

## DE WET VAN 1962 VEERTIG JAAR LATER

Pierre Laconte

**De wet “houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw” van 29-03-1962 werd op enkele maanden tijd goedgekeurd door het parlement. Dat was het gevolg van een bijzonder doeltreffende strategie van de vastgoedsector. De wet werd gemaakt door en voor de bouwpromotoren. We zijn nu veertig jaar verder. Een geschikt ogenblik om haar weerslag op de steden en het platteland te onderzoeken. De regionalisatie van deze wetgevingen die verschillen tussen de regio’s zouden het onderwerp kunnen zijn van een aparte studie, alsook de vergelijking met buitenlandse wetgevingen, b.v. de engelse “Town en Country Planning Act” van 1947.**

De stedelijke structuur van België bestaat hoofdzakelijk uit een “keten” van steden die ongeveer 30 km van elkaar liggen, wat overeenstemt met een dagtocht van de handelskaravanen in de Middeleeuwen. In de 19<sup>de</sup> eeuw werd deze structuur versterkt door het spoorwegennet en vooral – vanaf 1869 – door de sociale abonnementen waarmee de arbeiders dagelijks naar hun werk in de grote steden konden pendelen, zonder naar ‘rode voorsteden’ te moeten verhuizen. De stedelijke vernieuwing verliep traditioneel via individuele reconstructies waarvoor de gemeentelijke overheid, kavel per kavel, een bouwvergunning verleende behalve in enkele grote uitzonderingen (ingegeven door de wetten van Haussmann betreffende zonale onteigeningen), zoals de overwelving van de Zenne in Brussel, en het Algemeen Straten Aanleg Plan van Victor Besme. Later wou men met de invoering van de functie van gemachtigd ambtenaar en van de dubbele vergunning het evenwicht bewaren tussen de belangen van de gemeenten en de ruimere belangen van de staat.

Dat evenwicht werd zowel in de steden als op het platteland grondig gewijzigd door de organieke wet van 29 maart 1962. Maar niet alleen deze wet is in het geding. Door vestigingen in de periferie sterk te subsidiëren hebben wetten als deze van 17, 18 en 19 juli 1959 in de steden een delokaliseringseffect teweeggebracht. Het programma voor tolvrrije autowegen, buiten de begroting gefinancierd door leningen met staatswaarborg en ondersteund door fictieve tolheffingen, alsook de fiscale aftrekbaarheid van de autokosten volgens de afgelegde kilometers tussen de woonplaats en de arbeidsplaats, hebben vanaf 1965 een groeiend afstand tussen beiden rechtstreeks in de hand gewerkt.

**BEPALINGEN UNIEK IN DE WERELD // De wet van 1962 bevatte bepalingen die uniek zijn in de wereld. Artikel 25 gaf de eigenaar die de helft van een bepaalde oppervlakte bezat, bijvoorbeeld een huizenblok (soms minder), het recht belast te worden met de uitvoering van de voor de ruimtelijke ordening vereiste werken met het recht tot onteigening over te gaan. Dat kwam neer op de instelling van een**

particulier onteigeningsrecht. Dit artikel is ruimschoots aangewend onder de vorm van particuliere plannen van ruimtelijke ordening, waarbij een huizenblok en zijn kavels door een torengedebouwen en zijn sokkel werden vervangen.

Artikel 55 verleende de aanvrager van een bouwvergunning het recht om tegen de weigeringbeslissing van de gemachtigde ambtenaar (handelend namens de staat) bij de Bestendige Deputatie van de Provincieraad (een lokaal bestuur) in beroep te gaan. Het beroep tegen een beslissing van de hogere overheid werd dus uitgeoefend door een ondergeschikt bestuur, dat dicht bij de kiezer staat. Het is dus niet verwonderlijk dat, onder meer in Brabant, ongeveer vijftig procent van de beroepen gunstig werd beoordeeld. Zo zijn veel multifunctionele en architecturaal verscheiden huizenblokken snel omgevormd tot monofunctionele torens of flatgebouwen met een stereotype architectuur ter bevordering van geïndustrialiseerde constructies, die minder duur zijn om te realiseren, maar daarom niet goedkoper zijn om te verwerven of te onderhouden. De overproductie van kantoorruimten is nefast geweest voor de markt en heeft ertoe bijgedragen dat niet dezelfde rentabiliteit werd bereikt als in vergelijkbare buitenlandse steden, wat een beroep op kwaliteitsarchitectuur nog riskanter maakte. Voor de historische centra hebben gebouwen die niet in verhouding stonden tot de naburige huizenblokken precedenten geschapen, die een kettingreactie van vernielingen hebben veroorzaakt. Neem bijvoorbeeld de omgeving van de Grote Markt in Brussel. De toelating om in de Stoofstraat en de Violetstraat een gebouw op te richten met een densiteit die verscheidene keren groter is dan deze van de buurt, droeg in zich de kiemen van vernietiging van de naburige huizenblokken in de Hoedenmakerstraat, de Brouwersstraat en andere. De vernieling ging dertig jaar lang haar gang, tot de minister besloot tot de bescherming van de resterende gebouwen. Op te merken valt dat de lage onroerende voorheffing op leegstand de aankoop bevordert van gebouwen met het doel deze af te breken nadat men ze gedurende verscheidene jaren bewust heeft laten verkrotten.

De wet van 1962 is geïnspireerd door de Amerikaanse “Los Angelisation” maar heeft daarbij paradoxaal een aantal instrumenten geschapen waarover de Amerikaanse bouwpromotoren niet beschikten, voornamelijk het particulier onteigeningsrecht. De belastingen op vastgoed, bewoond of niet, zijn er ook hoger.

