

Een eigen huis, een regel in de wet: de vertaling van private belangen in generieke regelgeving – Tristan Claus

Kort door de bocht gesteld, hebben lokale besturen in Vlaanderen alle instrumenten in handen om een kwalitatieve stads- en plattelandsontwikkeling te garanderen. Als basis hebben zij de gewestplannen, die een ruimtelijk kader vormen voor de beoordeling van bouwvergunningen in de vorm van gebiedsdekkende bestemmingsplannen. Vervolgens hebben zij uitvoeringsplannen om die bestemmingen te verfijnen of te wijzigen, overeenkomstig de langetermijnvisies in structuurplannen en beleidsplannen.

Als echter bestemmingsplannen ontwikkelingen te zeer beperken, biedt de regelgeving een brede reeks uitzonderingen. Zo hebben eigenaars van gebouwen met een gebruik dat niet in overeenstemming is met de bestemming (lees: die zonevreemd zijn) het fundamentele recht die te verbouwen, te herbouwen of uit te breiden. Eigenaars mogen zelfs de functie van hun gebouwen wijzigen naar een totaal andere, zonevreemde functie. En dat zijn maar enkele voorbeelden uit de meer dan duizend bladzijdes tellende Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Deze paper bespreekt het besluitvormingsproces over herbouwrechten voor zonevreemde woningen en toont daarbij welke interacties tussen burgers en beleidsmakers dominant waren in het vertalen van private belangen in generieke regelgeving. Het eerste interactiepatroon bestaat uit de wekelijkse zittingen van parlementsleden, ministers, burgemeesters en schepenen met zonevreemde woningeigenaars. Sommige burgemeesters en schepenen hadden zelf de bevoegdheid de regelgeving te veranderen in het parlement. Het tweede interactiepatroon omvat de Boerenbond die bij parlementsleden en regeringskabinetten heeft gepleit voor regelgeving die landbouwers toelaat hun bedrijfszetel lucratief te verkopen. Het laatste interactiepatroon heeft betrekking op de media. Door zonevreemde woningen als illegale sloopobjecten te framen, hebben zij het draagvlak voor ruimtelijk beleid gehypothekeerd.

Een eigen huis, een regel in de wet

De vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Tristan Claus

Er heerst een kloof tussen de strategische ruimtelijke beleidsdoelstellingen van overheden en de effectieve implementatie ervan op het terrein.

Regelgeving in ruimtelijk beleid komt op een padafhankelijke manier tot stand, waarbij private belangen vanuit een bottom-up perspectief nationale beleidsmakers bereiken en een vertaling krijgen in nieuwe, generieke regelgeving die meer ontwikkelingsmogelijkheden geeft.

Wat herbouwrechten voor zonevreemde woningen in Vlaanderen betreft, gebeurde de vertaling van private belangen in generieke regelgeving volgens drie interactiepatronen: politiek dienstbetoon in combinatie met het cumuleren van politieke mandaten, financiële belangenbehartiging vanuit de Boerenbond en framing door de media.

Tristan Claus

Onderzoeksgroep Planning for People, Urbanity and Landscapes (P.PUL) van KU Leuven,

Departement Architectuur

Hoogstraat 51, 9000 Gent

tristan.claus@kuleuven.be

Een eigen huis, een regel in de wet

De vertaling van private belangen in generieke regelgeving¹

1. De implementatiekloof

De periode van 1970 tot en met eind 1990 moet voor wie open ruimte en natuur genegen was een periode van hoop en inspiratie geweest zijn. De uitroeping van 1970 als Europees Jaar voor Natuurbescherming betekende een keerpunt voor het milieubeleid, waarbij overheidsoptreden als onmisbaar werd beschouwd (Bogaert & Leroy, 2004). En gezien milieubeleid weinig kans tot slagen heeft zonder voldoende doorwerking in alle relevante beleidsdomeinen, groeide zo ook de aandacht voor ruimtelijk beleid in de Noordwest-Europese lidstaten (Faludi & Waterhout, 2002; Healey et al., 1997). De doelstellingen waren doorgaans het formuleren van een coherente ruimtelijke logica voor de regulering van het grondgebruik, de bescherming van natuurlijke hulpbronnen en investeringen in herontwikkeling en infrastructuur (Albrechts et al., 2003). Ruimtelijke beleidsprocessen bestaan daarom veelal uit een strategische planvormingsfase, dat wil zeggen de voorbereiding van ruimtelijke plannen met een reeks kaders en beginselen om de locatie van gebouwen en infrastructuur te sturen, en een planuitvoeringsfase, die de praktische uitvoering van de ontworpen plannen en aanvullende besluitvorming op grondniveau omvat (Hersperger et al., 2019).

