging gedaan bij de Provincies of zij weet hadden van nog andere lastenverordeningen die niet in DSI voorkomen.
III. Alle **verordeningen stedenbouwkundige lasten** werden nagekeken op hun al dan niet **gezoneerd karakter**.

[39] Verordeningen | Departement Omgeving - Vlaamse overheid

3.5.2 Beoordelingskader (gezoneerde) verordeningen bouwen / lasten



Figuur 100: conceptuele voorstelling van typering en categorisatie van geselecteerde verordeningen

De verordeningen met zonering die dichtheid van bouwen differentiëren of via een gezoneerd beleid van stedenbouwkundige lasten het bouwen buiten de kernen minder aantrekkelijk maken dan binnen de kernen, werden **in principe gunstig beoordeeld**. Het feit dat een gemeente voor het gehele grondgebied een weloverwogen visie ontwikkelt naar welke delen van het woongebied het ruimtelijk rendement te sturen, werd beschouwd als conform de bouwshift-gedachte. Echter, een systematische beoordeling van de ligging van de zones om al dan niet te versterken voor elk van deze verordeningen is niet gebeurd, aangezien de zonering niet digitaal beschikbaar is via het DSI en dit te veel werk zou vragen.

De in principe gunstige beoordeling werd echter wel genuanceerd, indien op de ruimtelijke keuzes m.b.t. de afbakening van of voorschriften voor versterken of afremmen van ruimtelijk rendement **negatieve adviezen** werden gegeven die op tegenstrijd met de bouwshift-principes wijzen.
We controleerden bij wijze van illustratie daarom de adviezen op de ontwerpversie vanuit het DOMG en vanuit de provincie. We zochten naar adviezen die ernstig inhoudelijk voorbehoud formuleren omtrent het stimuleren/afremmen van rendement op bepaalde plekken, waaraan geen substantieel gevolg werd gegeven bij de definitieve vaststelling. Om het werk haalbaar te houden gebeurde dit niet voor alle gezoneerde verordeningen, wel voor

- de gezoneerde verordeningen type bouwverordening, die onderscheid maken naargelang ligging van de woonbestemmingen;
- de gezoneerde lastenverordeningen waar de gemeente zelf besliste om in specifieke delen van het grondgebied hoger/lager te belasten dan elders.

Gezoneerde verordeningen die • Voor het grondgebied voorschriften bevatten die ruimtelijk rendement in (delen van) kernen nastreven of afremmen daarvan buiten de kernen • een ruimtelijke differentiatie voorzien in stedenbouwkundige lasten waarbij het bouwen buiten de kernen wordt afgeremd ten voordele van het bouwen binnen de kernen, m.u.v. de specifieke situatie van zonevreemde gebouwen	Ondersteunen de hogere overheden de principes van de gezoneerde verordening
Geen beoordeling 'onverenigbaar' in advies over aard en inhoud zonering vanwege DOMG of provincie	positief
Beoordeling 'onverenigbaar' in advies over aard en inhoud zonering vanwege ofwel DOMG ofwel provincie	Korte omschrijving
Beoordeling 'onverenigbaar' in beide adviezen DOMG en provincie over aard en inhoud zonering	Korte omschrijving

Er werd gekozen om **voor de gezoneerde verordeningen geen kwantitatieve beoordeling op ligging van de verschillende zones** uit te voeren. Immers, zeer vele categorieën zones of soorten afbakeningen uit de verordeningen zouden moeten worden vergeleken met de drie categorieën van de RURA-kernen. Hierbij zou telkens moeten uitgeklaard worden welke categorie uit de zonering al/niet correspondeert met een ligging binnen of buiten een bepaald niveau van RURA-kern. De zoneringen in verordeningen komen tot stand op basis van heel wat terreinkennis terwijl de procedures voor afbakening en categorisering van de RURA-kernen met slechts een beperkt aantal criteria, beschikbaar in datalagen op Vlaams niveau, kunnen rekening houden. Afwijkende afbakeningen kunnen dus niet zomaar als 'niet conform de bouwshift' worden beoordeeld.

3.5.3 Resultaten stedenbouwkundige verordeningen

De inventarisatie van de verordeningen die werden goedgekeurd of herzien in de beoogde periode leverde de volgende aantallen op.

