

Antwerpse stedenbouwkundige Van den Broeck:

"LAAT DIE NEDERLANDERS MAAR STUDEREN, WIJ PAKKEN HET GOEDE ER WEL UIT"

Bij het passeren van de Nederlands-Belgische grens zal het weinigen ontgaan, dat de ruimtelijke ordening bij onze zuiderburen anders is georganiseerd dan in Nederland. Hier en daar lijkt het zelfs of in België geheel niet wordt gedaan aan het ordenen van de ruimte. De contrasten met Nederland en de onbekendheid met de ruimtelijke planning in België waren voor AGORA aanleiding aan België een themanummer te wijden. Zijn de verschillen tussen België en Nederland echt zo groot en zo ja, is dat voor de Belgen een probleem? Of oordelen wij teveel met onze Nederlandse, bureaucratische ogen.

Jef van den Broeck, met wie AGORA op deze vragen inging, is stedenbouwkundige en als docent werkzaam aan het Hoger Architectuur Instituut van het Rijk: een instituut gericht op architectuur, stedenbouw en monumentenzorg. Daarnaast heeft Van den Broeck een eigen studiegroep voor de omgeving van Antwerpen

en is hij projectleider van 'Stad aan de Stroom', het stedelijke-vernieuwingsproject van Antwerpen.

Kunt u ons iets vertellen over de wijze waarop de ruimtelijke ordening in België is georganiseerd?

De ruimtelijke ordening is bij ons regionaal georganiseerd. Dat betekent dat de drie gewesten Wallonië, Brussel en Vlaanderen elk hun eigen bevoegdheden hebben. Er zijn wel sectorale bevoegdheden die nationaal zijn, bijvoorbeeld verkeer en huisvesting. De sectorale bevoegdheden gaan echter in toenemende mate over naar de gewesten, waardoor op nationaal niveau ontzettend weinig overblijft. Eigenlijk worden wij langzamerhand drie landen, met elk een eigen wetgeving. We hebben nog als basis een nationale wetgeving inzake de ruimtelijke ordening uit 1962, maar ook deze wordt geregionaliseerd. Binnen twee jaar heeft elk gewest zijn eigen ruimtelijke wetgeving. Er is bovendien per gewest een minister van

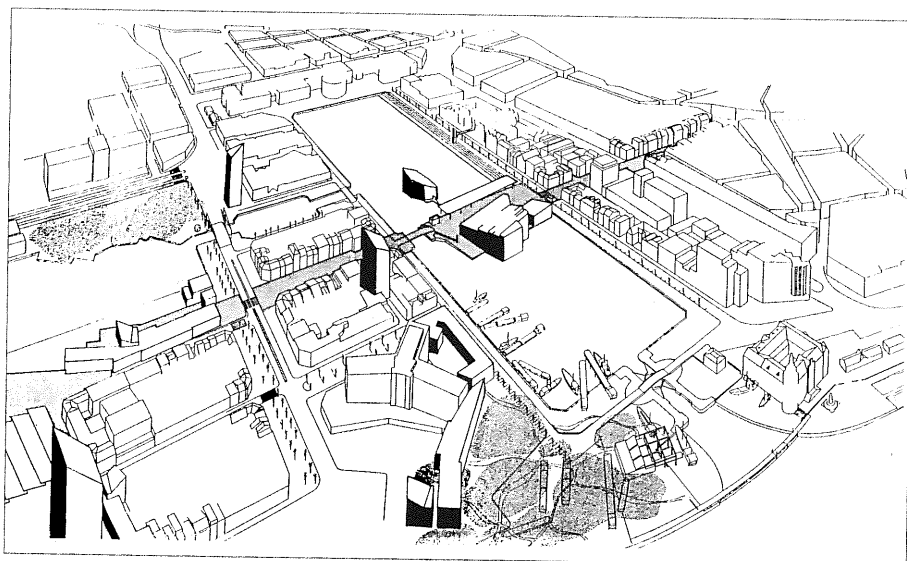
ruimtelijke ordening, die soms ook huisvesting of openbare werken onder zich heeft.

Zijn er tussen de drie gewesten grote verschillen wat betreft het ruimtelijk-orderingsinstrumentarium?

