

Van wie is de bouwgrond in Vlaanderen?

De Europese Commissie stelt als doel om tegen 2050 een ‘net land take’ van 0 hectare per dag te hebben (European Commission, 2012). Vlaanderen heeft de ambitie geformuleerd om dit doel al in 2040 te halen. Omdat in Vlaanderen het ruimtebeslag nog ongeveer 12 voetbalvelden per dag bedraagt (Loris & Vandaele, 2012), is een drastische ombuiging nodig. Om deze bouwshift te doen slagen, is het niet enkel nodig zuiniger om te gaan met beschikbare ruimte, maar evenzeer dient een deel van de beschikbare woonzones te worden geschrapt. Er is immers een overaanbod aan potentiële bouwgronden voor wonen. De Vlaamse Regering wenst daarbij het goede voorbeeld te geven en beoogt overheidsgronden met een woonbestemming van functie te veranderen (Demir, 2019; Vlaamse Regering, 2019). Het is echter de vraag of dat zal volstaan en of het daarom niet ook nodig is om gronden in particulier bezit om te zetten van woonzone naar een openruimtefunctie. Recent is onderzocht hoe de eigendomsstructuur van de bouwgronden in Vlaanderen in elkaar zit (Loris, Cockx, & Brems, 2022). Zodoende is er inzicht wiens gronden in meer of mindere mate zouden kunnen worden getroffen. Het omzetten van een bestemming naar niet-wonen gaat immers gepaard met een waardeverlies – een ‘planschade’ – die zou moeten worden gecompenseerd (Taskforce Bouwshift, 2021).

Isabelle Loris & Pascal De Decker

WIE BEZIT DE POTENTIËLE BOUWGRONDEN?

De kosten van herbestemming van wonen naar een openruimtefunctie kan dus hoog oplopen als gronden voornamelijk in particulier bezit zijn. De centrale vraag is daardoor: wie bezit de potentiële bouwgronden?

In vergelijking met andere landen is de eigendomsstructuur in Vlaanderen erg versnipperd: velen bezitten weinig of geen gronden (<10 percelen); enkelen bezitten veel gronden (Loris, 2010). Bovendien is 75% van de bouwgronden in eigendom van particulieren. Slechts 12% is in overheids handen (rijk, gewest, provincies, gemeenten, intercommunales, huisvestingsmaatschappijen enzovoort). Het overige deel is in handen van andere marktpartijen, als bouwprofessionals¹. Ter vergelijking, in Nederland bezitten de overheden 20% van de grond (Buitelaar, 2021). Kijkt men louter naar de woningmarkt, dan bezitten gemeenten in Nederland alleen al 85% van de gronden (Van der Krabben, 2021). Dat is bijvoorbeeld ook in Zwitserland zo (Candel & Hengstermann, 2022).

ELK PERCEEL IS BESTEMD

Stellen dat Vlaanderen niet bepaald een schoolvoorbeeld van een voorbeeldige ruimtelijke ordening is, is een open deur intrappen. Modernistisch architect Renaat Braem (1968) gaf al vele jaren geleden zijn op papier geuite ergernis over de gang van zaken de titel ‘*Het lelijkste land ter wereld*’ mee. Men kan inderdaad niet om de vaststelling heen dat er zo op het eerste zicht overal in Vlaanderen kan worden gewoond. Langs doorgaande wegen, op verspreid liggende ontwikkelingen, in winterbeddingen van rivieren, in natuurgebieden. “*Op elk kruispunt en op elk hoek een café. Dat willen we toch niet?*” De toenmalig minister van Ruimtelijke Ordening Pieter Winsemius jokte over Belgische toestanden in zijn slottoespraak op de Planologische Discussiedagen van 1985.

Hoe dan ook is Vlaanderen ‘overpland’. Elk lapje Vlaamse grond is met een plan, het zogenaamde *gewestplan*, bedekt. Een gewestplan is een bestemmingsplan dat bij Koninklijk Besluit (KB) is vastgesteld. Dat houdt in dat voor elk stuk grond bekend is wat de bestemming is: woningbouwgrond, industriegrond, grond voor landbouw of natuur. Doordat de lagere bestuursniveaus

in gebreke bleven om een ruimtelijk planningsbeleid die naam waardig te ontwikkelen, zijn die gewestplannen uiteindelijk het toetskader geworden voor het afgeven van verkavelings- en bouwvergunningen.

