

VOORBESTEMD

**Ruimtebeslag en
bestemmingen
door de jaren
heen.**



VOORWOORD

De huidige beslaglegging op onze Vlaamse ruimte is het gevolg van een moeizaam verlopen politiek proces, gestart in de jaren zeventig van vorige eeuw. Het resulteerde in bestemmingsplannen, waarmee de toekomst van percelen voor grondeigenaars vast werd gelegd. **Voorbestemd**, als je wil. Het royaal toekennen van bouwrechten paste in het tijds kader van toen: één die mikte op verdere groei en ontwikkeling in Vlaanderen.

Vandaag worden regionale ontwikkelingsdoelstellingen ruimer geformuleerd, in een kader van duurzame ontwikkeling. We weten al even dat bijkomend ruimtebeslag en versnippering nefast is voor natuur-, landschaps-, bodem- en landbouwwaarden. Principes uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen stroken niet meer met ideeën van veertig jaar terug: we dienen op een flexibele, tijdelijke, gemengde manier om te gaan met onze ruimte. Met de hete adem van klimaatverandering in onze nek, heeft de Vlaamse overheid het geweer van schouder veranderd: de Betonstop of Bouwshift moet het bijkomend ruimtebeslag naar nul herleiden, en ruimte 'vrijwaren' in plaats van 'in beslag te nemen'. De praktische uitwerking van de Bouwshift verloopt eveneens erg moeizaam.

Het praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek aan HOGENT sluit sinds een vijftal jaar aan op de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties (cfr. 'Future Proof' Strategisch Plan HOGENT, 2017-2022). Haar twaalf onderzoekscentra worden geacht op basis van praktijkgericht onderzoek maatschappelijke impact te realiseren.

Het PWO-project 'Ruimtelijke en financiële simulatie van de Betonstop 2020-2040' – uitgevoerd door experts van het **onderzoekscentrum Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit** (DRUM) - sloot perfect aan bij die ambitie. Deze samenvattende publicatie en de studiedag i.s.m. VITO vormen het sluitstuk van het onderzoeksproject.

Met deze publicatie gidst DRUM u doorheen het werk, en reiken ze beleidsmakers handvaten aan op weg naar een meer duurzame en rechtvaardige Bouwshift. Meer inzicht in planologische processen, het ruimtelijk gedifferentieerd risico op bijkomend ruimtebeslag en het kostenplaatje van de bouwshift, zetten beleidsmakers hopelijk aan tot doordachte keuzes.

Er zijn plannen om de resultaten te ontsluiten via een gebruiksvriendelijk webplatform, op maat van steden en gemeenten.

We **danken alle experts** – en in het bijzonder deze van de Vlaamse departementen en agentschappen - die betrokken waren bij dit onderzoek. De medewerking van en ondersteuning door het Departement Omgeving was van groot belang voor ons onderzoek. We bedanken in het bijzonder Ann Pisman, Geert Mertens, Hans van den Berg en Peter Willems voor alle hulp en feedback. Verder onze dank aan het VITO om met ons de modellering van de toekomstsimulaties uit te voeren. De uitwerking door Lien Poelmans en Inge Uljee van de modellen was een essentiële bouwsteen voor ons onderzoeksproject. Tenslotte onze dank aan prof. Hans Leinfelder, die de stuurgroep in goede banen leidde waardoor ons onderzoekswerk de nodige reflectie kreeg van experts.

Op vraag van Vlaams minister van Omgeving Demir ondersteunden leden van het onderzoekscentrum DRUM de uitwerking van het beleidsadvies van de Taskforce Bouwshift (juni-november 2021). Zo werden bestaande en aanvullende onderzoeksresultaten uit dit onderzoeksproject al concreet aangewend. Het eindrapport van de Taskforce is ondertussen (december 2021) publiek beschikbaar.

De onderzoekslijn rond de Bouwshift wordt de komende jaren verdergezet. Het potentieel om in nauwe samenwerking met Vlaamse agentschappen en kennispartners ruimtelijke en thematische databronnen te combineren en te ontsluiten, is groot. De hoop dat we met DRUM hiermee impact realiseren, is dat ook. Contacteer ons als je hieraan wil meewerken.

Ons ruimtegebruik lijkt voorbestemd, maar is hopelijk niet gedoemd.

Peter Lacoere, projectcoördinator
Tom Storme, coördinator DRUM

Inleiding: is de ruimtelijke toekomst van Vlaanderen voorbestemd?

Is Vlaanderen door zijn planologisch verleden voorbestemd voor ruimtelijke wanorde? En valt het tij überhaupt nog te keren?

Deze publicatie is een samenvatting van de onderzoeksresultaten van het project 'Ruimtelijke en financiële simulatie van de Betonstop 2020-2040', uitgevoerd aan HOGENT. Dankzij interne financiering kon het projectteam **op een onafhankelijke en kritische manier onderzoek verrichten** naar het maatschappelijke thema van de 'Bouwshift', zoals de Vlaamse overheid haar beleidsakkoord noemt. Onze GIS-analisten, stedenbouwkundigen en vastgoedexperten werkten hiervoor samen met experts van diverse Vlaamse agentschappen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen (Departement Omgeving, VITO, INBO, Departement Landbouw, ILVO, VLM, Vlaamse Belastingdienst, UGent, KU Leuven, enz.).

De **centrale onderzoeksvragen** van het project luiden:

- Hoe is de ruimtelijke wanorde in Vlaanderen ontstaan?
- Waar staat hoeveel ruimte onder bebouwingsdruk?
- Wat is er nodig om de Bouwshift te realiseren?
- Hoeveel kost de Bouwshift als we focussen op het behoud van de meest waardevolle delen van de open ruimte?
- Hoe zal Vlaanderen zich verder ontwikkelen in de toekomst?

De onderzoeksvragen, onderzoeksmethoden en resultaten worden uitgebreid behandeld in vijf rapporten. Wie graag deze onderzoeksrapporten wil nalezen, kan die terugvinden op de website van het onderzoekscentrum DRUM. Hier leest u de samenvatting, opgedeeld in **vijf hoofdstukken**:

- De bestemming van Vlaanderen: een terugblik.
- Open ruimte in Vlaanderen: hoeveel is er nu, wat dreigen we nog te verliezen?
- Welke open ruimte is van cruciaal belang? Hoe beschermen we die?
- De vergoeding van grondeigenaars: wat is billijk en haalbaar?
- De toekomst van Vlaanderen: een vooruitblik.

Elk hoofdstuk biedt een antwoord op één van de onderzoeksvragen.

Dankzij deze samenvatting krijgt u hopelijk een scherper beeld van de problematiek van de Bouwshift, en tegelijk **inspiratie om het akkoord op een duurzame en rechtvaardige manier mee in de praktijk te realiseren.**



De bestemming van Vlaanderen: een terugblik.

Waar gaat dit over?

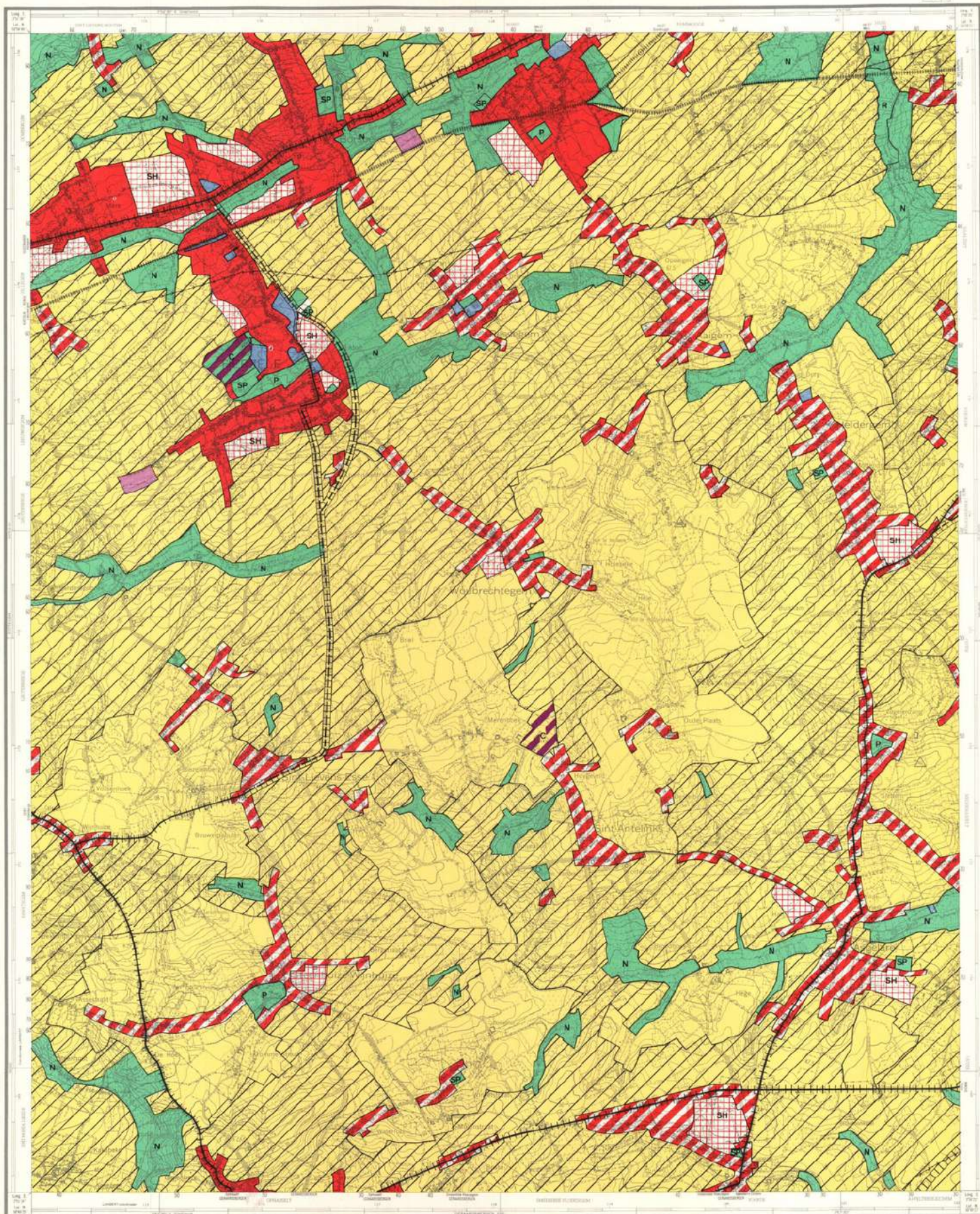
Bestemmingsplannen leggen met bindende kracht de bestemming en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied vast. Hiermee kunnen zones voor ontwikkeling aangeduid en waardevolle open ruimte beschermd worden. Maar **hoe raakte Vlaanderen bestemd?** Daarvoor moeten we ver in de tijd terug. In Vlaanderen gebeurt dit in de jaren zeventig aan de hand van 25 gewestplannen, die het volledige grondgebied dekken. Internationaal gezien, is het vrij uniek dat een nationale overheid een volledig grondgebied bestemd op dergelijk hoog detailniveau.

In de jaren na de goedkeuring van de gewestplannen volgden nog duizenden fragmentaire plannen van aanleg en uitvoeringsplannen op verschillende administratieve niveaus die de oorspronkelijke bestemmingen wijzigden of verder detailleerden. Niettegenstaande het feit dat er ondertussen bijna een halve eeuw verlopen is, gelden de oude gewestplannen nog steeds voor 80% van het Vlaams grondgebied.

De oppervlakteverhouding tussen de bestemmings-types van alle plannen samen wordt de Ruimteboekhouding van Vlaanderen genoemd. Oorspronkelijk bestond deze overkoepelende ruimtelijke boekhouding niet, de bestemmingsverdeling ontstond als het bottom-up resultaat van de 25 aparte planningsprocessen, waarbij talloze zones op vraag en maat van eigenaars, ondernemingen en gemeenten werden vastgelegd.

Sinds 1994 houdt de Vlaamse administratie op digitale bestemmingskaarten de vele fragmentaire bestemmingswijzigingen bij. Dit globale overzicht vormt nu een schat aan informatie voor allerlei onderzoeken. **In dit onderzoek is voor het eerst de historische ontwikkeling van de bestemmingen vanaf eind jaren zestig in beeld gebracht.**

Dit HOGENT- onderzoek focust op de historische evolutie van de bestemmingsplannen in Vlaanderen, over zowat een halve eeuw. Over het ontstaan en de ontwikkeling van de 25 plannen pré-1994 is slechts weinig of geen cijfermateriaal beschikbaar. Veel van het beschikbare kaartmateriaal bestond overigens enkel in analoge vorm. De - complexe - digitalisering van dit materiaal en de daaruitvolgende opmaak van de bestemmingskaarten maakten mee deel uit van dit onderzoek.



Het ontstaan van de gewestplannen

Hoe het begon...

De ruimtelijke ordening in het 20ste-eeuwse België werd sterk bepaald door het individuele bouwen en een beleid dat daar weinig grenzen aan stelde. Het uitgangspunt van de gemeentewet luidde dat een bouwvergunning altijd mogelijk is, zolang er een voldoende uitgeruste weg langs het perceel loopt. Omwille van ons fijnmazige wegennet, maakte België na Wereldoorlog II dan ook een eerste golf van verspreide bebouwing mee.

Geleidelijk aan groeide het besef dat hier paal en perk aan moest gesteld worden. Dat leidde in 1962 tot de goedkeuring van de **Stedenbouwwet** - een wet die in eerste instantie uit procedures bestond en verder geen ruimtelijke of technische criteria bevat om te bepalen waar er wel of niet gebouwd mag worden.

In de jaren zestig volgt een vloed aan verkavelingsaanvragen en ontstaat er een ongeziene grondspeculatie. In 10 jaar tijd worden 33.344 ha juridisch vastgelegd als bouwgrond, zonder dat daar een demografische behoefte voor bestaat. Om die wildgroei van bebouwing en verkavelingen onder controle te krijgen, beslist toenmalig minister De Saeger in 1966 om over te gaan tot de opmaak van bodembestemmingsplannen die het volledige Belgische grondgebied moeten dekken: **de zogenaamde gewestplannen**.

Voorontwerp gewestplannen (1966-1973)

Voor deze operatie wordt België verknipt tot 48 gewesten. De uitwerking van de 48 gewestplannen verloopt in 3 fasen:

- voorontwerp: eerste plannen uitgetekend door diverse studiebureaus en planologen;
- ontwerp: alle plannen worden gecentraliseerd en aangepast door het Bestuur Stedenbouw van het toenmalige Ministerie van Openbare Werken;
- goedkeuring: vanaf hier neemt het kabinet van de staatssecretaris het proces over.

De **voorontwerpen** worden tot extreem gedetailleerde bestemmingsplannen, op schaal 1/10.000, uitgewerkt. Dit is het begin van de centralistische planningcontext van België, waarbij voor elke vierkante meter van het grondgebied een bestemming wordt vastgelegd door de hogere overheid.

Niemand heeft tijdens deze eerste ontwerpstep zicht op het ontstane totaalbeeld en de gecreëerde bouwcapaciteit. De studiebureaus verantwoorden het **duidelijke overaanbod aan woonzones** als een strategie om grondmonopolisering te vermijden: ze gaan ervan uit dat alle gronden niet tegelijk op de markt zullen komen en willen potentiële kopers keuzevrijheid bieden.

Wat hier zeker ook meespeelt, is het feit dat vele gemeenten bijkomende woonbestemmingen vragen – die vaak worden toegezegd. Vooral Oost-Vlaanderen krijgt in deze fase een buitensporige hoeveelheid woonzones toegewezen, in verhouding tot de beperkte demografische behoefte.

Bovendien begint de bouwactiviteit in de jaren zeventig wegens een slecht economisch klimaat te haperen. De verantwoordelijke minister wil de bouwsector een duw in de rug geven door het aanduiden van ruime bestemmingszones en een vlottere vergunningverlening.

