

Michel de Beule

Kantoren en planning in Brussel, 50 jaar van gemiste kansen?

Herlezing: Sarai de Graef

De relatie tussen kantoren en planning zou men in Brussel kunnen samenvatten als een aanschakeling van gemiste kansen. De beslissingen werden ad hoc genomen zonder echt rekening te houden met wat gepland was. Dit vastgoedspel, dat al een halve eeuw gespeeld wordt, heeft soms obscure oorzaken, meestal onduidelijke redenen, maar altijd is het ergens wel logisch voor minstens één van de spelers in het kwartet der misverstanden: promotoren, nationale regering (en vervolgens federale en gewestelijke regeringen), gemeentepolitici en inwoners.

De planning is lange tijd officieus gebleven door indirect trachten tussen te komen. Hoewel er sinds 1985 een pertinent voorstel naar voren werd geschoven, is de toekomstige Europese wijk in stilte ontstaan en zonder richtlijn. Met de regionalisatie van het land is de planning officieel geworden, maar wat betreft kantoren is er ondanks alles weinig omkadering. Twintig jaar nadat het gewestplan aangenomen werd (1999), blijkt dat 47% van de bijna 10 miljoen m² aan kantoorruimte (in vastgoedeenheden van meer dan 1.000 m² en dus heel vaak monofunctionele gebouwen) gevestigd is buiten de administratiegebieden gedefinieerd in het plan. Sinds 1995 is een andere planning tussengekomen, maar de relatie tussen de actoren in het vastgoedspel blijft ambigu. Het kwartet der misverstanden blijft bestaan.

Michel De Beule, architect en stedenbouwkundige, onderzoeker bij verschillende milieugereleerde verenigingen, is geïnteresseerd in de dynamiek die gegenereerd wordt door de coëxistentie van stedelijke activiteiten (met name via geanalyseerde statistieken over Brussel, een onbekende industriële stad). Binnen de Brusselse gewestelijke administratie is hij sinds 1998 verantwoordelijk voor het Overzicht van het Kantorenpark (waarvoor hij statistisch onderzoek en publicatie volledig geïnternaliseerd heeft). Hij werkt aan de uitgave van een onderzoek dat hij leidde over de geschiedenis van de Brusselse planning in de 19e en 20e eeuw.

Contact gegevens :

Michel De Beule, +32(0)2 204 23 40
mdebeule@mrbc.irisnet.be

Michel Hubert (réd. en chef.), +32(0)2 211 78 53 –
+32(0)485 41 67 64 – hubert@fusi.ac.be



Een beknopte definitie ter inleiding¹

De relatie tussen kantoren en planning kunnen we voor Brussel samenvatten als: 'een aaneenschakeling van gemiste kansen'. De beslissingen vertonen geen enkele samenhang. Ze gaan alle richtingen uit en houden geen rekening met wat er al gepland was.

Al is dat wellicht een te beknopte definitie van het vastgoedspel dat al een halve eeuw aan de gang is. De oorzaken zijn soms nogal obscuur, de redenen vaak onduidelijk, maar altijd zijn ze ergens wel logisch voor minstens één van de spelers in het kwartet der misverstanden: promotoren, nationale regering (en vervolgens federale en gewestelijke regeringen), gemeentepolitici en inwoners.

De ambigue relatie tussen deze spelers is geen typisch Belgisch fenomeen. Herzieningen, onverklaarbare annuleringen of machiavellistische vrijheden zijn ook elders geen onbekende verschijnselen. Alleen volgden ze elkaar sneller en heftiger op in de metamorfose van een ietwat provinciale hoofdstad.