Ook al was dat niet de initiële bedoeling van de wetgever, de realiteit is dat met die bestemming een financiële min- of meerwaarde komt. Gronden die bestemd werden voor ‘wonen’, varianten van ‘rood’ op de plannen², zijn potentieel heel wat meer waard dan deze bestemd als landbouw- of natuurgebied. De 25 gewestplannen zijn vastgesteld tijdens de tweede helft van de jaren 1970. Sinds de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) uit 1997 - een door het Vlaams gewest opgemaakt ruimtelijk structuurplan dat de gewenste toekomstige ruimtelijke ordening vastlegt - zijn de gewestplannen stapsgewijs vervangen door ruimtelijke uitvoeringsplannen; maar ook dat zijn bodembestemmingsplannen³. Met de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn oppervlaktes van de verschillende bestemmingen als het ware in beton gegoten in een zogeheten ruimtebalans

(figuur 1). Deze houdt elk jaar bij in welke mate de begrote oppervlakte aan bestemmingen wordt gehaald. Gezien het overaanbod aan woonbestemmingen blijft dit cijfer door te tijd hetzelfde, maar daalt ook niet. Anderzijds moet er meer natuur, bos en industrie gerealiseerd worden, ten koste van de landbouw.

In de hoofden van de Vlaming leeft het idee dat de harde bestemmingen en vooral de bestemmingen voor wonen ‘eeuwigdurend’ zijn. ‘Eens bouwgrond, altijd bouwgrond’. In feite betreft dit de ‘juridische’ voorraad aan grond die bestemd is voor wonen, met andere woorden wat op een kaart is ingekleurd en met een koninklijk of ministerieel besluit is bekrachtigd, de zogeheten plancapaciteit. In 1980 bedroeg dit 228.217 ha. Afhankelijk van de gekozen berekeningswijze werd de finale woningbouwcapaciteit van de bestemde woonzones tussen 779.375 en 990.303 eenheden geschat. In 1980 bedroeg het aantal Vlamingen zo’n 5,6 miljoen inwoners, de eindversie van de gewestplannen kon een bevolkingsgroei met 51% tot 8,5 miljoen Vlamingen opvangen. Na bijna 40 jaar gewestplannen telde het Vlaamse landsdeel

FIGUUR 1 ▶ VLAANDEREN, RUIMTEBALANS IN RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN VLAANDEREN (1997), VOLGENS BESTEMMINGSCATEGORIE



Legende: Toestand 2007 (ha) vs Begrote toestand (ha)
Totale opp. Vlaanderen = 1.359.500 ha

in 2019 'nog maar' 6,6 miljoen inwoners (Lacoere, 2020). Van die bestemde oppervlakte woongebied is anno 2022 nog ongeveer 43.300 hectare onbebouwd (Statistiek Vlaanderen, 2022).

