

De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie

door Evert LAGROU,

Docent Sint-Lukas Hoger Architectuurinstituut, Brussel.

★

Inleiding.

Het is opgefallen hoe weinig wetenschappelijke informatie over de ruimtelijke ordening in België bestaat. Binnen de politiek is het ruimtelijk beeld immers weinig relevant. Volgens art. 5 van de stedenbouwwet legt de minister « elk jaar in de wetgevende kamers een verslag ter tafel over de stand en de vooruitzichten van de ruimtelijke ordening ». Dit gebeurt niet en de minister wordt trouwens ook niet gevraagd dit wetsartikel toe te passen. Ook het Bestuur van de Stedenbouw stelt weinig gegevens ter beschikking « omwille van het surplus aan werk ». Via parlementaire vragen beschikt men wel over wat informatie die echter erg fragmentair blijft.

I. Maatschappelijke achtergronden.

1. De gemeente heeft als beleidsinstantie in het algemeen in België steeds beperkte verantwoordelijkheid. De ruimtelijke ordening is een onderdeel van een globaal beleid dat eveneens gekenmerkt is door de sterke centralisatie die België dat in bestuurlijke uitbouw Frankrijk als model heeft, kenmerkt. De ruimtelijke ordening kan uit deze globale beleidscontext niet gelicht worden. Het was dan ook niet te verwachten dat de fusies hierin een verandering zouden kunnen brengen. Bij de regionalisering is de centralisatie doorgedaan maar dan op het vlak van het gewest.

2. De economische crisis die na de fusie-operatie doorbrak heeft ook voor het ruimtelijk beleid nadelig gewerkt. De voorgedijoverheid, die zelf

met begrotingsmoeilijkheden kampt, schreeft de gemeentelijke initiatieven terug zoals blijkt uit bijgaande tabel.

TABEL

Evolutie van de dotaties volgens de wet van 1964 voorzien, de reële dotaties en de reële uitgaven (1972 = 100)

Jaar	Dotatie		Uitgaven
	Wet 1964	Reële	
1972	100	100	100
1973	115,1	111,7	114,7
1974	132,8	126,5	129,4
1975	164,3	151,8	157,2
1976	207,4	184,7	180,7
1977	268,5	224,0	209,6
1978	393,5	254,5	234,4
1979	345,8	262,3	247,7
1980	395	262,6	266,7
1981	431,4	282,5	—

Bron : eigen bewerking op gegevens van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Het privé-initiatief wordt in de periode van economische crisis daarentegen aangemoedigd — o.a. via de « relance van de bouw ». Het stimuleren van de privé-vastgoedsector leidt tot het versoepelen van het vergunningsbeleid en dus tot het afzwakken van duidelijke planopties. De studie van de recent bij koninklijk besluit goedgekeurde gewestplannen illustreert dit duidelijk. De voorontwerpen werden opgesteld door studiegroepen en vooral geïnspireerd door een wetenschappelijke bekommernis ; de ontwerpen door de administratie en vooral geïnspireerd door een bekommernis van rechtszekerheid ; de koninklijke besluiten door de politieke kabinetten vooral geïnspireerd door de lobby van de vastgoedsector. De kansen van de bouwmarkt en de vastgoed worden er in gemaximaliseerd.

3. *De participatiegolf* — rond 1968 ontstaan — heeft een belangrijk milieubewustzijn bij de bevolking gewekt. Wat evenwel hiervan de weerslag in de fusieverkiezingen van oktober 1976 geweest is kan door het ontbreken van voldoende materiaal eveneens moeilijk gemeten worden (1). Momenteel kan het volstaan te wijzen op de a-politieke opstelling van veel actie- en buurtcomité's. Dit contrasteert trouwens sterk met de politisering van de gemeenteraden die na de fusies sterk aanleunen bij de nationale partijen.

(1) Zie de artikels van W. DEWACHTER en H. WUYTS in dit nummer.

II. Recente wettelijke aanpassingen.

In de jaren zeventig zijn enkele belangrijke wetswijzigingen aan het instrumentarium aangebracht die de positie van de gemeenten in het ruimtelijk beleid belangrijk hebben beïnvloed. Hieronder volgen alleen de meest markante resultaten terzake.

1. De stedenbouwwet (1962-1970) (2).

De stedenbouwwet van 1962 is op een bedroevende wijze door de gemeentebesturen toegepast. De algemene plannen van aanleg (APA's) kwamen niet van de grond : art. 14 werd niet toegepast. Er werden ook geen gemeenschappelijke plannen van aanleg opgesteld zoals in de wet mogelijk. Er werd ook geen aanvraag gedaan om de schikkingen van het gewestplan als gemeentelijk aanlegplan te laten fungeren (3).

Ook de verkavelingen en de bijzondere plannen van aanleg (BPA's) werden vooral gebruikt als een middel om de vastgoedvalorisatie vast te leggen. De gemeenten hadden hierbij de taak deze in te passen binnen een globaal ruimtelijk model van de gemeente. Dit is niet gebeurd. De provincie was hierbij via de beroepsprocedure trouwens dikwijls een schuldige medeplichtige.

Vanaf 1966 werd door de Minister van Openbare Werken vooropgesteld dat deels door het uitblijven van gemeentelijke initiatieven de gewestplannen de algemene plannen van aanleg zouden vervangen (4). Dit is dan ook doorgedrukt en in de wetswijzigingen van 1970 en in de planpraktijk achteraf. Bij de uitwerking van de gewestplannen vanaf 1964-65 werd aan de studiebureaus voor ruimtelijke ordening, die hiermede belast waren, evenwel uitdrukkelijk gevraagd zoveel mogelijk de gemeentebesturen voor de gedachte van de gewestplannen te winnen en op hun eisen zoveel mogelijk in te gaan.

