

De lange aanloop naar deWet

Peter Janssens ruimtelijk planner

Het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening kwam tot stand als een lange processie van Echternach: 3 stappen voorwaarts en 2 achterwaarts.

Het koninkrijk België ontstond in 1830, maar het zou nog vele jaren duren voor de overheid zich over de ruimtelijke planning van het land ging buigen. De eerste wet ter zake (1 februari 1844) gaf de gemeenten de bevoegdheid om wegenplannen op te stellen. In 1858 werden de zogeheten 'Onteiningswetten' goedgekeurd en de wet van 1867 voorzorg voor het eerst in aanlegplannen – die moesten helpen de stedelijke sloppenbuurten te saneren. De Huisvestingwet van 1889 stimuleerde de individuele sociale woningbouw buiten de grote agglomeraties.

Bij het begin van Wereldoorlog I groeide er internationaal protest tegen de vernieling van het (wereldwijd bekende) Belgische historisch patrimonium. Al in 1915 organiseerden de 'Union Internationale des Villes' en de 'International Garden Cities and Town Planning Association' in Londen een conferentie over de wederopbouw van ons land. Voorzitter is de (uitgeweken) Belgische katholieke minister van Openbare Werken Joris Helleputte, tevens een invloedrijk architect. Geïnspireerd door de Engelse 'Town Planning Act' (1909) en de Nederlandse 'Woningwet' (1901) stelde de conferentie voor de toekenning van overheidssubsidies voor de wederopbouw en uitbreiding van steden afhankelijk te maken van een degelijk *aanlegplan*, goed te keuren door de 'Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen'.

De Belgische regering ging daarop in en vanuit Le Havre vaardigde ze de 'Besluitwet van 25 augustus 1915' uit. Zwaar geteisterde gemeenten met aanzienlijke verwoestingen moesten voortaan *algemene aanlegplannen* opstellen - met daarin de rooilijnen, de bestaande toestand en de gewenste bestemmingswijzigingen (industrie, bewoning, park ...). De 'Bijzondere Commissie voor Monumenten en Landschappen' diende de plannen goed te keuren en leverde zo de basis voor (her)bouwvergunningen.

Verscheidene modernisten leverden hun bijdrage aan dit debat. Louis Van der Swaelmen ontwierp in zijn 'Préliminaires d'Art Civique' (1916) een vrij omvattende organisatiestructuur voor de ruimtelijke planning in België, met onder meer gemeentelijke uitbreidings- en verbeterplannen die beantwoorden aan voorschriften op nationaal, streek en gemeentelijk; algemene richtlijnen in verband met hygiëne,

openbare veiligheid en esthetica; de oprichting van een 'Hoge Raad voor Stedebouw' en van inspectiediensten op regionaal en gemeentelijk niveau. Raphaël Verwilghen pleitte in 1919 voor regionale *aanlegplannen* - vooral voor gebieden in ontwikkeling (zoals het Kempense kolenbekken).

Van de planmatige aanpak van de wederopbouw (zoals voorzien in de Besluitwet van 25 augustus 1915) kwam in de praktijk echter niet veel terecht. Het ontbrak de overheid aan goede plannen en technische kennis. Bovendien drong de 'nieuwe' mentaliteit nauwelijks door tot bij de gemeentebesturen.

Na de oorlog kwam de wederopbouw snel op gang. De nationale overheid probeerde de planmatige aanpak alsnog te redden met de 'Wet van 8 april 1919 op de aanneming van de gemeenten'. Hoge 'koninklijke commissarissen' met ruime bevoegdheden en een betere technische kennis moesten de plannen van de gemeenten opstellen of goedkeuren, en het rijk nam de kosten voor de wederopbouw van de gemeenten op zich. De wetten van 1915 en 1919 hadden in de praktijk weinig effect, vooral wegens het ontbreken van de nodige deskundigheid. Slechts één plan, dat van de gemeente Aarschot, werd officieel goedgekeurd.

Het probleem van de wederopbouw bleef echter acuut en de 'Wet van 10 mei 1919' gooide het dan ook over een andere boeg: *individuele* schadegevallen werden met overheidsgeld geregeld - zonder algemeen plan van aanleg. Deze wet betekende een terugkeer naar de vooroorlogse werkwijze: pand per pand en zonder planning.

