

BETONSTOP VAN METAFOR TOT WERKELIJKHEID?

In de Vlaamse media gonsde het de afgelopen jaren van “de betonstop”, de maatregel die in 2040 een eind moet maken aan de steeds verder toenemende ruimte-inname in het Vlaams Gewest. Al snel na de introductie ging het begrip een eigen leven leiden. Wat maakt de betonstop zo mediageniek en wat leert ons dat over de Vlaamse planningscultuur?

Metaforen zijn een essentieel hulpstuk om planologische concepten te presenteren aan een breder publiek. De planologie heeft dan ook al een aantal beroemde metaforen geproduceerd zoals Green Belt en Blue Banana. Volgens Andreas Faludi toont het internationale succes van de Nederlandse planologie zich in de wereldwijde bekendheid van de metaforen Randstad en Groene Hart. Metaforen die je tegenwoordig vaak tegenkomt in infrastructuurplanning zijn missing link of verkeersinfarct. Ook Vlaanderen heeft zo haar planningsmetaforen. De Vlaamse Ruit werd gepresenteerd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) uit 1997 als de ‘diamant’ die het economische kerngebied tussen Antwerpen, Gent, Brussel en Leuven aanduidt. Ze had als doel actoren samen te brengen en verenigd de concurrentie aan te gaan met nabijgelegen regio’s zoals de Randstad. Ruimtelijke metaforen combineren vaak een beschrijving van fysieke structuren, sociale fenomenen en een ontwikkelingsdoel zoals het geven van een economische impuls of de aanleg van infrastructuur. In hun boek *European Spatial Planning* stellen Dühr, Colomb en Nadin dat metaforen een ‘associatief raamwerk’ scheppen waardoor ruimtelijke concepten gemakkelijker herkend en herinnerd worden. Zo winnen ze aan overtuigingskracht en krijgen ze actoren rond de tafel. Maar metaforen zijn nooit neutraal. De auteurs definiëren het opstellen van een planningsconcept als een politieke handeling die bepaalde belangen vooropstelt en poneert: Who is involved in the preparation of the spatial concept, and which spatial information is selected to represent it, will thus significantly affect the message (p. 56). Dat geldt zeker voor de betonstop in Vlaanderen.

Betonstop

De betonstop staat voor het voornemen van het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (de opvolger van het RSV) om de bijkomende ruimte-inname te laten dalen van 6 ha per dag nu, tot 3 ha in 2025 naar 0 ha in 2040. Het streefjaar was in eerste instantie 2050 wat leidde tot de kritiek dat de verantwoordelijke minister Schauvliege hiermee over haar eigen politieke graf regeert. In 2050 zijn de politieke loopbanen van alle nu regerende politici immers al lang voorbij. Maatregelen met zo’n verre horizon kunnen dus rustig afgekondigd worden en dan worden genegeerd. Die vrees is niet onterecht, de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen laat immers zien dat maatregelen vaak niet worden uitgevoerd naar de geest van de wet waarin ze zijn opgesteld.

Het voornemen van het Beleidsplan is een reactie op het hoge ruimtebeslag in Vlaanderen. Dit omvat alle ruimte die door menselijke activiteit in beslag genomen wordt, dus woningen en bedrijfspanden maar ook infrastructuur, parken en tuinen. Met zo’n 33 procent van het Vlaamse grondgebied is het ruimtebeslag in Europees perspectief erg hoog. Daarbij komt een verhardingsgraad, het daadwerkelijk afdekken van de bodem met beton of straatstenen, van 14 procent. Samen met het verspreide Vlaamse bebouwingspatroon zorgt dat voor allerlei problemen zoals files, hoge onderhoudskosten voor nutsvoorzieningen en infrastructuur, een grote milieubelasting en toenemend overstromingsrisico omdat regenwater niet snel genoeg kan infiltreren (zie hierover ook AGORA 2016-4: Overall Stad).

