

L. Albrechts

Sociale kaart van de ruimtelijke ordening in België

I. Beknopt historisch overzicht

De wet van 25 augustus 1915, door de Belgische regering in ballingschap uitgevaardigd, formuleerde voor de eerste maal het beginsel van de overheidsbemoeiing bij de planmatige aanleg van het grondgebied. De wet bepaalde dat gemeenten die te lijden hadden van oorlogsschade algemene plannen van aanleg moesten opmaken (1). De plannen dienden overgemaakt te worden aan de Bestendige Deputatie (bestuurscollege van de provincie) voor advies en aan de Koning voor goedkeuring. Gezien de inhoud kan men een invloed veronderstellen van de Nederlandse woningwet (1901) en de Britse Town Planning Act (1909). De bepalingen van deze wet hebben echter in de praktijk geen toepassing gevonden. Doordat men van overheidswege regelingen getroffen werden die op de *individuele* opbouw van de vernielde woningen waren gericht werd de hele wederopbouw teruggebracht tot een pandsgewijze herstelling van de vooroorlogse toestand (2).

Wat wél een belangrijke impact heeft gehad op de feitelijke ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in België is de oprichting, op 11 oktober 1919, van de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken (NMGW) (3). Vanaf 1920 bouwden door de NMGW erkende lokale maatschappijen aan de rand van vele steden, nieuwe woonwijken, vooral bestaande uit eengezinswoningen met tuin. De NMGW liet zich niet in met de huisvestingsvoorwaarden in het landelijk gebied. Dit werd, veel later, het actieterrein van de Nationale Maatschappij van de Kleine Landeigendom (4), waarmee de overheid, door een verbetering van de woonsituatie in landelijke gebieden, de vlucht naar de stad wilde bestrijden.

De verwoestingen, die de Duitse opmars in 1940 meebracht, hebben geleid tot het besluit van 12 september 1940. Opnieuw werd aan de getroffen gemeenten de verplichting opgelegd om plannen van aanleg op te maken. Het Besluit was duidelijk geïnspireerd door projecten van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat, opgesteld in de jaren 1938 en 1939. Op grond hiervan werd door de Secretarissen-Generaal het besluit op de urbanisatie genomen. Dit besluit werd, zoals alle besluiten van de Secretarissen-Generaal, na de oorlog nietig verklaard, maar naderhand nochtans integraal overgenomen in de besluitwet van 2 december 1946 die tot 1962 de hele materie heeft geregeld (5). Het enig doel van deze besluitwet was in feite de wederopbouw van de getroffen gemeenten en de tewerkstelling van werklozen. Deze besluitwet, die slechts van toepassing was op bij Koninklijk Besluit aangeduide gemeenten, kende eigenlijk weinig succes. Op 31 januari 1960 waren 1 891 van de 2 653

gemeenten aan dit besluit onderworpen. Van deze 1891 gemeenten hadden 186 een algemeen plan van aanleg en ongeveer 400 één of meer bijzondere plannen van aanleg bij koninklijk besluit zien goedkeuren.

In de naoorlogse periode werden een aantal belangrijke initiatieven genomen die een duidelijk aanwijsbare invloed gehad hebben op de praktijk van de ruimtelijke ordening. Op 29 mei 1948 werd een premiestelsel ingevoerd dat beter gekend is onder de benaming Wet De Taeye. Deze premie werd toegekend aan personen die voor eigen rekening een woning bouwen of een door de overheid gebouwde woning kopen. Deze staatspremie werd door sommige provincies en gemeenten met eigen bouw- of aankooppremies aangevuld. De algemene voorschriften die voor de oorlog van kracht waren behield men, maar de beperkingen die voortkwamen uit het inkomen en de maximumwaarde van het te bouwen of te kopen huis vielen weg. Als enige beperkingen golden de maximumoppervlakte of de waarde van het bouwterrein en de maximaal bewoonbare oppervlakte. De Wet De Taeye heeft de suburbanisatie aan de rand van de steden sterk beïnvloed. Dit vooral omdat de bouwgronden daar nog relatief goedkoop waren.

De Wet Brunfaut (6) van 15 april 1949 voorzag in de oprichting van een Nationaal Fonds voor de Huisvesting. Dit fonds diende om alle uitgaven in het kader van de huisvesting te bekostigen zoals de bouwpremies en de financiering van verliezen ingevolge de staatswaarborgen bij leningen. Verder worden de NMGW en de NMKL gemachtigd leningen met staatswaarborg uit te schrijven. Ten slotte zouden de werkzaamheden voor de inrichting en de uitrusting van aan te leggen straten in wijken van nieuwe woningen, die door de NMGW of de NMKL worden opgericht, ten laste vallen van de begroting van het ministerie van openbare werken. Aangezien de infrastructuur enkel ten laste van de staat kwam als minimum 25 nieuwe woningen door een maatschappij gebouwd werden, heeft de Wet Brunfaut op grote schaal de groepswoningbouw door sociale bouwmaatschappijen geactiveerd (7).