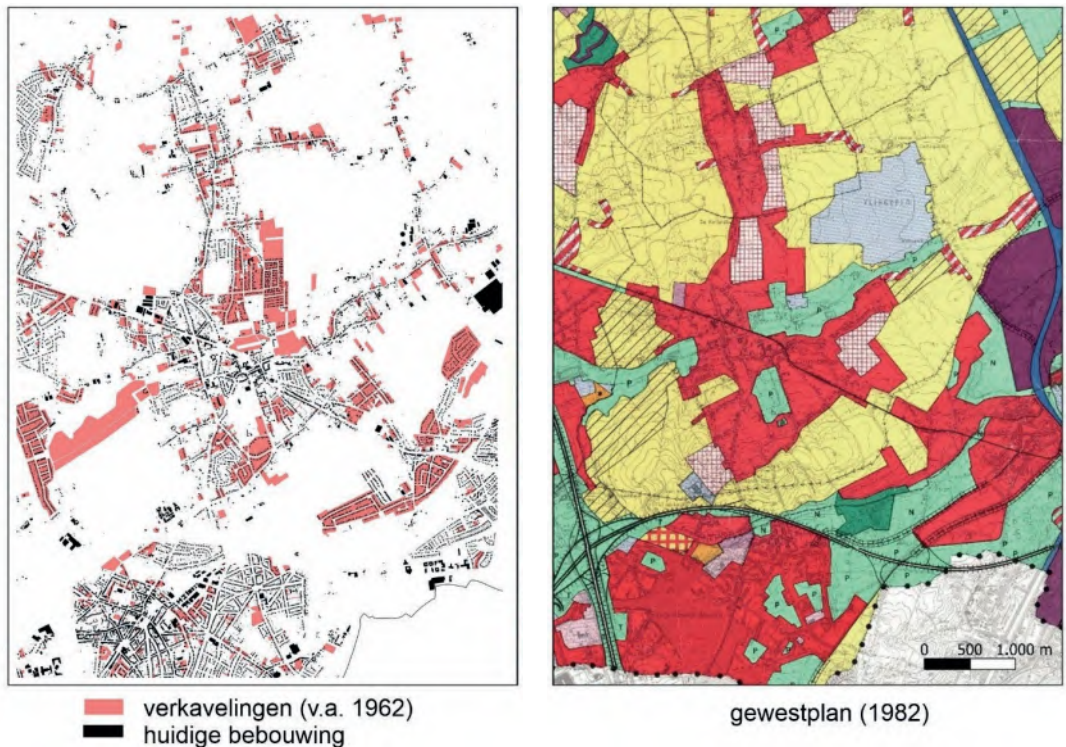
DOORN IN HET OOG VAN DE PLANNER

De gewestplannen werden al snel een doorn in het oog van de Vlaamse planningsgemeenschap. Het planningsproces om ze te wijzigen werd als te rigide beschouwd, waardoor ze niet snel aan veranderende omstandigheden konden worden aangepast. Maar bovenal zouden de gigantische oppervlakten woonzones die waren ingekleurd, leiden tot een verdere ruimtelijke verloedering van Vlaanderen.

De ruim bemeten oppervlakte bestemd voor wonen heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats speelde bij de planners de vooruitgangsfilosofie. Ook in België dacht men dat de bevolking

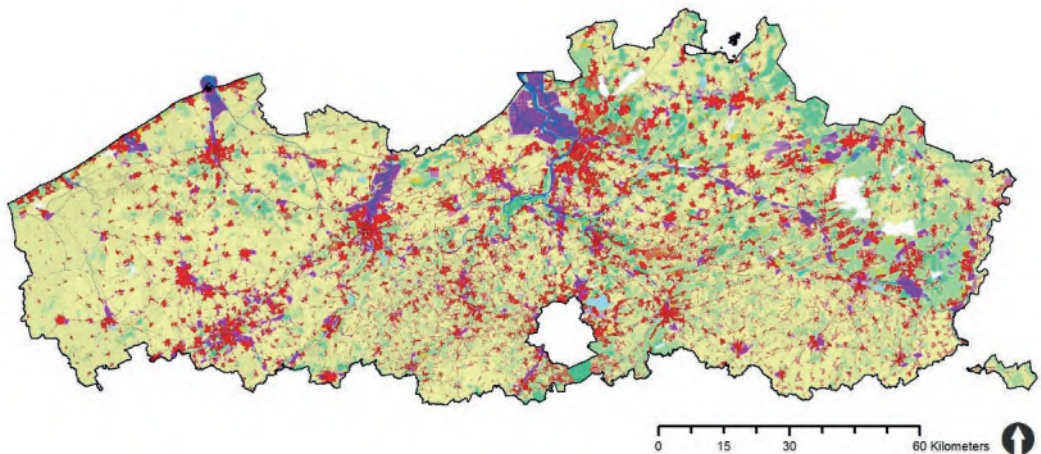
spectaculair zou blijven groeien en dat er zodoende voldoende ruimte diende te worden gereserveerd (Lacoere, 2020; Loris, 2011). Daarnaast speelde ook de wens om het Belgisch-Vlaamse woonmodel te bestendigen. Dit betrof de uitdrukkelijke wens dat elk Vlaams gezin een eigen woning zou kunnen verwerven, bij voorkeur vrijstaand op een groot perceel (De Decker, 2018). Destijds waren percelen van 1.000 m² geen uitzondering. In Vlaanderen was (en is) woningbouw- en allocatie een aangelegenheid van private spelers: verkavelaars, bouwpromotoren en individuele burgers (Koning Boudewijnstichting, 1986). Ook gronden werden (en worden) privaat verhandeld. Omdat de overheid enerzijds niet de intentie had om zich in dat privaat gebeuren te mengen, maar anderzijds ook de grondprijs laag wilde houden, was de (markt) redenering dat het aanbod aan bouwgronden groot diende te zijn. In elk geval zijn de woongebieden ten opzichte van de geraamde behoeften ook

FIGUUR 1 ► GEMEENTE GRIMBERGEN. LINKS: TOEGESTANE VERKAVELINGEN (ROOD); RECHTS: GEWESTPLAN. BRON: DEPARTEMENT OMGEVING, 2022



Bron: Departement Omgeving, 2022.

FIGUUR 3 ► KAART VLAANDEREN VAN HET GEWESTPLAN. BRON: DEPARTEMENT OMGEVING, 2022



Bron: departement Omgeving, 2022.