De belangrijkste wetsaanpassingen vanuit het standpunt van de gemeentebesturen hebben een beleidsimpact op de ruimtelijke ordening sterk afgezwakt.

(2) Stedenbouwwet 29 maart 1962 met als belangrijkste wijzigingen die in dit kader relevant zijn : wetten van 22 december 1970, 10 augustus 1978 en 28 juni 1978.

(3) Art. 14 bepaalt dat elke gemeente een algemeen plan en bijzondere plannen opstelt.

(4) Uit verschillende parlementaire vragen blijkt de voorrang die de minister aan de gewestplannen wil geven boven de gemeentelijke plannen (o.m. vraag nr 61, 10 februari 1970).

- In 1970 werd de voorrang van het gewestplan op de gemeentelijke aanlegplannen vooropgesteld (5) ;
- de gemachtigde ambtenaar — rijksambtenaar — krijgt afwijkingsmogelijkheden ten opzichte van de BPA's ;
- de algemene verordeningen krijgen voorrang op de gemeentelijke verordeningen ;
- de verkavelingen worden gebonden aan een termijn waarna zij vervallen kunnen verklaard worden ;
- het beroep dat vroeger in laatste instantie bij de bestendige deputatie lag, werd met een stap verlengd : in laatste instantie kan de minister toch beslissen ;
- de inventaris van de percelen van bouwgronden moeten door de gemeenten worden opgesteld (6) ;
- een reeks van maatregelen van openbaarheid werden ingelast tevens door de gemeente te organiseren (7).

Heel wat van deze maatregelen hebben voor de gemeente een bijkomende administratieve belasting voor gevolg zonder dat hiermee ook een bevoegdheidsuitbreiding gepaard gaat.

In 1971 ontnemt de wet op de instelling van de federaties en agglomeraties van gemeenten de bevoegdheid van het APA en de bouwverordening (8). Hoewel de federaties na de fusies werden afgebouwd, is het typisch dat de bevoegdheid — die thans trouwens nog door de Brusselse agglomeratie wordt uitgeoefend — specifiek betrekking had op het ruimtelijk beleid. Buiten de vraag over het wenselijke van het inschakelen van een tussenniveau tussen de gemeente en de provincie, is het typisch hoe juist deze bevoegdheid van ruimtelijke ordening aan de gemeente ontnomen werd. Te Brussel waar de agglomeratie nog operationeel is en de gemeentelijke APA's effectief worden uitgewerkt, geeft dit tussenniveau heel wat moeilijkheden vooral wanneer de bestuursmeerderheid van de gemeente verschilt van die van de agglomeratie.

Pro memorie weze eraan herinnerd dat de wet op de samenvoeging van gemeenten van 17 september 1975 dateert.

(5) Art. 2 § 2 van de stedenbouwwet werd op 22 december 1970 aangepast waarbij zelfs een bij ministerieel besluit voorlopig vastgesteld gewestplan de vroeger (bij koninklijk besluit) vastgestelde plannen van aanleg schrapt.

(6) Art. 63, § 2, voorziet in de verplichting voor de gemeenten om een « inventaris bij (te houden) voor alle percelen op hun grondgebied waarvoor een niet-vervallen verkavelingsvergunning bestaat en waarvoor nog niet is gebouwd »... (wet 28 juni 1978).

(7) Inlichtingen te verstrekken door openbare besturen bij wet van 10 augustus 1978 als aanvulling op de stedenbouwwet van 1962.

(8) Wet ter oprichting van Agglomeraties en Federaties van 26 juli 1971.

Het uithollingseffect ten aanzien van de gemeentelijke verantwoordelijkheid verschilt evenwel sterk naargelang van de gewesten. De uitvoeringsbesluiten en specifieke wetten stippelen voor Vlaanderen een sterk gecentraliseerd en voor Wallonië en Brussel een meer gedecentraliseerd beleid uit. De koninklijke besluiten van stadsvernieuwing voor Brussel en Wallonië voorzien in een gemeentelijke toelage van 75 % uitsluitend voor de gemeentebesturen; voor Vlaanderen 25 % en eveneens een mogelijkheid van subsidiëring voor particulieren (9). Voor het gewest Brussel is een « overlegprocedure » uitgewerkt door verschillende besluiten (10). Bij deze procedure die weliswaar in niet-gefusioneerde gemeenten werd ingesteld, neemt de gemeente een centrale positie in. Alle afwijkingen of specifieke interpretaties voor het gewestplan moeten aan een overlegcommissie worden voorgelegd waarin naast de gemeente die het voorzitterschap waarneemt ook zitting hebben: de Brusselse Agglomeratie, de Brusselse Executieve, het Hoofdbestuur van de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel. Dit is niet alleen in de geschiedenis van de Belgische stedebouwwet een belangrijke nieuwe procedure maar tevens een voorbeeld waarin de gemeente verantwoordelijkheid toebedeeld krijgt en als dusdanig sterker bij het ruimtelijk beleid betrokken wordt.

Voor Wallonië zijn eveneens een reeks van gemeentevriendelijke besluiten uitgevaardigd: subsidies voor de herinrichting van verlaten bedrijfsgebouwen, de mogelijkheid tot het uitwerken van een structuurplan voor de woonuitbreidingsgebieden, afwijkingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en schepenen bij de aflevering van bouwvergunningen in bepaalde omstandigheden (11).

Voor Vlaanderen weze er hierbij aan herinnerd dat het koninklijk besluit op de dorps- en stadsherwaardering van 1978, 300.000.000 F per jaar voorzien had, terwijl tussen 1978 en 1981 slechts 76.000.000 hiervan werd besteed (12).

(9) Koninklijk besluit 8 februari 1977 « Stadsvernieuwing » Wallonië. Koninklijk besluit 28 maart 1977. Woonblokvernieuwing Brussel.