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 101: aantallen gemeentelijke SVO's per type

Van de 153 nieuwe of herziene stedenbouwkundige verordeningen tussen 01.06.2018 en 31.12.2024 zijn er:

- 52 bouwcodes
- 33 lasten-verordeningen
- 1 verordening die tegelijk lasten + ontwikkelingswijze regelt (gebiedsgerichte)

In de volgende gevallen is er sprake van **ruimtelijke differentiatie**.

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 102: aantallen gemeentelijke SVO's 'gezoneerd'

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. 23 gemeentelijke verordeningen koppelden in de onderzochte periode 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. Enkele zijn project-verordeningen of behandelen maar één of twee centrumgebieden.

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 103: aantallen gemeentelijke SVO's 'gezoneerd'

Veel lasten-verordeningen lijken gezoneerd, maar dit moet worden genuanceerd.

- 14 zijn 'gezoneerd', louter omdat ze een (hogere) lastenregeling invoeren voor zonevreemde gebouwen en de zonevreemde afwerkingsregel (dan in woongebied)40. Ze zoneren niet het woongebied en hebben daarom geen direct kernversterkend effect.
- 3 zijn lastenverordeningen die enkel gelden voor een specifiek projectgebied (Ninove, Hasselt, Aalst) en hebben geen effect op kernversterking behalve in het projectgebied.
- 3 voeren wél een indeling van het woongebied door waarbij deze hoger zijn in bepaalde woongebieden dan in andere (Antwerpen, Temse, Kuurne): dit zijn de pure gezoneerde verordeningen die een shift binnen de woonbestemmingen zouden kunnen veroorzaken.

Voor de 3 lastenverordeningen die het woongebied indelen in verschillende zones, werd ook de **advisering door provincie en Departement Omgeving** nagekeken met het oog op ongunstige beoordeling van de zones of de gezoneerde benadering. Ze kregen alle inhoudelijk gunstige adviezen[41].

[40] eentje geldt voor zonevreemde bouwwerken en aansnijden woonreservegebieden
[41] detailopmerkingen die geen impact hebben op de inhoudelijke keuzes kwamen wel voor

3.6 EEN SELECTIE VAN REGLEMENTEN & OMZENDBRIEVEN

3.6.1 Welke reglementen en omzendbrieven nemen we mee

3.6.1.1 Selectie van provinciale omzendbrieven

De provinciale omzendbrieven, goedgekeurd door de provincie tussen 01.06.2018 en 31.12.2024, werden nagekeken vanuit het idee om mee te nemen[42]: omzendbrieven met impact op de goedkeuring of ondersteuning van gemeentelijke planprocessen die ruimtelijk de principes van bouwshift stimuleren.

Technisch

De omzendbrieven werden geselecteerd door screening van de 5 provinciale websites en door navraag bij de provinciale diensten ruimtelijke planning via de Werkgroep Bronnen.

3.6.1.2 Welke zijn de relevante gemeentelijke reglementen

Er werd ook nagekeken of er relevante types gemeentelijke reglementen zijn die een min of meer rechtstreekse impact hebben op de aspecten van de bouwshift die voorwerp zijn van dit onderzoek, met name ruimtebeslag voor wonen en economie en het stimuleren van ruimtelijk rendement op de meest geschikte plaatsen. Belangrijke aanleiding hiervoor was de vaststelling dat heel wat gemeenten in het verleden eerder opteerden voor belastingreglementen dan een stedenbouwkundige verordening op lasten.

Technisch

Om een zicht te krijgen op de (hoeveelheid) potentieel relevante reglementen en deze gestructureerd te doen aanleveren, werd samen met het Agentschap Binnenlands Bestuur nagekeken welke categorieën van reglementen het meest relevant zijn en of deze kunnen worden aangeleverd op een manier die verwerking binnen een beperkte tijdsinspanning haalbaar maakt. De informatie over de reglementen en de berekening van de belasting werd aangeleverd door Agentschap Binnenlands Bestuur.