te groot getekend, onder meer om - binnen het kader van een streven naar minimalistisch grondbeleid - de stijging van de grondprijzen tegen te gaan. “Het is toch duidelijk”, aldus de verantwoordelijke staatssecretaris L. Dhoore (gecit. door Saey (1988), p.107), “dat indien men maar juist voldoende reserves zou voorzien om te bouwen, in functie van de behoeften die zich tijdens deze bepaalde periode zouden stellen, dit ongetwijfeld een zeer ongunstige neerslag zou hebben op de prijsvorming tenzij men in staat zou zijn om daar op drastische wijze op in te grijpen”. Ten tweede, de gewestplannen waren gebaseerd op de feitelijke woonontwikkelingen van de jaren daarvoor (Lagrou, 1971; Van Havre, 1967). Deze deden zich, tot aan de goedkeuring van de gewestplannen, wegens het ontbreken van een ruimtelijk toetskader behoorlijk ongestructureerd in de ruimte voor. Deze versnippering zou bepalen hoe de woonzones op de gewestplannen werden ingekleurd. Dit is zichtbaar in figuur 1. De rode vlekken op het beeld links zijn de vroege woonontwikkelingen, de zwarte stippen zijn de huidige bebouwing; de rode zones op beeld rechts zijn de woonzones op de gewestplannen. Te zien is hoe de oude ontwikkelingen de locatie en structuur van de planzones mee bepaalden. Figuur 2 toont het eindresultaat voor Vlaanderen.

EEN POTJE ZWARTEPIETEN

Zoals gesteld, de gewestplannen zijn om die gigantische juridische voorraad aan potentiële woningbouwgronden al lang een doorn in het oog, in die mate zelfs dat de vakgemeenschap een symbolische begrafenis heeft georganiseerd van dat gewestplan (Ruimte nr. 47, 2020). Ook al is het (her)bestemmingsvraagstuk richting zachte bestemmingen alive and kicking, de vrees voor zeer grote sommen aan planschade (tot €30 miljard (Taskforce Bouwshift, 2021)), zorgt ervoor dat woonzones voorlopig woonzones blijven. Hevige discussies gaan over wie moet betalen (lokale besturen of Vlaanderen), wie onder welke voorwaarden recht heeft op welke vergoeding en over hoe groot de eventuele vergoedingen moeten zijn. Een conceptnota Bouwshift werd recent door de Vlaamse regering goedgekeurd (Vlaamse Regering, 2022). En het idee leeft dat de prijzen stijgen doordat gronden om speculatieve redenen niet op de markt komen. En dus is het niet wenselijk om bestemde woonzones te schrappen, uitgezonderd de signaalgebieden⁴. De geschiedenis herhaalt zich. “Onze kinderen kunnen zich geen eigen woning meer veroorloven”, is het wijd verbreid circulerende actuele cliché.

Ook al is er het breed gedragen idee dat de Vlaamse ruimtelijke ordening een andere richting uit moet, toch moet de vraag gesteld worden of de terughoudendheid van de Vlaamse overheden, ook niet te maken heeft met wie de grond bezit. We komen er op terug.

In België en Vlaanderen is er nooit een politieke consensus geweest over een te voeren grondbeleid (Koning Boudewijnstichting, 1985; Mougenot, 2009). Zoals gesteld, het ruimtelijk gebeuren werd, eerst zonder plannen en later met de gewestplannen, aan 'de markt' over gelaten. In het verlengde hiervan werd de noodzaak om na te gaan wie welke gronden bezat nooit gevoeld. Wanneer er weer eens werd geklaagd over de stijgende bouwgrondprijzen of het tekort aan bouwgronden, leidde dit telkens tot een rondje zwartepieten. Clichématig werd verwezen naar twee categorieën 'grootgrondbezitters'. Voor de enen waren het de publieke actoren (gemeenten, sociale huisvestingsmaatschappijen) die passief bleven en hun grote voorraden niet op de markt brachten; voor de anderen waren het de vastgoedpromotoren die speculeerden om hogere prijzen te krijgen en daardoor slechts mondjesmaat hun gronden vrijgaven. Om het debat te objectiveren werd dan toch op initiatief van de Vlaamse administratie in 2006 voor het eerst nagegaan wie wat bezit (Loris, 2010). De exercitie werd herhaald voor 2019 (Loris et al., 2022).

AANPAK EN RESULTATEN

Methode

De eigenaarsgegevens zijn afkomstig van de Algemene Administratie voor Patrimonium Documentatie (AAPD), beter bekend als 'het kadaster'. Die data werden gekoppeld aan een register van onbebouwde percelen, opgesteld door de gemeenten (versie 2006) of opgesteld door de Vlaamse overheid (versie 2019). Dat register bestaat uit kadastrale percelen die zijn vervat in het Groot-schalig Referentie Bestand voor Vlaanderen; zeg maar een databank met alle percelen in Vlaanderen⁵. Het gaat om onbebouwde percelen gelegen binnen een woonzone (woongebied, woonpark,

woonuitbreidingsgebieden, landelijk woongebied enzovoort) en geven dus de bouwreserves aan. Van alle percelen is de oppervlakte bekend en de unieke sleutel om het perceel te identificeren (de zogeheten *capakey*) en te kunnen koppelen aan eigenaarsgegevens.