Door het Regentbesluit van 14 mei 1945 werd het Bestuur van de Stedebouw bij het ministerie van openbare werken opgericht. Naast de controle op de stedebouwkundige inrichting van het land kreeg het o.a. ook als opdracht de ondergeschikte besturen te subsidiëren bij de uitvoering van openbare werken. Om van deze subsidiëring te kunnen genieten was men verplicht een Bijzonder Plan van Aanleg (BPA) op te stellen.

De maatregelen die de overheid op het einde van de jaren vijftig nam om tot een meer evenwichtige spreiding van de werkgelegenheid en welvaart te komen hebben het ruimtelijk patroon via de aanleg van industrieterreinen en tal van andere infrastructuurwerken sterk beïnvloed. Zo voorziet de wet van 18 juli 1959 dat de gronden nodig voor de industriële uitbouw kunnen onteigend worden. De wet erkent de noodzaak dat men voor de industriële ontwikkeling snellere werkwijzen moet kunnen aanwenden dan diegene die mogelijk zijn in de bestaande wetgeving op de stedebouw en de ruimtelijke ordening.

Bij het onteigeningsbesluit wordt daartoe een plan gevoegd dat enkel de bestaande toestand en de grenzen van de zone aangeeft. Het koninklijk besluit wordt voorafgegaan door een openbaar onderzoek dat vijftien dagen duurt en uitgevoerd wordt door toedoen van de onteigenende macht.

II. Huidige situatie

Zoals reeds aangegeven werd de planning in België vòòr 1962 geregeld door de besluitwet van 2 december 1946. Deze wet was slechts van toepassing op bij KB aangeduide gemeenten. Pas door de wet van 29 maart 1962 beschikt België over een wettelijk instrumentarium voor de ruimtelijke ordening en de stedenbouw van het *hele* grondgebied. Deze wet, gewijzigd op 22 april 1970 en op 22 december 1970, heeft tot doel de ruimtelijke ordening van geheel het nationale grondgebied (zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt) en de ongeschonden bewaring van 's lands natuurschoon. Dit wil men nastreven door de opstelling van plannen van aanleg; de verplichting een bouwvergunning aan te vragen vooreer te bouwen; de verplichting een verkavelingsvergunning aan te vragen; de uitwerking van een of meer nationale bouwverordeningen en verkavelingsverordeningen aangevuld door gemeentelijke bouwverordeningen en verkavelingsverordeningen; het voorzien van burgerlijke en strafrechterlijke sancties op overtredingen van de wet.

Om de openheid van het planbeleid te waarborgen schrijft de wet een voorafgaandelijk openbaar onderzoek van de aanlegplannen en de instelling van adviescommissies op nationaal, regionaal en gemeentelijk vlak voor.

Een plan van aanleg wordt gezien als een beleidsstuk waarin de betrokken overheid haar visie over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied neerlegt. De verschillende aanlegplannen die wij — volgens wet — in België kennen bestaan uit een grafische voorstelling (een kaart) en verordeningen die voorschriften bevatten omtrent de bestemming van de bodem. Alle voorschriften van de aanlegplannen hebben dezelfde bindende kracht; dus ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet. Naast het eigenlijke bestemmingsplan kan een dergelijk aanlegplan nog volgende elementen bevatten:

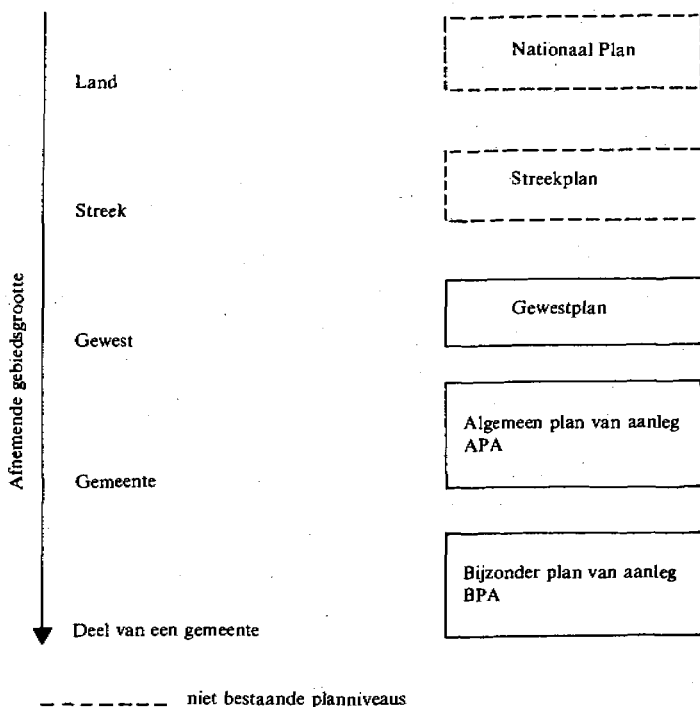
- een onteigeningsplan waarop de eventueel te onteigenen percelen zijn aangeduid;
- een her- of ruilverkavelingsplan dat de grenzen van de nieuwe kavels aanduidt.

