

niveaus moet voldoen: gebiedsplannen zouden alleen mogen worden goedgekeurd als ze voorzien in kwaliteitsverbetering van het landschap en herstel van paden en landschapselementen. Bouwen buiten zulke plannen moet volledig worden uitgesloten. Nieuwbouw hoeft niet onmogelijk te worden gemaakt, maar het moet op de goede manier gebeuren en op de juiste plaats. Bij de ontwikkeling van projecten moet rekening worden gehouden met het karakter van de streek en met de cultuurhistorie. De landschappelijke inpassing van bebouwing moet worden verbeterd. De beplanting moet qua vorm, soortkeuze en ontwerp aansluiten op het karakter van de streek.

De meest beeldbepalende activiteit in het Zeeuwse landschap is de akkerbouw. Nu het slecht gaat in de akkerbouw zijn boeren naarstig op zoek naar neveninkomsten. Een aantal onder hen vindt die in agrarische natuurbeheer. We moeten zorgen voor aantrekkelijke groene ruimte rond steden en dorpen, met versterking van de aanwezige natuur en met goede recreatie-, fiets- en wandelmogelijkheden. Boeren en boerenland kunnen worden ingezet voor de landschappelijke inpassing van bebouwing. De boer, die dan ook het beheer doet, wordt daar fatsoenlijk voor betaald.

De natuurbeschermingsvereniging 't Duumpje in West Zeeuws Vlaanderen heeft samen met de recreatiesector 'Kust in kleuren' gepresenteerd: een visie op de inrichting van het kustgebied van West Zeeuws-Vlaanderen, waarbij landschap en recreatie op een ingenieuze manier worden verweven, zodat ze elkaar versterken. Een dergelijk concept is ook bruikbaar voor de integratie van bebouwing op het platteland. Durf ook eens iets af te breken, herstel de fouten en bouw eens wat moois!

Geertje van der Krogt is stafmedewerker planologie bij de Zeeuwse Milieufederatie en woont in West Zeeuws Vlaanderen.

Permanente uitzonderingsregels met een tijdelijk karakter

Vlamingen houden van de natuur. Het liefst wonen ze in een groot huis, midden in een natuurgebied, met uitzicht op bos. De overheid moet zich vooral niet bemoeien met wat zij doen en laten met hun eigen huis op hun eigen grond, vinden ze. Dat doet die dan ook niet. Integendeel, de Vlaamse overheid moedigt de Vlaming impliciet aan de regels te ontduiken. In weinig geciviliseerde landen wordt de overheid dan ook zo massaal bedrogen door zijn eigen burgers. Daar bestaat een mooi Vlaams woord voor: foefelen. Het resultaat in het landschap is het ook al typisch Vlaamse begrip 'zonevreemdheid'.

ANNE-LEEN OP DE BEECK

'Zonevreemdheid' in het Vlaamse landschap is ontstaan in de jaren zeventig, na de invoering van de zogeheten gewestplannen. Deze plannen, waarin voor heel Vlaanderen de bestemming van gebieden is vastgelegd, zijn dertig jaar lang het voornaamste beleidsinstrument voor de ruimtelijke ordening in Vlaanderen geweest. Dat op centraal niveau bestemmingsplannen zo gedetailleerd zijn uitgewerkt, is al even opmerkelijk als de grote schaal waarop hiervan afgeweken werd. 'Vriendendiensten' van politici aan kiezers hebben tot grootscheepse zonevreemdheid geleid: situaties waarbij bouwwerken waarvoor een bouwvergunning noodzakelijk is, zoals woningen, gebouwd zijn in een gebied dat formeel een andere bestemming heeft.

Bij het opstellen van de gewestplannen is overigens niet voor elke bestemming vastgelegd wat voor bebouwing er wel en niet is toegestaan. Hierdoor kon ruimhartig omgesprongen worden met het afgeven van bouwvergunningen, zonder dat die in strijd waren met de gewestplannen. In de praktijk werden uitzonderingsregelingen maximaal geïnterpreteerd en opgerekt. Het uitblijven van nadere uitwerking van de gewestplannen werkte dit verder in de hand. De 'opvulregel' vormt het bekendste voorbeeld. Dit is de bepaling dat het in landelijke gebieden is toegestaan te bouwen tussen twee reeds bestaande woningen. Deze opvulregel werd in de praktijk gretig aangegrepen om landbouwgrond te gebruiken als bouwgrond. Later heeft de Vlaamse politiek de filosofie van de gewestplannen verlaten en werd afwij-

Zonevreemd wonen in Vlaanderen (Bron: auteur)



ken van de oorspronkelijke bestemmingsplannen eerder regel dan uitzondering. Bouwen in rurale gebieden werd zelfs aangemoedigd.

