

DE VERKAVELING IN CIJFERS

RUIMTE VLAANDEREN

ANN PISMAN

ISABELLE LORIS

KATLEEN VERMEIREN

KARIN HAHN

SOPHIE DE MULDER

STIJN VANACKER

- 1 Soetewey & Hendrickx, 1967.
- 2 Anselin, 1967.
- 3 Van Havre, 1967.
- 4 Grontmij e.a., 2007.
- 5 Vlaamse Regering, 2010, art. 4.2.15. §2.

Elk jaar worden duizenden gronden in Vlaanderen verkaveld. Het Verkavelingsplan is een van de oudste en meest gebruikte planningsinstrumenten in Vlaanderen. Ongeveer een op vier gezinnen in Vlaanderen woont in een verkaveling. En toch, alhoewel het instrument al meer dan vijftig jaar enthousiast wordt gebruikt, weten we eigenlijk heel weinig over verkavelingen. Met dit artikel willen we het kennishiaat invullen en het belang van de verkaveling voor de praktijk van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen weer helder stellen.

Verkavelingen hebben de facto een grote impact op hoe we de ruimte inrichten. Dat belang werd al erkend in het allereerste nummer van *STERO* in 1967. Het Nederlandstalige vaktijdschrift voor stedenbouw en ruimtelijke ordening wijdde een volledig nummer aan 'Het probleem: verkavelingen'.¹ De publicatie van het artikel dateert van voor de goedkeuring van de gewestplannen, maar heeft de tand des tijds moeiteloos doorstaan. De aangehaalde problematieken zijn anno 2016 zeer herkenbaar: een wildgroei van toevallige, ruimtelijk niet-gekoppelde private initiatieven, een beperkt overheidshandelen, geen verkeers-technische structuur, de onvolledige realisatie van verkavelingen, de oplopende (onderhouds)kosten voor infrastructuur, de stijgende grondprijzen, de speculatie, enzovoort.² In 1967 roept Van Havre op tot het ontwikkelen van een performant monitoringsysteem dat moet toelaten om jaarlijks het aantal verkavelingsvergunningen, het aantal kavels van elk type (per provincie en per gewest) en het uitvoeringsstadium van de verkavelingen te communiceren, en op basis daarvan een verkavelingsbeleid te ontwikkelen.³ Die monitoringvraag is lang onbeantwoord gebleven, maar vandaag beschikt het departement Ruimte Vlaanderen over jaarlijks geactualiseerde data over verkavelingen.

Maar eerst moeten we het begrip 'verkaveling' scherpstellen. Met 'verkaveling' verwijzen we immers niet helemaal naar het begrip zoals het in de volksmond wordt gehanteerd. Het woord 'verkaveling' roept algemeen een beeld op van uitgestrekte residentiële wijken,

gerealiseerd in de jaren 1960-1980, met grote kavels en villabebouwing.⁴ In dit artikel begrijpen we onder 'verkaveling' het planologisch instrument dat wordt gebruikt om te verkavelen, met name om (conform artikel 56 §1 van de Stedenbouwwet van 1962) een stuk grond vrijwillig te verdelen in twee of meer kavels of loten om ten minste een van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, of om er een erfpacht of een opstalrecht te vestigen. Die kavels zijn bedoeld voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen gebruikt worden. Dit betekent dat in de analyse dus zowel uitgestrekte verkavelingswijken zijn inbegrepen (met de aanleg van nieuwe wegen) als kleine verkavelingen, waarbij een perceel gesitueerd langs een uitgeruste weg in kleinere percelen wordt opgedeeld. Voor het verkrijgen van een verkaveling moet een verkavelingsvergunning worden aangevraagd. 'Een verkavelingsvergunning omvat reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden.'⁵ Deze verkavelingsvergunningen leveren de basisdata voor de analyses in dit artikel.

In dit artikel geven we in eerste instantie een historisch overzicht van het instrument verkaveling. Dit laat toe om de data over het aantal verkavelingen te interpreteren. De populariteit van verkavelingen is immers onder meer te verklaren vanuit wijzigingen aan de wetgeving. Verdere bewerking van de datagegevens over verkavelingsvergunningen maakt het mogelijk om het aantal verkavelingsdossiers, de totale verkavelde oppervlakte, het aantal kavels en de grootte van de kavels te analyseren, en dit te confronteren met de gewestplanbestemmingen, met het aanbod aan onbebouwde percelen en met gezinsgegevens. Tot slot maken we ook een aantal toekomstverkenningen en formuleren we een aantal maatschappelijke uitdagingen, die in meer of mindere mate in de verkavelingswijken en in een verkavelingsbeleid een antwoord kunnen vinden.

HISTORISCH OVERZICHT VAN DE JURIDISCHE ASPECTEN VAN VERKAVELINGEN

De historische van de stedenbouwwetgeving kunnen we opsplitsen in drie periodes. De eerste periode, van 1962 tot 1980, focuste op het ontstaan van een uniforme regelgeving voor het hele Belgische grondgebied. De regelgeving was sterk centraal gestuurd. De tweede periode vatte aan met de staatshervorming van 1980, waarbij de gewesten bevoegd werden voor ruimtelijke ordening. Het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) luidde in 1997 de laatste periode in. Die periode loopt tot op heden. Belangrijke momenten binnen deze laatste periode waren de inhoudelijke wijzigingen in het RSV, de wijzigingen aan het plansysteem door het Planningsdecreet, en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) van 2009.⁶

De Wet van 29 maart 1962 tot organisatie van de stedenbouw en van de ruimtelijke ordening (Stedenbouwwet) introduceerde met artikel 56 de verkavelingsvergunning in onze rechtsorde. Het invoeren van een verplichte verkavelingsvergunning had tot doel een einde te stellen aan een aantal tekortkomingen inzake verkavelingen waar vooral de kopers slachtoffer van waren (zoals onregelmatige percelen of een onvoldoende uitrusting van de weg). Enerzijds gaf een verkavelingsvergunning aan de verkopers toelating om percelen te verkopen, anderzijds kregen kopers de waarborg dat zij op die percelen mochten bouwen. Het gaf ook de gemeenten de mogelijkheid toe te zien op een geordende urbanisatie van hun grondgebied. De regeling van de verkavelingen in de Wet van 1962 volstond evenwel niet, en men probeerde ze op allerlei manieren te omzeilen.