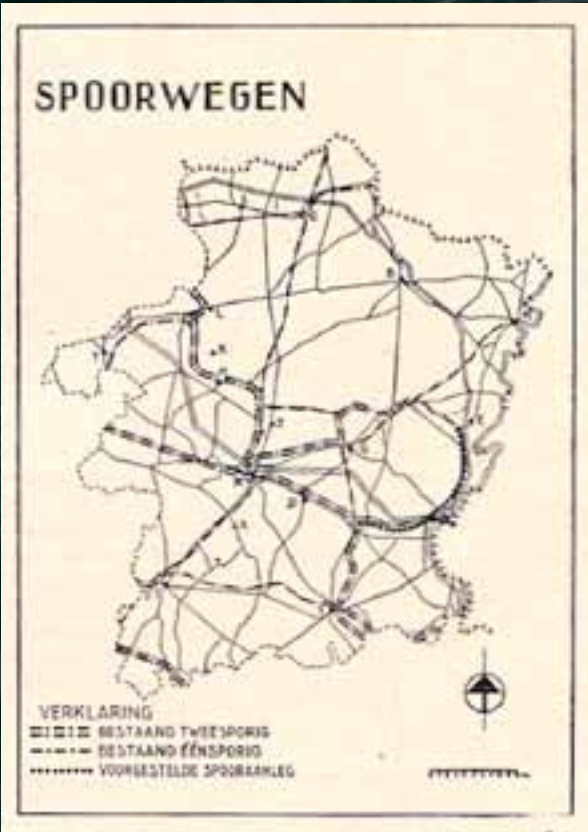
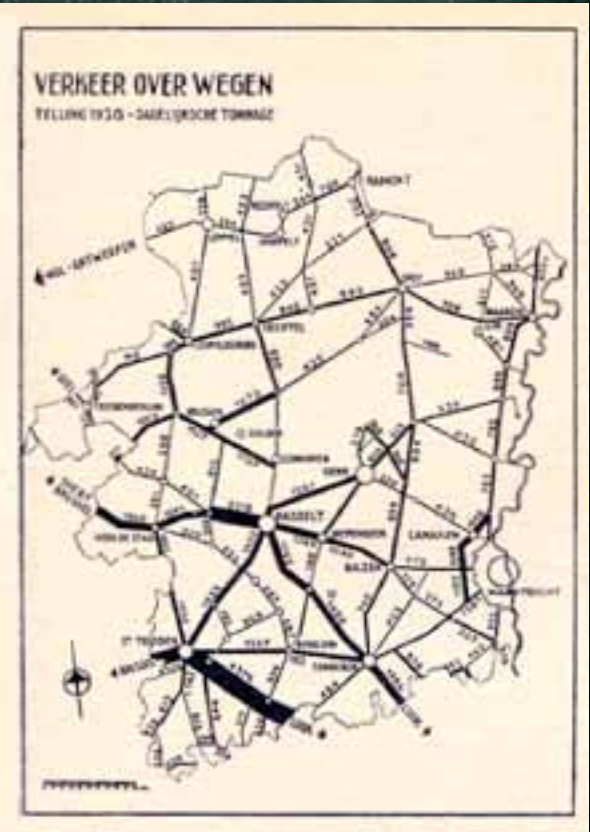
Jaren 1920

Na de Eerste Wereldoorlog verschoof de aandacht van de stedenbouwkundigen naar de problematische groei van de *grote agglomeraties* en naar de *volkshuisvesting*. In 1920 vond het wederopbouwcongres van de 'Union des Villes' plaats, waar werd gepleit voor een wet op de uitbreiding van de steden (naar het model van de Nederlandse 'Woningwet' en de Britse 'Town Planning Act'). Voor Louis Van →