Er heerst echter een kloof tussen de strategische doelstellingen die in vele Noordwest-Europese lidstaten werden geformuleerd en de daadwerkelijk uitvoering ervan op het terrein (Architecture Workroom Brussels, 2018; Hudson et al., 2019). Hoewel er duidelijk verschillen waren qua timing en impact, evolueerde het ruimtelijk beleid er in privatisering, uitbesteding, deregulering en publiek-private partnerschappen (Reimer et al., 2014; Van den Broeck & Verachtert, 2016; Waterhout et al., 2013). In hun vergelijkende studie naar de capaciteit voor overheidsoptreden voor ruimtelijke ontwikkeling in 39 Europese lidstaten, concluderen Berisha et al. (2021) zelfs dat in 80 procent onder hen ruimtelijke ontwikkeling meer gestuurd wordt door de markt dan door overheidsoptreden. Zo gaat het niet meer over strategische plannen en hoe daaraan uitvoering te geven, maar over innovatieve projecten en intensieve onderhandelingen over het ontwerp, de locatie, de wijze van financiering, eventuele subsidies, erfgoedkwesities, enzovoort.

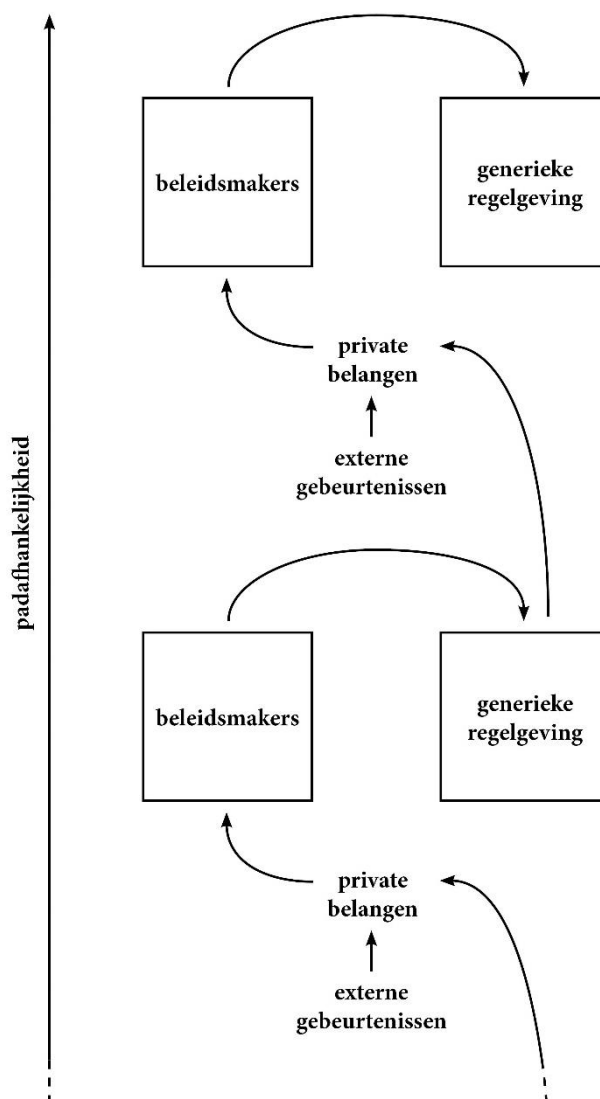
2. Een vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Ruimtelijk beleid is geen statisch gegeven. Het is een dynamisch proces dat vaak gedreven wordt door mondiale veranderingen en verschuivingen in de bredere context waarin het zich bevindt (Janin Rivolin, 2012). Anderzijds kan ruimtelijk beleid in de loop van de tijd echter ook steeds moeilijker te veranderen zijn, zodat kleine keuzes die op een bepaald moment opportuun lijken, aanzienlijke langetermijngevolgen kunnen hebben. Dit komt omdat ruimtelijke beleidsbeslissingen een grote mate van afhankelijkheid hebben (Sorensen, 2015). Actoren in bepaalde machtsverhoudingen creëren, transformeren en reproduceren ruimtelijk beleid strategisch, maar worden ook beperkt of versterkt door bestaande beslissingen uit het verleden. Het is het resultaat van interacties tussen private en publieke actoren die trachten om te gaan met bepaalde problemen en behoeften, bepaalde maatschappelijke belangen te behartigen en doelen te realiseren. Planoloog Janin Rivolin noemt dit “de maatschappelijke inschatting van de effectiviteit van planning” (eigen vertaling, 2012, p. 81).