In de periode van 1962 tot 1969 werd slechts 17% van de percelen waarvoor een verkaveling werd toegestaan, bebouwd. Hieruit blijkt het speculatieve karakter van de verkavelingen. Men heeft dit proberen oplossen door de duur van de verkavelingsvergunningen te beperken, uitgewerkt in een regeling voor het verval van de vergunning. Ook wilde de overheid de versnippering van de grond

- 6 Hubeau, 2011.
- 7 Lindemans & Blancke, 1997.

door verspreide inplanting tegengaan door de verkavelingen aan strengere voorwaarden te verbinden. Dit resulteerde in de wetwijziging van 22 december 1970. Deze 'Wijzigingswet' veranderde in belangrijke mate de regels van de verkavelingsvergunning. Er werden bijkomende maatregelen getroffen om de grondspeculatie tegen te gaan, die ondanks de Wet van 1962 bleef bestaan. De vervalregeling werd uitgevoerd en het werd mogelijk om belastingen te heffen op niet-bebouwde percelen. De wetgever van 1970 heeft eveneens de verdeling van een goed dat geen verkaveling is, aan een toezicht onderworpen. Dit werd geregeld in artikel 54 §2 en gebeurde van dan af aan via de notaris als toezichter. Een verkaveling werd bijvoorbeeld niet vereist om op een perceel twee huizen te bouwen en nadien dat perceel te splitsen en te verkopen. Deze praktijk wordt vandaag nog courant gebruikt in Vlaanderen. De Wijzigingswet veranderde de aard van de verkaveling niet: het stelsel van de verkavelingsvergunningen bleef beperkt tot woningbouw. Terwijl het toepassingsgebied van de vergunningsplicht in de Wet van 1962 beperkt bleef tot de verkoop van kavels, werd het in 1970 uitgebreid met de bedoeling het aantal misbruiken terug te dringen. Voortaan zouden ook de verhuur of het vestigen van een opstal- of erfpachtrecht onder de verkavelingsplicht vallen.

De samenstelling van het dossier van een verkavelingsaanvraag werd bepaald bij Ministerieel Besluit van 6 februari 1971. Belangrijk hierbij waren het verkavelingsplan, de stedenbouwkundige voorschriften en de verbintenissen van de verkavelaar inzake de gronden bestemd voor collectieve doeleinden.⁷ Dit werkt tot op vandaag door: een verkavelingsvergunning moet 'stedenbouwkundige voorschriften' bevatten van dezelfde aard als diegene die bij een bijzonder plan van aanleg te vinden zijn. De verkavelingen krijgen op die manier een verordenend karakter voor alle percelen die binnen de verkaveling gelegen zijn. De voorschriften zijn bindend, zowel voor de vergunningverlenende overheid als voor de burger. Dit geeft de verkaveling een unieke positie: ze is bindend voor over-

heid en burger, maar de initiator van de rechtshandeling is de burger. Het is dus ook een individuele rechtshandeling.

Vanaf 1973 kwamen de ontwerpge-westplannen er en tussen 1976 en 1980 werden de gewestplannen goedge-keurd. Verkavelingen werden enkel nog toegelaten in de bestemmingen waar wonen toegestaan is, zoals woongebied, woonpark, woongebied met landelijk karakter en woonuitbreidingsgebied. Verkavelingen die niet in deze bestem-mingscategorieën vallen, werden van dan af aan omschreven als zonevreemde verkavelingen. Deze regeling was toen een antwoord op de toenemende kritiek tegen de verkavelingen zoals de aansnij-ding van landbouwareaal en open ruim-te, de versnippering van ruimte die grote infrastructuurprojecten bemoeilijkten, de aantasting van het landschap, de su-burbanisatie, enzovoort.⁸

De tweede periode werd ingeluid door de staatshervorming van 1980. Vanaf dat moment zijn de gewesten bevoegd voor de ruimtelijke ordening. De regels zoals geformuleerd in artikel 56 van de Ste-denbouwwet van 1962 werden integraal overgenomen in het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening ('Coördinatiedec-reet').⁹

De derde periode vatte aan in 1997, toen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaan-deren (RSV) werd goedgekeurd. Het RSV streefde een trendbreuk na in het ruimtelijk beleid. Enkele inhoudelijke wijzigingen zijn wel relevant gebleken bij de toepassing van het instrument verkaveling. Het Decreet van 18 mei 1999 (DRO) voorzag met artikel 101 §2 in de mogelijkheid om een verkavelingsver-gunning te vragen voor de verkaveling van gronden met het oog op de bouw of aanleg van industriële, ambachtelijke of commerciële gebouwen of constructies of terreinen. Het betreft een mogelijk-heid, geen verplichting.

Het DRO behield de mogelijkheid van verval van verkavelingsvergunningen en verstremde daarbij de regelgeving. De vervalregeling is vandaag nog steeds van toepassing. Het verval is verschil-lend geregeld voor kleine en grote verka-

- 7 Lindemans & Blancke, 1997.
- 8 Verachtert e.a., 2011.
- 9 Gecoördineerd op 22 oktober 1996 en vervolgens in gewijzigde vorm neer-gelegd in artikel 101 §1 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO); Bouckaert & Schaiko, 2013.
- 10 Hubeau, 1999.
- 11 Verachtert e.a., 2011.
- 12 Bouckaert & Schaiko, 2013.

velingen. Het verval van een grote ver-kaveling is gekoppeld aan de uitvoering van de wegenwerken en lasten; een klei-ne verkaveling is zonder wegenwerken.¹⁰ Het DRO verplicht ook de lokale overhe-den om alle oude verkavelingsvergunningen (die van vóór 22 december 1970) te evalueren op verval.¹¹ Deze evaluatie kende in de eerste uitvoeringsjaren een moeilijke start. Intussen bestond het instrument verkaveling al 37 jaar, en voor de verkaveling uit de beginjaren was het met de vervalregeling niet altijd duidelijk of de verkaveling nog gold.

Het begrip 'verkavelen' in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), in werking getreden op 1 september 2009, herneemt grotendeels de ele-menten van artikel 101 §1 DRO, maar onderwerpt naast het verkavelen voor woningbouw ook het opstellen van vaste of verplaatsbare constructies die voor woningbouw kunnen gebruikt worden (artikel 4.2.15 §1 VCRO) aan de verkave-lingsplicht. Voor andere verkavelingen kan overeenkomstig artikel 4.2.15 §1, tweede lid VCRO facultatief een ver-kavelingsvergunning worden aange-vraagd.¹²

METHODIEK EN DATA

Voor volgende analyse hebben we ver-schillende databronnen gecombineerd: de goedgekeurde vergunningenregisters, de ruimteboekhouding van het RSV, de registers onbebouwde percelen en ten slotte de huishoudensprognoses van de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

GOEDGEKEURDE VERGUNNINGEN-REGISTERS MET VERKAVELINGEN

Vlaamse gemeenten zijn sinds 1999 verplicht om een gemeentelijk vergun-ningenregister op te stellen. Dit is een register waarin alle vergunningsaanvra-gen, afgeleverde vergunningen, weige-

ringen en meldingen opgenomen zijn voor alle vergunningsplichtige werken en handelingen, dus ook de verkavelingen. Het register bevat data die teruggaan tot 1962, wanneer voor het eerst een Stedenbouwwet van kracht werd in het toenmalige federale België.