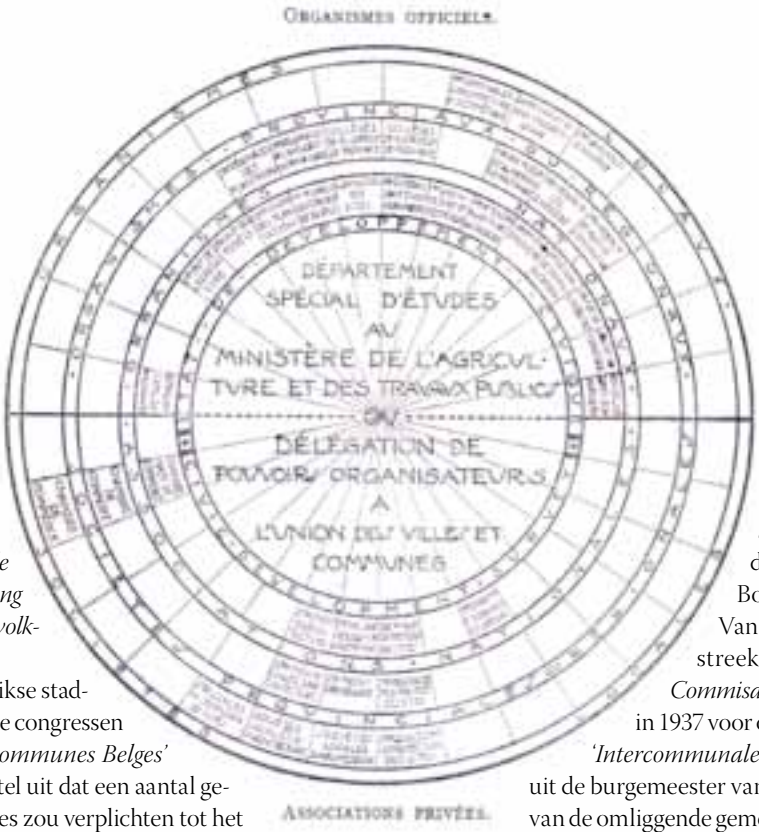


Louis Van der Swaelmen ontwierp in zijn 'Préliminaires d'Art Civique' (1916) een vrij omvattende organisatiestructuur voor de ruimtelijke planning in België, met onder meer de oprichting van een 'Hoge Raad voor Stedebouw' en van inspectiediensten op regionaal en gemeentelijk niveau.

De Belgische regering vaardigde vanuit Le Havre de 'Besluitwet van 25 augustus 1915' uit. Zwaar geteisterde gemeenten met aanzienlijke verwoestingen moesten voortaan *algemene aanlegplannen* opstellen.



Van de planmatige aanpak van de wederopbouw (zoals voorzien in de Besluitwet van 25 augustus 1915) kwam in de praktijk echter niet veel terecht.



der Swaelmen ging het daarbij vooral om het bepalen van 'de geschikte plaats voor de vestiging van wijken en complexen voor volkswoningbouw'.

Aansluitend werkte de Luikse stad-
singenieur Pol De Bruyne op de congressen
van de '*Union des Villes et Communes Belges*'
(1924 en 1925) een wetsvoorstel uit dat een aantal ge-
meenten in grote agglomeraties zou verplichten tot het
opmaken van aanlegplannen. De Bestendige Deputatie
zou adviseren, de '*Hogere Commissie voor de Urbanisatie*' goedkeu-
ren. Pas in 1932 diende de voorzitter van de '*Belgische Vereniging voor*
Steden en Gemeenten' (de socialistische senator Emile Vinck) het
voorstel in bij de Senaat - waar het meteen strandde.

In 1919 werd de *Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken* (NMGWW) opgericht. Aanvankelijk probeerde die de acute woningnood aan te pakken met de realisatie van tuinvijken. Modernistische stedenbouwkundigen (onder wie Raphaël Verwiltghen en Louis Van der Swaelmen) pleitten voor een planmatige spreiding van die tuinvijken: een ring van tuinvijken rond Brussel, een lijnstad in de Gentse kanaalzone (te beginnen met de nog bestaande tuinvijk 'Klein Rusland' in Zelzate). Tuinvijken kregen echter vrij snel de naam 'socialistische bolwerken' te zijn. En dat zinde de NMGWW niet. Vanaf 1922 bemoeilijkte ze het werk van de woningbouwverenigingen en voerde ze een premiestelsel in dat gericht was op individuele aankoop. Daarmee ging een mooie kans verloren om - via volkshuisvesting - in stedelijke agglomeraties aan regionale planning te doen.

Jaren 1930

De grote agglomeraties dijen steeds verder uit en een aantal modernistische stedenbouwkundigen (Bourgeois, Brunfaut...) pleitten voor een autoritair en centralistisch gezag op het niveau van de agglomeraties - om zo de gemeentelijke versnippering te overstijgen.

De verstrakking van de plangedachte in de stedenbouw liep aldus parallel met de opkomst van de planmatige organisatie van de economie, zoals vormgegeven in het *'Plan van de Arbeid'* van de socialist Hendrik De Man (1933, geïnspireerd door John Maynard Keynes en William Beveridge).