(10) Oorspronkelijk koninklijk besluit van 22 maart 1976 stelde tijdens het voorontwerp-gewestplan de overlegprocedure in. Verbroken door de Raad van State bij arrest van 5 februari 1978 werd het koninklijk besluit « herschreven » en bij koninklijk besluit van 5 november 1979 opnieuw van kracht.

(11) Koninklijk besluit 27 juni 1978 waarbij het Rijk bij de herinrichting van afgedankte bedrijfsgebouwen voor 50 % in de vernieuwings- en ombouwkosten tussenkomt (alleen voor Wallonië); Ministerieel omzendschrijven van 23 juli 1975 en 24 december 1979 m.b.t. structuurschema door de Waalse gemeenten uit te werken voor de uitbreidingsgebieden; koninklijk besluit 21 juli 1977 ontstaat de Waalse gemeenten van advies van de gemachtigde ambtenaar bij bouw- en verkavelingsvergunningen binnen BPA's en goedgekeurde verkavelingen.

(12) VLAEMINCK Š. « Cultuurhistorische en Functionele Herwaardering van Stad, Dorp en Platteland » in *Ruimtelijke planning*. Kluwer, Antwerpen, 1982, blz. 2.

Tot besluit van de aanpassing van de stedenbouwwetgeving blijkt dat de bevoegdheid van de gemeente is teruggedrongen. Wel is er een belangrijk verschil tussen Vlaanderen enerzijds en Brussel en Wallonië anderzijds. Voor Brussel speelt wel de specifieke situatie dat er bijzonder veel mandaten worden gecumuleerd van burgemeester-schepen met nationaal parlementair of lid van de Brusselse Executieve. Niettemin hebben wij de indruk dat te Brussel de gemeente ook een sterker impact op het ruimtelijk beleid gekregen heeft door de recente aanpassingen in het instrumentarium.

2. Monumentenzorg.

De culturalisering begon in 1968, waarbij de unitaire Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen werd gesplitst in autonome Nederlandstalige en Franstalige afdelingen (koninklijk besluit 13 december 1968). De oprichting van de Rijksdienst voor Monumenten en Landschapszorg in 1972 heeft echter een sterke impuls gegeven tot uitbouw van de monumentenzorg in Vlaanderen. De verwaarlozing in de jaren '60 werd sterk aangepakt. De Rijksdienst had een belangrijke invloed op het tot stand komen van het decreet van 3 maart 1976 (op de monumenten stads- en dorpsgezichten) zes maanden na het koninklijk besluit dat fusies aankondigt en negen maanden vóór die fusies zelf. In dit decreet krijgt de gemeente geen initiatiefrecht meer tot bescherming van monumenten stads- en dorpsgezichten op haar eigen grondgebied. Alle beschermingsbesluiten moeten van de Rijksdienst of de Minister uitgaan. Verder krijgt de Rijksdienst een belangrijke bevoegdheid : zij krijgt bij de beoordeling van bouw- en verkavelingsaanvragen voorrang op het Bestuur van de Stedenbouw en beslist hierbij in laatste instantie.

Het koninklijk besluit van 6 december 1976 bestendigt dit casuïstisch vergunningsbeleid. Waar in de procedure het vergunningsbesluit wel de reden voor de bescherming moet aangeven, kan geen enkele inhoudelijke aanduiding afgeleid worden in de ter beschikking zijnde documenten. Alle aanvragen dienen geval voor geval door de Rijksdienst te worden beoordeeld. Ook in het ontwerp-landschapsdecreet, dat bij de bespreking uit het decreet van 3 maart 1976 is gelicht, is de gemeente als beleidsniveau uitgesloten. Per landschap is voorzien in een beheerscommissie onder voorzitterschap van een rijksambtenaar van de Rijksdienst voor Monumenten- en Landschapszorg. De gemeente heeft er één mandaat op de 14 in totaal ! Ook het beheersplan is alleen door de minister goed te keuren zonder enig advies van de gemeente.

De evolutie in de monumenten- en landschapszorg loopt fundamenteel analoog aan die binnen de stedenbouwwet. Monumenten- en landschapszorg

moeten inderdaad als boven-lokale materie uitgebouwd worden, zoals ook voor de stedenbouwwet er dringend behoefte was aan overkoepelende gewestplannen. In het verleden zijn trouwens ook hier, vele en grove schendingen met schuldige medewerking van de gemeentebesturen gebeurd. Nu zijn tengevolge van de wetsveranderingen, de gemeenten echter helemaal niet meer betrokken, ook niet wanneer zij na de fusie zelf degelijke monumentendiensten hebben opgericht die met eenzelfde deskundigheid de dossiers van een vooradvies zouden kunnen voorzien. De Rijksdienst heeft ongetwijfeld voor de monumentenzorg in het Vlaamse land een belangrijke stap in de goede richting gezet maar monopoliseert thans op nationaal niveau de hele sector. Hierbij overweegt in de praktijk dwang boven overleg.

Dit wekte bij vele gemeentebesturen ergernis. Ten gevolge van het tijdelijk personeelsstatuut is de Rijksdienst immers verplicht te werken met een sterk-wisselende bestaffing. Hierdoor wijzigen vaak de normen gehanteerd bij de beschermingsprocedures en bij de behandeling van de bouwaanvragen. Waar vroeger de bescherming op een smalle en diepe wijze gebeurde (met zeer weinig beschermingsbesluiten) is de politiek thans breed en ondiep gaan werken (zeer veel beschermingsbesluiten). Deze actieve monumentenzorg kan worden toegejuicht; het feit dat minder overleg wordt gepleegd met de eerste bestuurslaag die de gemeente is, kan voor de monumentenzorg echter meer schade bijbrengen dan baat.