¹ Met dank aan Hans Leinfelder en Maarten Gheysen voor het begeleiden van dit doctoraatsonderzoek.

Het behoeft geen verdere uitleg dat deze inschatting vooral zichtbaar wordt in de dagelijkse praktijk van vergunningverlening, voornamelijk op het lokale beleidsniveau. Op dat niveau komen immers de bouw- en woonwensen van individuele grond- en woningeigenaars veelal naar de oppervlakte. Denk maar aan een onverwachte gezinsuitbreiding die een extra kinderkamer vereist, een zorgbehoevende grootmoeder die bij je wil intrekken of zelfs de vraag naar een tuin of bureauimte die tijdens de COVID-19-crisis is ontstaan. Dat zijn allemaal private ruimtelijke belangen die door regelgeving in ruimtelijk beleid kunnen worden belemmerd. Geen wonder dat de verschuiving naar strategische planning steden en gemeenten voor nieuwe problemen heeft gesteld en verhitte debatten hierover op gang heeft gebracht (Friedmann, 2005).

Hoe dan ook, de uitkomst van die debatten is duidelijk. De private belangen van grond- en woningeigenaars hebben vanuit een bottom-up perspectief de nationale beleidsmakers bereikt en een vertaling gekregen in nieuwe, generieke regelgeving die hen meer ontwikkelingsmogelijkheden gaf. De padafhankelijkheid zorgde tot slot voor een hellend vlak naar de regelgeving zoals we die vandaag kennen (Figuur 1).



Figuur 1. De vertaling van private belangen in generieke regelgeving

Dat die regelgeving generiek is, is geen detail. Met generieke regelgeving wordt immers niet alleen een oplossing gevonden voor de bouwprojecten die daarvoor in aanmerking komen, maar ook voor alle andere, gelijkaardige projecten. In haar meest extreme vorm maakt het ruimtelijke planning zelfs totaal overbodig. Als bijvoorbeeld een bestemmingsplan, in uitvoering van een strategisch plan, een vrijwaring van de open ruimte voor landbouw of natuur beoogt, dan evalueert ze voor dat gebied welke vormen van ruimtegebruik er al dan niet vergund kunnen worden. Als echter generieke regelgeving een vergunning voor die vormen van ruimtegebruik hoe dan ook mogelijk maakt, dan heeft het bestemmingsplan an sich geen zin meer. Ruimtelijke planning wordt dan een bezigheidstherapie, gereduceerd tot het formuleren van een paar mooie ambities, waarna allerlei kleuren die ambities in kaart brengen maar in de praktijk weinig tot niets betekenen. Wat de strategische doelstelling ook is, het resultaat is dan meer ruimtebeslag en urban sprawl.

3. Vlaanderen uitzonderingsland

Volgens de vergelijkende studie van Berisha et al. (2021) gebruikt België een planningsstelsel dat gebaseerd is op het ‘traditionele conforme model’. Dat is een model gebaseerd op de idealen van hiërarchie (top-down relaties tussen planningsniveaus) en van dirigisme (door de staat geleide implementatie van plannen). In de jaren 1970 legde de Belgische regering inderdaad een ruimtelijk kader vast voor de beoordeling van bouwvergunningen in de vorm van gebiedsdekkende bestemmingsplannen – gewestplannen – per vierkante meter grond. Wat de strategische kant betreft, worden volgens het subsidiariteitsbeginsel overheden op zowel lokaal, provinciaal als Vlaams niveau geacht langetermijnplannen op te stellen (in 1980 werd ruimtelijk beleid een regionale bevoegdheid). Tot 2016 waren dit structuurplannen, daarna de meer flexibele beleidsplannen. Vervolgens hebben zij de bevoegdheid om, in overeenstemming met de langetermijnvisies in die strategische plannen, de oorspronkelijke zoning van de gewestplannen te wijzigen via zogenaamde uitvoeringsplannen.

Vlaanderen is echter ook een sprekend voorbeeld van een ruimtelijk beleid waarvan de regelgeving rond vergunningverlening diametraal staat tegenover haar strategische langetermijndoelstellingen. Keer op keer heeft de regelgeving immers aangetoond privé-eigendom en rechtszekerheid belangrijker te vinden dan het vertalen van strategische planningsambities in bestemmingsplannen (Lacoere & Leinfelder, 2022; Van den Broeck & Verachtert, 2016). Zo hebben eigenaars van gebouwen met een gebruik dat niet in overeenstemming is met de bestemming (lees: die zonevreemd zijn) het fundamentele recht die te verbouwen, te herbouwen of uit te breiden. Eigenaars mogen zelfs de functie van hun gebouwen wijzigen naar een totaal andere, zonevreemde functie. En dat zijn maar enkele voorbeelden uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening die grondeigenaars een minimum aan belemmeringen laten om de waarde van hun grond te valoriseren of hun bouwprojecten te realiseren.