De ruimtelijke gevolgen van dit beleid werden snel duidelijk. Verspreide bebouwing en het oprukken van lintbebouwing kenden een ware explosie en vele leegstaande stallen en karakteristieke boerderijtjes werden vervangen door 'zware kasten op opgespoten grond', in een bouwstijl die eraan moest herinneren hoe mooi het vroeger was. De opvolgereguleering heeft de basis gelegd voor de circa zesduizend kilometer lintbebouwing die Vlaanderen vandaag de dag rijk is.

Deze ruimtelijke spreiding van woningen kent een hoge maatschappelijke kostprijs. Door onvoldoende concentratie van reizigers verloor het openbaar vervoer zijn rendabiliteit. Tegelijkertijd nam het woon-werkverkeer per auto van en naar de stedelijke gebieden toe, met de nodige congestieproblemen als gevolg. De kostprijs van kilometers nutvoorzieningen voor elektriciteit, waterzuivering en afvalverwerking was (en is) enorm. Ook de natuur moest hiervoor inleveren. De noodzakelijke bufferfunctie voor waterwinning en -berging, bodemconserving, zuurstofvoorziening en koolstofdioxidebinding, alsook de algemene leefkwaliteit van het buitengebied werden overgeleverd aan de massale drang naar 'wonen in het groen'.

In tegenstelling tot de groeiende ruimtelijke wanorde in Vlaanderen bevatten de opeenvolgende regeringsverklaringen sinds de jaren tachtig een pleidooi voor vrijwaring van de open ruimte, stoppen met lintbebouwing en herwaardering van kernen van steden en gemeenten. Een dode letter, bleek later, want in praktijk is gewoon doorgegaan met het toelaten van uitzonderingen op de regels, waardoor de open ruimte verder is afgetakeld. Pas als de schade nauwelijks nog te overzien is, wordt er ingegrepen. Zo werden begin jaren negentig de kwalijkste uitzonderingsregels geschrapt, om een jaar later alweer toe te geven aan 'overgangsmaatregelen' voor onder meer de opvolgereguleering.

Ad hoc beleid van de gemeenten

Het duurt nog tot midden jaren negentig eer het ruimtelijk beleid daadwerkelijk over een andere boeg gegooid wordt. Met het Ruimtelijk Structuur-

plan Vlaanderen neemt een lange-termijnvisie op de zwaar gehavende ruimte concrete vormen aan. Met het afremmen van de aanhoudende druk op de open ruimte, een vernieuwd stedelijk beleid en versterking van lokale kernen wordt een trendbreuk afgekondigd. Hoe het vernieuwde beleid zou omgaan met bestaande constructies die niet langer wenselijk zijn, is echter onduidelijk. Met de goedkeuring van de nieuwe wetgeving die vorig jaar mei in werking trad, wordt voor zonevrije woningen afgestapt van de mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan en wordt gekozen voor een gebiedsgerichte, planmatige aanpak. Uitvoering van deze taak is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit lijkt logisch, gezien de specifieke kennis van de regio die bij de gemeenten ligt, maar het staat in schril contrast met het jarenlange ad hoc beleid van diezelfde gemeenten.

In afwachting van de nodige visie- en planvorming voorziet de wetgever in het behoud van een aantal tijdelijke afwijkingsmogelijkheden voor verbouwen, herbouwen en uitbreiden van bestaande zonevrije woningen. Gelijkertijd worden de nodige beperkingen ingebouwd om misbruik te voorkomen. Zonevrije woningen die niet onder deze regeling vallen mogen alleen onderhoudswerkzaamheden uitvoeren. Een enge interpretatie van de afwijkingsregeling dient gemeenten te motiveren over te gaan tot planvorming. Wat dit concreet betekent voor eigenaars van zonevrije woningen is onduidelijk. De Vlaamse overheid zelf schiet tekort wat informatieverlening betreft. De complexe reglementering valt voor velen nog amper te ontleden en vormt een dankbare basis voor desinformatie. De inperking van het eigendomsrecht veroorzaakt de nodige onrust bij eigenaars van zonevrije woningen. Vele eigenaars vrezden overgeleverd te zijn aan de willekeur van de planologische ambtenaar en. Vooral eigenaars van woningen in ecologisch kwetsbare gebieden maken zich grote zorgen.