3. Huisvestingscode.

Na de wet van 1970 op de codificatie van de huisvestingscode werd bij de regionalisering geen poging gedaan om de gemeenten meer bij het huisvestingsbeleid te betrekken. Toch waren de wetten die aan elk gewest de aanvulling op de code voorzien hebben hiertoe een geschikt instrument (13). Deze doorgaande centralisering lijkt logisch: de regeling van het aanbod van de bouwgronden ligt immers volledig in handen van het Rijk via de gewestplannen en via een reeks van uitvoeringsbesluiten die het aanbod omwille van de economische crisis voortdurend vergroten. Anderzijds ligt de bouw van de volkswoningen binnen de bevoegdheid van beide nationale maatschappijen (Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en Nationale Landmaatschappij).

(13) Aanvullingen op de huisvestingstreek (koninklijk besluit 10 december 1970).

— Wallonië: wet 19 juli 1976.

— Vlaanderen: wet 1 augustus 1978.

— Brussel: wet 25 maart 1981.

Wel kunnen de gemeenten zelf woningen saneren (het oud artikel 69 van de huisvestingscode). De activiteiten van de gemeente terzake zijn echter sterk verminderd :

- tussen 1969-1971 gingen 59,9 % van de toelagen voor krotensanering naar de gemeenten ;
- tussen 1972-1976 64,7 % ;
- tussen 1977-1979 21,6 %.

De overige saneringsbudgetten gingen in hoofdzaak naar de huisvestingsmaatschappijen. Tussen 1967 en 1979 was overigens slechts 0,75 % van de totale budgettaire last van de sociale huisvestingspolitiek voor deze sanering (14).

De gemeenten kunnen ook genieten van de wet Brunfaut waarbij 100 % van de aanlegkosten van door hen op de markt gebrachte « sociale kavels » door het Rijk worden overgenomen. De gemeentelijke initiatieven op vlak van huisvesting worden verder besproken. De verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de veiligheid blijft evenwel gelden.

Tot besluit van het onderzoek van de centraliserende wetsveranderingen i.z. huisvesting blijkt echter dat de gemeenten ter zake weinig ambitie hebben en ook geen hinder van de centralisering schijnen aan te voelen. Inzake huisvesting wordt vooral medewerking aan de intercommunales en de huisvestingsmaatschappijen geambieerd. De gemeentebesturen participeren meestal passief in beide instellingen. Waar gemeenten wel een actieve rol spelen, wordt meestal gewerkt via de huisvestingsmaatschappijen. Voorbeeld hiervan is de aanpak van de stadsvernieuwing in de stad Antwerpen via de sociale huisvestingsmaatschappij. Om deze maatschappijen beter binnen de planvisie van de stad te kunnen oriënteren heeft de stad zelfs meerdere participaties in deze maatschappij genomen in ruil voor infrastructuurwerken op kosten van de gemeente.

III. Het stedenbouwkundig ontwerp in de fusiegemeente.

1. Inleiding.

Niet alleen de formele positie van de gemeente in het ruimtelijk beleid is in belang afgenomen maar ook de *opdrachten van de stedenbouwkundigen zijn tijdens de fusieperiode sterk verminderd.*

Na de besluitwet van 1946 werd in de meeste gemeenten een stedenbouwkundige aangesteld om de algemene plannen van aanleg, in de

(14) Bron : bewerking op « De Sociale Huisvesting in België — Ministerie van Openbare Werken — periodische uitgave.

besluitwet voorzien, uit te werken. Dit is slechts in 200 van circa 2.000 gemeenten effectief gebeurd. Vanaf 1966 werden de voorontwerp-gewestplannen gestart, waarbij stedenbouwkundigen en planologen een centrale positie in het ontwerpproces innamen. Na de consultatie van de voorontwerp-gewestplannen bij de verschillende openbare besturen en ook bij de gemeenten, werd de ontwerpactiviteit inzake gewestplannen overgenomen door de Dienst Algemeen Beleid en Ruimtelijke Ordening (Ministerie Openbare Werken). Ter compensatie wellicht werd aan de studie bureaus betrokken bij de voorontwerp-gewestplannen vanwege het Rijk nog een reeks van opdrachten buiten die gewestplannen toegekend.

Vanaf 1977 volgden de koninklijke besluiten op de gewestplannen, ditmaal voorbereid door de diensten van het kabinet zelf. De APA's worden op verzoek van het centrale bestuur en vanuit de bekommernis om geen tegenstrijdigheid met de gewestplannen uit te lokken stopgezet. Ook de uitwerking van de structuurplannen die door bepaalde rijksinstanties werd aangemoedigd, is door de voogdijoverheid lang tegengehouden (vooral provinciebesturen). De BPA's zijn tijdens de periode van het ontwerp van de gewestplannen gedeeltelijk bevroren en kwamen pas na 1980 weer volop op gang na de in herzieningstelling ten gevolge de gewestplannen. Omwille van de grote activiteiten op stedenbouwkundig vlak vanwege het Rijk (via de gewestplannen) was het logisch dat de gemeenten de evolutie van het nationale beleid afwachtten en met belangrijke initiatieven stopten. Dit heeft uiteraard de rol van de stedenbouwkundige in het ontwerpproces op gemeentelijk vlak sterk gereduceerd.

Zoals reeds vermeld is tijdens de fusieperiode een belangrijk *milieubewustzijn* gegroeid. Veel milieugroepen en socio-culturele organisaties die vooral drager zijn van dit milieubewustzijn, dringen aan op meer ruimtelijke planning. Planning treedt echter alleen op in situaties van schaarste of spanning die door een voldoende grote groep van een gemeenschap als dusdanig wordt ervaren (15). Bij belangrijke bevolkingsgroepen buiten deze milieu- en socio-culturele bewegingen, wordt blijkbaar weinig schaarste in de sfeer van de ruimtelijke ordening aangevoerd. Er is derhalve na het gewestplan weinig aan ruimtelijke planning op gemeentelijk vlak uitgewerkt.