De functionalistische theorieën en de wet

In de naoorlogse periode wilde men nieuwe regels invoeren met de organisatie van de steden en het platteland in België als doel. Vanuit een geloof in de rede definieerde de eerste wet – die pas in 1962 werd goedgekeurd – ordening als een wetenschap waarin rationaliteit en harmonie hand in hand gaan om het grondgebied te ordenen. Rationaliteit omvat in dit geval niet alleen economische, maar ook sociale overwegingen, aangezien het tegen de rede zou indruisen om een grondgebied te

¹ Deze tekst is een licht aangepaste versie van een recent gepubliceerd artikel in DE BEULE M. en DESSOUROUX C. (coord.) (2009), *Brussel, haar kantoren en bedienden*, speciaal nummer van het Overzicht van het kantorenpark, pp. 71-84 (inhoudstafel beschikbaar op [de internetsite van het Overzicht van het kantorenpark](#)).

ordenen zonder zich om het welzijn van de inwoners te bekommeren. Terwijl harmonie alle esthetische kwesties behelst².

Het is Victor Bure, de eerste algemeen directeur van het Bestuur van de Stedenbouw en de Ruimtelijke Ordening (opgericht in 1945), die deze definitie opstelde, die aan het begin van de wettekst werd ingevoegd. Maar de hoge ambtenaar had zijn rationalistisch discours al veel langer klaar. Wanneer hij in 1950 in een sarcastische toespraak de grenzen schetst van het begrip planning – dat de stedenbouw conceptualiseert – is hij niet onkundig van de theorieën die daaraan ten grondslag liggen. Omdat hij zijn dienst graag in geloofwaardigheid wil wortelen, legt hij zijn bestuur een realistisch programma op dat echter moeizaam kan gevolgd worden in de twintig jaar daarna. Het kan niet op tegen de propaganda van de functionalistische theorieën die zich continu op hun moderne visie beroepen en de financiële gevolgen volstrekt negeren.

"En dat men zich, wat betreft stedenbouw, vooral behoedde om te trachten de structuur van de maatschappij weder samen te stellen. Uit deze overpeinzingen kunnen alleen onuitvoerbare plannen voortkomen – als daar al iets uit voorkomt -, hetgeen nog veel gevaarlijker is dan geen enkel plan, want de vijanden van de stedenbouw grijpen deze aan en zegevieren".

Ondanks deze vooruitziende waarschuwingen die in de wind geslagen worden, zou er tabula rasa met het verleden gemaakt moeten worden. De functionalistische theorieën willen de stad bij het platteland voegen of toch minstens herverdelen in zo gespecialiseerd mogelijke gebieden: aan de ene kant huisvesting, aan de andere de industrie, aan een derde kantoren en snelwegen om dat alles te bedienen.

"Mensen met kennis van zaken weten al langer dat echte stedenbouw haalbare stedenbouw is," voegt Victor Bure daaraan toe, "en niet dat vernietigende onheil waarmee de hoofdsteden zo nu en dan worden bedreigd. Maar de anderen, degenen die op een verloren moment een bij toeval gevonden tekst lezen, geloven wellicht – om aannemelijke redenen – dat Parijs en Brussel met de grond gelijk worden gemaakt om door volstrekt nieuwe steden te worden vervangen. Die stellingen werden daadwerkelijk verkondigd en de, al dan niet voorbedachte, extravagantie maakt een diepe indruk op de gemiddelde lezer. Waarom koos men zulke extreme bevoordelingen om een nieuw idee te introduceren, een idee dat alleen kan groeien en slagen indien het de goedkeuring krijgt van het grote publiek?"³

² Wetsontwerp tot organisatie van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening (Memorie van toelichting), *Pasinomie*, 1962, I, pp. 205 en 206.

³ BURE V. (1950), "Frontières de l'urbanisme", in *Cahiers d'Urbanisme*, nr. 41, pp. 11 en 12 (vrije vertaling van 2^e citaat) en 26 (vrije vertaling van 1^e citaat).

Brussel, hoofdstad van Europa: een eerste gemiste kans

In diezelfde periode krijgt de Europese Economische Gemeenschap vorm, maar de afgevaardigden van de zes landen die er deel van uitmaken, slagen er niet in om een hoofdstad aan te duiden. Brussel, op de wip tussen de Romaanse en de Germaanse wereld, is slechts een van de mogelijkheden.