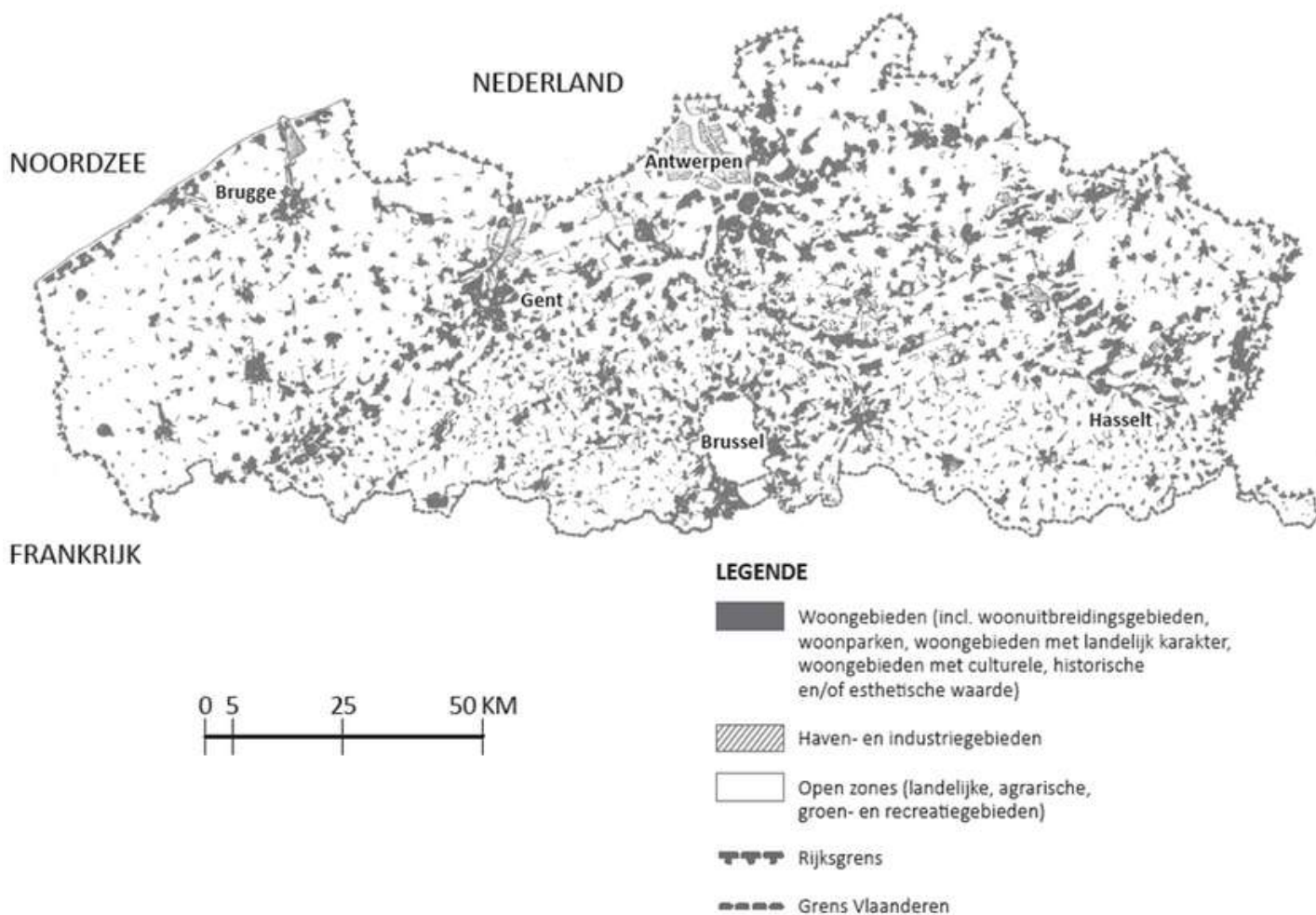
Ontwerp gewestplannen (1966-1973)

De ontwikkelde planningsmodellen bieden geen afdoend afwegingskader voor het vergunningenbeleid - een nood die zich nochtans hoe langer hoe meer laat voelen. Hoe meer tijd er verstrijkt voor de goedkeuring van de plannen, des te meer moet het ministerie achter de feiten aanhollen en de plannen voortdurend aanpassen aan de 'bestaande en juridische toestand' *in the field*. Een chaotisch verlopende vergunningverlening is het gevolg.

Wanneer staatssecretaris Dhoore start met de goedkeuringsprocedure van de plannen, volgen de bezwaarschriften. Het gevolg: **in vergelijking met de voorontwerpen zwelt op de definitieve ontwerpversies de oppervlakte voor woonzones verder aan**. Opvallend in deze fase is de grote toename aan woonuitbreidingsgebieden.

De politieke beslissing om deze 'reserve' — die de administraties achter de hand wilden houden als noodoplossing voor een mogelijke mismatch tussen vraag en aanbod — definitief in de gewestplannen op te nemen, leidde tot een decennialang aanslepende discussie over het statuut en de aansnijdbaarheid van de gebieden in kwestie.

Hoewel de tijdsgeest ondertussen stilaan begint te keren en het besef groeit dat de voorziene ruimte voor wonen en nijverheid te ruim werd bemeten ten nadele van open ruimte en natuur, houdt de overheid het been stijf en wordt er aan de volumes haast niet meer geraakt. Staatssecretaris Dhoore verantwoordt het overaanbod aan woonzones ook als een strategie om grondprijzen democratisch laag te houden. In 1978 wordt in opdracht van het ministerie een montage gemaakt van de bebouwingszones op de 25 plannen. **Het resultaat is een collage van ruimtelijke wanorde waarin geen visie meer terug te vinden is.**



Goedgekeurde gewestplannen (1976-1980)

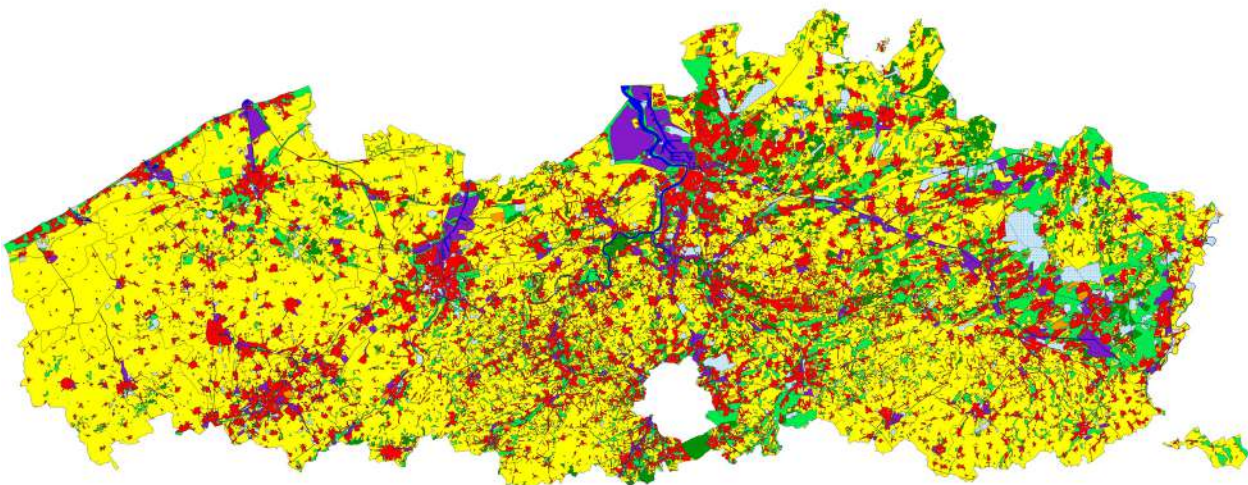
Door de hoge detailleringgraad van de gewestplannen, neemt de weerstand van betrokken eigenaars toe en stijgt het aantal rechtszaken. Uiteindelijk trekt het kabinet van staatssecretaris Eyskens het verwerken van de wijzigingen aan de plannen naar zich toe. Met het koninklijk besluit van het 25ste en laatste gewestplan in 1980 wordt een opmaakperiode van 12 jaar afgesloten.

Om de planschade tijdens deze economisch onzekere periode zoveel mogelijk te vermijden, worden tijdens de laatste fase vele wijzigingsaanvragen van gemeenten en eigenaars goedgekeurd. In deze fase wordt ook de categorie **'woongebied met landelijk karakter'** geïntroduceerd - die eigenlijk als passe-partout wordt gebruikt voor allerlei bebouwing buiten de kernen.

Daardoor neemt de lintbebouwing in Vlaanderen een hogere vlucht dan de woon- of uitbreidingsgebieden. Een zogenaamde **'opvulregel'**, die tussenliggende gronden in woonlinten in landelijk gebied als 'bebouwbaar' aanziet, zorgt ervoor dat er niet minder dan 374 km lintbebouwing wordt aangeduid. Zo ontstaat het chaotische totaalbeeld van de bestemmingen in Vlaanderen.

De gewestplannen zoals we ze nu kennen zijn een collage van te ruim bemeten en versnipperde harde bestemmingen. Terugblikkend, kunnen we deze scheefgegroeide situatie historisch reconstrueren als een opeenvolging van factoren: de bestaande ruimtelijke wanorde uit de jaren vijftig en zestig, de juridische toestand van duizenden verkavelingsvergunningen uit de daaropvolgende periode 1962-1971, de grote woonzones en bedrijvenszones die de studiebureaus op basis van overschatte prognoses voorstelden, de lijsten met wensen van gemeentebesturen tijdens consultatierondes voor en tijdens het openbaar onderzoek, de particuliere bezwaarschriften tijdens het openbaar onderzoek die aanvaard werden uit vrees voor schadeclaims, en het grootschalig aaneensluiten van deze particuliere vragen tot woonlinten met overcapaciteit.

Omwille van hun onbeperkt bindend statuut, blijven deze oude gewestplannen de ruimtelijke ordening van Vlaanderen grotendeels verder bepalen.



De goedgekeurde versie van de 25 Vlaamse gewestplannen (KB) in 1980

De evolutie van de bestemmingen (1966-2020)

De drie bestemmingskaarten (voorontwerp-gewestplan, ontwerp-gewestplan en goedgekeurd gewestplan), die resulteerden uit de GIS-procedure van dit onderzoek, en de drie bestemmingskaarten van de Ruimteboekhouding (RBH 1994, 2007 en 2020) van het departement Omgeving vormen samen een tijdreeks. Op basis van deze kaarten analyseren we de chronologische evolutie van de ruimtelijke bestemmingen. Die analyse kan opgesplitst worden in twee periodes.

Eerste periode (1966-1980)

Evolutie bestemmingen tijdens het planproces van de gewestplannen.

Tijdens het planproces van de 25 gewestplannen doet zich 327.860 ha aan herzieningen voor, of een **bestemmingsmobiliteit van 24%** van het bestemde grondgebied. De grootste verschuivingen zijn ten nadele van groen- en landbouwzones die in de voorontwerpversie door de studie bureaus werden voorgesteld.

In tegenstelling tot de landbouw, wordt de schrapping van groenzones niet elders gecompenseerd, waardoor het **netto verlies aan bestemde natuur-, bos- en andere groenzones** tijdens het planproces de grootste wijziging is van alle bestemmingen, namelijk -42.267 ha. Die reductie is het grootst tussen de voorontwerpversie en ontwerpversie (-26.540 ha). Zowel de natuurbestemmingen als de landbouwzones raken sterk gefragmenteerd door de verspreide harde bestemmingen.

In Oost-Vlaanderen valt de grootschalige omzetting van groenzones naar landbouwbestemming op. Daardoor wordt het bestemde groenareaal ten zuiden van Gent en van de Vlaamse Ardennen sterk gereduceerd tot fragmenten. Hetzelfde geldt voor het groen in het Waasland en het Meetjesland tegen de Nederlandse grens.

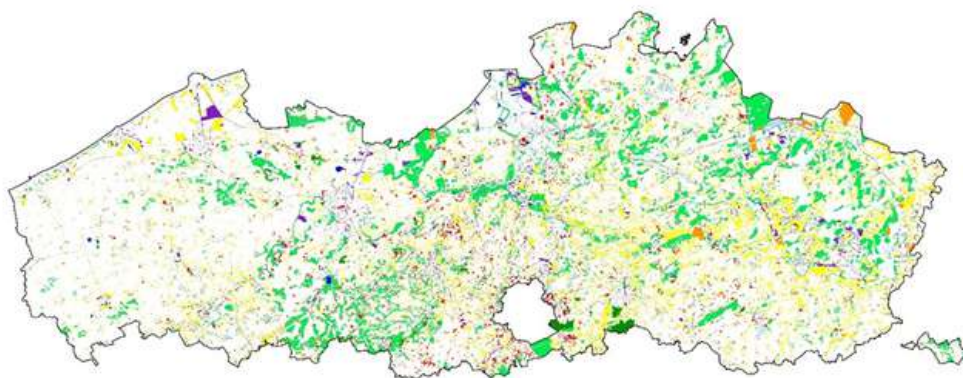
Tweede periode (1980 - 2020)

Evolutie van de bestemmingen sinds de goedkeuring van de gewestplannen.

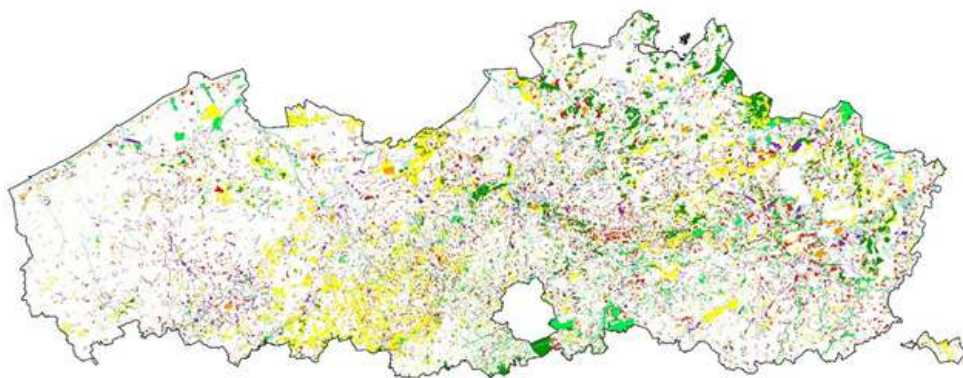
Vanaf de goedkeuring van de gewestplannen ontstaat een status quo van de bestemmingsverdeling. Uit de analyse van het departement Omgeving (2022) blijkt nog 83% van de oorspronkelijke gewestplannen van kracht te zijn. 17% van de Vlaamse oppervlakte heeft dus intussen een nieuw bestemmingsplan of uitvoeringsplan gekregen. Uit de HOGENT meting blijkt dat sinds 1980 slechts 5% van de Vlaamse oppervlakte van hoofdbestemming wijzigde. De bestemmingsverdeling in Vlaanderen is dus na 40 jaar nauwelijks gewijzigd, het planningssysteem blijkt zeer rigide te zijn ondanks de nieuwe omstandigheden en behoeften van onze tijd.

Sinds 1980 wijzigde er weinig aan de bestemmingsverdeling en ruimteboekhouding op Vlaams niveau. De enige noemenswaardige verschuiving was de toename aan bestemde natuur en bos: tussen 1994 en 2019 werd 19.700 ha bijkomende groene bestemming vastgelegd in het kader van RSV en het natuurbeleid. Het areaal aan bestemde woonzones is nagenoeg stabiel gebleven; die zones waren al overschat. Verder werd de vooropgestelde uitbreiding van recreatiezones grotendeels gerealiseerd en ook de uitbreiding van de bedrijvenszones en havengebieden werd voor twee derde doorgevoerd. Met nog een openstaand saldo van 3.700 ha voor verdere economische uitbreiding en de bestaande ontwikkelingsruimte binnen bestemde bedrijvenszones, kan men zich de vraag stellen of de verhoging van de economische programmatie in 2011 ruimtelijk-economisch noodzakelijk was.