Dat zonevreemdheid niet onschuldig is, blijkt uit het meest recente Ruimterapport. Zo zou een derde van het ruimtebeslag in Vlaanderen zich versnipperd in de zachte bestemmingen bevinden (Pisman et al., 2021). In de provincie Antwerpen gaat het in totaal over bijna 20 procent van het agrarisch gebied (Verhoeve et al., 2016). Niet alleen worden actieve landbouwers er weggeconcentreerd op de vastgoedmarkt, ze worden bovendien ook in hun werk belemmerd door mogelijke hinderklachten van buurtbewoners. En de kraan van bijkomende zonevreemde ontwikkelingen blijft ook gewoon openstaan. Bijna 90 procent van de jaarlijks duizend vrijkomende hoeses in Vlaanderen verandert van functie, is te koop of staat leeg. Ongeveer 40 procent wordt gekocht om erin te wonen, 20 procent om er een andere bedrijfsfunctie aan te geven (Verhoeve et al., 2018). Op die manier vindt meer dan de helft van het netto extra ruimtebeslag in Vlaanderen plaats binnen de gebieden bestemd voor landbouw (Bouckaert et al., 2021).

4. Het jobbeleid van herbouwrechten voor zonevreemde woningen

Om de besluitvorming over zonevreemde ontwikkelingen te duiden, biedt de regelgeving over herbouwrechten voor zonevreemde woningen de ideale casestudy. Hoewel met name herbouwrechten nefast lijken te zijn voor een goede werking van het Vlaams-Belgische planningsstelsel, was de politieke beslissing daartoe ook verdedigbaar. Tijdens de opmaak van de gewestplannen in de jaren ‘70 koos de bevoegde minister voor het bestemmen van landbouwgebied immers voor een gemakkelijksoplossing. De ontwerp-gewestplannen bestemden wel bos-, groen- en parkgebieden en bufferzones, maar geen agrarische gebieden. Grote oppervlakten restruimte kregen op de gewestplannen een witte kleur en hiermee de zeer multifunctionele bestemming landelijk gebied.

Uiteindelijk zetten de definitieve gewestplannen vanaf 1977 het kleurloze landelijk gebied zonder enige differentiatie om naar het geelgekleurd agrarisch gebied dat nog louter bestemd was voor de beroepslandbouw (Leinfelder & Allaert, 2003). Het gevolg was dat ongeveer 100.000 woningen opeens in een niet-residentiële bestemming kwamen te liggen (De Tijd, 12 sep. 2000).

Onder het motto ‘Vlaanderen open en stedelijk’, keurde de Vlaamse regering in 1997 het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen goed (Ruimte Vlaanderen, 1997). In de eerste plaats wilde het de groei van residentiële, economische en andere maatschappelijke functies bundelen in de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Daarnaast gaf het aan lokale overheden ook de opdracht om, overeenkomstig de langetermijnvisie in hun lokaal structuurplan, gebiedsgericht oplossingen te creëren voor de eigenaars van zonevreemde woningen (en bedrijven). Op basis van de specifieke locatie zouden lokale overheden beoordelen in hoeverre deze woningen nog verbouwd, herbouwd of uitgebreid konden worden. Het alternatief bestond uit eventuele instandhoudingswerken of in sommige gevallen afbraak.

Voordien bestond in Vlaanderen al generieke regelgeving die voor zonevreemde woningen een vergunning tot verbouw, herbouw of uitbreiding mogelijk maakte. In aanloop naar het RSV trok de toenmalige Vlaamse regering in 1993 echter een streep in het zand door uitbreiding te beperken en herbouw volledig af te schaffen. Die streep werd dan weer uitgewist door het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999, zij het voor een periode van vijf jaar en alleen voor wie voor 1 januari 1999 eigenaar of geregistreerd bewoner was. Van die vijfjarige uitdovingstermijn kwam echter niets in huis. In 2001 werd ze door de daaropvolgende regering afgeschaft. In 2009 werden verbouw, herbouw en uitbreiding van zonevreemde woningen zelfs basisrechten die meer rechtszekerheid over ontwikkelingsmogelijkheden geven aan zonevreemde woningen dan er ooit voor zone-eigen woningen heeft bestaan. Ongetwijfeld betekende dit jobbeleid heel wat slapeloze nachten voor de zonevreemde woningeigenaars in Vlaanderen, maar uiteindelijk kregen ze wel wat ze wilden.