Voor particulieren werd door de authentieke bron enkel aangegeven of het gaat om een natuurlijk persoon. Voor vennootschappen is opgenomen om welke bedrijven het gaat. Aan de hand van hun KBO-nummer⁶ kon vervolgens worden achterhaald in welke branche ze actief zijn (bijvoorbeeld als bouwprofessional of pizzarestaurant).

Voor publieke eigenaren is op eenzelfde manier tewerk gegaan: aan de hand van de benaming van de instelling zijn ze toebedeeld aan diverse categorieën (bijvoorbeeld de Vlaamse overheid of sociale huisvesting).

Via scripting in R zijn dan samenvattende tabellen en figuren gemaakt met de resultaten voor Vlaanderen.

Bevindingen

In wat volgt, presenteren we de voornaamste resultaten. Ook al spreken de meeste categorieën 'eigenaars' voor zich, toch behoeven ze een meer precieze omschrijving. *Natuurlijke personen* zijn mensen zoals 'jij en ik'. Een natuurlijk persoon kan zelfstandig in het rechtsverkeer optreden. Hij of zij gaat zelfstandig verplichtingen aan door bijvoorbeeld een telefoonabonnement of hypotheek af te sluiten. *Vennootschappen* zijn een organisatievorm met als hoofddoel het realiseren van winst voor de eigenaren van de vennootschap. Het is dus een ondernemingsvorm waarbij de onderneming of het bedrijf al dan niet over rechtspersoonlijkheid beschikt. Dit zijn projectontwikkelaars, bouwfirmas en verkavelaars. Onder *diversen* vallen alle combinaties van natuurlijke personen en/of vennootschappen. Een *kerkfabriek* is een openbare instelling die de materiële middelen beheert die nodig zijn voor de uitoefening van de eredienst in een parochie. En tenslotte, een *intercommunale* is een samenwerkingsverband van gemeenten.

Deze kan een veelheid aan activiteiten verrichten: streek- en woningontwikkeling, met respectievelijk het ontwikkelen van bedrijventerreinen en verkavelingen, maar ook afvalverwerking of nutsvoorziening (gas, elektriciteit, water, kabeldistributie).

Private eigenaars bezitten meeste bouwgrond

Tabel 1 presenteert, naast de verdeling over verschillende eigenaars, ook de evolutie van het aantal ha aan potentiële bouwgronden op goedgekeurde bestemmingsplannen. De conclusie is dat er zich tussen 2006 en 2019 een sterke daling van de beschikbare voorraad heeft voorgedaan. Bedroeg de resterende oppervlakte aan potentiële bouwgronden in 2006 ongeveer 60.200 ha, dan daalde het met ongeveer een derde tot 43.380 ha. Deze daling deed zich in een meerderheid van de eigenaarscategorieën voor, met uitzondering van enkele besturen en vennootschappen. Zijn de besturen vooral kleine spelers – de stijgers hadden in 2019 samen 662 ha potentiële bouwgrond in eigendom -, dan geldt dit minder voor de ven-

nootschappen: hun voorraad bleef ongeveer gelijk, waardoor ze hun marktaandeel vergrootten van 8,5% naar een kleine 12%. We moeten wel opmerken dat er zich, data-gewijs, als gevolg van een vervennootschappelijking, een verschuiving van de categorie ‘natuurlijke personen’ en ‘diversen’ naar ‘vennootschappen’ kan hebben voorgedaan. Gestimuleerd door wijzigingen in de fiscale wetgeving werd het recent interessant om kapitaal van natuurlijke personen naar vennootschappen over te hevelen (Vandorpe, Smolders, & Goeminne, 2013).

Figuur 4 toont voor de twee meetmomenten wie wat bezit, inclusief de (gewijzigde) verhoudingen. Een eerste conclusie is dat de verhoudingen tussen wie wat bezit, niet echt zijn gewijzigd. Vooral van belang is de vaststelling dat private eigenaars het overgrote aandeel van de potentiële bouwgronden bezitten. Dit evolueerde van 83% in 2006 naar 87% in 2019. Het zijn bovendien de ‘natuurlijke personen’ die de hoofdaandeelhouders zijn: het

TABEL 1 ► VLAANDEREN, EVOLUTIE OPPERVLAKTE AAN POTENTIËLE BOUWGROND OP GOEDGEKEURDE BESTEMMINGSPANNEN, 2006-2019

	aantal ha 2006	aantal ha 2019	evolutie aantal ha 2006-2019	evolutie aantal ha, 2019 als aandeel 2006
private eigenaar				
natuurlijk personen	43892	32529	-11363	74
vennootschappen	5133	5097	-36	99
diversen	939	126	-813	13
subtotaal	49964	37752	-12212	76
publieke eigenaar				
gemeente	3310	1996	-1314	60
lokale sociale dienst	1187	618	-569	52
sociale huisvesting	1922	1086	-836	56
kerkfabriek	852	805	-47	94
intercommunale	339	282	-57	83
vlaamse overheid	315	448	133	142
provincie	32	60	28	188
fed overheid	103	114	11	111
subtotaal	8060	5409	-2651	67
niet gekend	2176	218	-1958	10
Totaal	60200	43379	-16281	72

FIGUUR 4 ► AANDEEL VAN DE EIGENDOMMEN (HA) VOLGENS PRIVATE EN PUBLIEKE EIGENAAR IN 2006 EN 2019



brede publiek beschikte op de twee meetmomenten respectievelijk 73% en 75% van de bebouwbare voorraad.