Art. 1, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962 bepaalt dat via dergelijke plannen van aanleg de ruimtelijke ordening van het land, de streken, de gewesten en gemeenten wordt vastgesteld.

Van de conceptie van een nationaal plan, ingevoerd door de besluitwet van 2 december 1946, werd reeds afgezien door de ontwerpers van de wet van 29 maart 1962 (8). Daaruit zou men kunnen afleiden dat de streekplannen het hoogste planniveau uitmaken. Twintig jaar na het van kracht worden van voornoemde wet is echter nog steeds niet begonnen met het opmaken van streekplannen. De wet bepaalt immers niet wat men onder 'streek' dient te verstaan. Zij zegt enkel, in art. 6, dat na raadpleging van de Nationale Commissie voor Ruimtelijke Ordening de Koning hetzij van ambtswege, hetzij op voorstel van openbare of private regionale lichamen, de streken aanduidt waarvoor plannen van aanleg moeten worden gemaakt. Er werd tot hertoe geen aanvang gemaakt met het uitwerken van streekplannen. Gewestplannen zijn er wel. Op gemeentelijk niveau vindt de concretisering in belangrijke mate plaats in het algemeen plan van aanleg en de bijzondere plannen van aanleg. Art. 14 van de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening zegt in dit verband: "Elke gemeente van het koninkrijk neemt hetzij uit eigen beweging, hetzij binnen de haar door de Koning gestelde termijn, een APA en BPA's aan."

In de wet van 29 maart 1962 werd een duidelijke hiërarchie ingesteld tussen de diverse plannen van aanleg: het gewestplan moet zich richten naar het streekplan; het gemeentelijk algemeen plan van aanleg moet zich richten naar het gewestplan; het

Schema 1
Ruimtelijke hiërarchie van de plannen in het kader van de ruimtelijke ordening



gemeentelijk bijzonder plan van aanleg moet zich richten naar het algemeen plan van aanleg. Hoewel de wet aldus een duidelijke orde voor de uitvoering van de plannen voorschreef, werd meteen toch voorzien — omwille van de soepelheid — dat lagere plannen niet louter hogere plannen verduidelijken, maar tevens desgevallend ervan kunnen afwijken.

a. Het Nationaal Plan

Zoals hoger reeds aangegeven is het nationale niveau in de ruimtelijke ordening in België onbestaande. Een beleidsvisie, zoals bijvoorbeeld in Nederland tot uiting komt in nota's over de ruimtelijke ordening, bestaat hier niet. De spanningen tussen de twee taalgemeenschappen en het probleem zijn hier zeker niet vreemd aan. Toch moeten we vermelden dat de Nationale Commissie voor Ruimtelijke Ordening in 1972 besprekingen wijdde aan de methodiek, die voor de constructie van een nationaal plan voor ruimtelijke ordening nodig was. Zij maakte daartoe een vergelijking met de methodiek die voor de opmaak van het economisch en sociaal vijfjarenplan 1970-1975 werd gebruikt. In 1976 mondden al deze werkzaamheden uit in een opdracht aan verschillende universiteiten om het materiaal ter voorbereiding van een ruimtelijk

ordeningsplan inzake nationale infrastructuur te verzamelen. Eind december 1978 waren deze studies beëindigd en de besluiten bij de NKRO neergelegd.