De geselecteerde types reglementen voor inventarisatie en beoordeling waren dan de volgende:

- **Belastingreglementen bouwen (code 7370)**[43] die een belasting invoeren die gerelateerd is aan het gebouwde woningtype, aan het vermeerderen van kavels of van woonentiteiten. Binnen deze groep werd gezocht naar belastingreglementen die **ruimtelijk gedifferentieerd** zijn, met name belastingen heffen die ruimtelijk rendement binnen kernen favoriseren ten aanzien van het bouwen buiten de kernen.
- **Activeringsheffingen onbebouwde woonpercelen (code 7371)** – dit zijn de belastingen op onbebouwde percelen met een woonbestemming - waarbij eveneens gezocht werd naar **ruimtelijke differentiatie**: stimuleren van bebouwing binnen de kernen en niet erbuiten.

[42] Niet meegenomen werden sowieso: omzendbrieven of rondzendbrieven die procedurele zaken regelen; omzendbrieven die thema's regelen die buiten de onderwerpen wonen en bedrijventerreinen vallen (bv. windmolens, weekendverblijven,...)
[43] Belastingreglementen waarvan de opbrengsten worden geboekt onder fiscale code 7370

Het gaat om reglementen die bekend zijn bij het Agentschap Binnenlands bestuur en waarvan de eerste versie of de herziening werd goedgekeurd door de gemeenteraad in de periode 01.06.2018 tot 31.12.2024.[44]

Daarnaast werd nagekeken of er gemeenten zijn die een **differentiatie van de opcentiemen** op de onroerende voorheffing doorvoerden die zorgt voor een **ruimtelijke differentiatie** en het wonen/ontwikkelen in de kernen bevoordelen/benadelen ten opzichte van het wonen/ontwikkelen buiten de kernen[45].

Technisch

Voor deze inventarisatie werd de informatie gebruikt die beschikbaar is op de website van de Vlaamse overheid: https://www.vlaanderen.be/belastingen-en-begroting/vlaamse-belastingen/onroerende-voorheffing/differentiering-van-gemeentelijke-opcentiemen-op-de-onroerende-voorheffing

We merken graag op dat er mogelijks nog andere types reglementen zijn die een effect kunnen hebben op de bouwshift en die in een vervolgonderzoek kunnen worden gescand[46]:

- leegstandsheffingen wonen (code 7374) en bedrijfsruimte (7376), die mogelijks ruimtelijk gedifferentieerd kunnen zijn
- retributie-heffingen voor het afleveren van verschillende types vergunningen, toelichtingen aan kwaliteitskamers of colleges, voor planologische attesten,…
- belastingreglementen m.b.t. (het ontbreken van) groen.

3.6.2 Resultaten omzendbrieven en reglementen

3.6.2.1 Geen relevante provinciale omzendbrieven

Er werden, na nazicht van de provinciale websites en navraag bij de provinciale diensten ruimtelijke planning, **geen relevante omzendbrieven gevonden**. Er zijn verschillende omzendbrieven die relevant zijn voor ruimtelijke ordening, maar deze regelen andere thema's (bv. energie) of louter procedurele zaken.

3.6.2.2 Relevante gemeentelijke reglementen

De door Agentschap Binnenlands Bestuur aangeleverde lijsten van belastingsreglementen codes 7370 (reglementen bouwen) en 7371 (activeringsheffing onbebouwde woonpercelen) geven volgende resultaten.

[44] Althans, dit werd vermeld in de aanvraag van de data bij het ABB. Of de data effectief zo werden samengesteld, kon niet worden geverifieerd aangezien hierover geen reactie vanwege het Agentschap kon worden verkregen.

[45] "Tot aanslagjaar 2019 hebben de steden en gemeenten maar één tarief voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Vanaf aanslagjaar 2019 hebben ze de mogelijkheid om binnen hun grondgebied de gemeentelijke opcentiemen te differentiëren. Hiermee kunnen ze het bedrag van de onroerende voorheffing laten variëren bv. per buurt, of volgens categorie belastingplichtige (bv. bedrijven en particulieren). Op deze manier kan een gemeente bijvoorbeeld bijdragen aan de heropleving van een stationsbuurt, kan ze de bevolking aanmoedigen om in de stadskern te komen wonen of kan ze zelfstandigen dat extra duwtje in de rug geven om een winkel te openen." uit: https://www.vlaanderen.be/belastingen-en-begroting/vlaamse-belastingen/onroerende-voorheffing/differentiering-van-gemeentelijke-opcentiemen-op-de-onroerende-voorheffing