2. Wat zijn de reëel gehanteerde middelen ?

De hoofdinstrumenten van het ruimtelijk beleid zijn aan de bevoegdheid van de gemeenten onttrokken vooral ten gevolge van het doordruk-

(15) Zie DELEECK H. *et al. Inleiding tot de sociale planning*. Antwerpen, 1971. blz. 59.

ken van de wet van 22 december 1970 voorziene centralisering op vlak van het ruimtelijk beleid : gewestplan, monumentenzorg, bouw- en verkavelingsvergunning buiten de BPA's, interpretatie van de prioriteit van de woonuitbreidingsgebieden e.a. Het ruimtelijk beleid op vlak van de gemeente is tot de bevoegdheid van de Rijksoverheid gaan behoren.

Het *structuurplan* daarentegen is duidelijk een nieuw middel van ruimtelijk beleid op gemeentelijk plan geworden. Het structuurplan heeft echter een bijzonder smalle juridische basis. Alleen in het koninklijk besluit van 15 december 1978 is een structuurplan voorzien voor het opstellen van het herwaarderingsplan voor stadsvernieuwing hoewel ook in andere beschikkingen gebruik gemaakt wordt van het inhoudelijk begrip structuurplan (16).

Onder druk van de beroepsverenigingen en de groepen voor ruimtelijke ordening die tot 1975 verantwoordelijk waren voor het opmaken van de gewestplannen (17) werd vanaf 1975 vanwege het verantwoordelijk staatssecretariaat, een reeks van richtlijnen gegeven die de wenselijkheid van de structuurplannen ondersteunt maar over de ware aard erg duister blijft. De mogelijkheden die in de stedenbouwwet zelf schuilen door een herinterpretatie van het artikel 15 zijn niet aangegrepen : « het APA geeft de algemene bestemming van het grondgebied van de gemeente aan ». Hierdoor zou het formele APA als structuurplan kunnen worden geherinterpreteerd in de soepeler betekenis van het woord zoals dit in onze buurlanden het geval is. Na 1977 werd alleen in de Brusselse agglomeratie nog actief gewerkt aan APA's met een hardnekkigheid die alleen door een FDF-oppositie kan worden opgebracht.

Toch werden in Vlaanderen heel wat structuurplannen uitgewerkt. Om het inhoudelijk impact van de structuurplannen te kunnen nagaan heb ik er 26 kunnen bestuderen (18). Hiervan werden tussen 1970 en 1976 zes opgestart, tussen 1977 en 1981 : 18 en in 1982 : één. De band met de fusie is hieruit wel duidelijk.

Uit de *formele doelstellingen* kunnen vanuit de fusie-optiek volgende elementen worden weerhouden.

(16) O.m. bij het aansnijden van de woonuitbreidingsgebieden in Wallonië en de stadsvernieuwingsbesluiten van de drie gewesten zie (9).

(17) Sterk geïnspireerd door het concept dat Ch. Vermeersch uitwerkte in *De Structuurplanning als Type Ruimtelijke Planning : een geldig Alternatief*. Brussel, 1977.

(18) Aalst (startdatum 1977), Antwerpen (1970), Asse (1976), Beveren-Melsele (1970), Brasschaat (1977), Bree (1977), Brugge (1970), Burcht-Linkeroever-Zwijndrecht (1974), Diest (1977), Dilbeek (1977), Gent (1977), Gistel (1977), Hasselt (1977), Knokke-Heist (1962), Leuven (1977), Lokeren (1982), Maaseik (1976), Menen (1977), Mortsel (1977), Ninove (1977), Overijse (1976), Puurs (1977), Sint-Niklaas (1981), Tervuren (1976), Tienen (1970), Zoersel (1977).

De verhouding van de deelgemeente ten opzichte van de hoofdkernen als hoofddoelstelling bevat meestal secundaire doelen : zoals het behoud van de uitbreidingsmogelijkheid van de deelgemeenten (« voor de eigen mensen ») versus de versterking van het hoofdcentrum. Ook het stoppen van de ontvolking van de hoofdkern ten voordele van de nu in een fusie met de hoofdkern opgenomen randgemeenten komt vaak voor (type-voorbeeld : Gent).

Een tweede doelstelling is de verbetering van het uitrustingsniveau op vlak van de diensten (de discussie over het al dan niet uitwerken van een centraal nieuw administratief centrum versus verspreide dienstencentra), sociale culturele voorzieningen (onderwijs, maar vooral sport en recreatie) en distributie (waarbij vaak wordt aangedrongen op het verbod van nieuwe distributiecentra op boven-lokaal niveau).

Ook de oplossing van infrastructurele knelpunten staat in de doelstellingen centraal : verkeersstructurering (door hiërarchie van de wegen) en wandel- en fietspaden.

Meer fundamentele doelstellingen zijn : de na-ijver tussen deelgemeenten objectiveren, tegenstrijdige plannen coördineren en het beleid op een meer wetenschappelijke basis herdenken.

De *latente doelstellingen* zijn moeilijker « wetenschappelijk » vast te stellen maar zijn niettemin even belangrijk als de formele doelstellingen.

Het is opvallend hoeveel structuurplannen *door nieuwe bestuursmeerderheden* zijn gestart. Het structuurplan heeft hier waarschijnlijk de bedoeling om zich in de ruimtelijke materie in te werken. Omdat bij de meeste structuurplannen groot belang gehecht wordt aan participatie biedt deze formule een interessante gelegenheid zich een politiek publiek op te bouwen. Verschillende structuurplannen lijken ook te zijn opgezet vanuit de bekommernis om oplossingen te zoeken voor de door de fusie-operatie reëel gestelde problemen.

- De nieuwe entiteit heeft soms tegenstrijdige planopties ten opzichte van vroegere deelgemeenten bv. tegenstrijdigheid van gewestplan, APA's, BPA's van vroegere fusiegemeenten ten opzichte van de actuele stadskern (voorbeeld van Gent), verouderde concepten (zoals BPA's van Bree) werken te schaalvergroterend en worden via het structuurplan in herziening gesteld, e.a.
- De toeristische druk moet worden geordend (Knokke-Heist, e.a.).