De verschillen tussen de gewesten zijn aanzienlijk. Wallonië richt zich op het Franse model, terwijl Vlaanderen meer het Angelsaksische model hanteert. In Frankrijk werkt men veel meer met programma's, dat wil zeggen dat plannen gekoppeld zijn aan een uitvoeringsinstrumentarium. Het Angelsaksische model kent dit niet en er is dus, spijtig genoeg vind ik, in Vlaanderen geen rechtstreekse uitvoeringsgerichtheid. Wij richten ons dan ook meer op het Franse model, bijvoorbeeld bij het project Stad aan de Stroom, om sneller tot resultaten te kunnen komen. Dit gebeurt onafhankelijk van de wetgeving, want die is niet altijd een voorwaarde om iets te kunnen doen.

Is er in België vroeger wel op nationaal niveau een samenhangend ruimtelijk-orderingsbeleid geformuleerd?

Nee, dat heeft België nooit gekend. Wel zijn, al voor de regionalisering, gewestplannen gemaakt. Die plannen vormen nog steeds de basis voor de huidige ruimtelijke ordening. Zij zijn op een detailniveau van schaal 1:10.000 gemaakt en bestrijken elke vierkante kilometer. De plannen leggen de bestemming van het grondgebied vast en hebben een wettelijke status. Aan de ontwikkeling van die plannen is in 1968 begonnen en ze zijn tussen 1976 en 1979 goedgekeurd. Men is indertijd begonnen met de gewestplannen, omdat de druk op de grond steeds groter werd en men bouw- en verkavelingsaanvragen wilde beoordelen. Deze plannen zijn inmiddels zo'n veertien jaar oud, maar ze functioneren nog steeds, al



Voor Stad aan de Stroom wordt geprobeerd een aparte planologische dienst op te richten. Bron: Nieuwsbrief Stad aan de Stroom.

hebben zich de nodige conflicten voorgedaan. De gemeentelijke plannen mochten desnoods van de gewestplannen afwijken en dat gebeurde de laatste twee jaar steeds vaker. Daar is veel protest tegen gekomen, met name uit de milieuhoeke. Inmiddels is er dan ook een verbod op het afwijken van de plannen afgekondigd. Het Vlaamse gewestelijke bestuur wil nu een plan voor het Vlaamse gewest maken, om op gewestelijk niveau te komen tot een globale visie op de ruimtelijke structuur en een toetsingskader voor de sectorale bevoegdheden. Dit plan zou binnen achttien maanden klaar moeten zijn.

Bestaat er op gewestelijk niveau een planologische dienst die vergelijkbaar is met onze PPD's of RPD?

Onze Vlaamse planologische dienst bestaat op het moment uit vier personen. Zij hebben alleen tijd om plannen te toetsen. In België worden de plannen veelal extern gemaakt, ook het nieuwe Vlaamse gewestplan. Stedebouwkundige plannen worden door bureau's gemaakt, aangevuld met universitaire personen en particulieren. De taak van de overheid beperkt zich tot het begeleiden.

Toen de gewestelijke plannen werden gemaakt, bestond de planologische dienst van België uit ongeveer vijftig personen. Dat was de grootste omvang die ze ooit heeft gehad. Daarna is de dienst weer afgebouwd, omdat men niet graag pottekijkers heeft. Planologen en stedebouwkundigen zijn niet zo geliefd bij de sectoren. Ze kijken immers naar wat anderen doen en keuren dat af. Daar is een zeer sterke reactie op geweest van de medewerkers van de sectoren die wel een groot ambtelijk apparaat hebben. Bovendien hebben de gemeenten bezwaren tegen een grote planologische dienst op gewestelijk niveau. De Belgische gemeenten hebben een grote autonomie en zijn erg gesteld op hun eigen bevoegdheden. Dat komt ook doordat, vooral vroeger, de burgemeester vaak tevens in de Senaat zat. In de toekomst komt daar wel verandering in, omdat die dubbelfunctie minder vaak voorkomt.

Maar ook dan zal geen grote verandering optreden in de omvang van de diensten. In België wordt de overheid gezien als een noodzakelijk kwaad, dat het liefst op een zo laag mogelijk schaalniveau en met

zo weinig mogelijk bevoegdheden moet worden gehouden. We dringen er bij de overheid wel op aan stedelijke planologische diensten in te voeren. Niet zoals in Nederland, want dat vinden we weer overdreven.

In Nederland bestaat vaak de indruk dat in België alles mag. Is dat zo?