5. De proef op de som

Hoe komt het dan dat de private belangen van die (relatief kleine) groep zonevreemde woningeigenaars een vertaling hebben gekregen in generieke herbouwrechten? Dat is de centrale vraag in dit doctoraatsonderzoek. Vooreerst werden de verschillende parlementaire documenten in aanloop naar het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999, zoals moties, interpellaties, resoluties, enzovoort, onder de loep genomen. Er werd ook naar de pers gekeken: wat werd er geschreven over de zonevreemde problematiek? Vervolgens werden deze geschreven bronnen aangevuld met semigestructureerde interviews met de parlementsleden, ministers, kabinetsleden, ambtenaren en belangengroepen die destijds een prominente rol speelden bij de opmaak van het decreet. Elk van deze interviews ging vergezeld van een whiteboard met daarop de verschillende bestuursniveaus. Uit een map met magneten met de tot dan toe geïdentificeerde actoren selecteerden de respondenten de actoren waarmee zij tijdens het besluitvormingsproces te maken kregen. Zo werd de respondenten gevraagd de relevante actoren aan te wijzen met hun bijbehorende bestuursniveau, alsook de interacties tussen de actoren te tekenen en zo nodig nieuwe actoren toe te voegen aan deze die uit de documentanalyse of eerdere interviews naar voren kwamen. Het resultaat is een zogenaamde ‘interactieset’ die laat zien hoe en onder welke omstandigheden actoren tijdens het besluitvormingsproces rechtstreeks met de respondent of via tussenpersonen interacteerden (Figuur 2). Door de verkregen interactiesets over elkaar heen te leggen, konden tenslotte zo eventuele interactiepatronen worden blootgelegd.



Figuur 2. Voorbeeld van hoe het whiteboard er meestal uitzag na een interview (geanonimiseerd)

6. Drie opvallende interactiepatronen

Uit de resultaten blijkt dat het private belang van een herbouwvergunning voor zonevreemde woningen in 1995-1999 via drie verschillende interactiepatronen vertaald werd in generieke regelgeving die het verkrijgen van zo'n vergunning mogelijk maakt. Het eerste interactiepatroon bestaat uit de persoonlijke contacten van politici met burgers. De eigenaars van voormalige hoeses en woningen die door de gewestplannen zonevreemd geworden waren, gingen bij hun burgemeester of schepen te rade voor een herbouwvergunning. Veelal waren die laatsten ook lid van een partijraad, parlement of regering, waar ze druk zetten om de regelgeving in het belang van hun kiezers bij te stellen. Maar ook ministers en parlementsleden die geen lokaal mandaat uitoefenden, hielden wekelijks zitdagen in hun kiesdistrict. Ten tweede was er de Belgische landbouwvereniging Boerenbond die bij parlementsleden en regeringskabinetten voor regelgeving pleitte die toelaat dat landbouwers hun bedrijfszetel lucratief kunnen verkopen voor niet-agrarische doeleinden. De organisatie had zelfs letterlijk leden in het parlement zetelen om hun belangen er te vertegenwoordigen. Het laatste interactiepatroon heeft betrekking op de media. Door zonevreemde gebouwen als illegale sloopobjecten te framen, hebben zij het draagvlak voor ruimtelijk beleid gehypothekerd. In wat volgt, wordt elk van deze drie interactiepatronen verder toegelicht.

6.1. Wat kan ik voor u doen?

Iets dat in zo goed als elk interview genoemd werd, zijn de wekelijkse zitdagen van ministers en parlementsleden met burgers. Om 'de vinger aan de pols van de samenleving te houden', bezochten zij

alle gemeenten binnen hun kiesdistrict om er te luisteren naar de zorgen en problemen van hun kiezers. Burgers konden met andere woorden in hun gemeentehuis of lokale kroeg terecht om er bij ministers en parlementsleden hun zorgen te uiten over onderwerpen zoals files, verkeersveiligheid, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, enzovoort. Woningeigenaars klaagden er echter ook aan dat de regelgeving in verband met hun zonevreemde woning te streng was.