Vervenootschappelijking?

In een tweede stap bekijken we het aantal percelen die elke categorie bezit (tabel 2). De evolutie van de aantallen volgt logischerwijze eenzelfde

trend als deze van de oppervlakte: een sterke daling bij een overgrote meerderheid van de categorieën en een toename bij de federale overheid en vennootschappen, al moeten we ook hier op de al gemaakte opmerking wijzen. Net als de oppervlakte daalde dus ook het aantal potentieel bebouwbare percelen, met een kleine 130.000 van 410.000 hectare in 2006 naar 282.283 hec-

TABEL 2 ► VLAANDEREN, EVOLUTIE AANTAL BOUWPERCELEN OP GOEDGEKEURDE BESTEMMINGSPANNEN, 2006-2019

	aantal percelen 2006	aantal percelen 2019	evolutie aantal percelen 2006-2019	evolutie aantal percelen, 2019 als aandeel 2006
private eigenaar				
natuurlijk personen	316796	225179	-91617	71
vennootschappen	28771	30129	1358	105
diversen	1502	292	-1210	19
subtotaal	347069	255600	-91469	74
publieke eigenaar				
gemeente	19740	11256	-8484	57
lokale sociale dienst	3417	1712	-1705	50
sociale huisvesting	7327	4222	-3105	58
kerkfabriek	3174	2831	-343	89
intercommunale	2178	1446	-732	66
vlaamse overheid	2400	2085	-315	87
provincie	294	224	-70	76
fed overheid	784	982	198	125
subtotaal	39314	24758	-14556	63
niet gekend	23686	1281	-22405	5
Totaal	410069	282283	-127786	69

FIGUUR 5 ► EVOLUTIE VAN HET AANDEEL PERCELEN (#) IN 2006 EN 2019



tare in 2019. De overgrote meerderheid ervan is in handen van private actoren, namelijk 87% (figuur 4). Waarbij opvalt dat het aantal percelen in bezit van vennootschappen is gestegen. Dit kan ofwel verklaard worden door een intensivering van hun activiteiten – er wordt immers ook in de bouw een toename van projectmatig werken ten koste van individuele woningbouw vastgesteld (Ryckewaert et al., 2011), dan wel door een algemene vervennootschappelijking waarnaar we al verwezen.

Ruime bouwmogelijkheden

Als laatste stap kijken naar de oppervlakten waarover de diverse categorieën beschikken (tabel 3). Gegeven het zeer grote aantal potentiële bouwpercelen, hoeft het niet te verwonderen dat de gemiddelde oppervlakten eerder klein zijn. Wel zijn ze voor de meeste categorieën iets groter in 2019 dan in 2006.

TABEL 3 ► VLAANDEREN, EVOLUTIE OPPERVLAKTE AAN POTENTIËLE BOUWGROND OP GOEDGEKEURDE BESTEMMINGSPLANNEN, 2006-2019

	gemiddelde oppervlakte perceel 2006	gemiddelde oppervlakte perceel 2019	verhouding gemiddelde oppervlakte 2019/2006
private eigenaar			
natuurlijk personen	1385	1445	104
vennootschappen	1784	1692	95
diversen	6252	4315	69
subtotaal	1440	1477	103
publieke eigenaar			
gemeente	1677	1773	106
lokale sociale dienst	3474	3610	104
sociale huisvesting	2623	2572	98
kerkfabriek	2684	2844	106
intercommunale	1556	1950	125
vlaamse overheid	1313	2149	164
provincie	1088	2679	246
fed overheid	1314	1161	88
subtotaal	2050	2185	107
niet gekend	919	1702	185
Totaal	1454	1501	103

Een gemiddeld perceel in bezit van een natuurlijk persoon is in 2019 1.445 m², in bezit van een vennootschap meet dit 1.692 m². Als we rekening houden met enerzijds de aard van de percelen (1 bouwlot is 1 bouwmogelijkheid), de ligging en typering van de omliggende bebouwing (al dan niet langs een uitgeruste weg bedoeld voor vrijstaande bebouwing, twee-onder-één-kap, of rijhuis), en anderzijds de nog uit te rusten binnengebieden (à rato aan 15 wo/ha voor woonkernen en 25 wo/ha voor stedelijke gebieden), dan kunnen er op heden nog 721.000 wooneenheden worden gerealiseerd. Een veelheid aan onbebouwde percelen (282.283) duidt erop dat toch nog een aanzienlijk deel verder kan worden verkaveld in kleinere bouwpercelen. Dat is meer dan het dubbele van de te verwachten groei in het aantal gezinnen tot 2030. Andere categorieën, bijvoorbeeld lokale sociale diensten, hebben gemiddeld grotere percelen in hun bezit, maar zijn kleinere spelers.