In 1936 richtte De Man (ondertussen minister van Openbare Werken in de regering Paul Van Zeeland) de *Commissie van Advies*

inzake Urbanisme' op, met stedenbouwkundigen zoals Victor Bourgeois, Victor Horta en Henri Van De Velde, die de regering rechtstreeks konden adviseren. *Koninklijke Commisaris* Georges baron Holvoet stelde in 1937 voor om in de grote agglomeraties een *communale Raad* op te richten, bestaande voornamelijk uit leden van de gemeenteraad van de kernstad en afgevaardigden van de andere gemeenten. Die raad zou onder meer verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening.

De 'Commissie van Advies inzake Urbanisme' ging in 1937 op in het 'Studiecentrum voor Hervorming van de Staat', onder leiding van baron Houtart, de provinciegouverneur van Brabant. Dat centrum stelde in opdracht van Minister van Openbare Werken Joseph Merlot een wetsontwerp op dat in drie *planniveaus* voorzag: *algemene* voorschriften (voor het hele grondgebied of een deel ervan), *regionale* inrichtingsplannen en *gemeentelijke* uitbreidingsplannen. Minister Merlot wilde het wetsontwerp indienen, maar de Duitse inval (10 mei 1940) en de daaropvolgende bezetting van België beslisten daar anders over.

Tweede Wereldoorlog

Op 12 september 1940, nauwelijks vier maanden na de Duitse inval, vaardigden de Secretarissen-Generaal een *Besluit uit 'betreffende de urbanisatie van bepaalde gemeenten met het oog op 's lands wederopbouw'*. Dat besluit bouwde deels voort op het voorstel van het Studeicentrum van 1939, maar de bevoegdheden werden veel sterker gecentraliseerd – met name bij het pas opgerichte '*Commissariaat-Generaal voor de Wederopbouw*'.

Charles Verwiltghen werd Commissaris-Generaal. Zijn broer, de stedenbouwkundige Raphaël Verwiltghen, ging de dienst 'Wederopbouw' leiden. Die dienst bestond uit vier secties: de sectie '*planologie*' voor de opmaak van een nationaal plan (onder leiding van René Soetewey), de sectie '*urbanisatie*' voor de controle op de lokale en regionale administraties, de sectie '*architectuur*' voor de architecturale aspecten (onder leiding van Henri Van de Velde) en de sectie '*archeologie*' voor de restauratie van monumenten. Provinciale en regionale commissarissen adviseerden het Commissariaat-Generaal in materies betreffende lokale en bovenlokale plannen.

Tijdens de oorlog centraliseerde het Commissariaat-Generaal nagenoeg volledig de planmatige aanpak van de ruimtelijke ordening



De Belgische regering vaardigde vanuit Le Havre de ‘Besluitwet van 25 augustus 1915’ uit. Zwaar geteisterde gemeenten met aanzienlijke verwoestingen moesten voortaan *algemene aanlegplannen* opstellen.

in België. Op nationaal niveau werden zeer concrete plannen uitgetekend, zoals een nationaal autosnelwegenplan (zie figuur), en een plan voor water- en spoorwegen. Het land werd ingedeeld in *streekplangebieden* (zie figuur) en er kwamen *regionale* streekplannen. Het Commissariaat-Generaal werkte ook *gemeentelijke* aanlegplannen uit en verleende zelfs bouwvergunningen aan particulieren - normaal een gemeentelijke bevoegdheid. Het Commissariaat-Generaal wakte graag de indruk een autonome Belgische burgerlijke administratie te zijn, maar achter de schermen was de invloed van de Duitse bezetter wel degelijk doorslaggevend.

De naoorlogse, communistische minister van Openbare Werken Jean Borremans vond dat het Commissariaat-Generaal zeer autoritair en anti-democratisch optrad, Enerzijds is dat niet eens zo verwonderlijk: een aantal leidinggevende figuren van toen waren modernistische stedenbouwkundigen, en die hadden al vóór de oorlog gepleit voor een strakkere planning. Door een centralistisch beleid wilden zij een nieuwe mislukking van de ruimtelijke ordening (zoals na de Eerste Wereldoorlog) vermijden. Anderzijds dient wel vermeld te worden dat sleutelfiguren zoals Charles Verwilghen en Henri Van de Velde zich nog tijdens de bezetting terugtrokken uit het beleid – teleurgesteld als ze waren door de steeds grotere greep van de Duitse bezetter op hun werkzaamheden.

Zuivering en leegte

Na de oorlog werd het Commissariaat-Generaal opgedoekt en werden de ambtenaren ervan grotendeels ‘weggezuiverd’. De figuren die sinds de jaren 1930 toonaangevend waren geweest voor de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening, verdwenen van het toneel en inhoudelijk ontstond een grote leegte.