In het kader van de ontvoogding hebben momenteel 265 van de 308 gemeenten een goedgekeurd vergunningenregis-ter. Dit resulteert in een databank met ongeveer 3,7 miljoen aanvragen voor vergunningsplichtige werken en handelingen. Twintig gemeenten hebben een ontwerp-vergunningenregister en 23 ge-meenten hebben geen vergunningenre-gister. Omgerekend naar inwonersaan-tallen beschikken we over 92% van alle aanvragen omtrent vergunningsplichtige werken en handelingen. Een gemeente met een goedgekeurd register maakt twee keer per jaar de update aan Ruimte Vlaanderen over.

Voor onze analyse hebben we gebruik-gemaakt van data vanaf 1962 uit 265 goedgekeurde vergunningenregisters, in concreto 285.900 verkavelingsaanvra-gen.¹³ Deze verkavelingsaanvragen zijn verdeeld in drie grote types: nieuwe aan-vragen, aanvragen voor wijziging en 'an-dere' aanvragen (bv. opheffing). In func-tie van wonen zijn er sinds 1962 voor die 265 gemeenten 182.000 nieuwe verkave-lingsaanvragen bekend. Hiervan werden er net geen 150.000 vergund. Van deze vergunde verkavelingsaanvragen zijn er ondertussen 13.700 vervallen, 4.800 deels vervallen en 131.300 niet vervallen.

Om de data ook ruimtelijk weer te ge-ven, maakten we een koppeling met de kadasterlaag. Hiervoor werd gebruikge-maakt van alle digitale kadasterlagen die er afgelopen tien jaar geproduceerd werden.¹⁴ Van niet alle goedgekeurde, niet of deels vervallen verkavelingsaan-vragen waren er kadasterpercelen voor-handen. Van zo'n 120.000 dossiers had-den we kadastrale informatie. Hiervan konden uiteindelijk 118.600 dossiers ge-georeferereerd worden. Voor oppervlaktes, ruimtelijke weergave, enzovoort, is dit de vertrekbasis voor de verdere analyse (zie Fig. 1). De waarden zijn telkens afgerond tot op het honderdtal.

- 13 Toestand 31/12/2015; data binnen-gekregen tegen 1/3/2016. Hoogstwaar-schijnlijk zijn deze data niet helemaal volledig, maar een meer volledige databron is momenteel niet voorhanden.
- 14 Cadmap, Kadvec & GRB.

RUIMTEBOEKHOUDING

De begroting van de ruimte legt de kwantitatieve streefcijfers vast van de toe- en afnamen van de oppervlaktes van de verschillende bestemmings-categorieën conform het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De ruimte-boekhouding (RBH) is het monitorings-instrument waarmee de opvolging van die streefcijfers met betrekking tot be-stemmingscategorieën berekend wordt. Het gaat om een monitoring van gepland landgebruik, die geen informatie geeft over het feitelijke ruimtegebruik. De berekeningen zijn gebaseerd op de toe-stand van 1 juli 2015. Voor elke nieuwe, goedgekeurde verkaveling die gegeore-ferereerd kon worden, werd met een GIS een koppeling gemaakt met de verschil-lende ruimteboekhoudingscategorieën.

REGISTER ONBEOUWDE PERCELEN

Een derde databron die in deze analyse gebruikt wordt, is het Register Onbe-bouwde Percelen (ROP). Het ROP is een gemeentelijk register dat alle actuele en beschikbare onbebouwde percelen in kaart brengt. Een perceel is onbebouwd als er geen gebouwen of constructies aanwezig zijn op het perceel conform de geldende planologische, technisch-ste-denbouwkundige en juridische normen. Via het ROP kent de gemeente dus de totale hoeveelheid aan onbebouwde percelen die in aanmerking komen voor bebouwing. In het ROP worden enkel 'nuttige' percelen opgenomen, name-lijk gronden waarop effectief gebouwd kan worden. 285 van de 308 Vlaamse steden en gemeenten beschikken over een goedgekeurd ROP. Voor de overige 23 gemeenten zonder officieel goedge-keurd ROP houdt Ruimte Vlaanderen een zelfgemaakt, officieus ROP bij. Op die manier kunnen we inschatten dat er in Vlaanderen nog 256.600 onbebouwde percelen in voorraad zijn. Aan de hand van een aantal eigenschappen van die percelen kunnen we zien waar die per-celen gelegen zijn. Het is dus mogelijk om na te gaan of die percelen al dan niet gelegen zijn in een verkaveling.