Er mag veel in België. Er is weliswaar een wet, maar er zijn altijd mogelijkheden om



**Van den Broeck (r) en Manuel de Sola-Morales (globaal adviseur voor Stad aan de Stroom).
Foto: Stefan Dewickere.**

uitzonderingen te creëren. Een boerderij, bijvoorbeeld, heeft volgens onze gewestplannen weliswaar uitsluitend een agrarische bestemming, maar we hebben niet de middelen om te controleren of er niets anders mee wordt gedaan. Ook zijn er beperkingen ten aanzien van bouwhoogten. Dikwijls is het zo, dat bij overtreding van de wet een boete wordt uitgedeeld. Die wordt zonder problemen betaald. Iedereen is dan tevreden, maar de overtreding wordt niet rechtgezet. Alleen als een burger direct in zijn recht wordt aangetast, komt dat voor de rechtbank. Hindert men de overheid daarentegen, dan geeft dat niet. Het eigendomsrecht is in België zeer belangrijk.

Is er een actief beleid op het gebied van de stedelijke vernieuwing en zo ja, hoe is de stand van zaken daarbij?

We hebben een wet op het gebied van de stadsvernieuwing uit 1983, waarin staat dat binnen steden herwaarderingsgebieden worden afgebakend. Daar worden subsidies voor afgegeven, ook voor particulieren. Een stuurgroep, die uit de bevolking wordt samengesteld, adviseert over deze gebieden. Het probleem is dat er te

weinig fondsen zijn. In Antwerpen is slechts eenzesde van het benodigde budget beschikbaar. Daardoor verslechtert de kwaliteit van de huizen en de openbare ruimte. Het accent lag eerst teveel op de woonsector en de openbare ruimte en niet op bedrijvigheid en gemeenschapssuitrustingen. Daarom is men nu bezig de wetgeving te veranderen, zodat ook subsidies aan niet-woonfuncties kunnen worden verstrekt.

Behalve herwaarderingsgebieden zijn ook woonnoodgebieden aangewezen. Hiervoor is een kansarmoedefonds beschikbaar, met name voor de grote steden. De overheid investeert hier dus rechtstreeks in de probleemgebieden, maar spijtig genoeg wordt dat geld teveel versnipperd.

Speelt bij de stedelijke vernieuwing, net als in veel andere landen, de internationale concurrentiepositie een belangrijke rol?

Dit geldt in de allereerste plaats voor Brussel. Brussel wil de hoofdstad van Europa zijn en is daar al jaren mee bezig. Bij andere steden is de internationale concurrentiepositie minder belangrijk, hoewel het natuurlijk wel meespeelt. Op kleinere schaal worden ook projecten ondernomen. Bij Stad aan de Stroom worden oude havengebieden omgevormd tot nieuwe stadswijken met woningen en kantoren. Daarnaast zijn expliciete kantoorlocaties aangewezen, maar als daar geen belangstelling voor is, dan komt er gewoon wat anders. De nadruk wordt gelegd op de wijkgedachte: de stad als behoefte, niet het kantoor als behoefte. Ook andere activiteiten kunnen een motor vormen. Zo is het Museum voor Moderne Kunst sinds enige tijd gevestigd in het oude havengebied. Dit heeft zo'n uitstraling, dat rondom het museum inmiddels veel café's, galeries en dergelijke gevestigd zijn. Die buurt gaat enorm vooruit. In het kader van 'Antwerpen, culturele hoofdstad van Europa 1993' wordt dit soort activiteiten

uitgebreid. Toch is de ontwikkeling van Stad aan de Stroom moeilijk, omdat de planologische dienst van Antwerpen vier à vijf personen telt. Er zijn te weinig mensen, waardoor het project te afhankelijk is van initiatieven uit de privé-sector. Onze taak was dan ook in de eerste plaats de aandacht op het zeer gunstig gelegen gebied te vestigen. Om de bevoking bij het project te betrekken hebben we een stedenbouwkundige wedstrijd uitgeschreven en tentoonstellingen, wandelingen en culturele activiteiten georganiseerd, en er is een constructiemaatschappij opgericht, bestaande uit de stad, de gewestelijke Vlaamse investeringsmaatschappij en mensen uit de particuliere sector, zoals promotors en aannemers. Ook wordt getracht specifiek voor dit doel een planologische dienst op te richten.

Het is bekend dat in een aantal Belgische steden grote spanningen bestaan tussen de Belgische bewoners en groepen migranten. Zijn er planologische maatregelen om de sociale spanningen in de steden te verminderen?

Daar wordt op dit moment zeer hard over nagedacht. Niet zozeer over de problemen van de migranten op zich, maar meer over de reactie van de mensen daarop. Het al eerder genoemde kansarmoedefonds is op dit soort wijken gericht. Men is programma's aan het uitwerken, die ook een ruimtelijke neerslag hebben, bijvoorbeeld door middel van gemeenschapsuitrustingen.