Dat deze onrust omslaat naar een georchestreerde paniek is mede te danken aan verenigingen van boze eigenaars die systematisch en op dogmatische wijze campagne voeren tegen de nieuwe regels. Vooral de vereniging Ruimte voor Mensen, een zustervereniging van

het Algemeen Eigenaarsyndicaat grijpt elke kans aan om in de media het 'Kafkaïaanse' ruimtelijke beleid aan te klagen. Huiseigenaren werd voorgespiegeld dat 400.000 woningen en maar liefst één miljoen Vlamingen met een zogenoemd 'uitdoofscenario' bedreigd worden. Vooral natuurverenigingen moeten het hierbij ontgelden als fanatieke verdedigers van een 'kaaslagbeleid'. Dat het hele gebeuren samen viel met de verkiezingsperiode maakte van de zonevrijheidsproblematiek een mediageniek gebeuren.

De minister van ruimtelijke ordening Van Mechelen verspreidde daarop een verklaring om de onrust in te perken. Naar schatting zou om 'slechts' 140.000 zonevrije woningen gaan waarvan (na enig nattevingswerk) 95 procent tegen 2004 een zogeheten zone-eigen statuut zou verwerven in gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. De twijfel over de haalbaarheid van de planvorming tegen de gestelde termijn en de blijvende rechtsonzekerheid wordt hierdoor echter niet weggenomen.

Aanvankelijk wil de minister de bestaande afwijkingsregeling laten doorlopen tot de verschillende gemeenten op basis van de nieuwe regels uitvoeringsplannen hebben gemaakt. De belangrijkste stimulans voor een planmatige aanpak zou hierdoor volledig op de helling komen te staan, wat het nodige protest uitlokt. Eind maart diende de minister uiteindelijk een gewijzigd voorstel van de Vlaamse regering in bij het parlement.

In Brussel startte hierop een ware krachtmeting tussen (en zelfs binnen) de regeringspartijen. Het ongelooft in planning en de dringende vraag naar oplossingen deden de vraag ontstaan naar een algemene inkleuring van zonevrije woningen naar woongebied. Na een politiek gevecht in de media, werd tussen de meerderheidspartijen een compromis uitgewerkt dat begin juli goedgekeurd werd in het Vlaams parlement.

Tegen betaling afwijken van het bestemmingsplan

Wie de moeite neemt om de onoverzichtelijke mix van regelingen uit te pluizen, zal zich de nodige vragen stellen. Het decreet omvat een 'basispakket rechtszekerheid' voor de eigenaars van zonevrije woningen. Of het ook zal

bijdragen aan een kwalitatief en duurzaam open ruimtebeleid is maar zeer de vraag. Hoewel een planmatige aanpak op het gemeentelijk niveau werd behouden, werden op Vlaams niveau toch enkele zaken centraal geregeld.

De bestaande mogelijkheden om af te wijken van het gewestplan werden overgenomen en verder uitgebreid. In ecologisch kwetsbare gebieden, waar striktere maatregelen gelden, mogen onderhoudswerkzaamheden, mits met vergunning, worden uitgevoerd.

Gedurende één jaar wordt de mogelijkheid geboden om kleine bouwvoortredingen te reguleren. Hiermee wordt een administratieve oplossing voor aanvaardbare, doch slepende dossiers beoogd. Ook functiewijzigingen volgen de teneur van versoepeling. Waar aanvankelijk alleen landbouwbedrijven in aanmerking kwamen voor een andere functie, zijn nu ook nieuwe zonevreemde campings, snackbars en maneges voorlopig niet uitgesloten.

Het innen van belastingen op grond van de nieuwe functies is wijselijk grotendeels opgeschort. Alleen bij uitzonderlijke waardeverhoging van een perceel door uitbreidingen, functiewijziging bij aantoonbare speculatie of bij het overtreden van de volumennormen, volgen belastingen op de meerwaarde. Wie er voor wil betalen, kan dus alsnog afwijken van de wetgeving. Bovendien wordt deze regeling niet langer beschouwd als een tijdelijke afwijkingmogelijkheid, maar als een permanente algemene uitzonderingsregel, een basisrecht voor de zonevreemde eigenaar.

Om een planmatige aanpak niet volledig overboord te gooien is 1 mei 2006 de dwingende einddatum waarop gemeenten een ruimtelijke uitvoeringsplan opgesteld moeten hebben. Als gemeenten die datum niet halen, neemt de provincie alle gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening over. Het is niet ondenkbaar dat gemeenten dit soort beslissingen graag overlaten aan de provincie, want in 2006 zijn er ook weer gemeenteraadsverkiezingen.