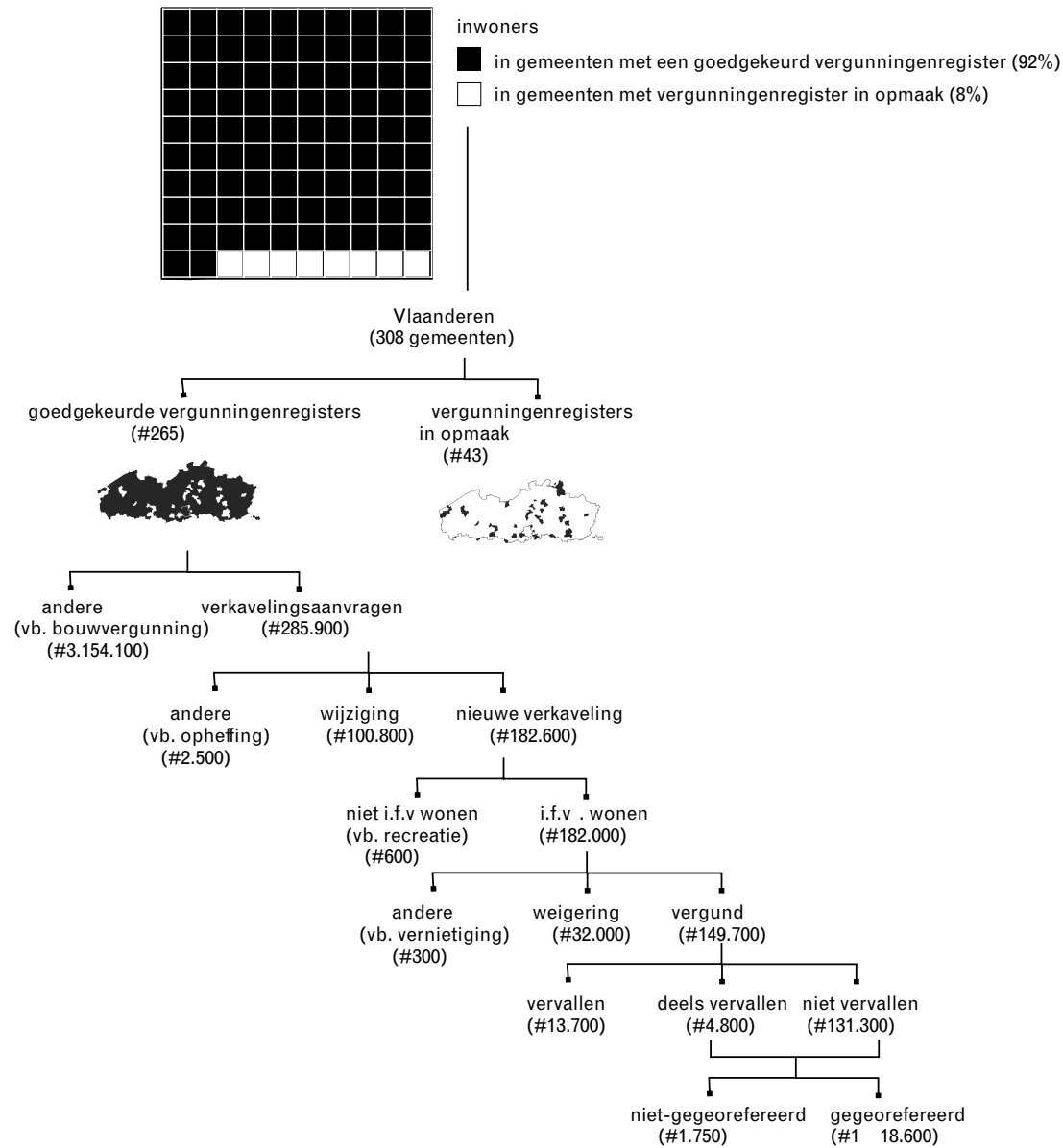


Fig. 1 Visuele weergave van de gebruikte datasetselectie.

HUISHOUDENS-PROGNOSES VAN DE STUDIEDIENST VLAAMSE REGERING

Tot slot gebruikten we ook de projecties van de huishoudens van Vlaamse steden en gemeenten als databron. De projectieresultaten voor de periode 2014-2030 zijn weergegeven voor alle Vlaamse steden en gemeenten afzonderlijk en worden berekend aan de hand van private huishoudens. Een privaat huishouden wordt volgens de Studiedienst van de Vlaamse Regering gezien als het aantal ingeschreven personen op een bepaalde hoofdverblijfplaats. Het is dus gebaseerd op de wettelijke en niet op de feitelijke situatie. Collectieve huishoudens, zoals kloostergemeenschappen, rusthuizen, weeshuizen of studenten- en arbeidershomers werden uit de projecties geweerd. De projecties werden uitgewerkt aan de hand van de toestand op 1 januari 2014. Omdat de analyse over verkavelingen enkel rekening houdt met de steden en gemeenten met goedgekeurd vergunningenregister, werden dan ook enkel deze steden en gemeenten gese-

lecteerd. De gebruikte prognoses gaan dus niet over heel Vlaanderen, maar over 265 steden en gemeenten (Fig. 1).

HET FENOMEEN VERKAVELING

NIEUWE VERKAVELINGEN DOORHEEN DE TIJD

Het aantal verkavelingsdossiers vertoont een algemeen dalende trend sinds de jaren 1960. In wat volgt trachten we de kwantitatieve verschillen in het aantal goedgekeurde nieuwe verkavelingen te relateren aan wijzigingen in de maatschappelijke context (Fig. 2).

De periode 1962-1970 kende in 1964 een piek met 4.800 dossiers, die later nooit meer geëvenaard zal worden. In de literatuur wordt het grote succes van de eerste jaren van de verkaveling toegeschreven aan de naoorlogse heropleving, het autobezit, huisvestingsnoden voor babyboomers,¹⁵ de stimulatie en

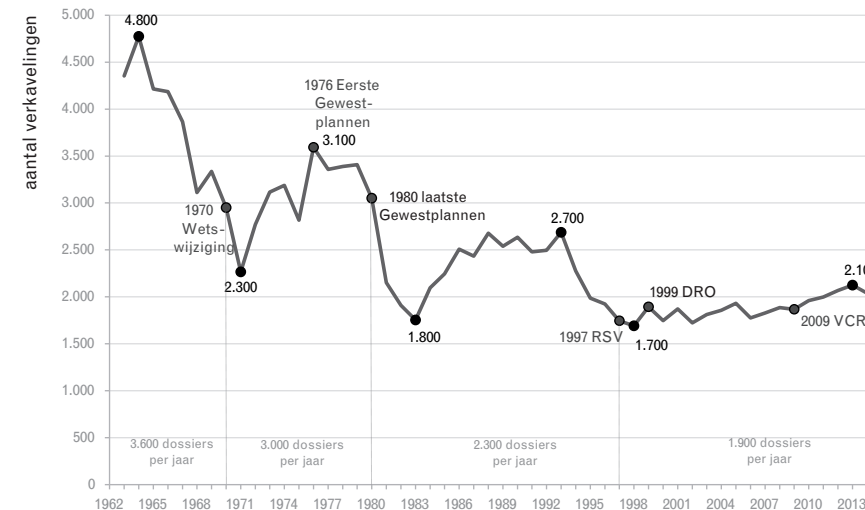


Fig. 2 De beginjaren van de verkaveling werden getekend door initiatieven om grondspeculatie tegen te gaan (belasting op meerwaarde bij verkopen van bouwpercelen, invoering verval) en vervolgens – met het gewestplan en het woongebied – verdween de noodzaak om te verkavelen. Sinds 1995 blijft het aantal redelijk stabiel.

groei van bouwsector en sector van verkavelaars en landmeters,¹⁶ en de verzuiming naar het 'buiten wonen'. In 1971 volgde een eerste dieptepunt met 2.300 dossiers. In de eerste tien jaar was er dus meer dan een halvering in het aantal dossiers. Tijdens dat eerste decennium waren er diverse maatregelen die grondspeculatie wilden inperken, wat neerkwam op minder verkavelingsaanvragen. Zo werd vanaf oktober 1966 bij de verkoop van bouwpercelen een belasting op meerwaarde ingevoerd die de verkavelingswinst afroemde.¹⁷ Door deze belasting stapten veel grondeigenaars af van verkavelingsprojecten. De Wijzigingswet van 1970 met de vervalregeling had eveneens de bedoeling om grondspeculatie tegen te gaan. Uiteraard speelde niet enkel de wetgeving een rol bij het aantal dossiers, ook het algemene investeringsklimaat en de vastgoedmarkt hadden een impact. De periode 1967-1971 werd getekend door een reële rente (of het verschil tussen de verwachte inflatie en de rentevoet) die meerdere maanden boven de 6% lag, wat duidt op moeilijke

jaren voor de vastgoedmarkt.¹⁸ In vergelijking met perioden met een lage reële rente (dus onder de 6%), kostte het toen dus 'meer' geld om een lopende lening af te betalen.