Toen Victor Bure op een spottende toon de verdiensten van de kandidaat steden en regio's tegen elkaar afwoog, kon hij zich in 1958 niet voorstellen dat zijn amusante beschrijving zou overeenkomen met zowel de Brusselse kandidatuur als de opeenvolgende fragmentaire projecten die daaraan verbonden zouden worden.

“Zonder schaamte bedien ik mij opnieuw van een beeld dat ik al eerder gebruikte: ik zou de Gemeenschappelijke Markt vergelijken met een prins die op zoek is naar een bruid en aan wie jongedames gezegend met alle goede eigenschappen worden voorgesteld.

De jongedame die ze hem die avond voorstelden was weliswaar bijzonder mooi, maar kon alleen haar naaktheid als bruidsschat inbrengen. Maar de Gemeenschappelijke Markt is een veeleisende man die de dag na de bruiloft al alles wil wat noodzakelijk is. Hij wil niet wachten tot zijn hoofdstad stap voor stap wordt opgebouwd. Hij eist een hoofdstad die al bestaat en die hij alleen nog naar wens hoeft in te richten.”⁴

Enkele jaren later gelooft de ironische algemene directeur nog steeds dat de regering zal doorzetten met de planning die hij – weliswaar in een uiterst beknopte versie – had gepubliceerd op de vooravond van de Wereldtentoonstelling. Een brochure vermeldt meerdere aspecten van het voorafgaand onderzoek, naast enkele ordeningsvoorstellen overgenomen uit een voorontwerp van gewestplan dat tussen 1948 en 1957 werd onderzocht door het stedenbouwkundig kantoor Groupe Alpha. De oplossingen geïntroduceerd in dat voorontwerp – dat 320 km² omvat – zijn te radicaal om ze aan het publiek te kunnen voorstellen. Groupe Alpha wil heel Brussel en zijn hinterland verbouwen. Het bureau haalt de bevolking weg uit het stadscentrum zonder lucht, zonder licht en zonder zon. Het herverdeelt de huisvesting volgens nauwkeurige normen en damt de expansie van de randwijken in door middel van een groene gordel. In een straal van 25 tot 30 kilometer huisvesten twaalf satellietsteden alle arbeidskrachten die de hoofdstad nodig heeft.

Voor de kantoren van de Europese administratie neemt Groupe Alpha drie Brusselse locaties in overweging: het oefenterrein (niet langer gebruikt), het vroegere schietplein (de Nationale Schietbaan, al evenmin gebruikt) en de Heizel (na de sloop van de expopaviljoenen). Ook in de voorsteden komen drie locaties in aanmerking (Tervuren, Sint-Genesius-Rode en Argenteuil)⁵. Maar de regering selecteert niet één van de voorstellen die ze zelf had ingediend en koopt in 1960 liever het domein van de Dames de Berlaymont, een nietig terrein (van krap 3 hectare), maar vlak bij de andere gebouwen waar de Europese ambtenaren tijdelijk werken.

⁴ BURE V. (1962), “Autour du District européen”, in *Terre d'Europe*, nr. 18, p. 31.

⁵ [BELGISCHE REGERING] (1958), *Brussel E[uropa]*, pp. 9, 94 tot 97.

De zes lidstaten van de EEG raken het niet eens over het hoofdkantoor van hun instellingen. De onzekerheid noopt de regering ertoe om een informele, tijdelijke opvang opgezet door enkele vastgoedpromotoren langer in dezelfde wijk aan te houden. Onverstoorbaar herinnert het Bestuur van de Stedenbouw in 1962 nogmaals aan de troeven van het vroegere oefenterrein. Het domein is goed gelegen en wordt goed bediend, is volledig vrij over 46 hectare en kan nog met 25 hectare worden uitgebreid. Het terrein is eigendom van één enkele overheid en kan probleemloos uitgroeien tot een specifieke wijk met alle bijkomende woon-, handels- en recreatievoorzieningen. Victor Bure droomt al van een aantrekkelijk complex met een – volgens hem – logische Europese roeping⁶, maar dit wordt de eerste en tevens mooiste kans die aan Brussel voorbijgaat.