Eerste periode (1966 - 1980)



Bronbestemming

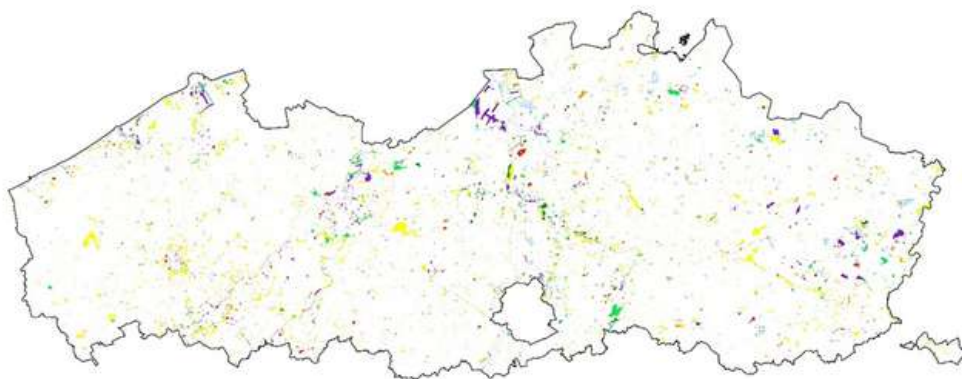


Doelbestemming

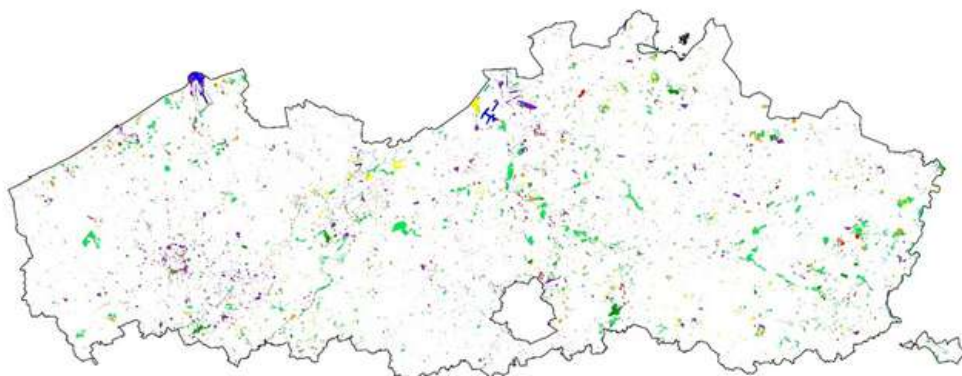
01	04	07	7p
02	05	08_H	08_Z
03	06	09	08_Water

Verschilkaart herbestemmingen van bron- naar doelbestemmingen, planproces Vlaanderen van gwp_VO 1966 tot gwp_MB 1980

Tweede periode (1980 - 2020)



Bronbestemming



Doelbestemming

01	04	07	7p
02	05	08_H	08_Z
03	06	09	08_Water

Verschilkaart herbestemmingen van bron- naar doelbestemmingen, Vlaanderen wijzigingen gwp_KB 1980 tot RBH_2020.

Wat gebeurde er met de hoofdbestemmingen?

Woonzones

Het grootste deel van het overaanbod voor de bestemming 'wonen' wordt reeds in de voorontwerpen ingecalculleerd. Die oppervlakte neemt tijdens het planproces nog 20% toe ten opzichte van de voorontwerpen. **Wonen wordt daarmee de grootste bestemmingsverschuiving tijdens de ontwerpfase.**

Op aandringen van de gemeenten worden tijdens het gehele planproces grote oppervlakken woonzone toegevoegd. Die aangroei is vooral in Hasselt-Genk te vinden, een regio waar reeds een overaanbod bestond zonder een evenredige demografische behoefte.

In de fase ontwerp - goedgekeurde gewestplannen neemt de netto oppervlakte slechts minimaal toe, maar raakt de totaaloppervlakte sterk versnipperd. In plaats van het woon-overaanbod te reduceren, wordt er gewerkt met nieuwe differentiaties, zoals woonuitbreidingsgebieden en woongebieden met landelijk karakter, waar ontwikkelingsbeperkingen op rusten. Afnames van woonbestemmingen zijn zeer uitzonderlijk. De enige uitzondering hierop wordt gevormd door het gewest Halle-Vilvoorde-Asse: daar zijn een netto reductie en interne verschuivingen tussen de woonbestemmingstypes in de Vlaamse rand rond Brussel merkbaar. De combinatie van toegevoegde woonzones in de ontwerpfase en versnippering door woonlinten in de laatste planfase, leidt op vele plannen tot een chaotisch geheel van kern-woongebieden, grote woonuitbreidingsgebieden en stroken woongebied-met-landelijk karakter. Een voorbeeld daarvan is het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren, dat een wooncapaciteit voorziet voor meer dan een drievoud van de bevolking in 1980, en dat ook opvalt door een extreme 'versplintering' van de woonzones.

Recreatiezones

De **aangroei van recreatiezones tijdens het planproces is de grootste relatieve stijger** onder de bestemmingsgroepen. Ze verdubbelen in omvang, van het voorontwerp tot vandaag.

Algemeen treedt een grote verspreiding aan (kleine) recreatiegebieden op over Vlaanderen, waardoor zowat elke (hoofd)gemeente een eigen recreatiegebied, vaak voor sport en spel, toegewezen krijgt.

Natuur-, bos en groenzones

De grootste daling tijdens het planproces is te vinden bij de groene zones (natuur, bos en overig groen). Van de bestemmingsoppervlakte voor groen, zoals ze oorspronkelijk door de studie bureaus wordt voorgesteld op de voorontwerpen, verdwijnt vooral op de Oost-Vlaamse plannen in de aanloop naar de goedgekeurde versie een hele hap: meer dan de helft.

Vanaf de goedkeuring van de gewestplannen verandert er aanvankelijk weinig aan de groenzones. De Ruimteboekhouding die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) wordt vooropgesteld, initieert evenwel een toename aan natuur-, bos- en andere groenzones. Deze bijsturing, die nu ongeveer 20 jaar geleden startte, evenaart echter nog niet de oorspronkelijke ambities van eind jaren 1970 (208.293 ha aan groene bestemmingen in 2020 versus 230.649 ha voorgesteld rond 1970). Door planologisch minder natuur en bos als natuurzone te beschermen dan er in werkelijkheid aanwezig is, komt een deel daarvan onder druk of ontstaan en verdwijnt het onder nieuw ruimtebeslag.

Landbouw

Vandaag is in het dichtbevolkte Vlaanderen landbouw nog steeds de grootste hoofdbestemming. Met de toenemende ruimtevragen van andere bestemmingstypes komt het uitgangspunt dat de volledige landelijke ruimte de landbouw toekomt onder druk te staan. Daardoor neemt de bestemde landbouwoppervlakte geleidelijk af.

Tot het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wijzigt er weinig aan de bestemmingsverdeling, daarna daalt het areaal aan bestemde landbouwzones merkbaar, maar de goedgekeurde reductie tot een totaal van 750.000 ha tegen 2007 werd vandaag nog steeds niet gehaald.

Tijdens het planproces raken de aanvankelijk aansluitende landbouwzones bezaaid met versnipperde harde bestemmingen. In veel gevallen gaat het om woongebieden met landelijk karakter, die het landbouwgebied doorsnijden met lintvormige zones.

Met de invoering van deze versplinterde bestemmingen – vaak op vraag van de landbouweigenaars – raken de landbouwzones sterk gefragmenteerd. Verder speelt ook de overdruk van 'landschappelijk waardevol' landbouwgebied een rol in het open houden van het landelijk gebied: zo'n 40% oppervlakte van de landbouwzones valt in die categorie.

Industrie- en havengebieden

De bestemde oppervlakte aan industriezones neemt zowel tijdens het planproces als in de periode vanaf de goedgekeurde gewestplannen verder toe. Met deze groei neemt ook de verspreiding en fragmentatie van industriezones over Vlaanderen sterk toe, zodat vandaag nagenoeg elke gemeente een eigen terrein voor bedrijvigheid heeft. De toename is het grootst in West-Vlaanderen, in de regio Kortrijk verdriedubbelde de omvang sinds het voorontwerp.

De drie zeehavengebieden van Zeebrugge, Gent en Antwerpen werden vanaf eind jaren 1960, in navolging van de grootschalige groeiplannen van de havens, gezoneerd met inbegrip van uitbreidingszones. Reeds tijdens de economisch moeilijke jaren van 1970 bleek dat dit een overbemeting was van de werkelijke groei. De meest opvallende krimp van havengebieden is in het Waasland te vinden, door de stelselmatige reductie van de uitbreidingsplannen voor de Antwerpse haven op de Linkeroever.

Ruimtebeslag versus bestemmingen

Ter afronding van de historische analyse willen we de verhouding tussen de bestemmingsoppervlakte en het werkelijke ruimtebeslag chronologisch onderzoeken. Aan de hand van deze vergelijking kan de verhouding van het juridisch aanbod t.o.v. de werkelijke invulling in tijdsverband bepaald worden en kunnen we de planologische effectiviteit van de bestemmingsplannen en de afbakening van de harde bestemmingen meten. De hamvraag luidt daarbij: in welke mate wordt het bijkomende ruimtebeslag in Vlaanderen sinds de goedkeuring van de gewestplannen (1976-1980) binnen de harde bestemmingen gehouden?

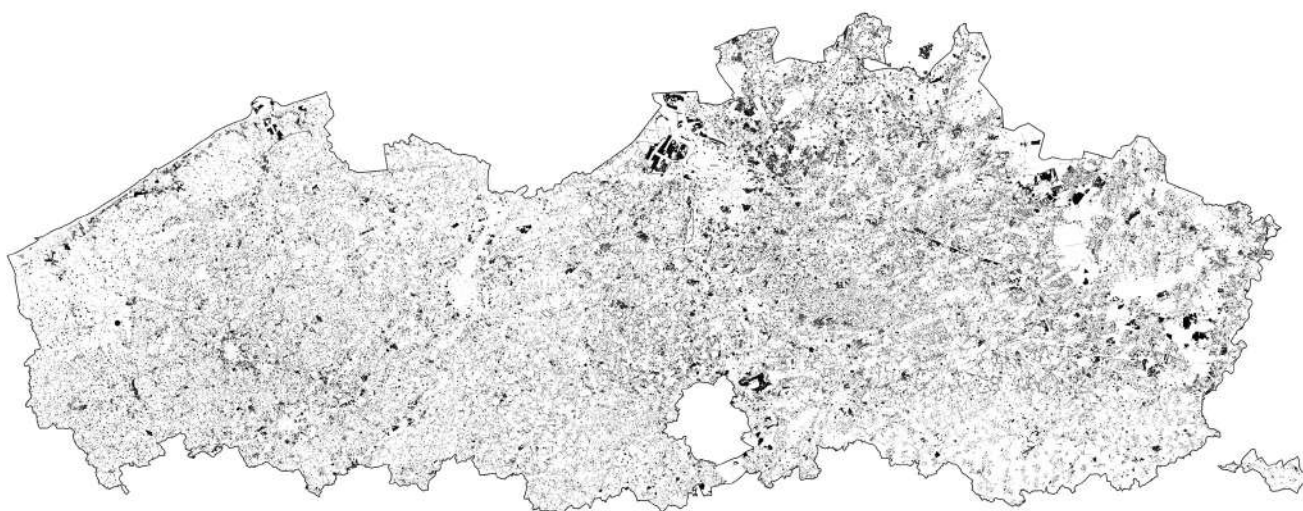
Voor deze analyse werden de kaarten Ruimtebeslag van VITO gekruist met de bestemmingskaarten uit dit onderzoek en de Ruimteboekhouding.

Medio jaren 1970 bedraagt het totale ruimtebeslag naar schatting 270.000 ha, waarvan meer dan de helft in ontwerpzones voor wonen gelegen is. Op dat moment is twee derde van alle ruimtebeslag binnen harde bestemmingen gelegen, één derde in zachte bestemmingen. Een aanzienlijk deel van het ruimtebeslag is reeds van bij het begin dus planologisch gezien niet goed gelegen. Het ruimtebeslag neemt in alle bestemmingen verder toe t.o.v. de situatie voor de goedkeuring van de gewestplannen medio jaren 1970.

In 1975 is het totale ruimtebeslag reeds hoog: 20% van Vlaanderen is op dat moment ingenomen door nederzettingsstructuur en andere constructies en infrastructuur. Vanaf de invoering van de gewestplannen stijgt dit aandeel de volgende decennia verder naar 33%.

Jaar RBS	Totaal RBS (%)	HB (ha)	ZB (ha)	HB (%)	ZB (%)
1975	20	180.749	88.713	67	33
1990	24	216.453	105.590	67	33
2000	27	246.151	118.733	67	33
2014	32	278.391	162.849	63	37
2020	33	285.481	168.683	63	37

Evolutie ruimtebeslag naar hoofdbestemmingen, Vlaanderen 1975 (gwp_MB) tot 2020 (RBH_2020)



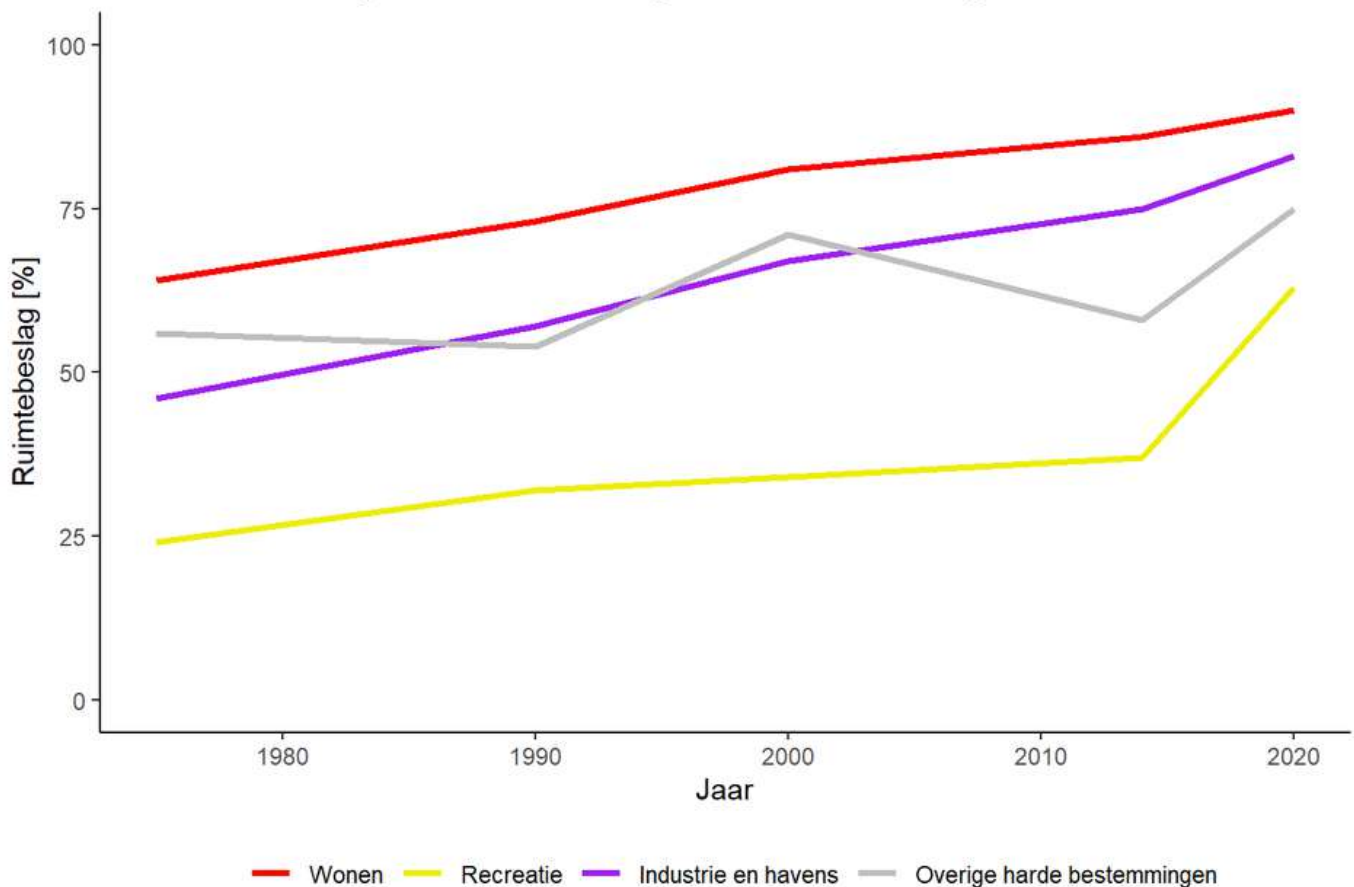
Bijkomend ruimtebeslag in Vlaanderen, 1975-2020 (gebaseerd op VITO en HOGENT)

In de decennia volgend op de goedkeuring van de gewestplannen, en na de aanpassingen via duizenden fragmentaire bestemmingsplannen, wijzigt de ruimtelijke verdeling van het toegenomen ruimtebeslag niet meer: één derde van het nieuwe ruimtebeslag blijft terechtkomen in de zachte bestemmingen, die hier volgens de stedenbouwkundige voorschriften niet toe voorzien zijn. De laatste jaren neemt het ruimtebeslag in de zachte bestemmingen, vooral landbouwzones, zelfs nog toe. Het grootste deel van dat ruimtebeslag is zonevreemd.