[46] Ze werden niet weerhouden voor de inventarisatiefase om uiteenlopende redenen. Leegstandsheffingen: de aantallen reglementen waren dermate groot dat het inhoudelijk beoordelen ervan niet haalbaar was binnen het geplande budget. De heffingen rond groen hebben vooral impact op de vraag naar de kwaliteit van de kernversterking, element dat in deze oefening niet aan bod komt. De andere types heffingen zijn niet gestructureerd aangeleverd geweest maar vermengd met reglementen rond heffingen en retributies die zeer veelvuldig voorkomen, zoals de retributie op kopieën, de retributie op het afleveren van vergunningen,… waardoor ook hier het inventariseren en beoordelen onhaalbaar was binnen het geplande budget.

Belastingreglementen bouwen (code 7370)				
Gemeente in provincie	Totaal aantal gemeenten	Met een reglement bouwen [47]	Met grondslag aantal woonentiteiten, woningtype of verkavelen [48]	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 104: aantallen gemeentelijke belastingsreglementen

Heel wat reglementen variëren de belasting afhankelijk van de omvang van het project, vaak op basis van m² of m³ bebouwde ruimte, soms ook via de hoogte. De helft koppelt de belasting aan het aantal woonentiteiten en/of het aantal woonkavels dat wordt gecreëerd. Opvallend is dat vaak grote projecten per entiteit zwaarder worden belast dan kleine projecten met beperkt aantal woningen; dat meergezinswoningen ook vaak zwaarder worden belast dan eengezinswoningen. In theorie kan dit worden beschouwd als tegenwerkend aan ruimtelijk rendement; indien de belasting (net zoals de stedenbouwkundige last) wordt ingezet om de gevolgen van verdichting te helpen ondervangen is dit natuurlijk ondersteunend aan kwalitatief ruimtelijk rendement. Echter, bijna nooit zorgt de belasting voor een voor- of nadeel voor een bouwproject afhankelijk van de ligging, met volgende uitzonderingen.

De **ruimtelijk gedifferentieerde beastingreglementen bouwen** zijn:

- **Sint-Katelijne-Waver**: de belasting verwijst naar de stedenbouwkundige verordening op lasten. Ze legt enkel een belasting op voor werken aan of het optrekken -via de afwerkingsregel- van zonevreemde woningen; hierboven is de verordening al behandeld.
- **Blankenberge** heft een belasting op meergezinswoningen per woonentiteit die dubbel zo hoog is indien gelegen buiten versus in het centrumgebied; het centrum is aangeduid per stratenopsomming en kaart en komt overeen met het echte centrum minus Zeedijk. De belasting stimuleert concentratie van appartementen in het (toeristisch) centrum.
- **De Panne, Middelkerke en Nieuwpoort** heffen een hogere belasting op basis van opsomming van straten die overeenkomen met het toeristisch centrum. Nieuwpoort maakt een onderscheid tussen eengezinswoningen, die minder belast worden in zone II. De belasting zou als tegenwerkend aan kernversterking kunnen worden aangeduid, maar het gaat hier natuurlijk om een heel specifiek gegeven van toeristische ontwikkeling in de kustgemeenten.

[47] De meeste berekenen de belasting op basis van m² (soms ook op geveloppervlakte of verhardingen). Volumes en oppervlaktes zijn weinig relevant voor het al dan niet stimuleren van ruimtelijk rendement in termen van woningdichtheid of dichtheid van andere programma's. Degene die wél relevant zijn voor omvang van aantal woningen, aantal kavels, of anders belasten afhankelijk van woningtype, staan in de volgende kolom.

[48] De grondslag is bv. het aantal nieuwe woonentiteiten of kavels; en/of er is een ander bedrag voor andere woningtypes, of de grondslag is m² maar er is een nominatieve ondergrens per woonentiteit

Belastingreglementen onbebouwde woonpercelen (code 7371)			
Gemeente in provincie	**Totaal aantal gemeenten**	**Met een activeringsheffing woonpercelen**	**Waarvan ruimtelijk gedifferentieerd**
Antwerpen	70	10	0
Limburg	42	1	0
Oost-Vlaanderen	61	13	0
Vlaams-Brabant	61	22	0
West-Vlaanderen	64	24	0
TOTAAL	**298**	**70**	**0**

Figuur 105: aantallen gemeentelijke belastingsreglementen omtrent onbebouwde woonpercelen (code 7371)

Er zijn **nog geen gemeenten die hun activeringsheffing voor onbebouwde woonpercelen ruimtelijke gedifferentieerd** hebben met het oog op het minder of niet langer belasten van zones waar woonontwikkeling liever afgeremd wordt, versus de lege percelen in de kernen. Opmerkelijk is dat daarbij ook enkele gemeenten zijn met een helder woonzoneringsplan of aanduiding van de gebieden waar zij woonverdichting wensen tegen te gaan, zoals bv. Herent, Leuven, Overijse en Sint-Genesius-Rode.