Maar ook de Vlaamse burgemeesters en schepenen maakten er een sport van hun kiezers te ontvangen en in de mate van het mogelijke te helpen. Sommigen onder hen waren bereid een oogje dicht te knijpen voor ontwikkelingen die eigenlijk niet in overeenstemming waren met de regelgeving. Anderen gebruikten hun politieke connecties om die regelgeving te veranderen. Naast het directe lobbywerk door burgemeesters bij de bevoegde ministeriële kabinetten, waren er heel wat regionale samenwerkingsverbanden waarin burgemeesters samenkwamen, private problemen bespraken en eventueel druk zetten bij de bevoegde minister voor een oplossing. Zo'n samenwerkingsverband kon zeer informeel zijn. Zo was er bijvoorbeeld de 'Ploeg van de Burgemeesters', een voetbalploeg waarin allerhande Vlaamse burgemeesters zich op regelmatige basis engageerden voor een wedstrijd tegen hun Nederlandse collega's. Een gezellig dinertje achteraf hoorde daar natuurlijk ook bij.

Maar, en nu wordt het wat ingewikkeld, sommige burgemeesters en schepenen hadden daarnaast ook zélf de bevoegdheid de regelgeving te veranderen. Afgezien van bepaalde ministers, hadden 89 van 124 Vlaamse parlementsleden immers ook een lokaal mandaat. 39 procent van hen was gemeenteraadslid, 17 procent was burgemeester en 16 procent was schepen.² In 1995-1999 bestond de Vlaamse regering uit de socialistische partij (SP) en de Christendemocratische partij (CVP). Niet alleen had die laatste de sterkste vertegenwoordiging in het parlement, maar ook in de landelijke gemeenten.

"Ik had een luisterend oor voor de mensen hun problemen en, ja, wanneer iemand wil bouwen of een eigendom wil verwerven, dan wil die dat verbeteren, wil daar eventueel gaan wonen; dat zijn toch terechte noden die op die manier kunnen worden ingevuld?"

Getuigenis 1: een toenmalig parlements lid met dubbelmandaat als burgemeester

6.2. De dubbelzinnige houding van de Boerenbond

Het tweede interactiepatroon bestaat uit de interacties tussen beleidsmakers en belangengroepen. Sommige beleidsmakers en belangengroepen waren zelfs onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat was zo voor de ministers, parlementsleden, burgemeesters en schepenen, maar evengoed voor de politieke raadgevers – de 'cabinetards'. Zo heeft elke minister een aantal raadgevers tot zijn of haar beschikking, waaronder een kabinetschef. Wanneer de beslissing voor zonevreemde herbouwrechten moest worden voorbereid (als een van de zovele beslissingen), kwamen de raadgevers samen in een zogenaamde interkabinettenwerkgroep. Die werd voorgezeten door de kabinetschef van de toenmalige minister bevoegd voor ruimtelijke ordening en bijgewoond door de raadgevers van ministers met andere, verwante portefeuilles, alsook die van de minister-president en viceminister-president. Eigenlijk waren zij de 'echte' penhouders van de regelgeving. Alleen op de punten waar de interkabinettenwerkgroep niet tot een overeenkomst kon komen, namen de ministers het over.

² Die informatie kon achterhaald worden door een analyse van de webpagina's van de toenmalige Vlaamse parlementsleden.

Hoewel ruimtelijke ordening de bevoegdheid van een SP-minister was, lijkt wat herbouwrechten voor zonevreemde woningen betreft vooral de historische relatie tussen de CVP en de Boerenbond van belang geweest te zijn. Zo hielden zij regelmatig bijeenkomsten in het parlement, samen met enkele raadgevers, waarop beleidsbeslissingen werden afgetoetst. Het standpunt van de Boerenbond was echter dubbelzinnig. Naar de buitenwereld toe was de belangengroep resoluut tegen alles dat een aantasting kon betekenen van het beschikbare landbouwareaal. Zo ook wat betreft zonevreemde ontwikkelingen; niet zelden werden boeren in agrarisch gebied in hun werk geconfronteerd met hinderklachten van zonevreemde buurtbewoners. Aan de andere kant waren herbouwrechten voor zonevreemde woningen voor de Boerenbond echter ook een opportuniteit. Allang was duidelijk dat het aantal boeren in Vlaanderen aan een snel tempo afnam. Elke vrijkomende hoeve werd potentieel een zonevreemde woning. En de meerwaarde die de mogelijkheid tot herbouw van zo'n zonevreemde woning kon genereren, waren een welkome aanvulling van de boeren hun pensioen. Het lijkt erop dat dit financiële aspect uiteindelijk in het intern standpunt van de Boerenbond de bovenhand heeft genomen. Dat de raad van bestuur van de Boerenbond uit, welja, boeren bestond die zelf ook een bepaalde leeftijd hadden bereikt, is daarbij wellicht geen toeval.

