

Hoe lokale politici het ruimtelijk beleid uithollen

TRISTAN CLAUS, HANS LEINFELDER · Doctoraatsonderzoeker en hoofddocent aan de P.PUL onderzoeksgroep van KU Leuven-Faculteit/Departement Architectuur

SAMPOL · 2022 · 7

Lokale besturen hebben niet alleen weinig financiële bestuurskracht, er is ook nog steeds sprake van politiek dienstbetoon. En dan zijn ruimtelijke planners vervelend ‘voor wie de vrienden wil plezieren’.

Zo veel mogelijk overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burgers leggen. Dat is de mantra die de meeste volksvertegenwoordigers en politieke leiders in Europa keer op keer herhalen en implementeren in de aanhoudende decentralisatie van bevoegdheden naar het lokale beleidsniveau (Ladner et al., 2019). De overtuiging is immers dat besluiten die worden genomen met een goed begrip van de lokale leefomgeving en in samenspraak met burgers, organisa-

ties en verenigingen, duurzamer zijn dan een ivoren-toren-beleid waarin politieke leiders totaal onverschillig lijken voor de maatschappelijke realiteit op het terrein. Burgemeester van Aarschot en voormalig Open Vld-partijvoorzitter, Gwendolyn Rutten, verwoordt het als volgt: ‘Hoe verder een bestuursniveau afstaat van mensen, hoe groter het wantrouwen en hoe moeilijker het wordt om problemen op te lossen’ (Rutten, 2022).

Ook de Vlaamse overheid heeft heel wat bevoegdheden met een directe impact op de onmiddellijke leefomgeving van burgers overgeheveld naar het lokale niveau. Zo introduceerde het Decreet Ruimtelijke Ordening in 1996, conform het subsidiariteitsbeginsel, een nieuwe stedenbouwkundige vergunningsprocedure. Waren lokale besturen bij het beoordelen van vergunningen voordien gebonden aan de adviezen van de Vlaamse ruimtelijke orderingsadministratie, kregen zij vanaf dan de bevoegdheid om deze ver-

gunningen volledig autonoom af te leveren. De vijf voorwaarden, waaronder een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de aanwerving van een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, waren niet echt onoverkomelijk. Een subsidieronde, in combinatie met een sterke opvolging vanuit de Vlaamse overheid, volstonden om tussen 2005 en 2017 de overgrote meerderheid van gemeenten over de streep te trekken. In 2018 verviel bovendien het ontvoogdingsprincipe waardoor vandaag elke Vlaamse gemeente autonoom omgevingsvergunningen kan afleveren (Pisman et al., 2018).

Wat betreft de handhaving van het ruimtelijk beleid, zijn stedenbouwkundige schendingen die het gemeentelijk niveau niet overstijgen of die betrekking hebben op gemeentelijke belangen, in de regel geen prioriteit meer voor het gewest. Vergunningen en plannen die gemeentebesturen opstellen in uitvoering van of ter ondersteuning van hun ruimtelijk beleid, zijn met andere woorden telkens op het eigen gemeentelijk niveau te handhaven (Ruimte Vlaanderen, 2015). Al dan niet in een intergemeentelijk samenwerkingsverband, beslissen gemeentebesturen zelf of en hoeveel personeel er voor handhaving wordt ingezet en welke stedenbouwkundige schendingen prioritair te handhaven zijn.

Ook de huidige Vlaamse regering werkt naarstig door aan een bestuursmodel dat uitgaat van 'sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds' (Somers, 2019, p. 5). Zo zijn het niet de lokale besturen maar Vlaanderen die de betonstop/bouwshift heeft goedgekeurd. Afgezien van 1.600 ha gebieden met een groot waterbergend potentieel, worden de lokale besturen echter wel geacht een totaal planologisch overaanbod van 30.000 hectare harde bestemmingen om te zetten naar landbouw-, natuur- of bosbestemmingen en de betrokken grondeigenaars hiervoor 'billijk' te vergoeden (Lacoere et al., 2021).