b. Het streekplan

Het KB van 3 februari 1976 bepaalt de streken waarvoor in het Vlaamse Gewest (9) een streekplan dient opgemaakt te worden; het zijn Antwerpen, Limburg, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. Voor Wallonië daarentegen bepaalt het KB van 15 maart 1976 dat Wallonië als één streek moet beschouwd worden. Het KB van 21 maart 1976 duidt de 19 gemeenten aan van de Brusselse streek. Er zijn hier duidelijk verschillende opvattingen over dit planniveau werkzaam. Het kan niet worden ontkend dat de gelijkschakeling, in Vlaanderen, van de streken met de provincies — al is ze in de huidige context wellicht de enige die politiek haalbaar is — de bedoeling van de wetgever van 1962 miskent. De provincies zijn immers niet per se homogene delen vanuit demografisch, economisch en sociaal standpunt.

c. Het gewestplan

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het nationaal ruimtelijk beleid in België vooral zijn concretisering vindt in de gewestplannen. Vooraleer wat nader in te gaan op dit planniveau is het wezenlijk even stil te blijven staan bij het tijds kader waarin de gewestplannen tot stand gekomen zijn. De verplichting, die de Besluitwet van 1946 aan de gemeenten had opgelegd, om aanlegplannen op te maken bleek geen succes. Ook werd men in sterke mate geconfronteerd met een altijd maar verdergaande aftakeling van de bestaansruimte: verspreiding van de bebouwing, lintbebouwing, ongeordende industrialisatie, een niet aangepast wegenpatroon, aangetaste groenzones en sterk versnipperde landbouwgebieden waren daar de symptomen van. De overheid beschikte niet over een adequaat instrumentarium om die aftakeling te stoppen. Als antwoord op al die problemen besliste de toenmalige minister van openbare werken in één grote en gebundelde inspanning gewestplannen voor het hele land te laten opmaken.

De gewestplannen zijn nu het hoogste feitelijk planniveau. Zij werden ook voortdurend specifiek, waardoor zij in de plaats treden van de gemeentelijke aanlegplannen (ze laten er nog zeer weinig marges voor over). De gewestplannen beantwoorden op die wijze aan een diepe verzuchting: de plannen moesten immers bruikbaar zijn voor de alledaagse praktijk (= dienstig zijn bij de beoordeling van bouw aanvragen, verkavelingen, gemeentelijke plannen van aanleg, stedenbouwkundige attesten, grondaankoop voor sociale woningen ...) waarmee zowel de centrale overheid als de provinciale directies hadden af te rekenen en waarbij de nood aan een eenvormige gedragslijn zich steeds sterker deed voelen. De gewestplannen zijn qua vorm en inhoud bedoeld als een middel om de wildgroei en de wildbouween halt toe te roepen.

Overeenkomstig de attractiekernen die als resultaat van de richtplannen naar voor waren gekomen, werden 48 gewesten aangeduid waarbij het gewest per definitie een gebied zou moeten zijn dat bestaat uit gemeenten waarvan de kenmerken een gemeenschappelijke ordening wenselijk maken. Na raadpleging van de verschillende Bestendige Deputaties werden, in de periode 1964-1967, de ontwerpers aangeduid voor de verschillende gewestplannen. De ontwerpers zijn ofwel privé-groepen van stedenbouwkundigen-architecten, ofwel universitaire onderzoekscentra ofwel intercommunale verenigingen voor ruimtelijke ordening.

Het initiatief voor het opmaken van een gewestplan wordt door de nationale overheid genomen. Het is diezelfde nationale overheid die het plan wettelijk vastlegt, eerst bij

ministerieel besluit, later bij koninklijk besluit. Een gewestplan krijgt daardoor kracht van wet en kan alleen gewijzigd worden door een ander bij KB goedgekeurd gewestplan. De rechtszekerheid die hierdoor verkregen wordt is een belangrijk idee doorheen de verschillende typen aanlegplannen die wij kennen.

In Vlaanderen worden de gewestplannen versneld bij koninklijk besluit goedgekeurd terwijl een aantal Waalse gewestplannen in de fase van het ministerieel besluit blijven steken.

De uiteindelijke vorm en inhoud van de gewestplannen is een duidelijk gevolg van de dualiteit die in de gewestplannen verweven zit, namelijk dat naast de specifieke taak op het gewestelijk niveau ook indringend moest tussengekomen worden op lokaal niveau omdat de weinig gemeenten de verplichting om gemeentelijke plannen van aanleg op te maken positief beantwoord hadden.