In Antwerpen wordt, naast Stad aan de Stroom, ten behoeve van de negentiende-eeuwse gordel een buurtontwikkelingsmaatschappij opgericht. Deze creëert

werkgelegenheid en er wordt een educatief programma ontwikkeld. Het is niet de bedoeling hier onbepaald geld in te steken. Er moeten echt dingen gevonden worden die een motorfunctie voor het gebied kunnen vormen. Het Museum voor Moderne Kunst is een goed voorbeeld, maar het kan ook een kantoorgebouw of een sporthal zijn. Omdat uiteraard geen verdringing van de arme bevolkingsgroepen mag optreden, hebben we in Stad aan de Stroom nauw samengewerkt met de bevolking.

Antwerpen is trouwens altijd vrij sociaal geweest. De politiek van Antwerpen is gericht tegen speculatie en hoge grondprijzen. Het realiseren van sociale woningbouw heeft een matigend effect op de grondprijzen en Antwerpen heeft daar gebruik van gemaakt. Brussel, maar ook kleinere steden als Brugge, voeren een andere politiek. Daardoor is daar het verdringingsproces sterker.

In Nederland hoor je vaak geluiden vanuit de landelijke gebieden dat onevenredig veel aandacht en financiële steun naar de Randstad vloeit, in het bijzonder naar de vier grote steden. Bestaat die tegenstelling tussen stedelijk en landelijk gebied in België ook?

Bij ons wordt juist veel meer geïnvesteerd in de buitengemeenten dan in de grote steden. De parlementairen wonen niet in de stad: alle 'brains' wonen buiten. Wij proberen de geldstroom in de richting van de steden te draaien. Sinds de vorige verkiezingen, toen het Vlaams Blok sterk won, ziet de politiek het belang daarvan ook in. Landelijke gemeenten zien er veel netter uit. Daar worden gemeenschappe-

lijke voorzieningen gerealiseerd en vindt men naast grote villa's ook de sociale woningbouw. Het landelijk gebied is in Vlaanderen sterk versnipperd, maar bijna iedereen woont in de buurt van een grote stad. De suburbanisatie is veel sterker doorgezet dan in Nederland. Iedereen kan op elk moment waar dan ook zijn eigen huis bouwen.

De ruimtelijke versnippering is historisch te verklaren. Veel Belgische dorpen en steden zijn ontstaan rond kastelen en kloosters die verspreid lagen over het hele land. Bovendien is sinds 1835 een goed openbaar-vervoernet opgezet. Alles was erop gericht mensen naar buiten te brengen. Dit heeft ook te maken met een katholieke achtergrond, waarin het leven in de stad als 'des duivels' werd gezien. Die ruimtelijke versnippering is nu een groot probleem. Het openbaar-vervoersysteem ligt in puin, omdat het nauwelijks mogelijk is een enigszins rendabel bus- of treinnet te exploiteren. Men probeert de verspreiding een halt toe te roepen, maar het zit nu eenmaal vastgebakken in onze cultuur. Het zal lang duren voordat daar verandering in komt.

Tenslotte, wat is uw mening over de ruimtelijke ordening in Nederland?

In Nederland is veel geregeld. Er is weinig diversiteit en weinig persoonlijkheid. Complexiteit is een belangrijke kwaliteit en die complexiteit hebben wij in België zeker. Het openhouden van groene gebieden en het tegengaan van versnippering vind ik wel een positieve kant van de Nederlandse ruimtelijke ordening. De hele wereld schrijft over Nederland, maar wij zeggen altijd: laat die Nederlanders maar studeren, het goede pakken wij eruit. Jullie hebben interessante dingen, maar het gaat te ver.

Op het ogenblik zie ik ook een verslechtering van de ruimtelijke ordening in Nederland, die volgens mij voor een groot deel wordt veroorzaakt door de bezuinigingen op het onderwijs en het verkorten van de studieduur. Tot voor kort had Nederland een voorbeeldfunctie. Vroeger waren de producten gegarandeerd van goede kwaliteit, maar nu is de helft echt onbruikbaar. Men zou selectiever moeten zijn met het naar buiten brengen van plannen.

In België moeten meer ambtenaren komen, maar niet zoveel als in Nederland. Beoordelen en kiezen, vragen stellen, dat is de taak van de overheid. Maar het werken zelf, laat dat maar aan anderen over. Een menging van de twee systemen zou dan ook ideaal zijn.

LIA DE LANGE EN PETER GRAMBERG
Redactie AGORA



Stadsvernieuwing in Antwerpen: "Het probleem is dat (...) slechts eenzesde van het benodigde budget beschikbaar is." Foto: Ed Slotboom.