Verschillende structuurplannen zijn ook opgesteld op *suggesties van de ontwerpers*. Behoudens zuiver commerciële overwegingen vanwege de meeste bureaus en intercommunales, hebben verschillende ontwerpers

structuurplannen als opdrachten aangetrokken om participatiemodellen of nieuwe plantechnieken uit te testen (bv. Ninove, Puurs, e.a.).

Soms werd een structuurplan ook als eenvoudig *verkiezingspamflet* enkele maanden vóór de verkiezingen ingezet. Meestal is verder aan de uitwerking van dit structuurplan niet veel meer doorgewerkt.

Wat is nu het *reëel impact* geweest van de structuurplanning op de ruimtelijke ordening van de gemeente? In het beste geval werd de structuurplanning een bezinning over de doelstellingen omtrent het beleid, maar ze zijn bijna nooit uitgroeid tot een ruimtelijk plan met een beleidsimpact. De meeste structuurplannen leiden de ruimtelijke ordening doorheen bijzonder ingewikkelde participatieprocessen waarbij de gemeenteraad meestal niet meer betrokken wordt. De meeste structuurplannen zijn dan ook a-politieke plannen die aan heel wat reële conflicten voorbijgaan.

Bijzondere plannen van aanleg (BPA's).

Over de evolutie van de BPA's - zelfs kwantitatief zijn op het Bestuur van de Stedebouw geen gegevens beschikbaar, wat toch wel een teken is voor de lage waardering die men aan de beleidsevaluatie van de ruimtelijke ordening op plaatselijk niveau hecht.

De BPA's kunnen tijdens de fusieperiode in vier groepen worden ingedeeld :

1. De BPA's vóór de fusie kunnen soms de uitdrukking zijn van typische en te behouden visie van één deelgemeente die vóór de fusie in een BPA tot uitdrukking wordt gebracht.

2. De BPA's zijn vanaf 1980 als herziening van het gewestplan door de Rijksoverheid aan de gemeenten opgelegd en ontsnappen als dusdanig aan het eigenlijk gemeentelijk beleid.

3. BPA's - nieuwe stijl (« vereenvoudigd « BPA »).

Hoewel de vereenvoudigde BPA's vanaf 1968 in verschillende Westvlaamse gemeenten werden opgesteld (19) is het BPA van Antwerpen-binnenstad dat in 1973 startte en in 1980 koninklijk besluit kreeg, voor de planning op gemeentelijke schaal van meer belang geweest. Dit BPA werd opgesteld voor de binnenstad van ongeveer 250 ha en ordent op een eenvoudiger manier dan in de klassieke BPA's het

(19) Het eenvoudig BPA werd reeds sinds 1968 toegepast in West-Vlaanderen. De grafische voorstelling is vrij eenvoudig maar verwijst naar tabellen die meer in detail de randvoorwaarden weergeven. Zie WASTIELS F. *Commentaar* (op de stedebouwwet) doorlopende uitgave, Heule, 1978, IV, blz. 146.

geval was, de verschillende bestemmingen. Ook voor de Gentse binnenstad (600 ha) werd in 1982 een « voorontwerp-vereenvoudigd BPA » opgesteld en aan een officieus openbaar onderzoek onderworpen. Het belang van deze BPA's-nieuwe stijl is dat de gemeenten hierin ook de rechtszekerheid ten aanzien van de eigenaren verbeterd en tevens de kernobjectieven vanwege de gemeente worden gevrijwaard.

4. De BPA's « klassieke stijl » als voorfase van een ontwerp gaan tijdens de fusieperiode verder voor zover zij ten aanzien van het gewestplan geen tegenstrijdigheden inhouden.

De BPA's bieden voor de gemeenten nieuwe mogelijkheden dank zij de toepassingen van een grotere soepelheid door de klemtoon te leggen op de voorschriften van het BPA ten opzichte van een veel soepeler gehouden grafische voorstelling.

Sterke uitbouw van de grondregies (20).

Drieënveertig Vlaamse gemeenten hebben een grondregie: 8 dateren van vóór 1970, 19 tussen 1971 en 1976 en 15 vanaf 1976. Oorspronkelijk leek grondbeleid als een zelfsprekende bevoegdheid voor de intercommunales die zowel voor industrieterrainen als voor bouwgrond een sterke activiteit ontwikkelden.

In 1970 was aldus de grondvoorraad voor huisvesting bij de intercommunale een veelvoud van die bij de gemeentebesturen. In 1978 was er echter reeds een evenwicht. Hoewel het impact van de gemeenten op de grondmarkt in het algemeen nog miniem is — in vergelijking tot bijvoorbeeld de Nederlandse situatie, is er toch een evolutie in de richting van het versterken van het gemeentelijk grondbeleid. In 1978 waren bij wijze van voorbeeld bij volgende gemeentebesturen belangrijke grondvoorraden aanwezig: Genk 152 ha, Hoboken 73 ha, Brugge 52 ha, Brasschaat 51 ha, Kortrijk 48 ha, Gent 42 ha, Sint-Niklaas 42 ha, Deurne 37 ha.

IV. De positie van de overheid, de ontwerpers en de bevolking in de ruimtelijke ordening op plaatselijk vlak.

In haar congres van de « drie A's » (19 maart 1977) stelde de Vereniging voor Belgische Steden en Gemeenten de vraag welke de positie is van de overheid, de ontwerper en de bevolking binnen het proces van

(20) Degelijk en recent overzicht van de grondregies — tevens bron van bijgaande informatie — bij HEEREN G. *Juridische Aspecten van het Grondbeleid*. Leuven, 1981, blz. 417-430.

het ruimtelijk beleid. Hieronder wordt nagegaan hoe deze positie na zes jaar fusie geëvolueerd is.