Na het dal van 1971 klom het aantal dossiers tot een tweede piekmoment in 1976 met 3.100 dossiers, om in 1983 een dieptepunt met 1.800 dossiers te bereiken. In de jaren 1976-1980 werden de gewestplannen geleidelijk definitief vastgesteld, wat ongetwijfeld de aanleiding gaf tot de daling, aangezien verkavelingen enkel nog werden toegelaten in woonbestemmingen. Het is aannemelijk dat de algemene conjunctuur ook een impact had op de bouwdynamiek en dus op het aantal dossiers. De jaren 1970 kenden verschillende economische crisissen (oliecrisissen in 1973 en 1979, recessie in 1981-1983). Voor de vastgoedmarkt waren de jaren 1974-1975 'topjaren': de zeer hoge inflatie werd niet gevolgd door een zeer hoge hypotheekrente. De jaren 1982-1983 echter betekenden voor de markt van de bouwgronden een 'specta-

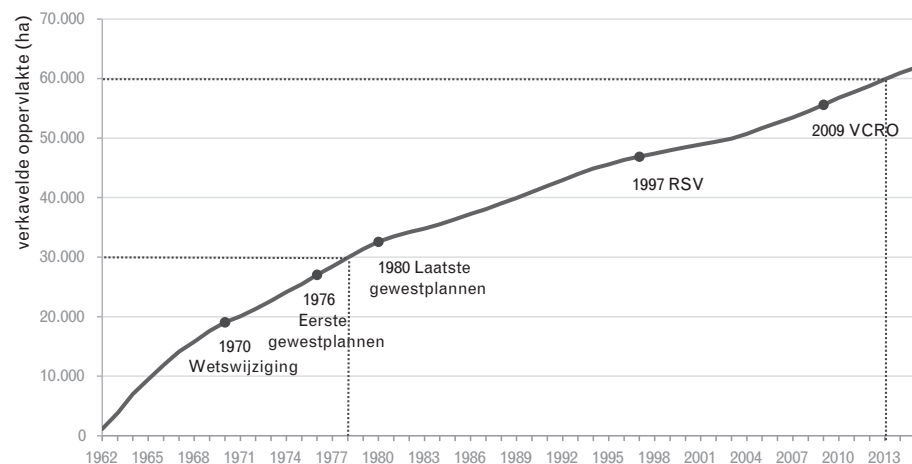


Fig. 3 De toename aan verkavelde oppervlakte kent een gestage en quasi lineaire groei (oppervlakte uitgedrukt in hectare).

culaire ineenstorting'.¹⁹ Die trend werd al merkbaar vanaf 1977 en de herneming van de bouwgrondmarkt zou pas terug in 1984 beginnen.

Na 1983 nam het aantal dossiers geleidelijk weer toe en bleef het tussen 1986 en 1993 hangen rond ongeveer 2.500 dossiers per jaar. In 1994 zette een nieuwe daling zich in, tot 1.700 dossiers in 1998, maar vanaf 1995 bleef het aantal dossiers redelijk stabiel rond de 1.900 dossiers. In de jaren 1980 vond een versoepeling in het vergunningenbeleid plaats.²⁰ Hoewel de verkavelingsreggeving niet werd aangepast in die periode, valt het niet uit te sluiten dat die soepelere tijdsgeest tot meer verkavelingsaanvragen kon leiden. In 1993 werd besloten om paal en perk te stellen aan het gangbare beleid. De beslissing om het RSV op te maken, werd genomen, en hiermee werd het vergunningenbeleid weer strenger in de jaren 1990.²¹ In tegenstelling tot de voorafgaande decennia (met een piek in 1976 en in mindere mate in 1993) is er na 1995, met het Coordinatiedecreet in 1996, het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) in 1997 en het Decreet Ruimtelijke Ordening (DRO) in 1999, geen nieuwe piek in aanvragen meer zichtbaar. Ook lijken reële rente en crisissen weinig invloed meer te hebben op het aantal aanvragen. De jaren 1990-1992 en 1994-1995 waren opnieuw jaren met een hoge reële rente,²² wat maakte dat geld lenen niet interessant was. Dit valt nog enigszins te lezen in de schommelingen op de grafiek, maar vanaf 1996 zijn er verschillende jaren tot 2000 waar de reële rente onder de 4% viel. Een stijging in het aantal dossiers zou dan het logische gevolg zijn, maar dit is niet terug te vinden in de cijfers. Ook de kredietcrisis van 2009 – waarbij een daling in het aantal dossiers te verwachten viel – is niet te zien. Deze crisis heeft dus weinig invloed gehad op het aantal verkavelingsdossiers.

Na een aantal pieken en dalen namen de verkavelingsdossiers af. Kijken we naar de totale, cumulatieve oppervlakte van de verkavelingen, dan zou de verwachting zijn dat er in de beginjaren een sterke toename was van de verkavelde oppervlakte om daarna verder af te vlak-

ken. Uit figuur 3 blijkt dat de verkavelingsdossiers zich uitspreiden over een totale oppervlakte van meer dan 60.000 hectare, maar het verloop van de toename in oppervlakte volgt niet helemaal de verwachtingen. De cumulatieve oppervlakte van verkavelingen groeide vrij gestaag. De cumulatieve groei van de grondinname was in de beginjaren duidelijk sterker. Zo was zestien jaar na de invoer van de verkaveling – dus ongeveer na een derde van de periode – de helft van de uiteindelijke grondinname (30.000 hectare) van verkavelingen al gebeurd.

EVOLUTIE IN KAVELS EN DE GROOTTE VAN DE VERKAVELING

Volgens berekeningen op basis van de vergunningenregisters zijn er in Vlaanderen 674.700 kavels in nieuwe, vergunde verkavelingen. De meeste kavels situeren zich in Oost-Vlaanderen en Antwerpen, waar relatief gezien ook de meeste inwoners zijn. Figuur 4 geeft een overzicht van het jaarlijks aantal vergunde kavels tussen 1962-2015. De grafiek vertoont een duidelijke piek in de beginjaren, met 36.600 kavels in 1964. Globaal genomen daalt het jaarlijkse aantal kavels in die periode. Kende het aantal dossiers doorheen de tijd een halvering, voor de kavels is het zelfs met meer dan 75% gedaald. Figuur 4 voor het aantal kavels heeft een vrij gelijkaardig verloop als die voor het aantal dossiers (figuur 1). Het is dus aannemelijk dat dezelfde gebeurtenissen een invloed hebben gehad op het aantal kavels.

Ten slotte maakten we een analyse van de provinciale verschillen en de evolutie in de grootte van de verkaveling, uitgedrukt in het aantal kavels dat door middel van de verkaveling werd gecreëerd. Hierbij maken we een onderscheid tussen verkavelingen van 1-2 percelen, 3-10 percelen, 10-20 percelen, 20-50 percelen en meer dan 50 percelen. In West-Vlaanderen en Antwerpen vinden we opvallend meer kavels in een verkaveling van meer dan 50 kavels (25% tot 30% van alle kavels).