In oktober 1946 diende minister van Openbare Werken Borremans (regering Camille Huysmans) een verstrekkend wetsontwerp in: bij elke nieuwe bestuursperiode moest de regering een *nationaal plan* indienen, gericht op de aanpak van sociale, politieke en economische vraagstukken. In dat kader moeten alle gemeenten eigen *aanlegplannen* opstellen en – in onderling overleg - *gewestelijke* (bovenlokale) plannen. De Bestendige Deputaties kregen opnieuw een adviserende rol, de uiteindelijke goedkeuring was de bevoegdheid van het in 1945 opgerichte centraal ‘Bestuur van de Stedebouw’. Het kwam echter niet tot een stemming in het parlement omdat de positie van de communisten op korte tijd fel verzwakt was. Een tweede

‘zuivering’ volgde - ditmaal waren de plangerichte voorstellen van de linkerzijde het slachtoffer.

Met de ‘Besluitwet van 2 december 1946’ werd de geldigheidsduur van het *Besluit van Secretarissen-Generaal* (12 september 1940) nogmaals verlengd, in afwachting van een nieuw voorstel. Het ‘Bestuur van de Stedebouw’ interpreteerde die Besluitwet voortaan echter zeer ruim en slaagde erin steeds meer gemeenten bij de uitvoering ervan te betrekken (in 1960 had de Besluitwet rechtsgevolgen in 1891 van de 2663 gemeenten, voor 186 gemeenten is dan het *algemeen* plan van aanleg goedgekeurd, voor om en bij de 400 gemeenten is dat een *bijzonder* plan van aanleg).

Tegen deze achtergrond woedde de strijd tussen de *planmatige* en de *individuele* volkshuisvesting voort. De wet ‘De Taeye’ (1948) koos voor de tweede aanpak en voorzag in een individueel premiestelsel – dat, bij gebrek aan een gecoördineerd beleid, tot ongebreidelde bouwdrift leidde. De wet ‘Brunfaut’ (1949) stimuleerde dan weer groepswooningbouw en planmatige stedenbouwkundige projecten. Het reële effect van de wet ‘De Taeye’ was echter vele keren groter.

De jaren 1950

Stilaan groeide, ook bij de centrumpartijen, het besef dat een nieuwe regeling echt noodzakelijk was. Op 17 juli 1952 diende volksvertegenwoordiger Renaat Van Elslande (CVP, voorganger CD&V) een wetsvoorstel in dat onder meer voorzag in een *nationaal* plan, een *streekplan* en een *gewestelijk* plan. Het *nationaal* plan was ‘voorlopig’ en werd pas ‘definitief’ na aanpassing aan de *streekplannen* en advies van de ‘Raad voor het Nationaal Plan’. Daarin zetelden de ministers van Openbare Werken, Onderwijs, Verkeer, Landbouw, en Economische Zaken, en belangenorganisaties als de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken (NMWW), de Nationale maatschappij van Kleine Landeigendom (NMKL) en de Bond van Grote en Jonge Gezinnen. Ook nu kwam het niet tot een parlementaire stemming - ondanks het voorlopig karakter van de Besluitwet (02 december 1946) en het feit dat de partij van de indieneer, de CVP, over de absolute meerderheid in het parlement beschikte.

Het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger Vinck jr. (29 januari 1954) was eenzelfde lot beschoren. In dat voorstel kreeg het nationaal plan de vorm van een ‘*ationale memorie van de stedebouw*’, die driejaarlijks zou worden herzien. De ruimtelijke ordening in de grote agglomeraties zou door een Gewestelijke Raad worden georganseerd, de gebieden erbuiten door een Raad voor Provinciale Streken.

Intussen bereidde het nog steeds actieve ‘Bestuur van Stedebouw’

‘Een planmatige benadering lukt niet bij polarisering’

de indeling van het land in *planologische streekgebieden* voor. Dat gebeurde op basis van criteria zoals fysische aardrijkskunde, samenstelling van de bevolking, aantal werkenden, werklozen en pendelaars, industriële specialisatie, evolutie van het aantal woningen... Diverse studiegroepen kregen opdracht om surveys en ontwerpen van streekplannen voor te bereiden.