Wanneer we de invulling van de harde hoofdbestemmingen over de voorbije vier decennia bekijken, komen we tot de volgende resultaten: 'wonen' heeft in 2020 90% realisatiegraad bereikt, 'industrie en havens' iets meer dan 80%, de categorie 'overige bestemmingen' (vooral gemeenschapsvoorzieningen en infrastructuur) 75%.

Ons ruimtebeslag heeft een laag ruimtelijk rendement. Sinds 1975 is de relatieve aangroei van het ruimtebeslag meer dan het driedubbele van de bevolkingsaangroei. Anderzijds wordt er voor de voorbije tien jaar wel een gelijkmatiger evolutie van bevolking en ruimtebeslag merkbaar; de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen hebben dus blijkbaar een veel beter rendement dan voorheen.

Relatieve invulling harde bestemmingen met ruimtebeslag

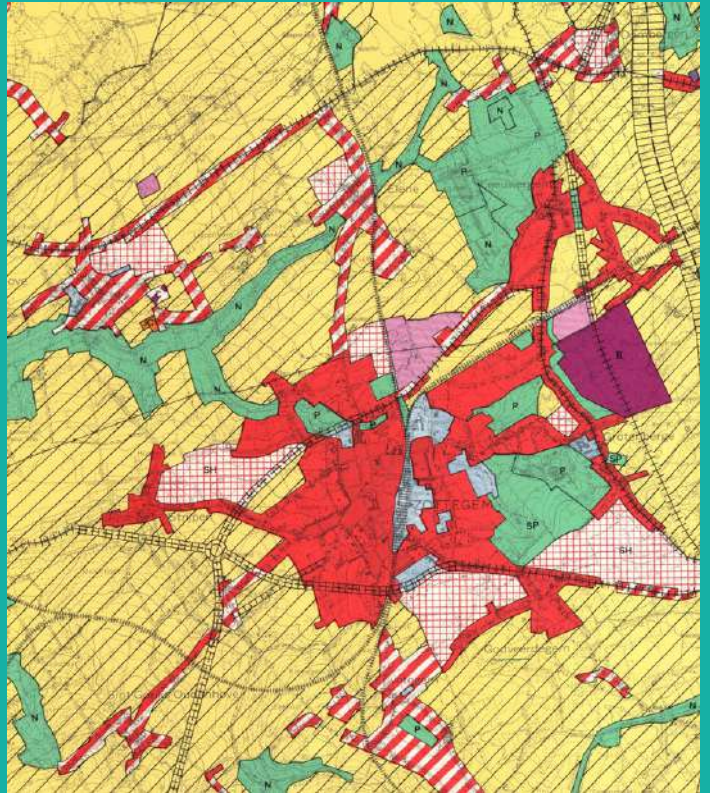


ENKELE CONCLUSIES

De juridisch bindende bestemmingsverdeling van de bestemmingsplannen — die reeds ruim was opgevat wat het aanbod van ontwikkelbare oppervlakte betreft — heeft de afgelopen decennia geen bijsturend effect gehad op het nieuwe ruimtebeslag en heeft evenmin voor een compactere ruimtelijke evolutie gezorgd.

De aangekondigde tienjaarlijkse herziening van alle plannen, die de gewestplannen tot een krachtadiger instrument hadden kunnen maken en een update had kunnen geven, is nooit werkelijkheid geworden.

De efficiëntie van ons planningsysteem om het nieuw ruimtebeslag zoveel mogelijk binnen de daartoe voorziene planologische bestemmingen te houden, is zeer laag.



Op zoek naar meer informatie? Scan deze QR code om "Rapport 4: Historische evolutie bestemmingen in Vlaanderen" te raadplegen.

In dit rapport wordt de historische evolutie van de planologische bestemmingen afgezet tegenover de beleidsintenties en de evolutie van het ruimtebeslag.



02

Open ruimte in Vlaanderen.

**HOEVEEL IS ER NU, WAT
DREIGEN WE NOG TE
VERLIEZEN?**

Waar gaat dit over?

Met een ruimte-inname van 33% van het volledige grondgebied zorgen we voor een treurig Europees record. Dat ruimtebeslag gaat trouwens nog altijd verder: onze open ruimte verdwijnt à rato van ca. 5 ha/dag.

Niet enkel die omvang van het ruimtebeslag zijn slecht nieuws voor onze leefomgeving, de verspreiding ervan als een verdichtende nevel over het Vlaamse grondgebied, is dat eveneens. De 'urban sprawl' in Vlaanderen ligt aan de basis van een heleboel duurzaamheidsuitdagingen - denk daarbij maar aan mobiliteit, openbaar vervoer, infrastructuur (riolerings- en wegenkosten), verharding, een verdwijnende biodiversiteit,...

In een poging om dit voortschrijdend verlies van open ruimte tegen te gaan, initieerde de Vlaamse overheid de 'Bouwshift', met de bedoeling het bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 af te bouwen tot nul hectare/dag. Voor we zover zijn, is er nog heel wat werk aan de winkel. Zo is er binnen de gebieden met een zogenaamde 'harde' bestemming nog heel wat open ruimten en bos te vinden, die omwille van hun ligging door ontwikkeling dreigen verloren te gaan. In deze studie worden ze 'ruimtebeslagrisico (RBR) genoemd.

Voorlopig heeft de Vlaamse overheid nog geen globaal actieprogramma klaar waarmee de bebouwing van overtollige en slecht gelegen ontwikkelingsbestemmingen kan tegengehouden worden.

Er werd wel een herbestemming van watergevoelige gebieden voorbereid en een voorstel gelanceerd voor het aanpassen van de planschadevergoeding voor grondeigenaars wiens grond zou 'geneutraliseerd' worden. Het prijskaartje van dit voorstel is echter zodanig hoog, dat het de haalbaarheid van de Bouwshift dreigt onderuit te halen. Verder zijn voorbereidingen getroffen tot het bevroren van de woonreservegebieden tot 2040 en het invoeren van het principe van de planologische compensatie bij het toevoegen van harde bestemmingen. Op vandaag zijn deze maatregelen nog niet goedgekeurd.

Om de Bouwshift haalbaar te houden en een focus te geven, dienen we dus prioriteiten te stellen in deze neutralisatie-opgave. Aan de hand van een aantal open-ruimte criteria kan nagegaan worden welke gebieden voorrang dienen te krijgen bij het vrijwaren van de open ruimte.



LOCATION

095/28 81 11
HITACHI

ELUN 26
LOCATION

Ruimtebeslagrisico binnen de harde bestemmingen

Om zicht te krijgen op de financiële implicaties van deze neutralisatie-operatie, dienen we eerst te weten over hoeveel oppervlakte het hier juist gaat. En dat is wat we in dit rapport hebben gedaan: een kwantitatieve analyse van het huidige ruimtebeslag, het berekenen van het volume van gronden met ruimtebeslagrisico én een financiële inschatting van hun waardevermindering bij neutralisatie. Deze calculatie gebeurde op basis van een GIS-analyse en werd doorerekend tot op perceelsniveau. Voor alle duidelijkheid: wateroppervlakken zoals waterlopen, havens enz. worden niet als ruimtebeslag beschouwd en werden dus buiten deze analyse gehouden.

De analyse gaf als resultaat een ruimtebeslag van 453.121 ha (toestand 2020), wat dus staat voor 33,3% of 1/3 van de volledige oppervlakte van Vlaanderen. Deze meting in vectorieel bestand bevestigt dus de eerdere metingen van de Vlaamse overheid. Om de open-ruimte percelen onder ontwikkelingsdruk te detecteren, werd de kaart van het Ruimtebeslag gecombineerd met de Ruimteboekhouding RSV. De informatie van de Ruimteboekhouding werd daarvoor eerst gegroepeerd in volgende bestemmingen:

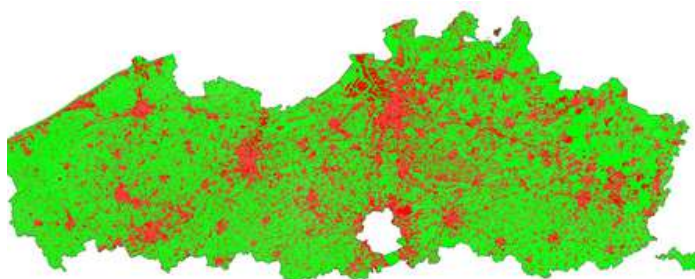
- **harde bestemmingen:**

woonzones / recreatie / bedrijvzones / overige harde b. en rest / overige groen - harde b.

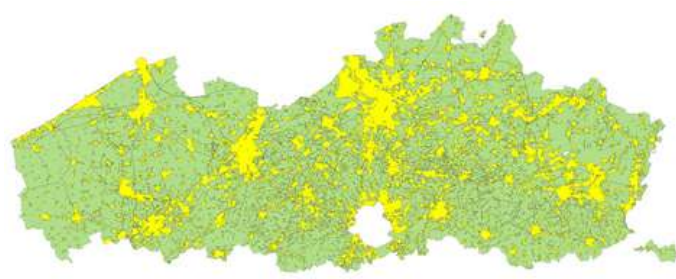
- **zachte bestemmingen:**

natuur & reservaat / bos / landbouw / overige zachte b. / overige groen - zachte b.

Indien we '**ruimtebeslagrisico**' definiëren als de grondoppervlakte met een harde bestemming maar zonder ruimtebeslag, geeft een vectoriële meting van de toestand in 2020 75.259 ha aan. De 'harde kern' van die oppervlakte (39.352 ha) wordt gevormd door open ruimte met ontwikkelbare bestemmingen als wonen, industrie- en havengebieden, gemeenschapsvoorzieningen en infrastructuur. Iets minder dan de helft daarvan ligt binnen een afstand van 50 m van een uitgeruste weg (zie later rapport 3).



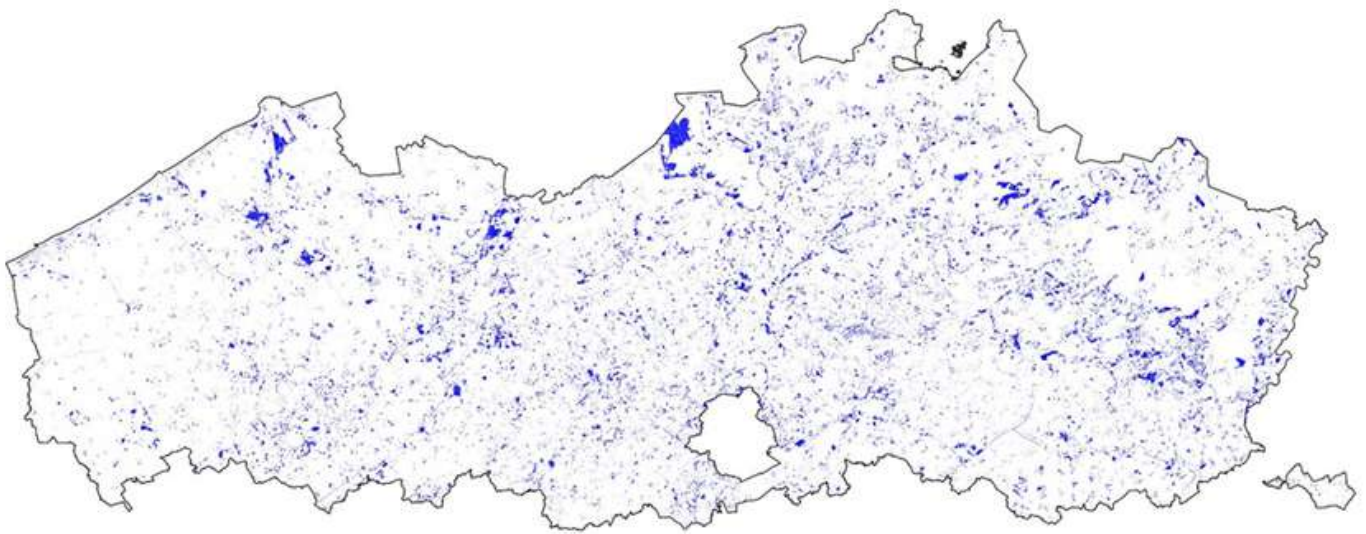
Percelen met ruimtebeslag (rood) en percelen zonder ruimtebeslag (groen) in 2020



Harde bestemmingen (geel) en zachte bestemmingen (groen) in Vlaanderen, Ruimteboekhouding 2020 (bron: Departement Omgeving)

We kunnen in deze informatie nog verder inzoomen op de bestemming 'wonen'. De gebieden binnen die categorie met de hoogste ruimtebeslagrisico's zijn, in afgaande volgorde: woonuitbreidings- en andere reservegebieden (9.300 ha) / gewone woongebieden (6.600 ha) / woongebieden met landelijk karakter (4.400 ha).

De informatie kan ook volgens gemeenten opgesplitst worden. Hierdoor krijgen we ook een zicht op de omvang van het ruimtebeslagrisico per gemeente. Hieruit komt volgende Top 10, die overeenstemt met het Betonrapport dat door Natuurpunt werd opgesteld: Beveren / Brugge / Antwerpen / Genk / Gent / Evergem / Mol / Hasselt / Lommel / Beringen.