Die situatie vraagt een grote herbestemmingsoperatie om het aanbod grond die momenteel aangemerkt is als woon(uitbreidings) gebied op slecht gelegen plekken te verminderen, met als doel om minder verspreid te bouwen. Daarnaast moet verdichting worden gestimuleerd in de gebieden die nu al verstedelijkt zijn. Maar dit beleidsvoornemen lijkt haaks te staan op de praktijk in Vlaanderen waar wonen in een vrijstaande gezinswoning in suburbaan of ruraal gebied nog steeds erg populair is. Woonsocioloog Pascal De Decker beschrijft dat als *the compulsion to possess a nonurban single-family house that is engraved in the minds of the Flemish people*. In dat woonideaal schuilt de gevoeligheid van de term betonstop.

Alomtegenwoordig

Waar komt die metafoor nu vandaan? Zoals wel vaker gebeurt in beleidsprocessen is het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen voorbereid met een Groenboek (2012) waarin algemene principes uiteen worden gezet, gevolgd door een Witboek (2016) waarin de uitgangspunten meer concreet zijn uitgewerkt. De term betonstop komt echter in die twee documenten niet voor. Het terugdringen van de ruimte-inname is ook slechts één van de zes beleidskaders in het Witboek. Toch was de betonstop de afgelopen jaren niet weg te denken uit de Vlaamse media. Om inzicht te krijgen in de evolutie van de metafoor is een media-analyse uitgevoerd van alle artikelen in Vlaamse kranten en magazines met daarin de termen 'betonstop' en 'Beleidsplan Ruimte'. De resultaten worden getoond in de figuur.

De negatieve toon in het publieke debat zet de verhoudingen op scherp

Vóór februari 2014 bestond de term niet in het publieke debat. In die maand werd ze geïntroduceerd in een opinieartikel over waterproblematiek van de directeur van Natuurpunt. De eerste echte golf van artikelen ontstond in mei 2016 toen de krant De Morgen een exclusief inkijkje kreeg in de voorbereidende documenten voor het nieuwe beleidsplan. De kop van het verslag luidde 'Schauvliegje wil BETONSTOP'. Hiermee werd de term in het publieke debat specifiek verbonden aan het Beleidsplan en vanaf dat moment blijft ze verschijnen in verslaggeving over het plan-invoerbereiding.

De berichtgeving explodeert in december 2016 met de goedkeuring van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen door de Vlaamse Regering. In diezelfde maand eindigt betonstop tweede in de verkiezing van Woord van het Jaar. De volgende golven in de berichtgeving kunnen ook worden herleid naar ontwikkelingen in het beleidsproces (zie figuur). Van 1 februari 2014 tot 1 september 2018 is de term genoemd in 761 artikelen.

De figuur laat verder zien dat sinds de goedkeuring van het Witboek de betonstop in de meeste gevallen genoemd wordt zonder vermelding van het Beleidsplan. Dat toont dat de term een eigen leven gaat leiden buiten de context van het strategisch beleidsdocument van 200 pagina's waar het deel van uitmaakt. Zo gebruikten binnen een week na de publicatie van mei 2016 lokale actiegroepen de term betonstop al om het opstellen van een masterplan in hun gemeente te bestrijden. Dit laat de discursieve kracht van ruimtelijke metaforen zien, nog vóórdát ze beleid zijn geworden. Nog een stap verder gaat het bij zo'n 10% van de vermeldingen waar de term expliciet gelijkgesteld wordt aan het Beleidsplan door middel van formuleringen als deze: Het is nog maar eens een aanwijzing dat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, in de volksmond 'betonstop' genoemd, een cultuuromslag vergt (De Standaard, 8 februari 2017).