Op weg naar de wet

Op 28 april 1955 diende Renaat Van Elslande een nieuw wetsvoorstel in. Hij stelde voor een gemengde commissie op te richten, bestaande uit vijf kamerleden, vijf senatoren en een aantal hogere ambtenaren. Die commissie moest een omvattende wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening voorbereiden en telde vier ‘afdelingen’: *ruimtelijke ordening*, *bouwpolitie*, *onteigening ‘ten algemenen nutte’* en *herverkaveling*.

Bijna twee jaar later (*koninklijk besluit 15 januari 1957*) werd die commissie door de liberale minister van Openbare Werken Omer Van Audenhove ook daadwerkelijk opgericht. Ze bestaat uit parlementsleden van de drie traditionele politieke families (katholieken, liberalen, socialisten), een aantal hoge ambtenaren uit de betrokken departementen en vertegenwoordigers van andere ministers. Voorzitter was de Leuvense socialist Alfons Vranckx, lid van de Raad van State en later verscheidene keren minister. Met dit initiatief werd voor het eerst geïnvesteerd in het creëren van een breed politiek en maatschappelijk draagvlak – dat is vrij opmerkelijk in een periode van intensieve ideologische strijd.

De regering formuleerde een aantal leidende beginselen, onder meer betreffende de soepelheid van de plannen van aanleg, de taakverdeling tussen gemeenten en nationale overheid, en de erfdiensbaarheid voor openbaar nut. De commissie benadrukte de rol van de *streekplannen* – die vormden de basis voor het *nationaal plan* en werkten eveneens door in de *gewestplannen* en de *gemeentelijke plannen*. De commissie stelde ook de oprichting voor van een adviesorgaan, de ‘*Nationale Commissie van de Ruimtelijke Ordening*’.

Het wetsontwerp, eerst ingediend door minister Vanaudenhove en later overgenomen door minister Merlot, werd op 22 maart 1962 in de Kamer met een overweldigende meerderheid goedgekeurd (148 voor; 7 tegen en 7 onthoudingen) en op 29 maart 1962 in het Staatsblad gepubliceerd. En zo verwierf België voor het eerst in zijn geschiedenis een wettelijk instrument waarbij de ruimtelijke ordening voor het hele grondgebied wordt geregeld.



Tijdens de Tweede Wereldoorlog centraliseerde het Commissariaat-Generaal nagenoeg volledig de planmatige aanpak van de ruimtelijke ordening in België. Het land werd ingedeeld in streekplangebieden en er kwamen regionale streekplannen.

Enkele observaties

1. In de loop van de geschiedenis werd het actieterrein van de wetgevende initiatieven stelselmatig verruimd: eerst ging het alleen om stedelijke sloppenbuurten, dan om door de oorlog verwoeste gebieden, vervolgens om de agglomeraties, de nationale economische infrastructuur en tenslotte (met de wet van 29 maart 1962) het gehele grondgebied.
2. Het beleid en de instrumenten voor ruimtelijke ordening kwamen tot stand als een lange processie van Echternach: 3 stappen voorwaarts en 2 achterwaarts. Initiatieven die planning wilden stimuleren (wetsvoorstellen, huisvestingsacties...) waren telkens weer een antwoord op een acuut maatschappelijk probleem: de sloppenbuurten, de wederopbouw, de dringende woningnood, de wildgroei van de agglomeraties, de economische crisis van de jaren 1930, de dwingende behoefte aan planning vanaf de jaren 1950... Maar tegenover die tendens tot plannen is er telkens ook sprake van een tegenbeweging die de problemen op ad-hocbasis wil oplossen, met individuele premies (los van overkoepelende samenhang), pandsgewijs herstel (zonder planmatige sturing). De planmatige aanpak moet keer op keer zijn meerwaarde bewijzen ten opzichte van de individuele aanpak. Zwakke punten blijven echter: een veel kleiner draagvlak, te weinig kennis of kunde bij wie de plannen moet realiseren, de traagheid van het proces... Ruimtelijke planners moeten zich daar goed van bewust zijn en zich op die obstakels voorbereiden.
3. Een planmatige benadering lukt niet bij polarisering, ze heeft alleen kans op slagen als ze breed gedragen wordt. De wet van 1962 kon alleen tot stand komen door een compromis over ideologische en politieke grenzen heen.
4. Als de ruimtelijke planning onder druk komt te staan, heeft de overheid altijd de neiging om centralistisch te reageren - zoals bleek bij de wederopbouw na de twee wereldoorlogen. Dat centralisme kan afglijden naar autoritaire planning, waardoor het draagvlak verkleint en uiteindelijk de planmatige aanpak zelf verdwijnt...