1. De overheid.

Zoals hierboven reeds bleek is de sterke centralisatie ook na 1977 verder doorgegaan. Deze centralisatie was vooral belangrijk in Vlaanderen. Naast de reeds aangehaalde elementen is het opvallend hoe de ingevolge de wet op de « economische planning en decentralisatie » gecreëerde organen ruimtelijke ordening en grondbeleid als bevoegdheid meekregen. Dit vergroot de versnippering en de ondoorzichtigheid van het beleid nog sterker.

Toch is het verwonderlijk hoe soepel de gemeentebesturen op deze centralisatie en verwarring van instellingen hebben ingespeeld (21).

De Belgische gemeenten reageren tegenover deze situatie vrij passief maar hebben via de politieke partijen, die na de fusie ook in de gemeentebesturen fracties hebben, een rechtstreekse « gouden lijn » met de politieke kabinetten op nationaal vlak. In plaats van de problemen van ruimtelijke ordening langs de wettelijke instrumenten op te lossen wordt nu veel sneller een accurate oplossing bekomen via het parallelcircuit van het cliëntisme. De indruk blijft bovendien dat de gemeenten zich in dit pragmatisme vrij comfortabel voelen. De vraag kan hierbij gesteld worden in hoever de democratie hierbij echter niet wordt uitgehouden.

Het ontnemen van de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening op plaatselijk vlak vanuit de gemeenten naar het Rijk toe betekent tevens een ontlasting van de verantwoordelijkheden voor deze gemeentebesturen. De controle over de toepassing van de plannen voor ruimtelijke ordening ligt thans in handen van het Rijk dat hiertoe uiteraard niet de mogelijkheden ter beschikking heeft. Wanneer anderzijds een gemeentebestuur inzake bouwovertradingen zelf optreedt wordt het hiervoor door de rechterlijke macht of het Rijk dikwijls gesanctioneerd (zie discussie i.v.m. wederrechterlijk opgetrokken weekeindhuizen).

(21) Bij de planningsprocedure zijn zestien instellingen en organen betrokken. Wanneer men er de twee cultuurraden en de drie gewestelijke ministercomité's bijvoegt, stijgt het aantal besluitvormingsschakels tot vierentwintig, waarna Kamer en Senaat het plan moet vastleggen. Daardoor heeft het plan 1976-1980 dat reeds in 1974 door het planbureau was voorbereid nog steeds geen kracht. Dit schreef F. De Bondt in 1977 en noteerde hierbij dat planning zeer moeizaam verloopt door de versnippering op ministerieel vlak: in 1978 waren er 16 departementen, 130 gedecentraliseerde diensten, 429 commissies of hoge raden bij betrokken (F. DE BONDT, *Morfologie van het Staatsbestuur*, Brussel, 1977, s.p.).

2. De ontwerpers.

De verschuivingen die binnen het denken over ruimtelijke ordening, stedenbouw en architectuur plaats vonden de laatste decennia zijn uiteraard ook in de gemeentelijke ruimtelijke ordening doorgedrongen. Vóór 1970 stond vooral de ontwerptechniek centraal. Ruimtelijke ordening was er in eerste instantie vormgeving; de stedenbouwkundige was vormgever. Tussen 1970 en 1980 is de nadruk sterk geëvolueerd naar het procedurele: de ontwerper wordt een manager, die de verschillende bij de gemeentelijke ruimtelijke ordening betrokken groepen samenbrengt en tot een éénsluitend advies poogt te overhalen. Na 1980 wordt een groot belang gehecht aan de mening van actie- en buurtgroepen die, vanuit de tijdsgeest, ten voordele van « de kleinschaligheid », vooral opkomen voor het behoud van het bestaande. De gemeentebesturen zijn niet steeds gelukkig met deze opstelling vanwege de ontwerpers.

In veel colloquia en publikaties vanwege stedenbouwkundigen valt een *a-politieke houding ten opzichte van het ruimtelijk proces op*. Typisch hiervoor zijn de conclusies van het jaar van de Europese campagne van stadsvernieuwing waarin de deskundigen bijzonder actief waren. Hierin wordt in het einddocument voorgesteld dat naast de wettelijke beslissingsorganen (college, gemeenteraad, raadscommissies, gemeentelijke adviescomité's) nieuwe organen zouden worden opgericht die dichter bij de bevolking zouden staan en aldus meer objectief ten opzichte van de werkelijkheid zouden kunnen ingrijpen (22).

Ten gevolge van het verminderen van de stedenbouwkundige opdrachten zowel op gemeentelijk als op nationaal vlak zijn de beroepsverenigingen sterke promotie-activiteiten gaan ontwikkelen. Er werd aangedrongen op de noodzaak van ruimtelijke planning op alle niveaus (structuurplan Vlaanderen, gemeentelijke structuurplannen,...). Ook werd aangedrongen op het plaatsen van stedenbouwkundigen en planologen op de beleidsposities m.b.t. ruimtelijke plannen. Deze promotie-activiteiten hebben niet alleen een zuiver economische bedoeling: afzet en beroepsmogelijkheden voor stedenbouwkundigen en planologen. Ze hebben ook inhoudelijk ten aanzien van de stedenbouwkundige ontwerptechniek veel nieuwe perspectieven geopend. Is hier geen analogie te onderkennen met een

(22) In de « Beleidsvoorstellen voor Sociale Stadsvernieuwing in Vlaanderen » (Brussel, 1982, 72 blz.) worden aldus voorgesteld dat de gemeenten zouden overgaan tot een volksinbrengverordering en een participatiepact (blz. 60) die op rechtstreekse wijze de bevolking bij de stadsvernieuwingprojecten zouden betrekken.