Het ruimtebeslag-risico binnen de harde bestemmingen, Vlaanderen 2020

Ruimtebeslagrisico binnen de zachte bestemmingen

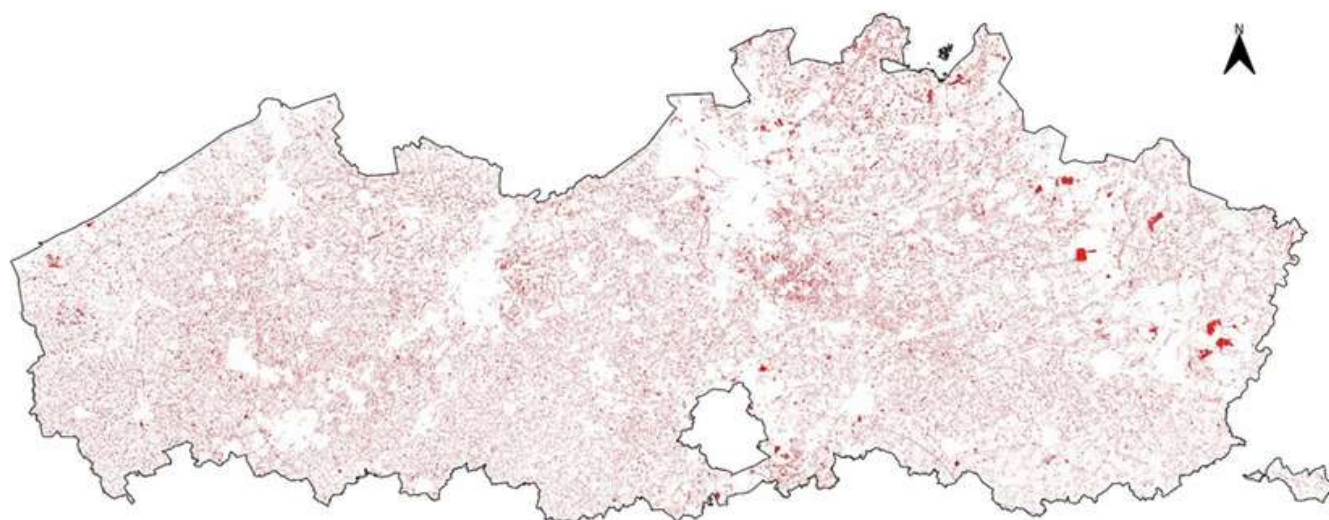
Uit de meting blijkt **1/3 van alle ruimtebeslag** zich **in de zachte bestemmingen** (landbouw, natuur, bos) te bevinden, in de vorm van allerlei constructies, verhardingen, weginfrastructuur,... Dat beslag ligt als een nevel van verspreide bebouwing en infrastructuur over Vlaanderen verspreid, voor 83% op plekken met een landbouwbestemming.

De meting leert ons ook dat er veel zonevreemd landgebruik te vinden is in de zachte bestemmingen: woningen en transportinfrastructuur staan daarbij samen in voor de helft van de ruimte-inname. Indien we ook hier verder inzoomen op de GIS-informatie, worden twee fenomenen zichtbaar:

Spill-over risico: ruimtebeslagrisico aan de randen van harde bestemmingen. Veel verkochte en bebouwbare percelen zijn voor een gedeelte aan de weg gelegen, in een harde bestemming, maar lopen verder van de weg door in een landbouw-, bos- of natuurbestemming.

Door vertuining kan deze oppervlakte onttrokken worden aan landbouw of natuur. Hierdoor ontstaat een 'spill-over' uit de aanpalende harde bestemming. Voor percelen met een grotere oppervlakte binnen een harde bestemming is het spill-over risico reëel. Het gaat potentieel om grote oppervlakten.

Zonevreemde verkavelingen: Er bevinden zich vergunde verkavelingen buiten de harde bestemmingen. Een aantal dateren van voor de Stedenbouwwet (1962), de meeste van de periode 1962-1980, vanaf de planfiguur verkavelingsvergunning tot de goedkeuring van de gewestplannen. De meeste werden niet opgenomen in de categorie van harde bestemmingen wegens hun slechte ligging, maar deze plannen hebben desalniettemin een juridisch bindende kracht.



Het ruimtebeslag in de zachte bestemmingen, Vlaanderen 2020

ENKELE CONCLUSIES

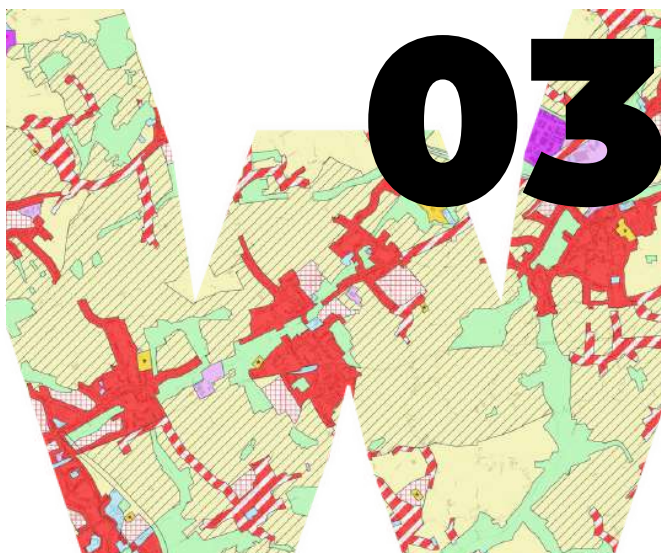
De kern van het ruimtebeslagrisico bestaat uit 39.352 ha aan ontwikkelbare bestemmingen als wonen, industrie- en havengebieden, gemeenschapsvoorziening en infrastructuur. Vooral in de havengebieden is het ruimtebeslagrisico groot.

De Vlaamse regering schuift een bevrozing van de woonreservegebieden naar voor als middel voor het afremmen van bijkomend ruimtebeslag.

De woonuitbreidings- en andere reservegebieden vormen echter slechts 15% van het ruimtebeslagrisico binnen de harde bestemmingen. Ook de 85% overige gebieden waarin nog bebouwing en ander ruimtebeslag mogelijk is, vragen om een begrenzing indien we de doelstelling van de bouwshift willen halen.



Op zoek naar meer informatie? Scan deze QR code om "Rapport 1: Ruimtebeslag en risico op bijkomend ruimtebeslag" te raadplegen. In dit rapport wordt het huidige ruimtebeslag in Vlaanderen en het risico op bijkomend ruimtebeslag, op basis van een GIS-analyse onderzocht.



Welke open ruimte is van cruciaal belang?

HOE BESCHERMEN WE DIE?

Waar gaat dit over?

In het licht van de bescherming van de open ruimte vormt het ruimtebeslagrisico, zowel in harde als zachte bestemmingen, de inzet van de bouwshift. Het ruimtebeslagrisico in zachte bestemmingen maakt geen deel uit van dit onderzoek omdat dit moeilijk kwantificeerbaar is. Er werden – in tegenstelling tot de harde bestemmingen – beleidsmatig immers geen limieten gesteld aan het bijkomend ruimtebeslag in deze bestemmingen.

We focussen in dit stuk dus op de 60.000 ha ruimtebeslagrisico binnen harde bestemmingen, waarvan 40.000 ha onder hogere bestemmingsdruk staan. We analyseren hier de aard en kwaliteit van deze gronden.

Het vertrekpunt voor deze analyse was de Kansenskaart Ruimtelijk Rendement van het departement Omgeving, die de geschiktheid van gronden voor ontwikkeling en rendementsverhoging in kaart brengt. Een kaart voor het open-ruimtepotentieel bestaat nog niet. Nochtans is deze vraag even legitiem en urgent: waar is het niet aangewezen om verder te ontwikkelen, waar kan de bouwschift best op geconcentreerd worden? Ook hier gingen we met een GIS-analyse aan de slag en bakenden we gebieden af a.h.v. ruimtelijke criteria in kaartlagen.

De centrale onderzoeksvraag was: hoeveel grond met hoge bodem- en open-ruimtewaarde staat onder bestemmingsdruk? En hoeveel van die druk kan er opgevangen worden op gronden met een hoge kernwaarde? Deze analyse beoordeelt dus de intrinsieke Bodem-, Openruimte- en Kernwaarden van de bestemde gronden.

Samengevat omvat dit onderzoek:

- een analyse van het aandeel van het ruimtebeslagrisico dat tot open ruimte gerekend wordt en het aandeel dat onder hoge bestemmingsdruk staat
- een kwalitatieve analyse van het ruimtebeslagrisico volgens de Bodem, Openruimte en Kernwaarde
- de bundeling van deze waarden om tot een strategische neutralisatie te komen voor de bouwshift.



Welke gebieden dienen geneutraliseerd te worden?

EEN KWALITATIEVE ANALYSE

Dit rapport beoogt een kwalitatieve analyse van het ruimteslagrisico. Vermits er in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) geen kwalitatieve waarden worden omschreven, maakten we een eigen selectie van beleidsrelevante kwaliteitswaarden gebaseerd op de principes van het BRV. Voor de selectie van de kwaliteitscriteria en hun bronbestanden werd een beroep gedaan op de expertise binnen de Vlaamse overheid, onderzoeksinstituten en studiediensten.

De waarden waarmee gewerkt werd zijn de volgende: Watergevoeligheid (overstromingskans)/ Natuurwaarde (bewaren biodiversiteit)/ Ecosysteemdienstenwaarde/ Landschappelijke waarde (bijdrage in de structuur van natuurlijke, historische, culturele landschappen)/ Landbouwwaarde (bodembreedte voor landbouwproductie)/ Open ruimte (aaneengesloten oppervlakte van landbouw, water, bos, natuur)/ Kernen (afbakening stedelijke kernen)/ Voorzieningsniveau (uitrusting met voorzieningen op 3 niveaus: basis, regionaal, stedelijk)

Voor de kwalitatieve waarde van de RBR-percelen weerhieldden we 16 criteria, waarop een GIS-modellering wordt toegepast. Via een aggregatie van die criteria komen we tot drie synthetische kwaliteitswaarden:

Bodemwaarde: intrinsieke waarde van de gronden

Open-ruimtewaarde: instrumentele landbouwwaarde en samenhang in open-ruimteclusters

Kernwaarde: het complement van de twee vorige waarden: instrumentele ontwikkelingswaarde.

Deze waarden zijn beleidsmatig bepalend voor de twee aspecten van de bouwshift: 1. open ruimte vrijwaren en 2. kernversterking. We lichten uit de resultaten van de kwalitatieve analyse voor elk van deze drie waarden kort enkele aandachtspunten toe.

Bodemwaarde

Van de vier bodemgerelateerde thema's – watergevoeligheid, natuur, ecosystemen en landschap – heeft de Vlaamse overheid op het vlak van watergevoeligheid de meeste vorderingen gemaakt in het neutraliseren van gebieden, o.a. door het aanduiden van een aantal 'signaalgebieden' en van 'Watergevoelige OpenRuimteGebieden' (WORG), waar bij vastlegging een bouwverbod geldt.

Maar er zijn nog andere open ruimte-waarden die onder druk staan omwille van harde bestemmingen. We denken hierbij aan de 'zonevreemde' bossen, waarvan de poging tot neutralisatie in 2016 werd stopgezet (Boskaart) en de problematiek tot vandaag onopgelost blijft. Uit het onderzoek blijkt in ieder geval dat de bossen en valleien in het oosten van het land een bovengemiddelde waarde scoren en als 'te beschermen' gecategoriseerd kunnen worden. We dienen daarbij op te merken dat een hoge ecosysteemdienstenwaarde bijna altijd samenvalt met een hoge natuurwaarde, maar dat het omgekeerde niet noodzakelijk het geval is.

Wanneer we de vier bodemgerelateerde waarden – watergevoeligheid, natuur, ecosysteemdienst-waarde en landschap – ruimtelijk samenvoegen en deze kruisen met de kaart van het ruimbeslagrisico, dan blijkt er verspreid over Vlaanderen iets meer dan 13.000 ha aan waardevolle gronden onder hogere bestemmingsdruk te staan die eigenlijk herbestemming verdienen in kader van de natuur-, milieu- en ruimtelijke plannen van de Vlaamse overheid.

Open-ruimtewaarde

Hier komen twee kwaliteitscriteria aan het licht die nog niet aan bod kwamen bij de beoordeling van de bodembreedte:

Landbouwwaarde ruimtebeslagrisico: wanneer we de klassen 'hoge' en 'zeer hoge waarde' uit de Landbouwimpactstudie (LIS) kruisen met de RBR-data, komen we aan 9.100 ha ruimtebeslagrisico met een harde bestemming. Het grootste deel daarvan staat onder hoge bebouwingsdruk, 1/4de ervan is woonuitbreidingsgebied.

Clustergrootte ruimtebeslagrisico in open ruimte: de kaarten van het meest recente Ruimterapport (RURA) die hiervoor gebruikt werden, tonen duidelijk de toenemende versnippering van de open ruimte in Vlaanderen, met sterk afnemende clustergroottes. Kruisen we deze met de RBR-data, dan blijkt dat 1/3 van het totale ruimtebeslagrisico deel uitmaakt van een groot open landschap. 12.600 ha staat daarvan onder een hogere bestemmingsdruk. Het samenvoegen van de landbouwwaarde en clusterwaarde zorgt voor een oppervlakte van 16.700 ha aan ruimtebeslagrisico onder hoge druk die voldoen aan de Open-ruimtewaarde.

Kernwaarde

Om na te gaan of een ruimtebeslagrisico-terrein al dan niet een ligging met kernwaarde heeft, combineren we twee kwaliteitscriteria: de beleidsmatige afbakeningen van kernen en de ligging van het terrein ten opzichte van voorzieningen (nabijheid).

Wat het afbakenen van kernen betreft, volgen we de 'afbakeningslijnen van de stedelijke gebieden' zoals gehanteerd door het departement Omgeving, aangevuld met de afbakening van kernen (hoofddorpen en woonkernen) van de nederzettingenstructuur in het buitengebied zoals bepaald in de vijf provinciale ruimtelijke structuurplannen. Een kanttekening: de stedelijke afbakeningen zijn verordenend vastgelegd en dus beleidsmatig inzetbaar. Een gelijkaardige beleidsmatige afbakening van de kleinere kernen (door Vlaanderen, provincies en/of gemeenten) zou meer duidelijkheid scheppen over het toepassingsgebied van het kernversterkingsbeleid en zou de monitoring ervan veel accurater kunnen maken.

Wanneer we deze afbakening kruisen met de RBR-data, komen we aan 18.000 ha ruimtebeslagrisico onder hoge druk die binnen een kern liggen. Omgekeerd betekent dit dat 22.000 ha gronden aan ruimtebeslagrisico onder hoge druk géén kernwaarde hebben en omwille van kernversterkend beleid beter niet zouden aangesneden worden. Wat voorzieningen betreft, liggen 21.000 ha gronden in landbouwgebruik of natuurlijke staat, met een harde bestemming, te veraf van voorzieningen.

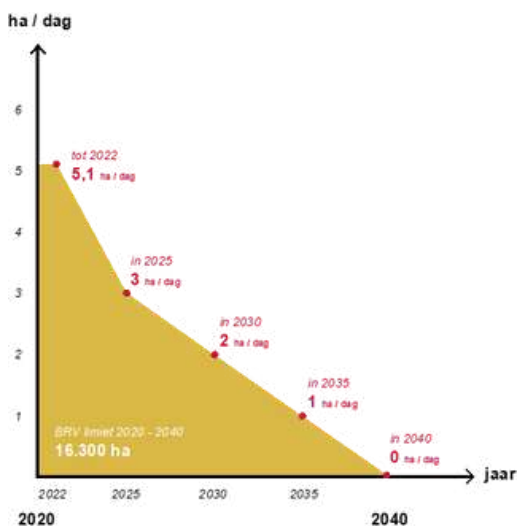
Strategische neutralisatie van gronden

HOEVEEL? WAAR? EN HOE?

In een volgende stap zetten we deze terreinanalyse af tegenover de limieten die voortvloeien uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Uitgaande van de Bouwshift-doelstelling om het bijkomend ruimtebeslag volledig af te bouwen tegen 2040, kan de beleidsmatige aanpak becijferd worden. Het verschil tussen de planologisch bestemde oppervlakte zonder ruimtebeslag (het totale ruimtebeslagrisico) en het BRV-contingent aan maximaal bijkomend ruimtebeslag, vormt de oppervlakte die minimaal dient geneutraliseerd te worden. Met 'neutraliseren' bedoelen we de toepassing van diverse mogelijke instrumenten waardoor er geen bijkomende ruimtebeslag meer mogelijk op terreinen die momenteel nog een harde bestemming hebben; dat kan gaan om herbestemming, planologische ruil, overheidsaankoop, enz.

Hoeveel?