Hoewel de bouwshift een ambitie is van de Vlaamse regering en ze in de eerste plaats zal moeten ingrijpen in het overaanbod aan harde bestemmingen van de nationale (vandaag Vlaamse) gewestplannen, komt de Vlaamse overheid (slechts) voor de helft van de kosten tussen, voor twee derde als het een herbestemming naar bosgebied betreft (Vlaamse Regering, 2022).

TWIJFELCHTIGE BESTUURSKRACHT BIJ GEMEENTEN

De hiervoor vermelde 'billijke' vergoeding van getroffen grondeigenaars is echter een rekbaar begrip. Het nieuw planschadevergoedingssysteem dat de Vlaamse regering momenteel voorbereidt, zal het herbestemmen van bouwgrond naar open ruimte veel voordeliger maken voor grondeigenaars. De burgemeester van Nazareth, Danny Claeys, verklaarde in het VRT-journaal dat het plan om op zijn grondgebied 130 hectare woonuitbreidingsgebied te schrappen door deze nieuwe regeling een 'te dure grap' zou worden. Het zou niet minder dan 50 miljoen euro kosten. De 25 miljoen euro die na tussenkomst van de Vlaamse regering nog door de gemeente zou moeten worden opgehoest, komt overeen met het totale investeringsbudget van de gemeente voor een volledige legislatuur (VRT NWS, 2022). En dan zwijgt de burgemeester nog over de misgelopen belastinginkomsten voor de gemeente door het niet ontwikkelen van die gronden. Gemeenten beschikken met andere woorden nauwelijks of niet over de financiële middelen die nodig zijn om de hen toegeschoven verantwoordelijkheid met betrekking tot de bouwshift waar te maken.

Dat de medaille van decentralisatie een keerzijde heeft, blijkt ook uit de ambtelijke capaciteit van lokale besturen in Vlaanderen. Onderzoek van Van Haelter et al. (2021) stelt vast dat in kleine gemeenten de personeelsaantallen, competenties en

expertise vaak te beperkt zijn om de drie deelfacetten van het ruimtelijk beleid, (1) vergunningverlening, (2) handhaving en (3) visievorming en planning, adequaat uit te voeren. De meeste aandacht gaat daarbij naar de vergunningverlening. Echter, omdat het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan – dat ooit werd vastgesteld om ontvoogd te kunnen worden – ondertussen veelal gedateerd is, gebeurt die vergunningverlening eerder ad hoc dan gestoeld op een actuele ruimtelijke langetermijnvisie.

Doordat bovendien de juridisch-technische complexiteit van het beleidsdomein de afgelopen jaren sterk is toegenomen, zijn lokale politici steeds minder in staat om zo'n onderbouwde visie te vormen. In vele gemeenten wordt het ruimtelijk beleid bijgevolg in toenemende mate dossiermatig beïnvloed door private ontwikkelaars die de nodige expertise en juridische ondersteuning wel in huis hebben of halen (Van Haelter et al., 2021). Gemeenten kunnen met dergelijke partijen evenwel maar in een vorm van zogenaamde onderhandelingsstedenbouw stappen als ze kunnen terugvallen op solide langetermijnvisies en beleidskaders. Deze ontbreken vandaag maar al te vaak.

WEIGEREN DOET STEIGEREN

Een gebrek aan financiële, ambtelijke en/of politieke bestuurskracht is niet het enige punt waar het schoentje bij lokale besturen wringt. Volgens Van Haelter et al. (2021, p. 49) is er in bepaalde gemeenten sprake van een 'innovatie-averse politieke cultuur': 'overbezette ambtenaren, die zodanig door de dagelijkse praktijk worden opgeslorpt dat ze niet aan beleidsvorming toe komen, gecombineerd met een politiek milieu dat een grotere flexibiliteit in de vergunningen eigenlijk niet zo erg vindt' (Schraepen et al., 2019, p. 43). Immers, hoe dichter een

bestuurder bij de burger staat, hoe moeilijker het wordt het om diezelfde burger teleur te stellen (Claus & Leinfelder, 2019). Zo beargumenteerde Peter Renard in 1995 al dat ruimtelijke planners 'vervelend zijn voor wie de vrienden wil plezieren' (p. 183). Vandaag is dat niet anders. Er is nog steeds sprake van politiek dienstbetoon in het ruimtelijk beleid van Vlaamse gemeenten (Claus & Leinfelder, 2019, p. 61). Bouwprojecten weigeren doet burgers immers steigeren: de angst voor een eventuele electorale afstraffing heeft een niet te onderschatten invloed op de drie deelfacetten van het ruimtelijk beleid.