N.a.v. de stadsvernieuwingcampagne werd trouwens een v.z.w. gesticht om de burgers rechtstreeks bij het beleid te betrekken: BIRO (« werkplaats voor bewoners in de ruimtelijke ordening »).

periode van het interbellum ? In deze periode werd in West-Europa relatief weinig « gerealiseerd » maar wel gewerkt aan theorievorming inzake het ontwerp die tot op de dag van heden de stedenbouwkunde en de architectuur grondig hebben beïnvloed (vooral via CIAM-beweging).

3. De bevolking.

De participatiegolf van 1968 heeft een belangrijke opwaardering van het sociaal-culturele werk voor gevolg gehad. De sociale-culturele werkers die de laatste decennia zeer talrijk hun intrede deden op de beroepsmarkt, zijn ook in het ruimtelijk beleid actief geworden. Zij pleiten voor een rechtstreeks beroep op de burger met betrekking tot de plaatselijke milieuzorg (23). Het is opvallend hoe bij dergelijke acties een onderhuidse afkeer ten opzichte van de verkozen politici nauwelijks verhuld wordt.

Over het betrekken van de bevolking bij het ruimtelijk beleid zijn dan ook tijdens de fusieperiode veel discussies op gang gekomen. Er zijn dan ook verschillende participatiemodellen in praktijk gebracht. De bevolking kan via rechtstreeks contact bij het beleid worden betrokken. In Gent en Antwerpen experimenteerde het bestuur met rechtstreekse hoorzittingen in de betrokken buurten en wijken. Andere besturen werken eerder via stuur- en adviesgroepen. Hierop inspelend wordt vanuit het sociaal-cultureel werk dan ook opgekomen voor speciale participatiepacten met participatiespecialisten (22). Deze aanpak wijst op de tendens om het ruimtelijk beleid ten dele te a-politiseren. Vóór de ruimtelijke problemen beslissingsrijp zijn, is vanuit deze benadering vooraf een bespreking met de meest verscheidene bevolkingsgroepen aangewezen.

Hoe dan ook, de bewustwording ten aanzien van milieugroepen is sterk gegroeid tijdens de fusieperiode. Jammer dat die zich meestal in politiek-vrijstaande groepen van jongeren en cultureelgeïoriënteerde intellectuelen beperken en daardoor zo weinig doordringt tot de verkozen raadsleden en hun ruimere achterban.

De overlegprocedure te Brussel stelt echter wel een merkwaardig voorbeeld van een politiek van het beroep op de bevolking, die in de overlegcommissies rechtstreeks gehoord wordt. Op de opmerkingen moet het beleid antwoorden. Deze overlegprocedures (24) zijn op gemeente-

(23) Zie de actie « De wakkere burger ».

(24) Voor interpretaties en afwijkingen van het gewestplan, alle werken aan wegeninfrastructuur en stadsvernieuwingprojecten is per gemeente een overlegcommissie ingesteld, die na een openbaar onderzoek en hoorzittingen de bevoegde minister advies geeft. De gemeente neemt het voorzitterschap en het secretariaat waar. Zie ook voetnoot 10.

lijk vlak uitgewerkt en fungeren in hoofdzaak als interpretatie van het soepel opgestelde gewestplan : is dit een mogelijkheid ook voor de participatie in andere gewesten ?

V. Besluiten.

1. Tijdens de fusieperiode traden belangrijke veranderingen op in het ruimtelijk beleid die vooral gevoed werden door de gewestvorming. De positie van de gemeenten is er echter niet door versterkt. Vooral in het monumentenbeleid is de kloof tussen het nationaal en het gemeentelijk niveau bijzonder groot. Ook voor het huisvestingsbeleid is dit zo, maar de kloof wordt er door de gemeentebesturen meestal niet als hinderlijk aanvoeld.

2. De meeste gemeentebestuurders hebben na de fusie en de « politisering » van de gemeenteraadsfracties op een erg pragmatische wijze een directe lijn gekregen bij het nationaal ruimtelijk beleid via het partijcliëntisme. Dit lijkt veel efficiënter dan de formele procedures van de stedenbouwwet, de monumentenwet en andere voorzieningen. Dit heeft echter wel voor gevolg dat de bevolking van de fusiegemeenten zich weinig bij het ruimtelijk beleid betrokken voelt. Sommige gemeenten hebben dit door het op gang brengen van een structuurplan trachten te doorbreken. De verkiezingen van oktober 1982 kunnen aanduidingen geven of deze factor effectief geapprecieerd werd door de bevolking.

3. Een politieke opstelling van de ontwerpers en andere deskundigen van het ruimtelijk beleid en de soms antipolitieke houding van grote bevolkingscategorieën zijn niet vreemd aan het hierboven vermelde pragmatisme. Een en ander bemoeilijken echter het impact op de ordening van een ruimte vanwege de na de fusies nochtans bestuurskrachtige-plaatselijke gemeenschappen.

Summary : Land-use planning and the municipal amalgamation.

During the amalgamation period, important changes occurred in land-use planning primarily under the impetus of regional formation. The position of the municipalities has not been strengthened. In the historical monument policy, the gap between the national and the municipal level is particularly large. This is also the case for housing policy, but the gap is generally not felt to be encumbering by the municipal authorities.

After the amalgamation and the « politisation » of the municipal council parties, most of the municipal administrators have, in a very pragmatic

way, received a direct line to the national land-use planning via party clientism. This appears to be much more efficient than the formal procedures of the urban construction law, the historical monument law, and other provisions. However, this does have the consequence that the people of the amalgamated municipalities feel little involvement in the land-use policy. Some municipalities have tried to break through on this by the launching of a structure plan.

The political orientations of the designers and other land-use planning experts and the sometimes anti-political attitude of large groups of the population are not alien to the aforementioned pragmatism. All this, however, complicates the impact on land-use organisation by the local communities, which are still administratively powerful after the amalgamation.