Op basis van de Vlaamse data blijkt dat de totale bijkomende uitbreiding van het ruimtebeslag die binnen het BRV-beleid voor de periode 2020-2040 maximaal mogelijk is, ca. 16.300 ha bedraagt tussen 2020 en 2040. Indien de regelgeving werkelijk zou bijgestuurd worden en de open ruimte beter zou beschermd raken tegen 2025, dan zou de inname in de landbouwzones beperkt blijven tot ca. 6.000 ha. Binnen het BRV-plafond, kan er dan nog maximaal ca. 10.000 ha binnen de harde bestemmingen ingenomen worden.



Afbouw bijkomend ruimtebeslag (Taskforce Bouwshift, 2021).

Opdat de limiet aan bijkomend ruimtebeslag tot 2040 zou gerespecteerd worden én deze nieuwe ontwikkelingsomvang maximaal in de harde bestemmingen zou terecht komen, is op korte termijn de stopzetting van bijkomend ruimtebeslag door zonevreemde uitbreidingen noodzakelijk.

Als het maximaal bijkomend ruimtebeslag van 10.000 ha zo doelmatig mogelijk wordt aangewend voor woonzones, industriezones, infrastructuur en gemeenschapsvoorzieningen – dus maximaal terechtkomt in het deel van 40.000 ha ruimtebeslagrisico onder hoge druk – dan rest er binnen datzelfde ruimtebeslagrisico nog 30.000 ha aan planologisch overaanbod. Daarnaast is ook een gerichte reductie van de recreatiezones nodig, althans daar waar nieuw ruimtebeslag het bestaande gebruik door landbouw of natuur bedreigt.

Dat overaanbod is de omvang van de minimale neutralisatie van ontwikkelingsmogelijkheden in het ruimtebeslagrisico onder hoge druk voor uitvoering van de bouwshift. Met andere woorden, minstens de helft van het ruimtebeslagrisico binnen de harde bestemmingen moet geneutraliseerd worden om te voorkomen dat er meer en langer open ruimte wordt aangesneden dan voorzien in het BRV (niet meer dan 16.300 ha en niet langer dan 2040).

Hoe kan zo'n neutralisatie eruitzien?

Kunnen we een selectie van te neutraliseren gronden maken die niet alleen kwantitatief overeenstemt met de BRV-doelstelling, maar die ook kwalitatief maximale meerwaarde heeft voor de toekomstige ruimtelijke evolutie van Vlaanderen? Met andere woorden, zijn hier koppelkansen mogelijk tussen het ruimtelijk, klimaat-, water-, landbouw- en natuurbesluit? De neutralisatie wordt bij voorkeur én dringend doorgevoerd op locaties die meteen ook bijdragen aan het Vlaamse natuur-, water- en klimaatbeleid en aan de ontharingsdoelstelling van het BRV.

Dit onderscheid kan binnen de ruimtebeslagrisico-gebieden gemaakt worden volgens de eerder gedefinieerde Bodemwaarde. Dit zijn de gronden die de hoogste prioriteit tot bescherming zouden moeten krijgen.

Verder staat de bescherming van de open ruimte centraal in de Bouwshift, ongeacht de Bodemwaarde. Dit onderscheid kan binnen het RBR gemaakt worden aan de hand van de Open ruimte-waarde. Een geleidelijke afbouw van het bijkomend ruimtebeslag kan strategisch verlopen als ze gebiedsgericht is en de ontwikkelingen van 2020 tot 2040 maximaal samenvallen met de visie van het BRV. Een gestuurde ontwikkeling werkt daarbij kernversterkend en tast zo min mogelijk de open ruimte aan. Voor de kernen betekent dit een aanbod- en kwaliteitsgericht ontwikkelingsbeleid.

Kortom, aan de hand van de uitgevoerde differentiaties van het ruimtebeslagrisico volgens Bodemwaarde, Open-ruimtewaarde en Kernwaarde, kunnen we complementaire deelgroepen van ruimtebeslagrisico-gronden vormen die volgens een bepaalde samenstelling voor de beoogde neutralisatie van 30.000 ha kunnen zorgen.

Vier mogelijke samenstellingen van de neutralisatie

Voor het selecteren van geschikte gronden voor de neutralisatie zijn er vier samenstellingscriteria mogelijk die elk voldoen aan de neutralisatieopgave van circa 30.000 ha:

1. Kwaliteit van de grond als onderscheidend criterium

Een eerste deelgroep kan bestaan uit de grotere terreinen (RBR-UO) zonder Kernwaarde, die onder hoger ruimtebeslagrisico staan én Bodemwaarde hebben. De neutralisatie en het behoud van dergelijke terreinen ondersteunt rechtstreeks het water-, klimaat-, natuur- en landschapsbeleid en is daarom het meest urgent. Totale neutralisatie: net geen 30.000 ha.

2. Kernversterking als onderscheidend criterium

Waar in 1. ontwikkeling buiten de kernen (o.a. lintbebouwing) nog mogelijk is, zou in een strikter beleidskader een einde kunnen gesteld worden aan alle nieuwe aansnijdingen buiten de kernen.

Met een strikter beleid, waarbij geen enkel ruimtebeslagrisico-perceel zonder Kernwaarde nog zou ingenomen worden, wordt de minimale neutralisatie-opgave ook ruimschoots bereikt (32.015 ha).

Deze variant is een radicale, maar heldere en eenvoudige toepassing van de BRV-visie: er wordt binnen de harde bestemmingen enkel nog nieuw ruimtebeslag toegelaten in de kernen, niet langer daarbuiten.

3. Beleidsintentie als onderscheidend criterium

Dit scenario bouwt verder op 1., maar bevat ook het blokkeren en neutraliseren van alle woonreservegebieden (voornamelijk WUG), zoals begin 2021 werd aangekondigd door de Vlaamse regering. Hier worden bij decretale beslissing alle woonreservegebieden geneutraliseerd en toegevoegd aan de eerste neutralisatiemogelijkheid.

4. Cumulatie van scenario 1/2/3

Indien de drie selectiewijzen worden gecumuleerd – dat wil zeggen: zowel de gronden met Bodem- en Open ruimtewaarde, alle gronden buiten de kernen en als de woonreservegebieden worden geneutraliseerd – ontstaat er een extra manoeuvreerruimte voor beleidskeuzes van ca. 3.500 ha. In de andere scenario's kunnen weinig terreinen geschrappt.

TER AFRONDING

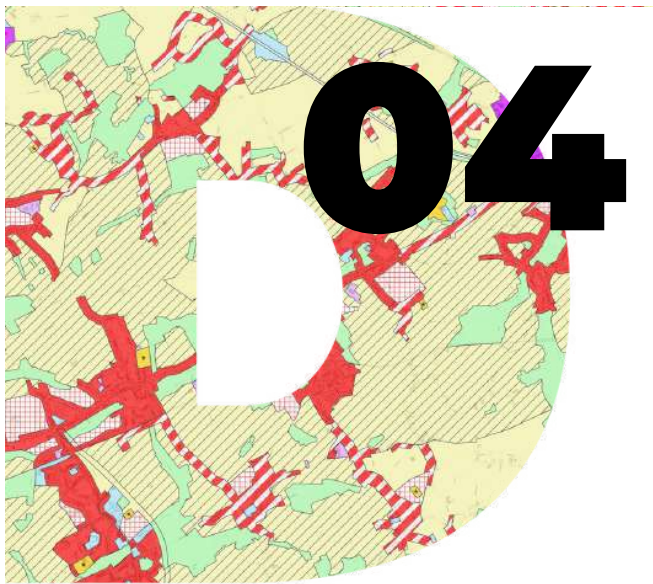
Het merendeel van het ruimtebeslagrisico blijkt open ruimte te zijn of vormt een groter open gebied op zich. Heel wat van deze gronden bezitten een bodem- of open-ruimtewaarde. Een strategische neutralisatie-aanpak kan ook prioritair focussen op de bescherming van gronden die de hoogste bodemwaarde hebben en aan het water-, klimaat-, natuur- en landschapsbeleid kunnen bijdragen.

Uit deze simulatie blijkt dat de neutralisatie-opgave van 30.000 ha uitvoerbaar is volgens de uitgangspunten van het BRV: tot 2040 kan de nieuwe aansnijding van goedgelegen gronden binnen de kernen volstaan en is het neutraliseren van harde bestemmingen buiten de kernen een prioriteit om de open ruimte, landbouw en natuur te beschermen.



Op zoek naar meer informatie? Scan deze QR code om "Rapport 2: Kwalitatieve analyse & strategische neutralisatie ruimtebeslagrisico" te raadplegen.

In dit rapport maken we een kwalitatieve analyse van de gronden met ruimtebeslagrisico. Op basis van dit onderzoek kunnen beleidsaanbevelingen geformuleerd worden voor het prioritair veilig stellen van open ruimten in het kader van de bouwshift.



De vergoeding van grondeigenaars.

WAT IS BILLIJK EN HAALBAAR?

Waar gaat dit over?

Dit deel gaat over de berekening van de financiële compensatie van grondeigenaars bij de neutralisatie van gronden. Na de selectie van het te neutraliseren pakket aan gronden, werd een financiële simulatie gemaakt van de zogenaamde planschade-kosten. In Europa bestaan de meest uiteenlopende toepassingen van compensatie: van géén tot een hoge compensatie bij herbestemming. Wij gaan ervan uit dat de planschadevergoeding billijk dient te zijn voor de eigenaars én haalbaar voor de overheid en belastingsbetaler.

In dit rapport worden twee scenario's berekend voor de neutralisatie van de gronden die in rapport 2 (cfr. vorig hfdst.) werden aangeduid. Die berekening gebeurde op basis van

1. de geïndexeerde verwervingswaarde (conform de huidige wetgeving)
2. de huidige marktwaarde (conform het voorstel-Instrumentendecreet)

Het planologisch overaanbod dat dient geneutraliseerd te worden om te voorkomen dat er nog meer/ langer ruimtebeslag bijkomt dan de hierboven vermelde cijfers bedraagt exact 30.195 ha. Indien we de kwalitatieve aspecten van de gronden mee in rekening brengen en de gronden die de hoogste waarde hebben voor water-, klimaat-, natuur- en landbouwbeleid, dan komen we tot een selectie van gronden met de volgende verdeling: een neutralisatiesamenstelling van 16.588 ha wonen (waarvan 9.319 ha woonreservegebieden), 8.016 ha industrie & zeehavens, 5.090 ha overige harde bestemmingen en 500 ha recreatiegebieden.



Vergoeding volgens het huidig planschadesysteem

VERWERVINGSWAARDE EN INDEXERING

Voor de berekening van de financiële impact van de voorgestelde neutralisatie baseerden we ons op de **Dataset van de Vlaamse Belastingdienst**. Daaruit worden alle transacties uit het verleden gefilterd waarvan de transactieprijs gekend is en die betrekking hebben op onbebouwde percelen.

De vergoeding bij herbestemming van harde naar zachte bestemmingsklasse vertrekt binnen het huidig systeem vanuit de oorspronkelijke verwervingswaarde van het perceel en de indexatie hiervan. Hierbij bedraagt de planschadevergoeding 80% van de waardevermindering van een perceel als gevolg van de bestemmingswijziging. Deze waardevermindering is het verschil tussen enerzijds de geïndexeerde verwervingsprijs en anderzijds de actuele waarde van het perceel na wijziging van bestemming.

Voor woongebieden wordt enkel de eerste 50 meter van het perceel grenzend aan de weg in rekening gebracht. Hiervoor wordt in deze studie aan de hand van een GIS-analyse nagegaan welke van de eerder ruimtelijk geïdentificeerde 60.211 ha RBR binnen, dan wel buiten een buffer van 50 meter rondom de uitgeruste weg gelegen zijn. De resulterende verdeling wordt proportioneel toegepast op de 16.588 ha te neutraliseren woonbestemmingen.

Resultaat: 8.315 ha aan woonbestemmingen zijn verder dan 50 meter van de weg gelegen. Deze oppervlakte wordt in het huidig planschadesysteem niet vergoed omdat ze niet onder de huidige juridische kwalificatie van bouwgrond valt. Voor de overige harde bestemmingsklassen is er geen onderscheid m.b.t. afstand tot de weg en wordt de volledige oppervlakte vergoed.

Vervolgens moet per bestemmingsklasse een inschatting gemaakt worden van de verwervingswaarde van de oppervlaktes die moeten geneutraliseerd worden.

Het jaarlijks verhandeld aantal ha wordt vermenigvuldigd met de geïndexeerde eenheidsprijs van datzelfde jaar. De som over alle jaren heen vormt de totale verwervingswaarde voor een bestemmingsklasse.

Als inschatting van de actuele nieuwe waarde na herbestemming van harde/zachte bestemming, wordt het gemiddelde genomen van de mediaanprijzen voor landbouw, natuur en bos.

Het verschil tussen de historische verwervingswaarde en de actuele waarde laat toe om de planschade op basis van verwervingswaarde, volgens het huidige systeem, te berekenen. De impact wordt geraamd op **8 miljard euro**. Indien men voor de neutralisatieopgave in de bestemming 'wonen' maximaal inzet op het neutraliseren van de woonreservegebieden, kan dat bedrag bijgesteld worden naar **6,6 miljard euro**.

Indien men de berekening echter zou maken aan de residentiële vastgoedprijsindex i.p.v. de consumentenprijsindex, stijgt het kostenplaatje tot 19,5 miljard euro.

Vergoeding volgens het voorstel Instrumentendecreet

ACTUELE MARTKWAARDE VAN DE GRONDEN

Na decennia van continuïteit in de wetgeving en rechtspraak over het huidige planschadestelsel, besluit de Vlaamse regering in 2018 de planschaderegeling volledig te herzien. Ze voorziet deze nieuwe berekeningsformule:

(oppervlakte terrein) x (actuele vastgoedwaarde oude bestemmingsklasse - actuele vastgoedwaarde nieuwe bestemmingsklasse) x 1

Dat betekent dat voortaan de volledige terreinoppervlakte in aanmerking komt, aan de actuele vastgoedwaarde. De eigenaar hoeft geen 'normale last' van 20% meer te dragen, hoeft de bebouwbaarheid van het terrein niet meer te bewijzen. Uitbetaling wordt onmiddellijk mogelijk. De actuele vastgoedwaarde moet wel worden bepaald aan de hand van 13 factoren (zie verder). Doordat de rekenwijze van deze 13 factoren op dit moment nog niet bekend is, blijkt een brede interpretatie ervan mogelijk te zijn die de compensatiekosten sterk kan opdrijven.

Indien we het scenario van het voorstel Instrumentendecreet doorrekenen in een *niet-gelokaliseerde* raming, door de mediaanprijs te vermenigvuldigen met de te neutraliseren oppervlakte per bestemmingsklasse, komen we uit op een bedrag van 31,5 miljard euro.

In bepaalde regio's is er meer neutralisatie nodig dan in andere (vb. Limburg versus West-Vlaanderen). Een globale mediaanprijs voor Vlaanderen staat dan ook niet in verhouding met de ruimtelijke verdeling van de concrete gronden die geneutraliseerd moeten worden. Indien we een ruimtelijk gelokaliseerde raming maken op basis van de geselecteerde gronden en de daaraan verbonden mediaan transactieprijzen, komen we op een accuratere raming van 19,4 miljard euro.

Een aantal van de 13 factoren kunnen het berekenen van de financiële impact van de neutralisatie sterk beïnvloeden. Door het in rekening brengen van de werkelijke ontwikkelkansen kan de financiële raming verder verfijnd worden tot 6,8 miljard euro. Veel gronden hebben immers – zowel omwille van hun ligging als gebrek aan behoefte – een lage kans op ontwikkeling.

Bij het verrekenen van de tijdsfactor dat de eigenaar de grond in bezit heeft en 'inactief' is geweest, kan een degressieve vergoeding voorzien worden. Indien de factoren 'ontwikkelkansen' en 'inactiviteit eigenaar' consequent in rekening worden gebracht, dan kan de financiële impact van de planschaderegeling tot 2,3 miljard teruggebracht worden.