De angst voor een eventuele electorale afstraffing heeft een niet te onderschatten invloed op het ruimtelijk beleid.

Om te beginnen stelt recent masterproefonderzoek dat lokale besturen omgevingsvergunningen afleveren, zelfs als er hiertoe onvoldoende juridische argumenten zijn en/of de aanvragen ongunstig werden geadviseerd door Vlaamse overheidsinstanties. Uit een antwoord op een parlementaire vraag blijkt bijvoorbeeld dat tussen 2018 en 2021 ongeveer de helft van de door het Departement Landbouw en Visserij ongunstig geadviseerde vergunningsaanvragen voor zonevreemde functiewijzigingen alsnog door lokale besturen werden vergund (Coel & Crevits, 2022). Ze zijn het oneens met het doel van de regelgeving, verwijten hogere instanties de lokale situatie onvoldoende te kennen of huiveren ervoor hun kiezer financieel of emotioneel te treffen (Dewymmer, 2022).

En dit betreft dan nog projecten waarvoor burgers daadwerkelijk een vergunning aanvragen. Door onvoldoende bekend te zijn met de regelgeving, dan wel onder het motto

‘geen slapende honden wakker maken’, lijkt dit in de praktijk niet altijd te gebeuren. De meeste Vlaamse gemeentebesturen handhaven bovendien slechts reactief, wanneer er eventueel een klacht wordt neergelegd door derden. Anderen hanteren een handhavingsbeleid op basis van prioriteiten, zoals de Vlaamse overheid ook voorschrijft (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2020). Hoewel handhavingsprioriteiten stellen in theorie willekeur en politieke invloed moet uitsluiten, blijkt het tegelijk een keuze van het gemeentebestuur om andere schendingen te gedogen. Het gevolg is een almaar groter wordend historisch passief van bouwmisdrijven die nooit politieel zijn vastgesteld of waarbij de publieke herstellvordering meer dan tien jaar oud (en dus verjaard) is (Geullaume, 2022).

Tot slot leerde een meeloopstage in een typische plattelandsgemeente in Vlaanderen dat ook visievorming en planning nog steeds niet vrij zijn van individuele belangenbehartiging of zelfs politieke zelfbediening. Op basis van een selectieve lezing van het structuurplan maakt het betrokken gemeentebestuur *à la tête du client* een ruimtelijk uitvoeringsplan op, louter om vervolgens de nodige omgevingsvergunningen af te leveren. De gewenste uitbreiding van een bedrijventerein, aangeduid in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, was dan weer ‘toevallig’ georiënteerd naar landbouwgronden in eigendom van de burgemeester. Het uitvoeringsplan dat aan die landbouwgronden vervolgens bouwrechten toekent en voor de burgemeester een enorme financiële meerwaarde genereert, is bijgevolg conform de regelgeving.

NIET ZO ONSCHULDIG ALS HET LIJKT

De steeds verdergaande decentralisatie van het ruimtelijk beleid lijkt te suggereren dat de Vlaamse politieke klasse heel wat vertrou-

wen heeft in lokale besturen, of dat eventuele besluitvorming in lokale achterkamers als weinig problematisch wordt ervaren. Niet onbelangrijk in dit kader is erop te wijzen dat het Vlaams parlement, net als de andere Belgische parlementen, gevuld is met volksvertegenwoordigers die vaak ook burgemeester, schepen of gemeenteraadslid zijn. In 2013 was dit voor 96 van de 124 Vlaamse parlementsleden het geval (Rodenbach et al., 2013). Een snelle blik op de huidige situatie leert dat dat er vandaag 100 zijn. 50% van de Vlaamse volksvertegenwoordigers is ook gemeenteraadslid; 18% is burgemeester en 13% is schepen.