Eind 2024 waren er 11 gemeenten die gebruik maakten van de mogelijkheid om de opcentiemen op de onroerende voorheffing te differentiëren. Verschillende variaties werden ingevoerd. De meest voorkomende is naargelang de functie van de gebouwen (hogere opcentiemen voor nijverheidsgebouwen). Verder zijn er voordeliger tarieven voor startende ondernemers, bij aansluiting op warmtenet of warmtepomp. Ook variatie naargelang het KI of de omvang van de eigendommen komt voor. Er zijn echter **geen** gemeenten die de **opcentiemen anders heffen naargelang de ligging** van het goed in verschillende delen van het grondgebied, verschillende juridische bestemmingen of iets dergelijks.

Gemeente in provincie	**Met differentiatie opcentiemen**	**Ruimtelijke differentiatie gericht op bouwshift**
Antwerpen	3	0
Limburg	1	0
Oost-Vlaanderen	2	0
Vlaams-Brabant	4	0
West-Vlaanderen	1	0
TOTAAL	**11**	**0**

Figuur 106: aantallen gemeentelijke gedifferentieerde opcentiemen op de onroerende voorheffing per provincie

3.7 EEN SELECTIE VAN ANDERE BELEIDSVISIES MET "BGO"

3.7.1 Gemeentelijke beleidsbeslissingen over "Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen"

Het **aantal beleidsbeslissingen** dat niet in de lijsten instrumenten hierboven past en evenmin strikt tot het vergunningenbeleid kan worden gerekend, maar dat **wél impact heeft op het thema van voorliggend onderzoek** –ruimtebeslag voor wonen en economie en het stimuleren van kernversterkend ruimtelijk rendement- is **haast eindeloos**. Voor het al dan niet opdrijven van ruimtelijk rendement zijn tal van door college of gemeenteraad goedgekeurde masterplannen voor (her)ontwikkelingsprojecten, beeldkwaliteitsplannen voor de verdichting (of net het ongewijzigd behoud) van wijken of dorpen, woningtypetoetsen, wijkstructuurschetsen,... relevant. Anderzijds zijn er een aantal gemeentelijke beslissingen tot (voorlopige) algemene appartementenstop of 'bouwstop', die soms heel wat stof deden opwaaien. Het ruimtebeslag voor wonen of economie wordt vooral beïnvloed door de bestemmingsvoorschriften (RUP en vrijgave woonreservegebieden-PRIAK) en de juridische kaders waarbinnen de RUP's opgemaakt worden (beleidsplannen ruimte). Maar toch spelen ook hier soms **formeel vastgelegde beleidsprincipes** een rol, zeker bij de beoordeling van de aanvragen tot PRIAK.

3.7.1.1 Bloemlezing van gemeentelijke beslissingen over 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen'

De VCRO (artikel 4.3.1.) stelt dat in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening kan gehouden worden met "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" (BGO). Naast decretaal verankerde plannen zoals beleidsplannen ruimte of structuurplannen (maar ook de plannen uit bv. het Integraal Waterbeleid of detailhandelsvisies,…) en zo lang er geen tegenstrijd is met de geldende gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften, kan een gemeente rekening houden met plannen die niet direct een decretale basis hebben. Zo maken steeds meer gemeenten plannen die woonontwikkelingen sturen, zoals een woningtypetoets, hoogbouwnota of woonzoneringsplan.

Dit type 'plannen' bleek uit de inventarisatiefase zeer moeilijk op betrouwbare wijze te inventariseren[49]. Daarom kozen we voor een illustratie aan de hand van interessante cases, een bloemlezing. We focussen daarbij op documenten met **BGO die de bedoeling hebben om ruimtelijk rendement al dan niet te stimuleren**, of naar **specifieke delen van de woongebieden te sturen**: de woonzoneringsplannen, de principepsbeslissingen m.b.t. woningtypes, de zogenaamde 'bouwstops',...