De bestaande wetgeving voorziet een planschadevergoeding van 80% van het waardeverlies. Het wordt gezien als het aandeel 'abnormale last'. Sinds 1962 wordt 20% gezien als het aandeel dat de burger als 'normale last' zelf dient te dragen. Indien de 80% vergoeding uit het bestaande planschadesysteem behouden blijft en alle waardebepalende factoren in rekening genomen worden, daalt de financiële impact van de planschade verder tot 1,9 miljard euro.

ENKELE SUGGESTIES

De kostprijs van herbestemming is volgens de huidige planschade-regeling duidelijk en eenvoudig: ze is gebaseerd op het aankoopbedrag dat in de eigendomsakte staat. De uiteenlopende manieren waarop de zogenaamde eigenaarsvergoeding uit het ontwerp- Instrumentendecreet kan toegepast worden, zorgt echter voor een kostenplaatje dat enorm kan variëren en onzekerheid en financieel risico brengt voor de overheden die willen overgaan tot herbestemmen.

Afhankelijk van hoe de Vlaamse regering dus de 13 factoren van de eigenaarsvergoeding zal definiëren, kan de financiële compensatie dus uiteenlopen van haalbaar tot onbetaalbaar. Een financiële impactstudie van de 13 factoren is dan ook aan de orde vooraleer de Vlaamse regering deze definitief vastlegt.

In ieder geval kan de keuze voor een evolutieve marktwaarde als referentiewaarde het perverse gevolg hebben dat de overheid steeds hogere prijzen zal moeten betalen naarmate de neutralisatie vordert en het planologisch overaanbod kleiner wordt. Bovendien wordt de bepaling van dé 'marktwaarde', voer voor eindeloze gerechtelijke betwisting.

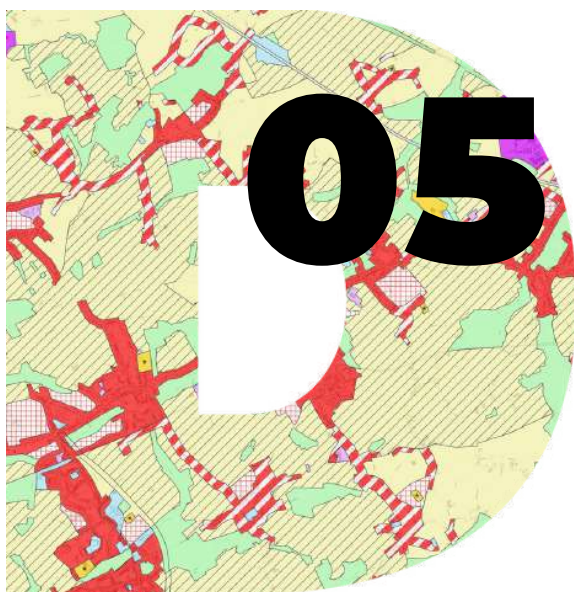
Indien er toch gekozen wordt voor een eigenaarsvergoeding, kan een forfaitair systeem overwogen worden dat gebaseerd is op een benadering van de marktwaarde. Ook het spiegelbeeld van de planbaten is gebaseerd op een forfaitair systeem. Op deze manier kan de kostprijs onder controle gehouden worden en weten de overheden die wensen te herbestemmen, waar ze aan toe zijn.

Indien er toch gekozen wordt voor een aanpak van (duizenden) individuele schattingen om de eigenaarsvergoedingen te bepalen, dan is het aan te bevelen tot een duidelijke methodologische aanpak te komen over de bepaling van 'de marktwaarde'.



Op zoek naar meer informatie? Scan deze QR code om "Rapport 3: Planschade strategische neutralisatie" te raadplegen.

Dit rapport richt zich specifiek op een eerste instrument om de bouwshift te realiseren: de planschadevergoeding.



De toekomst van Vlaanderen.

N VOORUITBLIK

Waar gaat dit over?

Hoe zal de Vlaamse ruimte verder invulling krijgen in de periode 2020-2050?

Een belangrijke tijdshorizon in deze vraag is het jaar 2040: vanaf dan zou er volgens de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen geen extra ruimtebeslag meer mogen bijkomen. Indien Vlaanderen erin slaagt om het huidige bijkomend ruimtebeslag (5,1 ha/dag) op zijn grondgebied geleidelijk af te bouwen naar 3 ha/dag in 2025 en 0 ha/dag in 2040, loopt het voorop op de Europese doelstellingen, die een 'zero land take' tegen het jaar 2050 projecteren.

Vlaanderen als ruimtelijk systeem vaart een bepaalde ruimtelijke koers die je kan beschouwen als een opeenstapeling van gedragingen van individuele burgers en hun sociale en economische entiteiten. Die gedragingen worden slechts in beperkte mate bijgestuurd door het beleid, onder meer voor ruimtelijke ordening. Ook het milieu-, sociaal en economisch beleid spelen in deze ruimtelijke kwestie mee, maar die maken geen deel uit van deze studie.

Om zicht te krijgen op de toekomstige ruimtelijke evolutie in Vlaanderen moeten we beroep doen op rekenmodellen – in dit geval het RuimteModel Vlaanderen – die verschillende scenario's doorrekenen, uitgaande van een voorspelde bevolkingsgroei en gerelateerde economische groei.

We vergelijken in deze studie **twee toekomstscenario's** met elkaar:

- een **Growth As Usual scenario**, waarbij de evolutie van het huidige ruimtebeslag zich zonder inmenging verderzet tot 2040;
- een **BRV-scenario**, waarbij het ruimtebeslag wordt bijgestuurd volgens de principes uiteengezet in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Beide scenario's gaan uit van dezelfde prognoses maar verschillen in de toekomstige groei van het ruimtebeslag en het gevoerde ruimtelijk beleid.

In GAU wordt het huidige beleid verdergezet en blijft het ruimtebeslag verder toenemen à 5,1 ha/dag tot 2060. In BRV-scenario wordt het beleid in overeenstemming gebracht met de strategische visie van het BRV, met een reductie van het ruimtebeslag tot 3 ha/dag in 2025 en 0 ha/dag vanaf 2040. **Het doel: nagaan wat de ruimtelijke consequenties zijn indien de groei van het ruimtebeslag zich zou voordoen zoals opgelegd in het ene en het andere scenario.** Waar in Vlaanderen merken we daarvan de meeste gevolgen en welk zijn de grootste verschillen tussen beide scenario's op het terrein?

Het RuimteModel Vlaanderen wordt sinds 2005 ontwikkeld en beheerd door het onderzoeksteam Ruimtelijk Dynamisch Modelleren (RDM) van VITO. Het model werd de voorbije jaren ingezet voor talloze projecten in opdracht van de Vlaamse en provinciale overheden.

Het RuimteModel Vlaanderen werd gebruikt om het GAU- en BRV scenario door te rekenen. Beide scenario's vertrekken vanuit een gemeenschappelijke basis. Tussen 2020 en 2060 wordt een bevolkingstoename van ongeveer 1 miljoen inwoners en een groei van de totale tewerkstelling van 275.000 werknemers in Vlaanderen en Brussel verwacht. De groei van de tewerkstelling zit vooral in de dienstensector (onderwijs, gezondheidszorg, kantoren). Voor de tewerkstelling in de industrie wordt een beperkte afname verwacht tegen 2060.

Voor beide scenario's wordt ook uitgegaan van een volledige realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000, voor de verschillende Europese habitattypes, tegen 2050. Deze doelstellingen maken deel uit van een Europees beleid dat aan België wordt opgelegd.



Het RuimteModel Vlaanderen

HOE WERKT HET?

Het RuimteModel Vlaanderen is een landgebruiksmodel van het type Cellular Automata. Het model brengt, in tijdstappen van 1 jaar, ontwikkelingen in de Vlaamse en Brusselse ruimte op een kwantitatieve wijze in beeld, in een cellenrooster van 1 ha/cel. Voor dit hoofdstuk kunnen we het individuele perceel dus niet langer als ruimtelijke entiteit hanteren en moeten we opschalen naar 1 ha. modelleren op een hogere resolutie zou tot teveel onzekerheden in de resultaten leiden. Het model ondersteunt drie types van kwantitatieve analyses:

1. het simuleren van ontwikkelingen in landgebruik jaar na jaar tot 2060;
2. het optimaal inrichten van het (gewenste) landgebruik op basis van ruimtelijke criteria;
3. het analyseren van de toestand van de ruimte op basis van complexe ruimtelijke indicatoren.

Er kunnen ruimtelijk indicatoren zoals ruimtebeslag, voorkomen en vorming van clusters, enz. berekend worden op basis van landgebruik, socio-economische activiteiten en andere bijkomende kaartlagen. Het model alloceert de landgebruiksveranderingen en activiteiten van de verschillende sectoren (residentieel, industrie, diensten,...) op de meest geschikte locaties. De locatievoordelen worden in die zoekoperatie bepaald door vier zaken:

Landgebruik in de buurt

Bijvoorbeeld: de woonplaatskeuze wordt sterk beïnvloed door de nabijheid van werkgelegenheid, voorzieningen, groen, enz. Het model herrekent elk jaar de locatie van activiteiten en landgebruiken, en van eraan gerelateerde aantrekkelijkheid. Dat vormt de kern van de dynamische veranderingen in de ruimte.

Ruimtelijke beleidskeuzes

De beleidskaarten beschrijven vooral de institutionele zoneringtoestand van iedere 1ha-cel en geven aan of ze al dan niet mag ingenomen worden door een bepaald landgebruik voor verschillende perioden in de toekomst.

Voor het RuimteBoekHoudingsbestand wordt gebruikt om deze zoneringskaarten aan te maken.

Bereikbaarheid

De aantrekkelijkheid van locaties wordt mede bepaald door hun ontsluiting via privaat en publiek vervoer. Voor elke activiteit en landgebruik berekent het model een eigen bereikbaarheidskaart op basis van de verkeersnetwerken.

Geschiktheid

Voor elk landgebruik en activiteit heeft het model een geschiktheidskaart. Ze beschrijft de mate waarin een locatie geschikt is om de activiteit of het landgebruik te ontvangen. In eerste instantie worden hierbij fysische kenmerken van elke 1ha-locatie in rekening gebracht (helling, overstromingsrisico, bodemkwaliteit, enz.). Daarnaast kunnen ook andere ruimtelijke criteria die eerder socio-economisch of beleidsmatig van aard zijn in rekening worden gebracht.

Aangezien de simulaties lopen tot 2060, besloten we tot 2050 de resultaten te analyseren. Dat is de einddatum van de Europese doelstelling van 'no net land take'. De periode 2040-2050 geeft een kijk op de effecten op langere termijn van het veronderstelde beleid in beide scenario's.

We willen vooral weten welke bestemmingen te maken krijgen met nieuw ruimtebeslag, hoeveel in het verleden hard bestemde ruimte nog ongebruikt overblijft en hoeveel nieuw ruimtebeslag in zachte bestemmingen bijkomt.

Hiervoor maken we een GIS-overlay met de RuimteBoekhouding van departement Omgeving.

De aandacht gaat ook naar de toestand van de verschillende categorieën ruimtebeslagrisico (RBR). Het RBR bedraagt in 2020 60.210 ha. In de analyse onderzoeken we hoe de verschillende categorieën RBR (zie rapport 2) ingenomen geraken door ruimtebeslag in de loop van de tijd (2030, 2040, 2050).

Het Growth As Usual scenario (2020-2050)

Veranderingen in landgebruik

Het residentiële landgebruik groeit enerzijds fors aan de randen van de bestaande kernen, maar anderzijds ook op locaties die in 2020 nog akkerland waren. Ook de lintvorming neemt verder toe en verbindt de kernen onderling. Het landgebruik van de groepen 'residentieel' en 'handel & diensten' groeit het meest in de tijd. De grootste inleveraars van gronden zijn de groepen 'landbouw' en 'overig'. Landbouw krimpt met 61.000 ha tegen 2050.

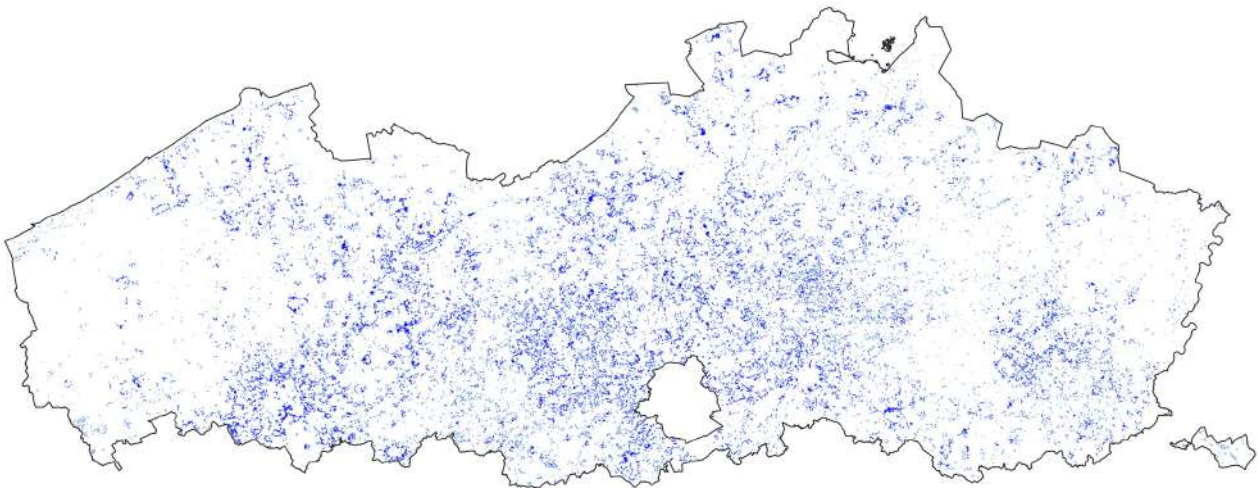
Voor 6,9% van de oppervlakte verandert het landgebruik. Voor een groot deel van Vlaanderen lijkt er qua landgebruik niets te veranderen. Dat is evenwel niet het geval voor de evolutie van het ruimtebeslag en de bevolkingsdichtheid en tewerkstellingsdichtheid binnen de verschillende landgebruiken.

Evolutie van het ruimtebeslag

In het jaar 2020 heeft Vlaanderen volgens het GAU scenario 454.400 ha aan ruimtebeslag. Dit groeit gestaag aan tot 493.200 ha in 2040 en 512.300 ha in 2050. Het ruimtebeslag is dan geëvolueerd van 33,4% in 2020 tot 36,3% in 2040 en 37,7% in 2050.

Het toegenomen of nieuwe ruimtebeslag ligt als een nevel over Vlaanderen. West-Vlaanderen, het noordoosten van Limburg en de Kempen krijgen het minste bijkomend ruimtebeslag. De strook Kortrijk – Gent – Mechelen – Tienen over het centrale deel van Vlaanderen krijgt daarentegen het meeste op te vangen.

We kunnen ons de vraag stellen in hoeverre de stedelijke kernen verdichten in het GAU-scenario. We doen de analyse ten opzichte van de kernenkaart. In 2020 bedraagt het ruimtebeslag binnen de kernen 50%. In de periode 2020-2040 groeit het ruimtebeslag binnen de kernen met slechts 36% van het nieuwe ruimtebeslag. Het relatieve belang van ruimtebeslag binnen de kernen neemt daardoor dus af tot 49% van het totale ruimtebeslag in 2040. Bekijken we de evolutie voor de periode 2020-2050, dan is die trend nog sterker. Slechts 30% van het nieuwe ruimtebeslag in die periode komt binnen de kernen terecht. Met andere woorden: de verdere verneveling van Vlaanderen zet zich in het GAU-scenario verder.