CONCLUSIES

Grond is de grondstof van de ruimtelijke ordening en planning. Het is derhalve essentieel te weten wie wat bezit en hoe de overheden met het oog op het realiseren van ruimtelijke planningsdoelen daarmee omgaan. Mougnot (2009) wees er, in haar historische analyse, op dat er in België en Vlaanderen, hoewel het herhaaldelijk op de politieke agenda stond (Koning Boudewijnstichting, 1985), nooit een consensus over grondbeleid is ontstaan. Het zou tot 1962 duren voordat België - meer dan 60 jaar na de Nederlandse Woningwet - met de eerste wet op de stedenbouw een juridische kapstok voor een ruimtelijke beleid zou krijgen. Het zou nog tot na 1975 duren voordat de meest relevante plannen, de gewestplannen, één voor één zouden worden vastgesteld. Deze blijven tot vandaag dominant, ondanks pogingen ze te vervangen.

Al in 1986 wees de Koning Boudewijnstichting erop dat de (met de gewestplannen vastgelegde, nvda) juridisch onaantastbare positie van de gezinnen-eigenaars, gekoppeld aan een dikwijls diepgeworteld individualisme, de Belgische (en Vlaamse, nvda) voor de nauwelijks te realiseren

opdracht staat de versnipperde ruimte te ordenen. De stichting stelt dat het besef moet groeien dat ruimte ook een gemeenschapsgoed is. Maar ze waarschuwt er tegelijk voor niet naïef te zijn, want het is in haar ogen duidelijk *“dat de heersende maatschappelijke structuren en verhoudingen de realisatie van een grondbeleid ernstig zo niet fundamenteel hypothekeren”* (p. 2). Ze lijkt gelijk te krijgen. De verrommeling van de Vlaamse ruimte is, hoewel elk perceel bestemd is, onverminderd doorgedaan en elke poging om dit een halt toe te roepen, is tot op heden mislukt.

Beleid begint bij kennis. Niet kennen is niet kunnen/willen sturen. De maatschappelijke en politieke terughoudendheid voor een betere ruimtelijke ordening en grondbeleid blijkt niet alleen uit het uitblijven van een omvattend ruimtelijk plan – het zou er met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen pas in 1997 komen – ook uit de vaststelling dat pas in 2006 voor het eerst is nagegaan wie de bouwgronden bezit is er een illustratie van. Zowel de analyse van 2006 als die van 2019 tonen aan dat de onaantastbare positie van het privaat grondbezit niet is afgenomen. De combinatie van de immense versnippering van het potentiële aanbod over vele kleine eigenaren die bovendien eerder kleine oppervlakten bezitten, plaatst de Vlaamse ruimtelijke ordening nog onverminderd voor dezelfde problemen als in het verleden. De Vlaamse overheden bezitten nauwelijks de grondstof van de ruimtelijke ordening.

Wat de gegevens van 2006 en 2019 wel ontmijnen is het zwartepieten over wie nu verantwoordelijk is voor de schaarste. Noch de besturen, inclusief sociale huisvestingsmaatschappijen, noch de projectontwikkelaars beschikken over grote voorraden. Er is in Vlaanderen eerder sprake van ‘kleingrondbezit’ in plaats van ‘grootgrondbezit’.

Hoewel de noodzaak ervan telkens weer ter sprake komt bij het voeren van een doordacht ruimtelijk beleid, is grondbeleid in Vlaanderen tot op heden niet regiobreed uitgerold. Wetgeving die de tools moet leveren om een bouwshift te realiseren, laat op zich wachten. De geschiedenis blijft zich dus

herhalen: er wordt in Vlaanderen niet te weinig gebouwd, maar wel op de verkeerde plaats

OVER DE AUTEUR

Isabelle Loris is sinds 2015 doctoraatsonderzoeker aan de Universiteit Gent en Katholieke Universiteit Leuven.

Pascal de Decker is hoogleraar Stad & Wonen aan de Katholieke Universiteit Leuven.