“Langs de ene kant was er de Boerenbondleiding en de mensen van de Boerenbond die in de studiediensten zaten; die wilden eigenlijk wel vrij strikt zijn naar zonevreemde mogelijkheden toe. Maar die werden vaak teruggefloten door het hoofdbestuur van de Boerenbond, waarin de boeren zelf zaten. Omdat het, natuurlijk, ge hebt daar waarschijnlijk een aantal mensen tussen zitten die beginnen hun eigen rekening te maken en die denken van ‘ja, ik heb hier een oude boerderij en ik wil daar toch nog iets mee doen’.”

Getuigenis 2: een toenmalige raadgever van een minister

6.3. Framing door de media

Het laatste interactiepatroon was een verrassing. In nagenoeg elk interview kwam aan bod hoe de eerste week van december 1998, vlak voor de feestdagen, een dramatische week is geweest voor allerhande bouwvertreders in Vlaanderen. De toenmalige minister van ruimtelijke ordening had genoeg van de straffeloosheid in het ruimtelijk beleid in Vlaanderen en liet illegale bouwsels, in veel gevallen zonder vergunning opgezette weekendhuisjes in natuurgebieden, afbreken. Waar de minister echter niet op gerekend had, was de op sensatie beruste media-aandacht voor het spektakel. Elke dag rukten journalisten uit naar de afbraaksites. De beelden werden live uitgezonden, met op de voorgrond de jonge, bevoegde ambtenaar van de bouwinspectie, die met knikkende knieën moest uitleggen dat wat er gebeurde niet meer was dan een letterlijke handhaving van de regelgeving zoals die sinds de Belgische stedenbouwwet van 1962 bestaan had.

Hoewel bovenstaande weinig tot niks te maken heeft met de in 1999 ingevoerde herbouwrechten voor zonevreemde woningen, mag de impact ervan op de besluitvorming niet onderschat worden. De weekendhuisjes die onder de bevoegde minister werden afgebroken, waren immers ook zonevreemd. In tegenstelling tot de 100.000 andere zonevreemde woningen, waren de weekendhuisjes echter ook zonder vergunning opgezet. En dit onderscheid tussen zonevreemd en illegaal werd door de media niet consequent gemaakt. Door stevast in het nieuws te vernemen dat de Vlaamse overheid een eventuele regularisatie van zonevreemde woningen voorbereidde, waren heel wat zonevreemde woningeigenaars ongerust dat ook bij hen de bulldozers sneller zouden arriveren dan de decretale regeling. Op die manier brokkelde het draagvlak voor ruimtelijk beleid aan een snel tempo af. Dat tenslotte ook

sommige politieke actoren dat ongelukkige frame van de media overnamen, was wellicht de doodsteek.

“Dat zagen wij graag op tv, ja. Omdat ze in hun eigen voeten aan het schieten waren. Oh man, maar gij hebt dat niet meegemaakt. [...] We wisten dat ze de top bereikt hadden. Nu kon het alleen maar bergaf gaan.”

Getuigenis 3: een toenmalige burgemeester

7. *Vandaag weer?*

In 2011 heeft de Europese Commissie een plan vooropgesteld om alle bodemecosystemen in de EU gezond en veerkrachtig te maken, met een ruimtelijke ontwikkeling waarbij de totale hoeveelheid ruimtebeslag in 2050 niet meer toeneemt (European Commission, 2011). Met een streefdatum van 2040 is de bouwshift van de Vlaamse regering nog ambitieuzer dan wat oorspronkelijk door de Europese Commissie was voorzien (Departement Omgeving, 2018). De nieuwe planschaderegeling die de huidige Vlaamse regering echter voorbereidt, zal het nagenoeg onmogelijk maken de doelstelling ook daadwerkelijk te realiseren. Het zal het herbestemmen van bouwgrond naar open ruimte immers veel voordeliger maken voor grondeigenaars. Zo voordeling zelfs, dat de burgemeester van de gemeente Nazareth verklaarde dat het plan om op zijn grondgebied 130 hectare woonuitbreidingsgebied te schrappen een ‘te dure grap’ zou worden (VRT NWS, 23 feb. 2022). Opnieuw lijken met andere woorden de private belangen van een groep grondeigenaars een vertaling te krijgen in nieuwe, generieke regelgeving die de strategische ruimtelijke beleidsdoelstelling van de bouwshift ondermijnt.