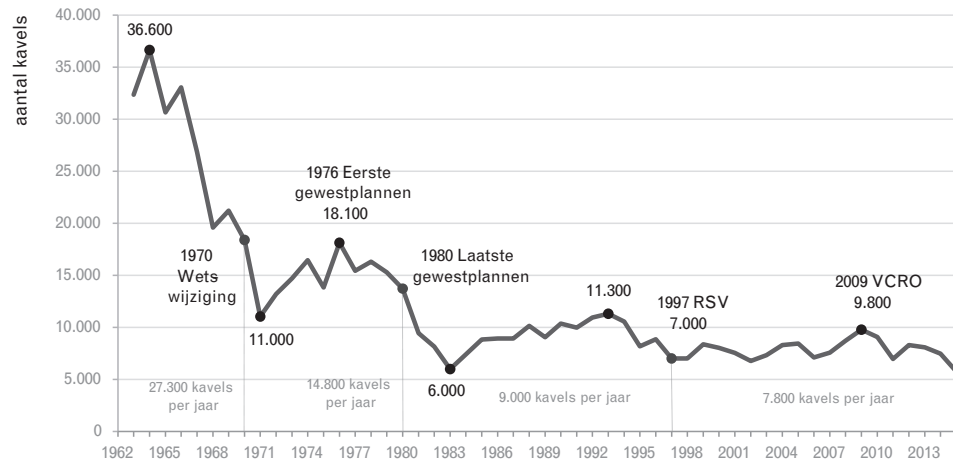


Fig. 4 Het aantal nieuwe vergunde kavels voor de afgelopen jaren is in vergelijking met de jaren 1960 spectaculair gedaald, maar is sinds de jaren 1980 redelijk stabiel.

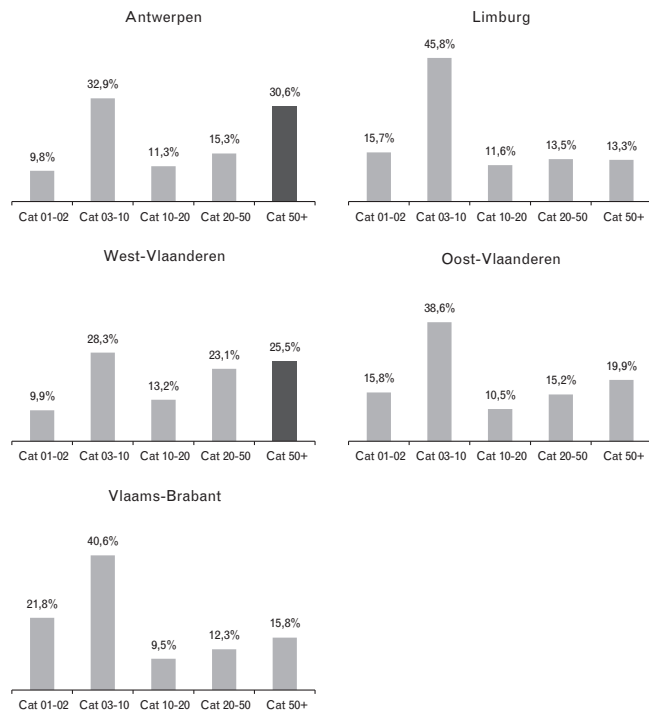


Fig. 5 Procentuele verdeling van het aantal kavels per type verkaveling, weergegeven per provincie.

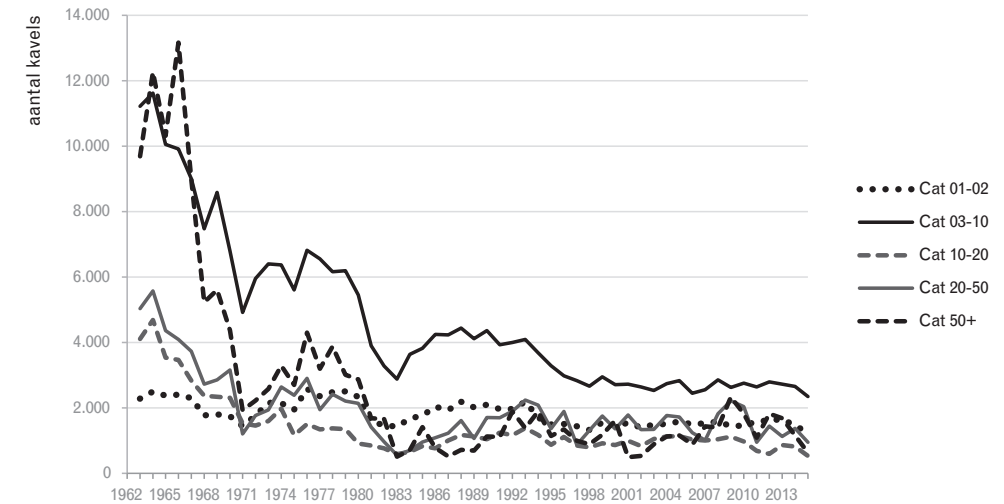


Fig. 6 Aantal kavels weergegeven volgens type verkaveling in de periode 1962-2014.

In figuur 5 is te zien dat in de beginjaren heel wat verkavelingen met meer dan vijftig kavels werden goedgekeurd. Later werden steeds minder grote verkavelingen in de vergunningenregisters teruggevonden. Ook bij de andere types kavels is die terugval af te lezen. Enkel de kavels van het type 1-2 kavels kenden een minder uitgesproken daling.

EVOLUTIE VAN DE KAVELGROOTTE

Figuur 7 geeft de evolutie weer van de mediaan van de kavelgroottes per beslissjaar. In de beginjaren was een gemiddeld kavel 750 m² groot, midden de jaren 1980 groeide de kavelgrootte naar 850 m². In de jaren 1990 zette zich een dalende trend in van de kavelgrootte, met waarden die schommelen rond de 530 m². Die vermindering in kavelgrootte wordt in de literatuur onder meer toegeschreven aan de stijging in bouwgrondprijzen: tussen 1993 en 2003 zijn de prijzen in Vlaanderen ruim verdrievoudigd.²³

Met het RSV werden de termen 'stedelijk gebied' en 'buitengebied' geïntroduceerd. Hoewel deze termen relatief

recent zijn en niet van toepassing zijn in de periode voor 1997, is het toch interessant om dieper in te gaan op de verschillen in kaveloppervlakte tussen stedelijk gebied en buitengebied. In deze oefening worden ook de verkavelingen en kavels van voor 1997 meegenomen. Uit figuur 7 blijkt dat ook voor 1997 de kavels in het meer landelijke deel van Vlaanderen gemiddeld groter waren dan in het meer verstedelijkte deel. De verschillen in oppervlakte evolueren evenredig in buitengebied en stedelijk gebied. Slechts 22% van de verkavelingen is gelegen in stedelijk gebied (figuur 10), voor de stedelijke verkavelingen schommelt de mediaan van de kavelgrootte anno 2011 rond de 400 m², een pak kleiner dan het Vlaams gemiddelde van 530 m². In het buitengebied is de in 2011 vergunde kavel gemiddeld 600 m² groot. In figuur 8 is weergegeven dat deze Vlaamse gemiddelden, relatief grote provinciale verschillen uitvlakken. Gemiddeld zijn de percelen in het buitengebied van West-Vlaanderen even groot als de percelen in het stedelijk gebied in Limburg.