Controversieel

In tegenstelling tot de metaforen hierboven genoemd, is de betonstop niet bedacht door planners om ruimtelijke en sociale fenomenen te beschrijven met een ontwikkelingsdoel aan de horizon, het is een creatie van de pers. De journalist van het artikel in De Morgen dat de betonstop breed bekend maakte stelt desgevraagd dat hij de term bedacht om een administratief griezelswoord als het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op een toegankelijke manier over te brengen aan de lezer. Dat de media de term zelf bedacht, verspreidde en als controversieel bestempelde, en vervolgens stelt dat het beleidsplan "in de volksmond" betonstop is gaan heten, is op zijn minst ironisch te noemen. Over het algemeen komen burgers juist nauwelijks aan het woord in de berichtgeving.

Hier kan vermoed worden dat de term is bedacht om controversie te creëren en daarin lijkt ze geslaagd, getuige de vele reacties van (lokale) politici in de berichtgeving. De metafoor raakt dan ook aan de kern van de Vlaamse planningscultuur en de centrale plaats daarin van de zelf ge- of verbouwde vrijstaande gezinswoning. Betonstop is daarnaast een beeld dat angst oproept voor waardeverlies van grond die lang geleden verworven werd en die soms fungeert als pensioenspaarpot of als bouwplaats voor de (klein)kinderen. Vanuit het oogpunt van het beleid verdeelt de metafoor eerder dan samen te brengen. Doordat de betonstop in veel gevallen wordt genoemd buiten de context van het Beleidsplan of er zelfs expliciet mee wordt geïdentificeerd wordt ze zo (als een bouwverbod) in een negatief daglicht geplaatst.

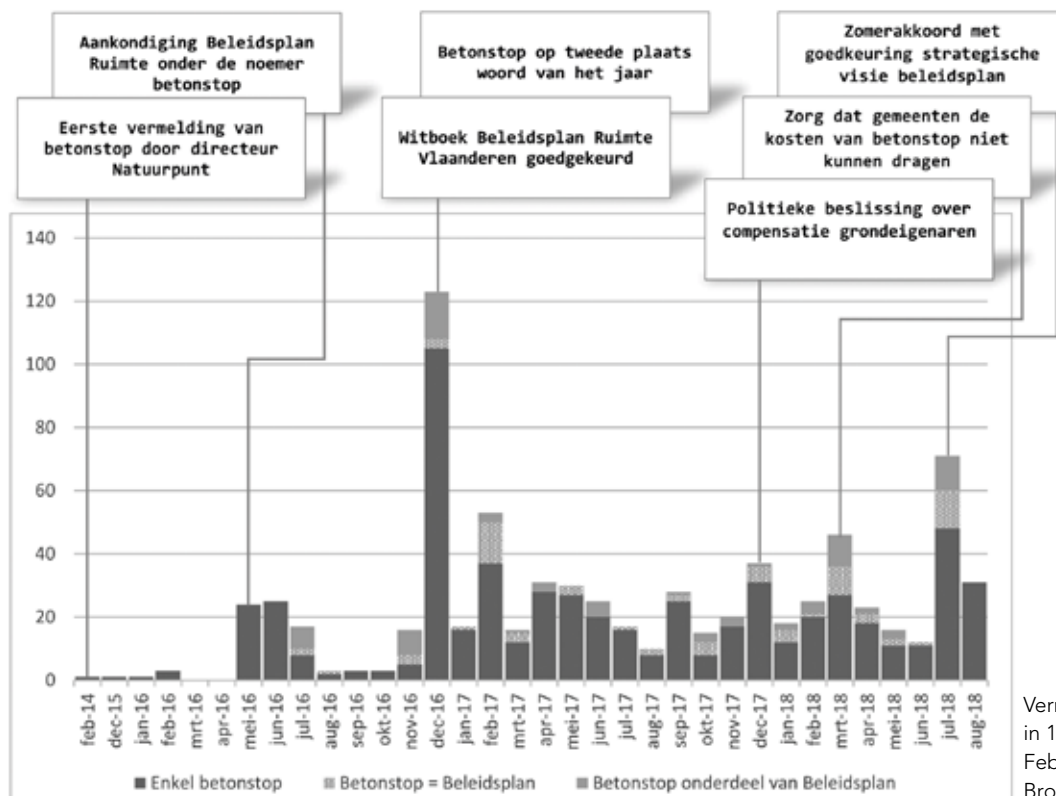
Daarbij suggereert de metafoor dat woonplaatskeuze in Vlaanderen minder vrij gaat worden dan die lange tijd is geweest. Er zal immers minder worden gebouwd. In recent kleinschalig onderzoek over woonplaatstevredenheid benadrukte ongeveer 40% van de respondenten het belang van de vrije woonplaatskeuze en vonden zij niet dat dit recht kan worden beperkt door een betonstop (zie inzetkader). Een derde deel vond de betonstop een goed idee en gaf daarvoor verschillende argumenten van het type: zo kan het niet langer. Dat ging om het verdwijnen van groen, slechte luchtkwaliteit, en een "vol landschap". Maar ook