In een aantal gevallen was een dergelijke beslissing over **BGO een eerste stap in de opmaak van een instrument dat een juridische en decretale basis** heeft: een tijdelijke oplossing voorafgaand aan de opmaak van een RUP of verordening; of een aantal principiële standpunten die verder werden uitgeklaard in de opmaak van een beleidsplan ruimte en overgenomen in bv. een beleidskader. Deze **cascade van beleidsbeslissingen** kan interessante lessen opleveren voor andere gemeenten. Deze inzichten zijn ook nuttig voor provincies en DOMG.

[49] Het DOMG maakte op basis van een **bevraging bij de gemeenten een overzicht van de "Beleidsmatig Gewenste Ontwikkelingen"** die de gemeenten aangeven te hanteren in het vergunningenbeleid. Voor de gemeenten die in 2021 aangaven gebruik te maken van plannen als 'BGO' werd in academiejaar 2023-2024 in het kader van een masterproef nagekeken of dezelfde BGO's aangetroffen werden op de gemeentelijke website en waar nodig werd de lijst gecorrigeerd. Gemeenten die in 2021 geen BGO's vermeldden werden echter niet nagekeken. Toch werd beslist om geen volledige inventarisatie van (goedgekeurde en behoorlijk bekendgemaakte) gemeentelijk BGO's - andere dan de decretaal verankerde ruimtelijke beleidsplannen– op te maken. Immers, de bevraging uit 2021 leverde ongetwijfeld slechts een zeer gefragmenteerd beeld. (Zo vermeldden sommige gemeenten hun detailhandelsplan als BGO, maar zijn er tal van gemeentelijke detailhandelsplannen van andere gemeenten niet opgenomen. Zo sommen sommige gemeenten hun masterplannen en structuurschetsen op, terwijl deze voor andere gemeenten geheel ontbreken.) Bovendien kan geopperd worden dat deze BGO's vooral instrumenten zijn in het kader van het vergunningenbeleid, wat in principe buiten de scope van het onderzoek valt. Tot slot bleek ook de informatie niet via de provincies vlot verzamelbaar. Bepaalde provincies trachten de toepassing van gemeentelijke BGO's aan te sturen en hebben een eigen procedure voor advisering en kennisname (bv. provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant); zij zien echter niet alle gemeentelijke BGO's ter advies. Andere provincies volgen deze plannen in het geheel niet op.

Bepaalde beslissingen omtrent BGO werden aangevochten en als onwettig aangeduid: ze werden geschorst door de provinciegouverneur, of de Raad voor Vergunningenbetwistingen oordeelde dat er geen rekening mee moest worden gehouden. Voor gemeenten kunnen hier ook nuttige lessen uit worden getrokken. Een zo volledig mogelijke lijst is hieronder weergegeven.

Hieronder een opsomming van relevante gemeentelijke beslissingen die werden gevonden aan de hand van input van de provincies en scan van het Belgisch Staatsblad.

3.7.1.2 Voorbeelden van gemeenten die eerst een beleidsmatige beslissing over BGO namen alvorens dit op te nemen in een decretaal voorzien instrument

Beslissing omtrent BGO die nadien werden doorvertaald in zowel BR 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

Beslissing omtrent BGO doorvertaald in BR

- Zwijndrecht BGO openruimtemal > Beleidsplan Ruimte

Beslissing omtrent BGO doorvertaald in stedenbouwkundige voorschriften

- Rijkevorsel BGO Richtlijnenhandboek en woonomgevingsplan > RUP woonomgevingen en verordening
- Oostrozebeke BGO bouwpauze > RUP en bouwcode
- Aalst BGO appartementenstop in het buitengebied > RUP meergezinswonen in opmaak
- Vosselaar BGO woonomgevingsplan vernietigd Beleidsvisie Woonomgeving 23-50 en opmaak stedenbouwkundige verordening woonomgeving
- Ternat BGO bouwpauze > RUP Versterking landelijk karakter (procedure opgestart)
- Evergem BGO niet aansnijden woonuitbreidingsgebieden > RUP woonuitbreidingsgebieden

Een aantal hiervan (Rijkevorsel, Oostrozebeke en Dilbeek) worden verder besproken als ‘best case’ in het rapport ‘Resultaten’.