Heel wat Vlaamse parlementsleden hebben met andere woorden ook een bevoegdheid om op lokaal niveau aan ruimtelijke beleidsplanning te doen, om omgevingsvergunningen voor bouwprojecten te verlenen conform de Vlaamse regelgeving, en om bovendien de correcte uitvoering van die regelgeving te handhaven. Als Vlaams parlementslid liggen zij echter ook aan de basis van diezelfde regelgeving. Wanneer de regelgeving burgers structureel blijkt te belemmeren in het realiseren van hun gedroomde project, kunnen deze parlementsleden hun bevoegdheden op lokaal en gewestelijk niveau combineren. Ze kunnen de getroffen burgers concreet helpen door in het parlement nieuwe regelgeving voor te stellen of amendementen op bestaande regelgeving in te dienen (Brack & Pilet, 2016) die dergelijke projecten wel mogelijk maken. Ze bepleiten, met andere woorden, wijzigingen aan de Vlaamse regelgeving op basis van (een beperkt aantal) individuele gevallen waarmee ze geconfronteerd worden bij de uitvoering van hun lokaal politiek mandaat. Omdat die regelgeving vervolgens van toepassing wordt op alle gelijkaardige projecten op het Vlaamse grondgebied, kan dit echter een enorme impact hebben. Het lopende doctoraatsonderzoek van Tristan Claus tracht bloot te leggen of de hypothese dat deze opschaling in het ruimtelijk

Wanneer de regelgeving burgers structureel blijkt te belemmeren, kunnen heel wat Vlaamse parlementsleden hun bevoegdheden op lokaal en gewestelijk niveau combineren.

beleid van individuele lokale cases tot generieke Vlaamse regelgeving daadwerkelijk steekhoudt.

Voorbeelden zijn legio. Bijna gelijktijdig met de bekrachtiging van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat in 1997 een halt toeriep aan de ongebreidelde suburbanisatie, stemden de Vlaamse parlementsleden sinds 1999 het ene wijzigingsdecreet na het andere. Zo kregen eigenaars van gebouwen met een functie die niet strookt met de bestemming het zogeheten basisrecht deze te verbouwen, te herbouwen of uit te breiden. Later kregen ook eigenaars van gebouwen met wel de juiste functie op de juiste bestemming de mogelijkheid die naar een zonevreemde – lees: foute – functie te veranderen. Maar het fenomeen is al ouder: de opmaak van de gewestplannen in de jaren 1970 ging gepaard met de zogeheten opvulregel die het van 1972 tot 1993 mogelijk maakte om tussen twee bestaande woningen nieuwe woningen op te richten op percelen die in de gewestplannen niet voor woningbouw bestemd waren. Sinds 2009 herleeft deze opvulregel in een ‘light’-versie: door de regeling voor de afwerking van ‘wachtgevels’, hebben eigenaars alsnog de mogelijkheid woningen te bouwen op percelen die daar niet voor bestemd zijn.

Het stedenbouwkundige voorschrift voor agrarisch gebied is nochtans duidelijk: ‘Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de wo-

ning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven’ (Belgisch Staatsblad, 1973, art. 11). In werkelijkheid kenmerkt het agrarisch gebied zich door villa’s, schrijnwerkerijen, transportbedrijven, kinderdagverblijven, architectenbureaus, feestzalen, enzovoort. Meer dan de helft van het

netto bijkomend ruimtebeslag vindt de voorbije jaren plaats binnen de gebieden bestemd voor landbouw (Bouckaert et al., 2021). Naast de toenemende versnippering van het landbouwareaal en het NIMBY-fenomeen van bewoners die geen mestgeur in hun achtertuin verdragen, heeft de regelgeving rond zonevreemde functiewijzigingen ervoor gezorgd dat vrijkomende landbouwsites vandaag nagenoeg onbetaalbaar zijn geworden voor jonge, startende boeren (Verhoeve et al., 2021).