Een vrije woonkeuze

Een onderzoek uitgevoerd door studenten van de Universiteit Antwerpen in academiejaar 2016-2017 over woonvoorkeuren in Vlaanderen onder 32 stads- en randbewoners vroeg welk type woonomgeving zij een jong gezin in verwachting van hun eerste kind zouden adviseren. Hieronder zijn uit de antwoorden twee citaten weergegeven die het belang van keuzevrijheid benadrukken.

Respondent: *Wat ik zou adviseren? (lacht) Gaan wonen waar dat ge zelf wilt, ja ik meen dat. Ik snap heel het gegeven 'betonstop', ik ben daar helemaal mee mee, ik snap dat dat nodig kan zijn, maar mijn eerste reactie was, wat mogen wij eigenlijk binnenkort nog zelf beslissen? Ik heb het daar moeilijk mee. Omdat ik het mijn eigen recht vind om te beslissen waar ik wil gaan wonen, hoe dat ik wil gaan wonen, die mensen moeten voor ons niet bepalen wat voor ons nodig is, want dat is ieders voor zich.*

Respondent: *Ja, maar waar gaat dat dan naar toe? Als ze u gaan verplichten hoe dat ge moet gaan wonen, dat kan toch niet goed zijn voor het welzijn van de mens? Uw keuzevrijheid... Ja, ik bedoel, stel dat ik, stel dat mijne man ne grote CEO is en wij verdienen geld gelijk slijk en wij willen daar een grote villa bouwen, gade dan zeggen, nee, gij moet in een klein appartement gaan wonen?*



Vermeldingen van de term betonstop in 11 Vlaamse kranten en 9 magazines. Februari 2014 - Augustus 2018. Bron: auteur.

nuanceerde een derde van de respondenten dat de betonstop wel een erg drastische maatregel is en wees op de mogelijkheden van hergebruik van bestaande gebouwen. Dat bouwmogelijkheden worden beperkt kan begrepen worden als bedreigend voor het deel van de bevolking dat dit huisvestingsmodel onderschrijft. Daardoor wordt het Beleidsplan Ruimte, door sommigen gereduceerd tot betonstop, een zeer gevoelig dossier.

De term is een eigen leven gaan leiden

Die gevoeligheid blijkt ook uit de trage voortgang van het dossier. In het Zomerakkoord van juli 2018 kon de Vlaamse Regering enkel overeenstemming bereiken over de strategische visie van het beleidsplan. Een akkoord over het plan als geheel bleek een brug te ver. Wel kwam men tot het besluit dat eigenaren wiens bouwgrond niet meer gebruikt mag worden voor 100% zullen worden gecompenseerd. Over welke gronden het gaat, hoeveel dat gaat kosten – schattingen gaan van 2 tot 9 miljard euro – en wie dat precies moet gaan betalen is nog niet duidelijk. Vlaanderen is momenteel in volle verkiezingsmodus tussen de gemeenteraadsverkiezingen op 14 oktober 2018 en Vlaamse verkiezingen gepland voor 26 mei 2019. Dat leidt tot een langdurige campagneperiode waarin het nog maar de vraag is of het parlement binnenkort wil beslissen over een dossier dat zo gevoelig ligt.