Het gewestplan kan verder omschreven worden als een bodembestemmend plan dat op basis van een aantal vooruitberekeningen, vastlegt welke activiteiten op welke plaats mogen plaatsvinden. Het gewestplan laat in dit verband geen alternatieven of varianten voor de toekomst open. Het gewestplan is een louter passief plan en dus helemaal niet uitvoeringsgericht. Men vindt er dan ook geen enkele indicatie van programmatorisch of instrumentele aard; in die zin is het gewoon tijdloos. Aangezien in de ruimtelijke hiërarchie van de plannen het nationaal plan en het streekplan gewoon ontbreken, bestaat er geen integratiekader voor de verschillende plannen. Belangrijk is ook dat het ruimtelijk niveau van de gewestplannen niet overeenkomt met enig politiek niveau.

d. Gemeentelijke plannen van aanleg

Onder deze hoofding onderscheiden we het algemeen plan van aanleg (APA) dat het gehele grondgebied van de gemeente omvat en het bijzonder plan van aanleg (BPA) dat een gedeelte van dit grondgebied omvat. In grote lijnen kan de karakterisering die we van de gewestplannen gegeven hebben ook doorgetrokken worden naar de gemeentelijke aanlegplannen. De detaillering van de gewestplannen van de ene kant en het stroeve, tijdrovende en niet uitvoeringsgerichte karakter van APA en BPA van de andere kant verklaren grotendeels het beperkte gevolg dat gegeven werd aan de in de wet ingeschreven verplichting om in de gemeenten dergelijke plannen op te maken. Heel wat BPA's worden in de praktijk opgemaakt om te kunnen genieten van de overheidstussenkomsten die geregeld zijn in het Regentsbesluit van 2 juli 1949.

Verder kan men een schema vinden waarin een algemeen overzicht over het officiële planningssysteem in België is opgenomen. Wie het politieke en het sociaal-economisch opdeling van het land daarnaast legt, merkt al gauw dat deze drie systemen niet samenvallen, wat noodzakelijkerwijze tot moeilijkheden aanleiding geeft bij de onderlinge afstemming.

Door de wet op de gewestvorming is België in drie (politieke) gewesten verdeeld: Wallonië, Vlaanderen en Brussel. De in dit kader opgerichte gewestraden zijn bevoegd voor ruimtelijke ordening en stedenbouw met inbegrip van grondbeleid, ruilverkaveling, stadsvernieuwing, huisvesting ... Dit heeft geleid tot een eigen beleid in elk van de drie gewesten.

Noten

- (1) Deze dienden als basis voor de aflevering van bouw- en verbouwingsvergunningen door het college van burgemeester en schepenen.
- (2) M. SMETS, *De ontwikkeling van de tuinwijkgedachte in België*, Brussel, 1977, 102; J. ZWAENEPOEL, 'De wetgeving inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening', in *Beginnelsen van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw*, Brussel, z.d., 26.
- (3) Door de wet van 27 juni 1956 wordt deze benaming veranderd in Nationale Maatschappij voor Huisvesting (NMH).
- (4) Bij wet van 22 juli 1970 werd de benaming Nationale Maatschappij voor Kleine Landeigendom gewijzigd in Nationale Landmaatschappij.
- (5) L.P. SUETENS, *De nieuwe wetgeving op de ruimtelijke ordening*, Antwerpen, 1972, 11.
- (6) Terwijl de Wet De Taeye vanuit de hoek van de christen-democratie kwam, werd de wet Brunfaut aangebracht en verdedigd door de socialisten. F. Brunfaut voorspelde dat het privé-initiatief het land tot een chaos zou transformeren. Met het argument dat een groot aantal arbeiders niet in staat zou zijn de inspanning op te brengen, die ondanks het premiestelsel nog gevegd werd, verdedigde hij als alternatief een beleid vergelijkbaar met hetgene dat op hetzelfde moment in Nederland werd uitgewerkt, een vorm van rationele stedenbouwkundige planning waarvan de uitvoering in hoofdzaak aan deskundige bouwmaatschappijen zou toevertrouwd worden.
- (7) De wet van 1 augustus 1978 tot aanvulling van de Huisvestingscode met bijzondere bepalingen voor het Vlaamse gewest wijzigt dit aantal tot 15 bij sanering, verbetering of aanpassing van woningen waarvan de infrastructuur onbestaande of onvoldoende is. Bij nieuwbouw tot 15 in gemeenten met minder dan 10 000 inwoners en tot 10 ongeacht de bevolking van de gemeente wanneer het gaat om de afwerking of de uitbouw van een bestaande woonkern.
- (8) In art. 1 wordt het nationale niveau nog vermeld. In de verdere artikelen van de wet, waarin de procedure voor het opstellen van de verschillende plannen wordt aangegeven, wordt nergens meer van een nationaal plan melding gemaakt.
- (9) Gewest slaat hier op een politieke indeling. België is verdeeld in drie gewesten: Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Dit mag niet verward worden met de benaming gewest in de ruimtelijke hiërarchie, daar handelt het dan duidelijk om een onderdeel van een ruimtelijk-regionale indeling.