3.7.1.3 Voorbeelden van gemeenten die eerst een beleidsmatige beslissing over BGO namen (voorlopig) zonder doorvertaling in een decretaal onderbouwd instrument

Er zijn heel wat gemeenten met een **woonzoneringsplan of richtlijnenkader woonverdichting**: Lommel, Mol, Ninove, Maasmechelen, Dendermonde (na tijdelijke appartementenstop), Gavere, Zottegem, Maasmechelen, Beerse (na tijdelijke bouwpauze), Halle (na geschorste bouwpauze), Berlaar (na tijdelijke bouwstop grote projecten),…
Twee interessante cases worden besproken bij de ‘best cases’: Mol dichtheidsvisie en woonzoneringsplan en Maasmechelen zoneringsplan De Zandloper.

Daarnaast zijn er heel wat gemeentelijk **toetsingskaders of zoneringsplannen voor meergezinswoningen**, die niet verordenend zijn doorvertaald: Essen, Wuustwezel, Retie, Schilde, Tessenderlo-Ham,…

De volgende gemeenten gingen over tot een **tijdelijke bouwstop of pauze voor bepaalde woningtypes**, zonder dat er info kan worden gevonden over doorvertaling in een omvattender

zoneringsplan of toetskader, noch in voorschriften: Lille (2020, niet meer van kracht en geen info over vervolgstappen), Tremelo (2022, pauze voor appartementen of grotere projecten van 1 jaar), Herne (2021 pauze 2 jaar voor meergezinswoningen), Lier (bouwpauze meergezinswoningen op onbebouwde terreinen, verlengd tot 2026), Maldegem (korte bouwpauze voor projecten vanaf 4 woningen, 2020), Sint-Pieters-Leeuw (stop van grotere projecten, geschorst) en zeer recent nog Jabbeke (grote woonprojecten, in afwachting van woonomgevingsplan en Beleidsplan Ruimte, 2025).

We zien ook tal van **andere plannen** met rechtstreekse of onrechtstreekse impact op de mogelijkheden voor woonverdichting: beeldkwaliteitsplannen (bv. Nijlen), dorpskarakterschetsen (bv. Stabroek), visies op hoger bouwen en schaalvergroting (Antwerpen, Gent, Geraardsbergen, Evergem gabarietenplan…).

3.7.1.4 Opgelet met onwettige beslissingen

Via een reeks bronnen[50] werd gepoogd en zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de uitspraken omtrent onwettig bevonden gemeentelijke beslissingen over BGO, of de beperkte toepasbaarheid ervan. We kunnen zeker niet uitsluiten dat er nog gelijkaardige uitspraken over gemeentelijke beleidsbeslissingen bestaan.

- Sint-Pieters-Leeuw bouwstop 2019: geschorst door provinciegouverneur[51]
- Ternat (idem)
- Beerse tijdelijke bouwstop 2020: geschorst door de provinciegouverneur (vervolgens opmaak beleidsvisie wonen)
- Halle bouwpauze grotere projecten 2020: geschorst door de provinciegouverneur (vervolgens richtkader leefbaarheid en woonkwaliteit)
- Vosselaar woonomgevingsplan 2018: vernietigd door de Raad van State

Beslissingen waarover arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen bestaan, waarin de beperkingen van een BGO worden geduid:

- RvVB tegen gemeente Bonheiden (Deputatie moet geen rekening houden met BGO)
- RvVB tegen gemeente Rijkevorsel (idem)

3.7.1.5 Provinciale beleidsvisies met impact op ruimtebeslag: kaders voor de PRIAK's

Bij de provincies werd via de **Werkgroep Bronnen** afgetoetst **welke provinciale beleidsbeslissingen**, andere dan de reeds behandelde instrumenten, **een impact hebben op ruimtebeslag en het sturen van ruimtelijk rendement naar de meest geschikte plekken**.