Wat herbouwrechten voor zonevreemde woningen betreft, gebeurde de vertaling van private belangen in generieke regelgeving volgens drie interactiepatronen: politiek dienstbetoon in combinatie met het cumuleren van politieke mandaten, financiële belangenbehartiging vanuit de Boerenbond en framing door de media. Vraag is of de regelgeving in ruimtelijk beleid in Vlaanderen vandaag nog zo tot stand komt. Hoewel de zitdagen van parlementsleden niet meer vanzelfsprekend zijn (Vlaams Parlement, 1999), is het politiek dienstbetoon door Vlaamse burgemeesters en schepenen dat zonder twijfel wel nog. De angst voor een eventuele electorale afstraffing heeft een niet te onderschatten invloed op zowel planning, vergunningverlening als handhaving (Claus & Leinfelder, 2022). Bovendien is nog steeds 18 procent van de Vlaamse parlementsleden ook burgemeester, terwijl 13 procent schepen is. Dat ook zij de allerindividueelste problemen van hun kiezers meenemen naar het parlement, valt niet uit te sluiten. En ook vandaag nog zijn er parlementsleden en raadgevers in de ministeriële kabinetten die bij een maatschappelijke geleding actief zijn. De media lijken het tot slot beter te doen in het duiden van de bouwshift en de bijhorende operatie van het omzetten van ‘harde’ bestemmingen zoals wonen of industrie naar ‘zachte’ bestemmingen zoals landbouw of natuur. Toch lijkt het publieke debat nog vaak te gaan over ‘stoppen met bouwen’ of ‘grondeigenaars onteigenen’. Alleen bijkomend onderzoek kan uitsluitsel geven of de vertaling van private belangen in generieke regelgeving dan ook daadwerkelijk vergelijkbare interactiepatronen volgt.

8. Referenties

- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113–129.
- Architecture Workroom Brussels. (2018). *You Are Here: The Missing Link*.
- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181–200.
- Bogaert, D., & Leroy, P. (2004). Het Vlaamse natuurbeleid. De institutionalisering van een beleidsveld. *Landschap*, 21.
- Claus, T., & Leinfelder, H. (2022). Hoe lokale politici het ruimtelijk beleid uithollen. *Samenleving & Politiek*, 29(7), 12–17.
- Departement Omgeving. (2018). *Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*.
- De Tijd. (12 sep. 2000). *Hooguit 100.000 zonevreemde woningen in Vlaanderen*.
- European Commission. (2011). *Roadmap to a Resource Efficient Europe*.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (Red.). (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. Routledge.
- Friedmann, J. (2005). Planning Cultures in Transition. In S. Bishwapriya (Red.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 29–44). Routledge.
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., & Needham, B. (Red.). (1997). *Making Strategic Spatial Plans: Innovation In Europe*. UCL Press.
- Hersperger, A. M., Grădinaru, S., Oliveira, E., Pagliarin, S., & Palka, G. (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94, 96–105.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
- Janin Rivolin, U. (2012). Planning Systems as Institutional Technologies: A Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. *Planning Practice and Research*, 27(1), 63–85.
- Lacoere, P., & Leinfelder, H. (2022). Land oversupply. How rigid land-use planning and legal certainty hinder new policy for Flanders. *European Planning Studies*.
- Leinfelder, H., & Allaert, G. (2003). *Open ruimte als publieke ruimte: dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkte context*. UGent.
- Pisman, A., Vanacker, S., Bieseman, H., Vanongeval, L., Van Steertegem, M., Poelmans, L., & Van Dyck, K. (Red.). (2021). *Ruimterapport Vlaanderen 2021: Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*.
- Reimer, M., Getimis, P., & Heinrich Blotevogel, H. (Red.). (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge.
- Ruimte Vlaanderen. (1997). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*.
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17–38.
- Van den Broeck, P., & Verachtert, K. (2016). Whose Permits? The Tenacity of Permissive Development Control in Flanders. *European Planning Studies*, 24(2), 387–406.
- Verhoeve, A., Jacob, M., Vanempen, E., & De Waegemaeker, J. (2018). *Hergebruik hoeves: Inventaris van de uitdaging in de provincie Oost- Vlaanderen*.
- Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E., Claes, C., & Hennebert, M. (2016). *Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie Antwerpen*.
- Vlaams Parlement. (1999). *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*.
- VRT NWS. (23 feb. 2022). *Kostprijs bouwshift is niet voor alle gemeenten even hoog: "Als Vlaanderen ons niet meekrijgt, blijft het dode letter"*.
- Waterhout, B., Othengrafen, F., & Sykes, O. (2013). Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration. *Planning Practice and Research*, 28(1), 141–159.