VOETNOTEN

- 1 Dit zijn onder meer projectontwikkelaars, verkavelaars, bouwpromotoren en vastgoedbeleggers
- 2 Bijvoorbeeld woongebied, woongebied met landelijk karakter, woonpark, gebied voor stedelijke ontwikkeling, woonuitbreidingsgebieden, enzovoort. Raadpleeg het gewestplan op www.geopunt.be
- 3 RURA p. 70: Voor 80% van de oppervlakte van Vlaanderen is het gewestplan de basis om vergunningen af te leveren (Pisman A. et al., 2021)
- 4 Dit zijn waterzieke gronden die bouwvrij gehouden worden via opmaak van een RUP.
- 5 Te raadplegen via www.geopunt.be
- 6 Kruispuntbank Ondernemingen geeft een uniek nummer aan elk bedrijf

REFERENTIES

- Braem, R. (1968). Het lelijkste land ter wereld. In. Leuven: Davidsfonds.
- Buitelaar, E. (2021). *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid. Verkenning en reflectie*. Retrieved from Den Haag: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-de-werking-van-de-grondmarkt-en-de-rol-van-de-overheid-4684.pdf>
- Candel, M., & Hengstermann, A. (2022). *What Municipalities Use Public Land Development for Housing? A comparison between Sweden and Switzerland*. Paper presented at the PLPR, Gent.
- De Decker, P. (2018). Van huisje-tuintje-beestje-auto naar appartement-bakfiets in de capuccino-stad? Vlaamse woonwensen in context. *Ruimte & Maatschappij*, 10(1), 6-28.
- Demir, Z. (2019). Beleidsnota Omgeving 2019-2024.
- European Commission. (2012). *Commission staff working document - Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Retrieved from Brussels: http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_sealing_guidelines_en.pdf
- Koning Boudewijnstichting. (1985). *Grondbeleid. Een instrument voor gemeentelijk ruimtelijk beleid*. Retrieved from Brussel:
- Lacoere, P. (2020). De 25 gewestplannen, een collage van ruimtelijk overaanbod. *Ruimte & Maatschappij*, 11(2), 38-67.
- Lagrou, E. (1971). *Ruimtelijke ordening ... ook in België?* Leuven: Davidsfonds.
- Loris, I. (2010). Particulier bezit meest bouwgrond. *Ruimte*, 1(4), 50-53.
- Loris, I. (2011). Woonaanbod in Vlaanderen. Analyse van het register van onbebouwde percelen en gemeentelijke woningprogrammaties. *Ruimte & Maatschappij*, jaargang 2 - 4, 72-86.
- Loris, I., Cockx, K., & Brems, W. (2022). Is er nog plaats voor woonuitbreidingen? De eigendomsstructuur van bouwgronden in Vlaanderen. *Ruimte*, 52, 52-54.
- Loris, I., & Vandaele, W. (2012). Twaalf voetbalvelden per dag. *Ruimte*, 4(15).
- Mogenot, C. (2009). Promoting the single-family house in Belgium: the social construction of model housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, 12(4), 531-549. doi:10.1111/j.1468-2427.1988.tb00095.x
- Pisman A., Vanacker S., Bieseman H., Vanongeval, L., Van Steertegem M., Poelmans L., & K., V. D. (2021). *Ruimterapport Vlaanderen 2021: een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*. Brussel: Department Omgeving.
- Ruimte nr. 47. (2020). Thema Inspire to Expire. *Antwerpen: Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning*.
- Ryckewaert, M., De Decker, P., Winters, S., Vandekerckhove, B., Vastmans, F., Elsinga, M., & Heylen, K. (2011). *Een woonmodel in transitie. Toekomstverkenning van het Vlaamse wonen*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.

- Saey, P. (1988). *De eerste generatie projecten van ruimtelijke ordening op macro-niveau in Vlaanderen*. Rijksuniversiteit Gent, Gent.
- Statistiek Vlaanderen. (2022). *Onbebouwde woonpercelen 2020*. Retrieved from: <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/bouwen-en-wonen/beschikbare-woonpercelen>
- Taskforce Bouwshift. (2021). *Beleidsadvies en rapport penhouders*. Retrieved from Brussel: www.vrp.be
- Van der Krabben, E. (2021). *De werking van de grondmarkt*. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt. Retrieved from Den Haag: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/de-werking-van-de-grondmarkt.pdf>
- Vandorpe, E., Smolders, C., & Goeminne, S. (2013). *Effecten van de vervennootschappelijking op de fiscale capaciteit van de centrumsteden*. Retrieved from Gent: <https://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/kennisbank/lopendonderzoek/Documents/Eindrapport%20vervennootschappelijking.pdf>
- Vlaamse Regering. (2019). *Regeerakkoord 2019-2024*. Brussel Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>
- Vlaamse Regering (2022), Conceptnota Bouwshift. Plan van aanpak , VR 2022 2302 MED.0069/2 C.F.R. (2022).