De provincies spelen uiteraard een belangrijke rol in het begeleiden, aansturen en ondersteunen van gemeenten in hun kernversterkend beleid. Dit doen ze via hun formele rol in de procedures voor verordeningen, RUP's en beleidsplannen. Maar provincies nemen ook een meer stimulerende en ondersteunende rol op en bieden de gemeenten hulpmiddelen aan. Mooie voorbeelden daarvan zijn de kernen- en ruimtekompassen die de gemeenten inzichten geven, de toolkits zoals de toolkit kernversterking van de provincie Vlaams-Brabant, de toolkit woonparken van de provincie Antwerpen, de gids 'ruimtelijke instrumenten voor klimaatadaptatie' van Oost-Vlaanderen, de Limburgse woonacademie, enz.

[50] De volgende bronnen werden gehanteerd:
- online opzoekingswerk en navraag bij Embuild

[51] Info hier: https://www.publius.be/nl/blog/gemeenteraadsbeslissing-die-bouwpauze-inlast-onwettig-volgens-de-gouverneur-van-vlaams-brabant-alvast-wel

Op vlak van formele beleidsbeslissingen op provinciaal niveau zijn vooral de **beoordelingskaders voor de PRIAK's van belang**. Deze richtlijnen hebben een rechtstreekse invloed op de **hoeveelheid WUG** die nog kan worden **vrijgegeven**, en zijn in dit kader zeer relevant. De meeste provincies hanteren een **interne richtlijn voor een uniforme beoordeling van de PRIAK's**, in enkele provincies is deze richtlijn ook **goedgekeurd door de Deputatie of provincieraad** en publiek gemaakt. Niet alle richtlijnen dateren uit de onderzoeksperiode 01.06.2018 - 31.12.2024, maar de oudere werken wel door in de PRIAK's die op basis van deze richtlijnen werden beslist. We brachten ze daarom alle in kaart:

Provincie	Geschreven richtlijnen voor beoordelingen PRIAK	Goedgekeurde documenten?
Antwerpen	2012: beslissing principes en aanpak PRIAK 2016: nieuwe provinciale woonstudie met doorrekening per gemeente en methodiek voor gemeentelijke berekeningen o.b.v. beslissing Deputatie uit 2014	Deputatie 13.09.2012 Deputatie 22.05.2014 Verspreiding begin 2017
Limburg	Beoordelingskader PRIAK met procedurele bepalingen, vervaltermijn en inhoudelijke beslissingsboom. Richtlijnen voor de advisering van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen m.b.t. uitspraken woonreservegebieden.	Deputatie
Oost-Vlaanderen	Geen formeel afwegingskader PRIAK	/
Vlaams-Brabant	Afwegingskader woonuitbreidingsgebieden, goedgekeurd door de Deputatie, voor intern gebruik	Deputatie maart 2015
West-Vlaanderen	Gemengde toepassing o.b.v. provinciale woonprogrammatie (2017–2027: geen behoefte tot aansnijden), maar PRIAK's kunnen wel nog afgeleverd worden op basis van eerder door de Deputatie goedgekeurde woonplannen. Nieuwe woonbehoeftestudie 2022-2032 (2023) met opsplitsing in woningmarkten (2024) zal leiden tot gemeentelijke taakstellingen.	Woonbehoeftestudie 2017-2027 en meest recente woonbehoeftestudie (Deputatie 19.10.2023 (globaal) en 28.03.2024 (per woningmarkt))

4 ANALYSES EN LESSEN IN RAPPORT 'RESULTATEN'

Een overzicht van deze resultaten, en enkele analyses op niveau van de activiteit van provincies en gemeenten vindt u in het rapport 'Resultaten'. Hier vindt u ook een interpretatie van deze resultaten en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Het rapport bevat ook een bespreking van de drempels en een aantal best cases in termen van instrumenten die de bouwshift ondersteunen, alsook conclusies en aanbevelingen.

5 REFERENTIES

A. Pisman, S. Vanacker, P. Willems, G. Engelen, and L. Poelmans, Eds., “Ruimterapport Vlaanderen (RURA) : een ruimtelijke analyse van Vlaanderen / 2018.” Departement Omgeving, Brussel, 2018. Ruimterapport 2018 | Departement Omgeving - Vlaamse

Belgisch Staatsblad. (z.j.).

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

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). *Taskforce Bouwshift Eindrapport in opdracht van de Vlaamse Overheid.* VCRO (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). (z.j.). Taskforce Bouwshift einddocument 2021-11-30.pdf

Vlaamse Regering. (2017) Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

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

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