Vormt deze wijziging dan een permanente uitzonderingsregel met een tijdelijk karakter? Uit de toelichting blijkt dat voornoemde mogelijkheden moeten doorwerken in de uitvoeringsplannen. Die kunnen verfijnd en mogelijk zelfs uitgebreid worden. Dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de uitvoering beoogt

van de ruimtelijke visie in het structuurplan, wordt over het hoofd gezien. Van het streven de vele afwijkingen van de regels een halt toe te roepen, komt zo weinig terecht, terwijl het juist de bedoeling was om de rechtszekerheid te versterken en de ruime beoordelingsmarge van de bevoegde overheden in te perken. Het aanvankelijke pleidooi voor een planmatige aanpak mondt dus uit in de bekende teneur van afwijkingstellingen. De geschiedenis herhaalt zich.

Natuurlijk, een gebiedsgerichte aanpak waarbij de gemeenten voor hun eigen grondgebied structuurplannen maken en uitvoeren, ligt het meest voor de hand om een ruimtelijk verantwoorde oplossing te bieden voor de problematiek van de zonevreemde woningen. Dit kan echter niet betekenen dat alle politieke verantwoordelijkheid op de schouders van de gemeenten terecht komt. De problemen volledig op het bord van de gemeenten leggen is de beste manier om af te stevenen op een non-beleid. De ruimtelijke uitgangspunten in het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen zijn te vaag en op gemeentelijk niveau meervoudig interpreteerbaar. Bij het uitblijven van verdere richtlijnen bestaat het gevaar dat gemeenten bij het opstellen van hun ruimtelijke uitvoeringsplannen het structuurplan zeer rekbaar zullen interpreteren. Om dit te voorkomen heeft de Administratie Ruimtelijke Ordening een brochure voor gemeenten uitgebracht met een kader voor de aanpak van zonevreemde woningen bij het maken van bestemmingsplannen. Dat de gemeenten bestemmingsplannen maken, bouwvergunningen uitgeven én erop moeten toezien dat alles volgens de regels gaat, legt weliswaar een grote verantwoordelijkheid bij de gemeenten, maar betekent beslist geen carte blanche.

Bij de uitvoering van het structuurplan voor Vlaanderen moeten fundamentele keuzes gemaakt worden over het gebruik van de openbare ruimte. Met de uitvoeringsplannen, die de gewestplannen vervangen, zullen opnieuw ruimtelijke situaties ontstaan die niet wenselijk zijn. Dat probleem beperkt zich niet tot de zonevreemde woningen, maar strekt zich uit tot de huidige afbakening van de natuur in het buitengebied. Zo bestaat onzekerheid over de toekomst van woningen en landbouwbedrijven

die binnen het zogeheten Vlaams Ecologisch Netwerk vallen en voortaan als 'zonevreemd' beschouwd worden. Die onzekerheid belemmert het verloop van het proces.

De overheid kan maar beter tijdig kleur bekennen. Waar wonen onverenigbaar blijkt te zijn met de gewenste bestemming van het gebied dienen de nodige middelen vrijgemaakt te worden om de woningen zo aan te passen dat ze de natuurlijke omgeving zo weinig schade toebrengen. Daarbij valt te denken aan individuele waterzuivering en het tegengaan van afgebakende tuinen in open ruimtegebied. Verder zou de grond van landbouwbedrijven die hun activiteiten staken gebruikt kunnen worden om bedrijven die in ecologisch kwetsbare gebieden liggen naartoe te verhuizen. Daarvoor zou een, liefst sectoroverschrijdende, subsidie beschikbaar moeten komen.

De problematiek rond de zonevreemde woningen is overigens maar één van vele beleidsmatige kwesties waar de natuur en het landschap de komende tijd mee te maken krijgen. De afbakening en het beheer van de natuurlijke structuur, het integraal waterbeheer, de plattelandsontwikkeling, de mobiliteit en de afbakening van de stedelijke gebieden staan eveneens op de politieke agenda en zijn minstens even belangrijk voor het duurzaam ecologisch functioneren van de open ruimte.

De remmende werking van de zonevreemdheidsproblematiek mag echter niet onderschat worden en dient tijdig in de planvorming geïntegreerd te worden. Opkomen voor open ruimte kan over het algemeen wel op enige maatschappelijke bijval rekenen, maar zodra individuele eigendommen in het geding komen, zet de Vlaming zich schrap.

De overheid heeft nog belangrijke lessen in communicatie te leren. Zolang de ruimtelijke ordening niet vooraan staat op de politieke agenda en hier geen draagvlak voor bestaat, zal afwijken de regel blijven. Drastisch de klok teruggedraaien is niet haalbaar, en ook niet verantwoord. Er zou echter wel een einde moeten komen aan de laksheid uit het verleden. In de recente wetwijziging is daar helaas weinig van te merken.

Anne-Leen Op de Beeck is beleidsmedewerker bij de vereniging Natuurreservaten.