Als oplossing voor het plaatsgebrek in het Berlaymont (135.000 m²) waarvan de eerste vleugel nog niet af is, stelt de Belgische afvaardiging bij de EEG een jaar later voor om de 35.000 m² kantoren die een promotor in een naburig blok wil bouwen aan de 'exploderende' Europese diensten toe te wijzen. Die hergroepering bij andere gebouwen die reeds voor Europa worden gehuurd, kan niet langer uitblijven⁷. De warrige integratie van het administratieve korps krijgt de voorkeur boven een praktische, maar wellicht te ostentatieve vestiging op een ongebruikt terrein. De politiek heeft haar redenen die de planning niet kent.

Geboorte van een vastgoedmarkt

De oppervlakte⁸ geboden door het kantorenpark binnen de 19 gemeentes – in 1949 geschat op 615.000 m² - is tegen het einde van de jaren 1950 meer dan verdubbeld (1,3 miljoen m²). Tien jaar later is dat al vijf keer zo veel (3,3 miljoen m²).

De stad is ingrijpend veranderd. De ontwikkeling van de dienstverlening aan particulieren, de vestiging van internationale instellingen en multinationals (van wie de coördinatiekantoren fiscaal bevoordeeld worden) versterken de transformatie die werd ingezet toen de noord-zuidspoorlijn klaar was.

De ondergrondse verbinding tussen beide stations, afgewerkt in 1952, rijt de buik van de stad open in variabele breedtes, tot zelfs 150 meter breedte op bepaalde plaatsen en meer dan 300 meter in de omgeving van een nieuw station (het centraal station) met een tunnel van 35 meter breed⁹. Boven de grond blijft daardoor een gigantische gapende wonde achter. De staat maakt van de onteigende gronden gebruik om daar haar ministeries te groeperen. Naast de uitbreidingen van de Nationale Bank, zal het Rijksadministratief Centrum met zijn meer dan 7.000 ambtenaren één ondoordringbaar, compact blok gaan worden. Een specifiek voor hen ontworpen station (Congreshalte) is het verlengstuk van een reeds jarenoud beleid dat

⁶ BURE V.(1962), *op. cit.*, p. 38.

⁷ DEMEY T. (1992), *Bruxelles. Chronique d'une capitale en chantier*, deel 2, Brussel, pp. 186, 191 en 192.

⁸ Deze cijfers slaan op administratieve gebouwen die minstens 1.000 m² tellen. Zij worden voor de periode vóór 1950 onderschat.

⁹ In het Centraal station is de tunnel dubbel zo breed om 3 perrons tussen de 6 sporen te kunnen bouwen.

het pendelverkeer tussen de hoofdstad en de rest van het land aanmoedigt. Na de herschikking van de statale en parastatale diensten besluiten de privé-ondernemingen op hun beurt om hun administratieve directies te reorganiseren.

De uitstekende economische conjunctuur en een arbeidsmanagement naar Amerikaans model stimuleren de pijlsnelle herschikking van kantoren langs de Wetstraat, tussen de beleidscentra van enerzijds de Belgische instanties en de Europese (het Berlaymont) anderzijds.

De Leopoldwijk ondergaat deze mutatie zonder enig protest. De bemiddelde eigenaars vertrekken zonder spijt en met meer centen uit hun grote burgerwoningen om zich in de voorsteden te gaan vestigen of om van een reeds verlaten erfgoed verlost te raken. De eerste zakenwijk krijgt al snel een uitgesproken monofunctioneel karakter.

In die periode ziet de kantoormarkt het levenslicht. Tot dan toe was de uitbreiding van het administratieve park vooral een zaak van instellingen of bedrijven die voor eigen rekening bouwden. In antwoord op een grote vraag trekken de – met name buitenlandse – investeerders op het einde van de jaren 1960 een gespecialiseerde vastgoedmarkt op gang, met de bijbehorende promotie- en rentabiliteitsvereisten, die in het volgende decennium al snel oververhit raakt.