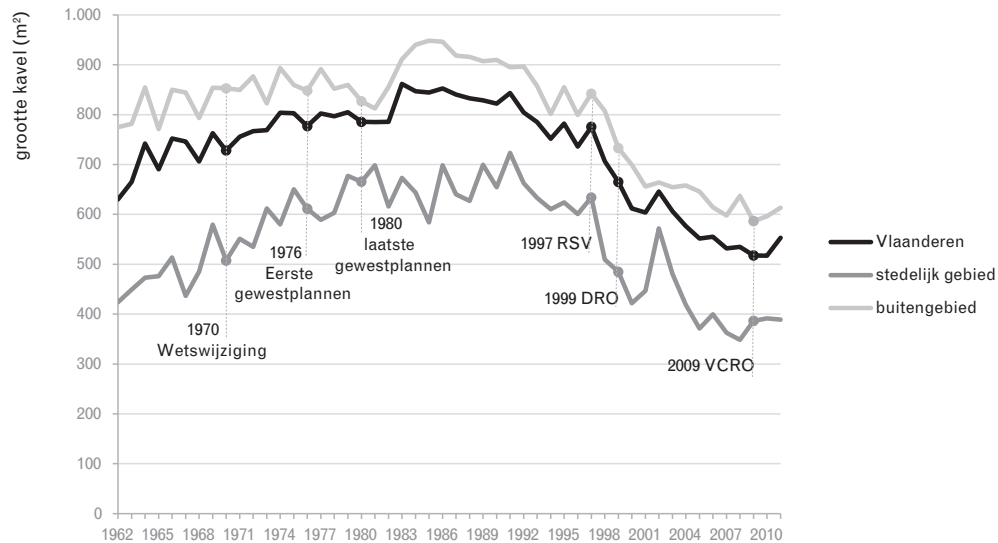


Fig. 7 De mediaan van de kaveloppervlakte kent een duidelijke afname van de oppervlakte sinds 1997 (oppervlakte uitgedrukt in m²).



Fig. 8 De mediaan van de kaveloppervlakte over de periode 1962-2011, weergegeven per provincie (oppervlakte uitgedrukt in m²).

RUIMTELIJK FENOMEEN

OPPERVLAKTES EN SPREIDING

De verkavelingen zijn sterk verspreid in Vlaanderen. Grotendeels volgt die spreiding het spreidingspatroon van de woongebieden in Vlaanderen. 79% van al de verkavelingen zijn gelegen in woongebieden. Een niet te onderschatten aandeel is evenwel nog gelegen in landbouwgebied (15%). Het betreft vooral verkavelingen die goedgekeurd zijn vooraleer de gewestplannen in de jaren 1980 vastgelegd werden.

De ruim 61.800 ha verkavelingen in Vlaanderen liggen grotendeels in de stedelijke gebieden of woonkernen in het buitengebied (78%). Samen gaat het om 44.500 ha die theoretisch kan ingezet worden om een kernversterkend en in-

breidingsgericht beleid te voeren. Toch ligt nog een aanzienlijk deel buiten de woonkernen (28% of 17.300).

ONBEOUWDE KAVELS IN VERKAVELINGEN

Het gros van de verkavelingen in Vlaanderen is reeds bebouwd, toch is er nog een aanzienlijke bouwreserve aanwezig in de nog onbebouwde percelen in verkavelingen. In heel Vlaanderen zijn er nog circa 256.600 percelen onbebouwd, goed voor circa 41.400 hectare bouwgrond. Het betreft zowel percelen in verkavelingen als in nog te ontsluiten binnengebieden en percelen gelegen langs een uitgeruste weg. Bijna een derde van de onbebouwde percelen (30% of 76.400 percelen) zijn gelegen in een goedgekeurde verkaveling.

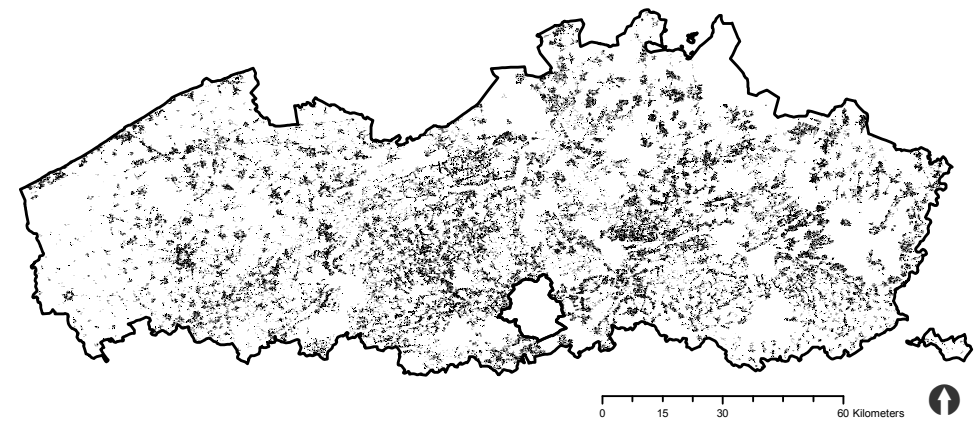


Fig. 9 Spreiding van de goedgekeurde verkavelingen (1962-2015).

TOEKOMSTBEELD IN CIJFERS

Tot slot hebben we onderzocht welke rol verkavelingen kunnen spelen bij het invullen van de woonbehoefte in Vlaanderen in de periode 2016-2030. In 2015 woonden ongeveer 2.500.000 huishoudens in Vlaamse steden en gemeenten met een goedgekeurd vergunningenregister. Indien we abstractie maken van het aantal onbebouwde loten en ervan uitgaan dat op iedere kavel één huishouden woont, dan zijn er kavels voor 27% van alle huishoudens in Vlaanderen. Niet voor iedere provincie is dit percentage gelijk: in Limburg zijn er kavels voor 37% van de huishoudens en in West-Vlaanderen voor 20%. Uiteraard zijn niet alle kavels bebouwd. In 2015 waren er nog 76.400 onbebouwde kavels. Volgens de voorspellingen – 184.700 extra huishoudens tegen 2030 – kan het huidige aanbod aan onbebouwde kavels 41% van de huishoudensgroei opvangen tussen 2016 en 2030.²⁴

In de discussie over woonvraag en -aanbod is het overige aanbod aan ontwikkelbare gronden die niet gelegen zijn in een verkaveling, van groot belang. Voor heel Vlaanderen (de gemeenten zonder vergunningenregister meegeteld) is er een overig woonaanbod van 180.200 percelen. Daarvan is circa 23% gelegen in een niet-uitgerust binnengebied, en kan dus nog verkaveld worden in de toekomst.²⁵ Ook van de resterende 50% gelegen langs een uitgeruste weg kan nog een deel verder opgedeeld worden. Alles samen, verkavelingen en andere percelen, werd het aantal bouwmogelijkheden in 2011 reeds geschat op 614.000 eenheden, rekening houdend met de ligging binnen of buiten de stedelijke gebieden. Uiteraard zal niet alles meteen ter beschikking zijn of te koop staan.