Er moet ook opgemerkt worden dat de wet-Malraux in datzelfde jaar 1962 in Frankrijk de notie van “Secteur de sauvegarde” of “beschermd stedelijk gebied” invoerde, waarvan er op dit ogenblik een honderdtal bestaan. De aangehaalde artikels, meer bepaald dat betreffende het particulier onteigeningsrecht, zijn voor Brussel uitgedacht. Zij hebben in de hoofdstad het meest spectaculaire effect gehad. Voorbeelden van speculatieve transformatieprojecten van hele huizenblokken in andere steden zijn onder meer het Europa Center in Oostende, het Astridhotel in Antwerpen en het Chirouxcomplex in Luik.

PLATTELAND// Dezelfde wet heeft ook belangrijke gevolgen gehad voor de ongebreidelde groei van verkavelingen op het platteland. Artikel 55, dat een beroep

bij de provinciale overheid instelde om een verkavelingvergunning te bekomen, en zijn genereuze toepassing, hebben de aantasting mogelijk gemaakt van heel wat landschappelijk waardevolle gebieden, aangeduid in studies van het Ministerie van Openbare Werken. Artikel 37 kende bovendien onder bepaalde voorwaarden een schadevergoeding toe in de gevallen waarin het bouw- of verkavelingverbod een einde maakte aan het gebruik waarvoor een goed ‘normaal bestemd’ is. Hoewel dit artikel slechts een dertigtal keren werd aangewend, is de dreiging die ervan uitging voor de aanvragers van vergunningen een krachtige stimulans geweest in hun contacten met de gevolmachtigde ambtenaar. Op het vlak van de gewestplannen heeft de zwakke bescherming van het landbouwareaal ten slotte gezorgd voor de vermenigvuldiging van woonzones en woonuitbreidingsgebieden, die steeds verder van de steden gingen liggen en volledig op de auto aangewezen zijn.

Maar de aanwakking van de vraag naar verkavelingen in de grote periferie gaat crescendo bij de aanleg van wegeninfrastructuur, de fiscale aftrekbaarheid van de autokosten voor het woon-werkverkeer en de vermenigvuldiging van industriezones of, meer recent, bedrijvenparken. De overvloed aan parkeergelegenheid op het werk heeft op het platteland voor verkavelingen gezorgd die alleen per auto bereikbaar zijn. De beschikbaarheid van parkings op het bedrijf is inderdaad bepalend voor de keuze van de auto als verplaatsingsmiddel.

WIJKEN OP MENSENMAAT// De negatieve effecten van de wet van 1962 op de centra van Belgische steden, vooral Brussel, worden internationaal erkend. Dat neemt echter niet weg dat er in deze steden, Brussel inbegrepen, nog veel bloeiende wijken op mensenmaat bestaan. Men treft ze aan in de bebouwde kom van de traditionele stad. Zij bevorderen de identiteit en de mobiliteit op korte afstanden. De permanente observatoriumfunctie van deze wijken, de ontwikkelingen die zij doormaken, hun “holle tanden” en andere stadskankers (die achter publiciteitsborden verstopt worden), zouden systematisch tot de gemeentelijke actie kunnen behoren, net zoals de veiligheid van de inwoners. De observatoriumfunctie zou positief aangewend kunnen worden als thema waarrond men de verschillende bewegingen voor een betere stedelijke kwaliteit kan verenigen.

Braakliggende gronden van niet gerealiseerde plannen, vervallen gebouwen en ruimten die nu voor wild parkeren worden gebruikt, zouden op ruimere schaal het voorwerp kunnen uitmaken van alternatieve plannen die men aan de gemeentelijke overheid voorlegt. In plaats van bouwprojecten voor een heel huizenblok, zouden deze plannen de kavels van de traditionele wijken kunnen gebruiken om kleine bedrijven aan te trekken, evenals gebouwen met een gemengde functie (handel en wonen). Dit principe bestaat en werkt bijvoorbeeld in Kopenhagen. Het verplichte behoud van de kavels laat bovendien een in de tijd gespreide graduele bebouwing/herbebouwing toe.

Het juridisch instrument van de “woonerven”, in België toegepast naar het voorbeeld van de Nederlandse *Woonerven*, zou ruimer aangewend kunnen worden. Het commerciële en residentieel succes van wijken als deze van het Kasteleinsplein in Elsene, waar parkeren nochtans moeilijk is, zou voor een dergelijke aanpak een test kunnen zijn.

De negatieve effecten van de organieke wet werken nu door in de gewestelijke regelgevingen, die de wet hebben vervangen, en vooral in hun toepassing. Elke gemeente meent naar de gunsten te moeten dingen van kiezers-grondbezitters door steeds meer verkavelingen, zones en dergelijke meer te vergunnen.

In dit opzicht is het meerjarenplan van 2002 voor de verbetering van het spoorvervoer een stedenbouwkundige uitdaging. De urbanisatie mogelijkheden die met het plan gepaard gaat bieden de gelegenheid tot een concentratie van vastgoed ontwikkeling rond de pendelaars stations die voor verbetering in aanmerking komen en waarvan de verhoogde bedieningsfrequentie al bekend is.

Pierre Laconte is vice-president van de International Society of City and Regional Planners. Als adjunct-kabinetschef van de Vice-Gouverneur van Brabant in 1964-1966, heeft hij van nabij de gevolgen van de wet van 1962 geobserveerd.