Zowel op lokaal als nationaal niveau worden volksvertegenwoordigers verondersteld te reageren op en uitdrukking te geven aan de beleidsstandpunten of ideologieën van hun kiezers (Eulau & Karps, 1977). Burgers helpen zou hier ook onder kunnen vallen, maar er zijn grenzen. Om na de Zwarte Zondag te verzekeren dat ze wel degelijk te vertrouwen waren, voerden de Vlaamse parlementsleden in 1999 zelf een ‘deontologische code inzake dienstverlening aan de bevolking’ in (Vlaams Parlement, 1999). Artikel 5 is pertinent: ‘Bij hun optreden in en buiten het parlement en in hun contacten met individuen, groepen en instellingen geven de volksvertegenwoordigers voorrang aan het algemeen belang boven particularistische belangen en zij vermijden elke vorm van belangenvermenging.’ Zolang lokale, individuele problemen opgeschaald worden naar het gewestelijk niveau lijkt de deontologische code echter hetzelfde lot

beschoren als de ooit zo vlijtig opgestelde ruimtelijke structuurplannen: stof vergaren in de donkerste hoekjes van de gemeentehuizen in Vlaanderen.

BIBLIOGRAFIE

- Belgisch Staatsblad. (1973). Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.
- Bouckaert, J., Lacoere, P., Paelinck, M., & Tindemans, H. (2021). Taskforce Bouwshift.
- Brack, N., & Pilet, J. B. (2016). Explaining MPs' constituency service in multilevel systems: The case of Belgium. *French Politics*, 14(4), 439-468.
- Claus, T., & Leinfelder, H. (2019). De invloed van politiek dienstbetoon op het lokaal ruimtelijk beleid in Vlaanderen. *Ruimte & Maatschappij*, 11(1), 43-64.
- Coel, A., & Crevits, H. (2022). Schriftelijke vraag 138: Aanvragen tot zonevreemde functiewijziging in agrarisch gebied – Adviezen.
- Dewymmer, C. (2022). Weigeren doet steigeren: Creativiteit in het lokaal vergunningenbeleid (Masterproef). KU Leuven.
- Eulau, H., & Karps, P. D. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233.
- Geullaume, R. (2022). Ik zou het niet aanvragen: Onderzoek naar de motivatie achter het gedogen van stedenbouwkundige schendingen in Vlaanderen (Masterproef). KU Leuven.
- Lacoere, P., Hurtado, O. Z., Engelen, G., Stal, C., & Paelinck, M. (2021). PWO project Ruimtelijke en financiële simulatie Betonstop 2020-2040. Rapport 1: Ruimtebeslag en risico op bijkomend ruimtebeslag.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). Patterns of local autonomy in Europe. In *Regional & Federal Studies* (Vol. 31, Issue 2). Palgrave Macmillan.
- Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G., & Poelmans, L. (2018). Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen.
- Renard, P. (1995). Wat kan ik voor u doen? Ruimtelijke wanorde in België: een hypotheek op onze toekomst. *Icarus*.
- Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013). Tussen Dorpsstraat en Wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioen en cumulards?. In H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *De verkiezingen van 14 oktober 2012: de kracht van verankering?* (pp. 141-162). Vanden Broele.
- Ruimte Vlaanderen. (2015). Handavingsprogramma Ruimtelijke Ordening.
- Rutten, G. (2022, 8 januari). Lokale partijen zijn achterhaald. *De Standaard*. https://www.standaard.be/cnt/dmf20220107_97888772.
- Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2019). Lokale verdichting: 62 steden en gemeenten aan het woord. *Ruimte*, 44.
- Somers, B. (2019). Beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024).
- Van Haelter, B., Torfs, I., & Voets, J. (2021). Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening.
- Verhoeve, A., Christiaens, A., Vanempen, E., Leinfelder, H., Van Herck, K., Claeys, M., Jacob, M., & Claus, T. (2021). Boer Ruimt Veld: Ontharding als middel om open ruimte te realiseren.
- Vlaamse Regering. (2022). Conceptnota Bouwshift: Plan van Aanpak.
- VlaamsParlement. (1999). Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking.
- Vlaamse Hoge Handavingsraad voor Ruimte en Milieu. (2020). Memorandum omgevingshandhaving.
- VRT NWS. (2022). Laat journaal.