Uit een simulatie van de sturingsmodellen²⁶ blijkt dat de hoeveelheid tot 2030 aan te snijden onbebouwde percelen (al dan niet in een verkaveling), in Vlaanderen – rekening houdend met de te verwachten bevolkingsevolutie – beperkt kan blijven tot 5 à 10% van de theoretisch beschikbare bouwgrond indien er ingezet wordt op het bouwen aan hoge dichtheden en het verdichten van de

- 24 Bron: Projecties Studiedienst Vlaamse Regering <http://www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/2015-01-29-projecties.aspx> (geraadpleegd op 20/04/2016, eigen bewerking).
25 Loris, 2011.
26 Arts e.a., 2014.

bestaande woongebieden. Wanneer echter geen verdichting zou plaatsvinden en enkel onbebouwde percelen aangesneden worden aan dichtheden van 15 tot 25 woningen per hectare, dan loopt dat percentage op tot 25 tot 30%.

Verkavelen is geen jong instrument: het gaat al bijna 55 jaar mee. Woonwensen evolueren doorheen de tijd. Ongetwijfeld voldoen verkavelingen uit de jaren 1960, 1970 of 1980 niet meer aan de huidige woonwensen. Er zit dus een potentieel in de 'oude' verkavelingen om ze naar de huidige standaarden te transformeren en om verdichtingsstrategieën toe te passen. Er zijn nog 380.200 kavels die dateren uit de periode 1962-1980, wat overeenkomt met 32.700 hectare. Het is zeer goed denkbaar om hieruit de 10% best gelegen percelen te selecteren en deze in te zetten om het ruimtelijk rendement te verhogen.

TOEKOMSTVISIE VOOR VERKAVELINGEN

Uit de analyses blijkt dat de verkaveling als planningsinstrument tot op vandaag nog intensief gebruikt wordt, alhoewel zowel het jaarlijkse aantal verkavelingen als het aantal nieuw gecreëerde kavels afneemt, neemt de totale verkaveld oppervlakte in Vlaanderen jaarlijks nog toe. Het instrument is doorheen de jaren juridisch beperkt gewijzigd.

De verkavelingspraktijk resulteert in een aanbod aan nog onbebouwde kavels. Deze kavels zijn niet allemaal even goed gesitueerd, sommige liggen buiten de stedelijke gebieden en zelfs buiten de kernen van het buitengebied. Tegelijkertijd tonen de analyses aan dat heel wat Vlamingen wonen in een verkaveling, met specifieke ruimtelijke kenmerken én met specifieke verkavelingsvoorschriften. Alhoewel we dit hier niet hebben onderzocht, weten we dat deze verkavelingen een spiegel zijn van de tijd waarin ze werden goedgekeurd: de compacte verkaveling met bungalows uit de jaren 1960 of 1970, de verkaveling met ruime percelen en een diversiteit aan woningtypes van de jaren 1990, en de compac-

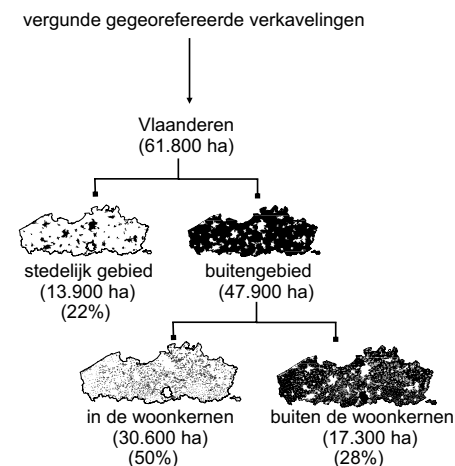


Fig. 10 Spreiding van de verkavelingen naar ligging in stedelijk gebied of buiten gebied en volgens de categorieën van de ruimteboekhouding.

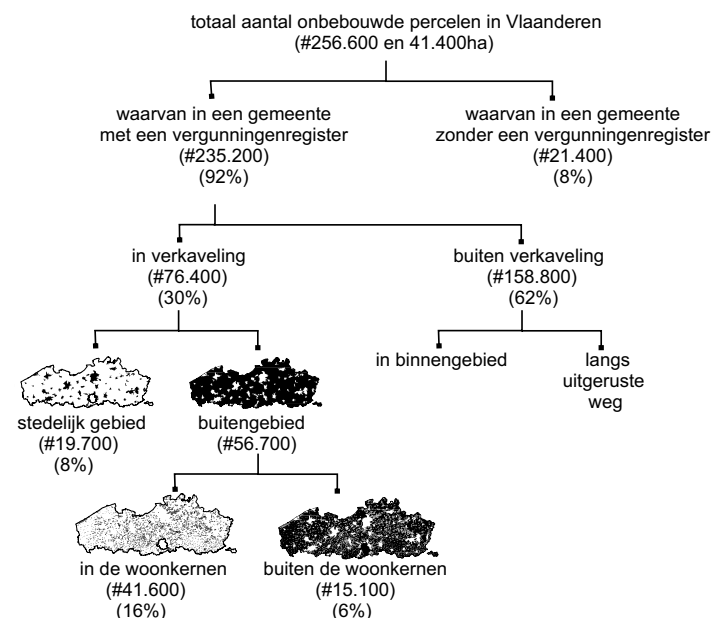


Fig. 11 Spreiding van de onbebouwde loten in verkavelingen naar ligging in stedelijk gebied of buitengebied en volgens de categorieën van de ruimteboekhouding.

te verkaveling met kleinere kavels en uniforme gekoppelde woningen van de jaren 2000.²⁷

Een gedifferentieerd 'verkavelingsbeleid' zoals aan het eind de jaren 1960 door Van Havre werd gevraagd, kan dus wel degelijk een grote impact hebben. In dit verkavelingsbeleid kunnen we een aantal maatschappelijke uitdagingen aanpakken. Door het toelaten van meer gezinswoningen (enkel) in goed gelegen verkavelingen, kunnen we het ruimtelijk rendement aanzienlijk verhogen, kunnen we bijkomend ruimtebeslag vermijden, kunnen onderbenutte woningen worden opgedeeld in woonunits voor kleinere gezinnen, en kunnen we een efficiëntere mobiliteit bekomen.²⁸ Het inschakelen van de private tuinen in een grotere groenstructuur kan bijdragen tot de realisatie van groene netwerken in het bebouwde weefsel van Vlaanderen.²⁹ Ook Stefan Devoldere, de voormalige waarnemende Vlaams Bouwmeester, pleitte voor het opwaarderen van verkavelingen tot 'buurten' met meer gedeelde ruimte, gedeelde verantwoordelijkheden en gedeelde rechten. En ten slotte, kunnen we nadenken over het schrappen, ruilen of verhandelen van slecht gelegen, nog niet bebouwde kavels, zodat de versnipperde en verspreide bebouwingsstructuur van Vlaanderen wordt aangepakt en de maatschappelijke kosten van de 'sprawl' niet langer toenemen.