De betonstop is een uitstekende metafoor geweest om een mediastorm te veroorzaken. Het gebruik van de metafoor beïnvloedt de perceptie en daarmee de politieke haalbaarheid van het beleid, tot onvrede van de politieke verantwoordelijken. Zowel de minister van Omgeving als de Vlaams Minister-President bestrijden de term. Die laatste zegt in een interview met Het Nieuwsblad op 3 december 2016: Daarom baal ik ook zo van de term betonstop, want daar gaat het niet over. Ik weet zelfs niet waar dat woord ineens vandaan komt.

Van de nood een deugd

Het nieuwe Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is nog in voorbereiding, maar de betonstop is nu al de term waarmee het geïdentificeerd wordt. Als de berichtgeving gevolgd wordt dan heeft de introductie van de term de publieke steun voor het plan geen goed gedaan. Ze brengt mensen niet samen om een sociaalruimtelijk ontwikkelingsdoel te bereiken, maar zaait eerder verdeeldheid en

onrust. Ook al zijn experts en – in toenemende mate – ook politici het er over eens dat het hoog tijd is om het bijkomend ruimtebeslag in Vlaanderen een halt toe te roepen, de negatieve toon in het publieke debat zet de verhoudingen op scherp. In Vlaanderen, met haar ruimtelijke ordeningsgeschiedenis die wordt gekenmerkt door zeer veel individuele vrijheid en grote rechtszekerheid voor de woning- en grondeigenaar, is het immers heel gevaarlijk om kiezers voor het hoofd te stoten met beperkingen op woonplaatskeuze en mogelijke waardedaling van grond en vastgoed.

Toch maakt een aantal actoren nu van de nood een deugd door de term te omarmen, zoals de Vlaams Bouwmeester die een uitgesproken voorstander is van het terugdringen van de Vlaamse sprawl (zie het interview in AGORA 2018-3). Ook steden als Kortrijk en Mechelen lopen vooruit op de gewestelijke plannen. Zij werken aan het beperken van bijkomende ruimte-inname op hun grondgebied en brengen dat in de media als een lokale betonstop. Zo wordt betonstop van een negatieve metafoor die onrust zaait, mogelijk toch een herkenbaar beeld dat mensen kan samenbrengen rond een ontwikkelingsdoel. Wellicht kunnen zulke lokale initiatieven ook het gewestelijke beleid in een stroomversnelling brengen.

Een kortere Engelstalige versie van dit artikel verscheen eerder op het blog van AESOP Young Academics.

Literatuurselectie

- De Decker, P. (2011). Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A* 43, nr.7, pp. 1634-1654.
- De Olde, C., G. Descamps, E. Diels, M. Maes, S. Van Rooij, & J. Wyckmans (2018). Tussen stad en rand: percepties op push- en pullfactoren bij de woonplaatskeuze van jonge gezinnen in Vlaanderen. *Ruimte en Maatschappij* 9, nr. 4.
- Dühr, S., C. Colomb & V. Nadin (2010). *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. London & New York: Routledge.
- Faludi, A. (2005). *The Netherlands: A Culture with a Soft Spot for Planning*. In: B. Sanyal (Ed.), *Comparative Planning Cultures*. New York: Routledge.
- Vlaamse Overheid (2016). *Witboek BRV*. Brussel: Vlaamse Overheid.

Clemens de Olde (clemens.deolde@uantwerpen.be) is redacteur van AGORA. Hij doceert stadsociologie sinds 2010 en promoveert aan het Centre for research on environmental and social change (CRESC) van de Universiteit Antwerpen. <https://www.linkedin.com/in/clemensdeolde/>