Evolutie van het ruimtebeslag in de periode 2020-2050 volgens GAU

Evolutie van het ruimtebeslag in de verschillende bestemmingen

In absolute cijfers is de groei van ruimtebeslag in de periode 2020-2040 het sterkst in de landbouwbestemming (54% van de totale groei), voornamelijk onder de vorm van wonen. Ook in relatieve termen springen de zachte bestemmingen eruit als de categorieën die het meeste ruimtebeslag krijgen.

Dit alles wijst op het vollopen van de goed gelegen harde bestemmingen en de inname van de zachte bestemmingen door ruimtebeslag. Volgens de logica van het RuimteModel hebben de slecht gelegen gronden in harde bestemmingen te weinig aantrekkingskracht om nog bebouwd te worden.

Qua landgebruik verliest landbouw verder 39.500 ha in zijn eigen bestemmingscategorie. Ook uit de bestemming wonen verdwijnt 12.500 ha aan landbouwoppervlakte. Residentieel landgebruik is daarbij de grote consument: dit neemt een extra 14.100 ha in zijn eigen bestemming wonen in, en daarnaast dubbel zoveel in de landbouwbestemming. Handel & diensten en (lichte) industrie volgen voor een deel de bevolking en nemen, net als het residentiële gebruik, nieuwe gronden in de bestemmingen landbouw en wonen in.

Opvallend is dat slechts tot 11% van de gronden van de categorie 'invuloppervlakte' effectief door ruimtebeslag wordt ingenomen. In het GAU-scenario worden deze ingesloten gronden – waarvan de inname het minst schadelijk is voor landschap, landbouw en natuur – nauwelijks benut in vergelijking tot de aansnijding van bestemde gronden die deel vormen van de open ruimte en/of bodemwaarde hebben voor natuur en klimaat.

Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen - scenario (2020-2050)

Veranderingen in landgebruik

Wanneer we het landgebruik anno 2050 vergelijken tussen het GAU en BRV scenario, blijkt uit de kaarten dat BRV minder bijkomend ruimtebeslag teweeg heeft gebracht. De kernen blijven kleiner in omvang, de linten zijn minder uitgesproken en ook de bebouwing verspreid in het landelijke gebied is beperkter.

In BRV verdwijnt het landbouwlandgebruik minder snel en stijgt ook het residentieel landgebruik veel minder snel dan in GAU. Residentieel en handel & diensten groeien nog tot 2030, maar vertonen vervolgens een zeer stabiel verloop.

Industrieel landgebruik groeit in GAU, terwijl het in BRV krimpt aan een constant ritme van 7%. Industrie verdicht op goed gelegen bestaande bedrijventerreinen en verlaat de minst goed gelegen. Overig landgebruik krimpt ook, maar minder snel dan in GAU. Bos groeit aan hetzelfde ritme als in GAU, maar ook natuur groeit volgens BRV met 6.000 ha in 2050, terwijl er in GAU nog een verlies was van 500 ha.

In totaal verandert volgens BRV 38.914 ha, of 2,9% van de oppervlakte van Vlaanderen, van landgebruik. Dat is nauwelijks meer dan 40% van de veranderingen in GAU.

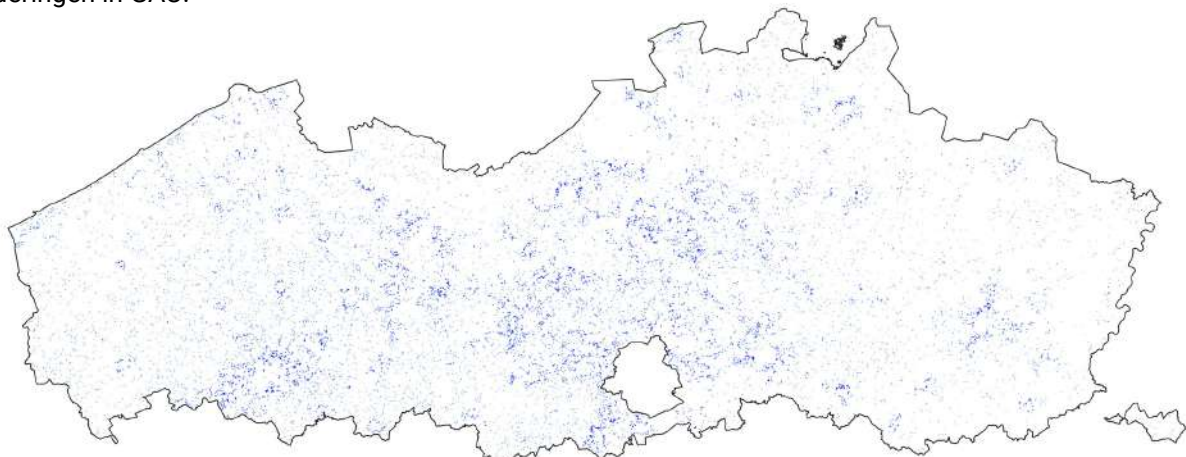
Evolutie van het ruimtebeslag

In het BRV scenario groeit het ruimtebeslag in Vlaanderen tot een finale 470.000 ha in 2040. Nadien is er geen verdere toename meer en past alle ontwikkeling binnen het bestaande ruimtebeslag, conform de doelstellingen van het BRV. Het ruimtebeslag evolueert zodoende van 33,4% van het Vlaamse grondgebied in 2020 tot een finale 34,6% in 2040 en 2050.

In de periode 2040-2050 valt de ruimtelijke dynamiek niet helemaal stil, er komt bij een nulgroei nog wel degelijk nieuw ruimtebeslag bij, maar nagenoeg hetzelfde aantal ha verdwijnt elders, volgens het principe van een netto nul-balans zoals de EU ze heeft vooropgesteld.

Uit de kaarten blijkt dat Vlaanderen in zijn geheel in het BRV scenario in 2050 minder ruimtebeslag kent in vergelijking met GAU.

In het BRV scenario kennen de kernen een sterkere groei van het ruimtebeslag, vergeleken met GAU. In de periode 2020-2040 groeit het ruimtebeslag in Vlaanderen met 15.600 ha. Daarvan komt 78% terecht binnen de kernen. Dat is meer dan het dubbele van GAU.



Evolutie van het ruimtebeslag in de periode 2020-2050 volgens BRV

Evolutie van het ruimtebeslag in de verschillende bestemmingen

In absolute getallen is de groei van het ruimtebeslag in de periode 2020-2040 het sterkst in de landbouwbestemming (63% van de totale groei). Net als in GAU springen in relatieve termen de zachte bestemmingen eruit als degene die het meeste ruimtebeslag krijgen.

In de periode 2020-2050 volgens BRV eisen in de categorie 'wonen' de landgebruiken wonen en handel & diensten de ruimte op die vrijgegeven wordt door alle andere landgebruiken (op uitzondering van een kleine hoeveelheid bos). De categorie krijgt dus meer van de landgebruiken die er planmatig thuis horen.

Het is het landgebruik landbouw dat de meeste ruimte inlevert (3.300 ha) voor de expansie van residentieel. Landbouw verliest ook nog altijd 8.500 ha in zijn eigen bestemmingscategorie. Een belangrijk deel daarvan wordt ingenomen door bos en natuur, maar ook residentieel en handel & diensten.

Meer dan in GAU blijft een zeer groot deel van het RBR vrij van ruimtebeslag. Slechts 5% wordt ingenomen in 2040 en 2050, bij GAU loopt dat op tot 30%. Er is dus meer kernversterking en meer bescherming van de open ruimte opgetreden in het BRV-scenario.

Verschillen tussen GAU en BRV

De scenario's GAU en BRV verschillen sterk op het vlak van bijkomend ruimtebeslag per dag. In 2040 is dat aanleiding tot een verschil van 22.900 ha en in 2050 van 42.000 ha aan ruimtebeslag. Dat zijn substantiële getallen. Ze vertegenwoordigen respectievelijk 5% en 9% van het bestaande ruimtebeslag in 2020. Een beleid dat een 'laissez-faire' verloop verkiest boven een geleidelijke overgang naar een nulgroei vanaf 2040 zal dus gevolgen hebben voor de Vlaamse open ruimte.

Toch stellen we vast dat de groei van het ruimtebeslag zoals het bemeten wordt in de scenario's – zelfs in het GAU scenario – achterop blijft bij de gemeten groei van het reële ruimtebeslag in de periode 1975-2020. Dat betekent dat Vlaanderen in de voorbije halve eeuw bijzonder slordig is omgegaan met zijn open ruimte.

Voor de bestemming landbouw zijn de verschillen tussen beide scenario's het grootst. BRV behoudt 31.100 ha meer aan landbouw dan GAU, maar ook 1.600 ha meer aan natuur. GAU maakt veel meer gebruik van de landbouwbestemming voor de uitbreiding van het residentieel (-25.500 ha), commercieel (-7.400 ha) en industrieel (-3.300 ha) landgebruik.

In beide scenario's blijkt het bestemde overaanbod volstrekt overbodig te zijn, ook in GAU.

ENKELE CONCLUSIES

De beste locaties zijn al in belangrijke mate ingenomen en zullen verder verdichten, terwijl een belangrijk deel van het ruimtebeslagrisico kan geneutraliseerd worden, niet alleen omwille van de bescherming van de open ruimte maar ook omdat er op deze locaties geen nood is tot aansnijding van nieuwe gronden.

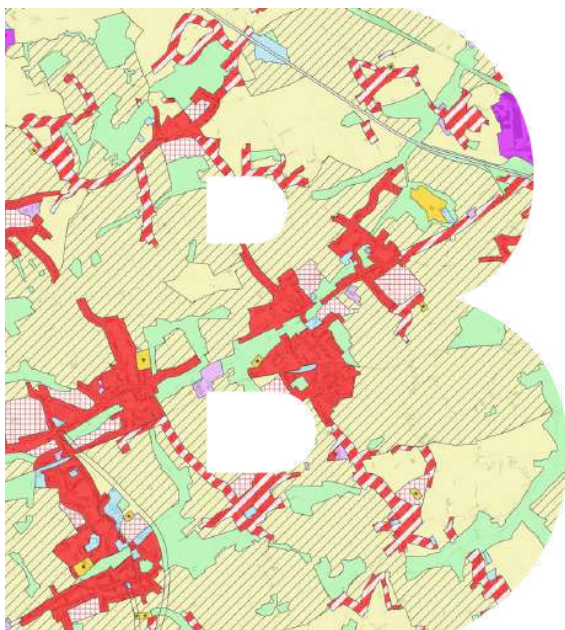
Het belang van een strikter beleid voor de vrijwaring van de open ruimte komt zeer duidelijk naar voren uit de modellering. Het aandeel van ruimtebeslag in zachte bestemmingen is aan het stijgen, terwijl deze gebieden daar niet toe bestemd zijn. De modellering wijst uit dat de druk verder zal verhogen en het ruimtebeslag daar, buiten de bestemmingsregels om, het meest toeneemt. Vooral voor de toekomst van het landbouwgebied maakt de uitvoering van de Bouwshift een belangrijk verschil uit. Een Bouwshift vereist met andere woorden de dringende stopzetting van zonevreemde uitbreidingen in landbouwgebieden en natuur- en bosgebieden, zoals voorgesteld in het advies van de Taskforce Bouwshift.

De verdichting die het terugdringen van ruimtebeslag met zich zal meebrengen blijft relatief beperkt, maar de winst die dit oplevert voor het landbouwareaal en voor de omvang en kwaliteit van de open ruimte is zeer groot. Het neutraliseren van ruimtebeslagrisico-gebieden — gronden die momenteel een harde bestemming hebben maar niet door ruimtebeslag zijn ingenomen heeft weinig gevolgen voor de kansen tot verdere residentiële en economische ontwikkeling, omdat deze vaak slecht gelegen en dus ook weinig in trek zijn. De beste woon- en economische locaties zijn reeds ingenomen en kunnen herontwikkeld en verdicht worden. Het neutraliseren van de ruimtebeslagrisico-gebieden maakt daarentegen wel een verschil uit voor het veilig stellen van de leefomgeving en de realisatie van de natuur-, water-, klimaat- en landbouwdoelstellingen.



Op zoek naar meer informatie? Scan deze QR code om "Rapport 5: Toekomstige ontwikkelingen van het ruimtebeslag" te raadplegen.

In dit rapport worden twee scenario's voor de mogelijke verdere evolutie van het ruimtebeslag in Vlaanderen berekend, aan de hand van het RuimteModel Vlaanderen (VITO, 2005).



Begrippenlijst.

Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

De Vlaamse Regering keurde op 20 juli 2018 de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goed. De visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van beleidsopties op lange termijn, met name de strategische doelstellingen. De Vlaamse Regering heeft hiermee een beleidslijn uitgezet die een vernieuwde filosofie en aanpak in het ruimtelijke beleid wil inzetten.

De strategische visie van het BRV heeft niet het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan, omdat er nog geen ontwerp-beleidskaders zijn goedgekeurd. Het biedt wel een basis voor regeringsbeslissingen ter realisatie van de visie.

Bouwshift

Een initiatief van de Vlaamse regering, dat oorspronkelijk 'de betonstop' genoemd werd, maar herdoopt werd tot 'bouwshift'.

Op basis van de principes die werden vastgelegd in het BRV, werkt de Vlaamse overheid onder deze naam aan twee urgenties voor het Vlaamse grondgebied: een geleidelijke afbouw van de steeds toenemende ruimte-inname (van 6 ha/dag in 2020 tot 0 ha/dag in 2040) – en dat in de eerste plaats via kernversterking. De voorstellen die in het kader van het ontwerp-instrumentendecreet werden geformuleerd om dat doel te bereiken, maken deel uit van deze studie.

Ruimtebeslag (land-take)

Ruimte die in beslag wordt genomen door de menselijke nederzettingsstructuur (huisvesting, industriële en commerciële activiteiten, transportinfrastructuur, recreatieve invullingen, waaronder sportvelden en ook parken en tuinen). Het gaat dus om alle ruimte die is ingenomen ten koste van landbouwruimte, bossen en natuur en waarvan de biofysische functie niet langer primeert in het landgebruik.

Ruimtebeslagrisico

Onder 'ruimtebeslagrisico' verstaan we alle gronden in Vlaanderen die een harde bestemming hebben maar momenteel nog niet ingenomen worden door ruimtebeslag, m.a.w. alle vormen van menselijke nederzetting (wonen, werken, infrastructuur, recreatie, landbouwgebouwen, ...). Het zijn dus gronden die op basis van hun bestemming in aanmerking komen om door ruimtebeslag ingenomen te worden.

Ruimteboekhouding

De begroting van de ruimte, die in de tweede herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd opgenomen, legt de kwantitatieve streefcijfers vast van de toe- en afnames van de oppervlakten van de verschillende bestemmingscategorieën. De Ruimteboekhouding Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is het monitoringsinstrument waarmee de opvolging van streefcijfers met betrekking tot bestemmingscategorieën jaarlijks berekend wordt. Het gaat om een monitoring van gepland landgebruik, de boekhouding geeft dus geen informatie over het feitelijke ruimtegebruik.



Het onderzoeksteam

Peter Lacoere
Oscar Zurita Hurtado
Guy Engelen
Pepijn Viaene
Mieke Paelinck
Cornelis Stal

Voor VITO:
Lien Poelmans
Inge Uljee

COLOFON

Dit is een uitgave van het onderzoekscentrum Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit van HOGENT.
Publicatiedatum maart 2023

Eindredactie
Tekst: Koen Raeymaekers
Lay-out: Karlijn Franck

Beeldmateriaal

Kaarten: HOGENT - DRUM, tenzij anders vermeld
Foto's (in volgorde van verschijnen): pg 19 (© Reporters_John Thys), pg 23 (© PhotoNews), pg 25 (© Unsplash), pg 30 (© Reporters_Christophe Ketels), pg 32 en 46 (© Christophe Vander Eecken), pg 38 (© Reporters_Jean-Marc Quinet)

Contactgegevens
drum@hogent.be

©Onderzoekscentrum HOGENT Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit, 2023

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorgaande schriftelijke toestemming van het onderzoekscentrum.