Twee bijzonder officiële plannen

De planning komt er indirect tussen

Want er bestaat wel degelijk een voorontwerp van gewestplan voor de Brusselse agglomeratie – tussen 1962 en 1965 opgesteld door diezelfde Group Alpha – maar dat ontwerp blijft om dezelfde redenen wellicht al even officieus als zijn voorganger. De voorgestelde ordeningsplannen zijn nog steeds erg radicaal: een genormaliseerde sloop-heropbouw van volledige wijken, en een hiërarchische herverdeling van collectieve voorzieningen volgens een raster dat blind is voor de gemeentegrenzen en voor de 188 kilometer aan stadssnelwegen (primaire of secundaire).

De zakenwijken, vanaf de Wetstraat tot het Noord- en Zuidstation, zouden evenwel geproportioneerd residentieel gezelschap krijgen. De planningsdeskundigen zijn er nog steeds van overtuigd dat het oefenterrein of de Heizel twee geschikte alternatieven zijn voor een eventuele decentralisatie van het kantoorpark.

De stadssnelwegen – voorgestaan door de Administratie Wegeninfrastructuur – zouden, zodra het asfalt was afgekoeld, een grotere invloed hebben op de inplanting van kantoren dan het plan van Groupe Alpha. De wijziging van de Louizalaan – die het statuut van primaire stadssnelweg kreeg – is daarvan het perfecte voorbeeld. Kantoorloze gebouwen zouden langs het hele traject verrijzen, net als langs de lanen van de kleine ring, die eveneens tot snelweg gebombardeerd werden.

Drie gemeentes (Brussel, Sint-Joost en Schaarbeek), ondernemen een grootschalige vastgoedactie in de Noordwijk, zonder al te ver van het officiële plan af te wij-

ken. In 1967 stellen ze elk een bijzonder plan van aanleg op, die allemaal een officieel en reglementair statuut zouden krijgen¹⁰,

Het (centrale) Bestuur van de Stedenbouw herwerkt het voorontwerp van gewestplan in 1970 tot een meer werkbare versie. Geen sprake meer van een uniforme compartimentering van de voorzieningen, noch van een sloop-heropbouw van het residentiële park, dat wel erg snel als ongezond of ongeschikt bestempeld werd, noch van nieuwe handelsconcentraties. Hoewel de functionalistische theorieën niet langer in de rapporten worden uitgesmeerd, blijven ze wel in het achterhoofd hangen, net zoals in de praktische uitwerking. Alles draait nog steeds rond het verkeersmodel in een stad die aan de auto schatplichtig is¹¹.

De gebiedsindeling, onderhevig aan een nationale normgeving, overweegt een diepe inworteling van de activiteiten in het stadsmilieu slechts in een zeer eng kader. De gestage verdrijving van de inwoners uit de Leopoldwijk en de wijk van de Schuman-trotonde ontlokt alleen een onverschillige reactie op een fenomeen dat als spontaan wordt aangeduid: de ordeningsmaatregelen in dit doodnormale woongebied moeten nog onderzocht worden. Anders gezegd: dit is een gebied met de meest ongedifferentieerde bestemming die de ambtenaren voor het stadsmilieu hadden bedacht. De tweede gemiste kans gaat gepaard met een onvoorstelbare passiviteit. Ook de planning blijkt tot een machiavellistisch gegeven gereduceerd te zijn.

De toekomstige Europese wijk komt moederloos ter wereld.

Deze vreemde aandacht is ook het resultaat van de beknotting van de planning. De 48 toekomstige gewestplannen die het hele nationale grondgebied bestrijken, moeten een coördinatie waarmaken die is gefilterd uit de 20 voorontwerpen van gewestplan die de regering had laten varen. De programma's waren te ruim en te autoritair. Een strak gedirigeerde – zowel publieke als private – ontwikkeling goedkeuren, werd een delicate politieke oplossing, zozeer de functionalistische theorieën angst begonnen in te boezemen.

De planningshiërarchie werd onthoofd en de gewestplannen, die meer doordachte vooruitzichten inhielden, kregen een coördinerende rol toebedeeld die de wet niet had voorzien. De verschillende bodembestemmingscategorieën, vanaf dan uitgedacht om toegepast te worden op het hele Belgische grondgebied, blijken moeilijk te verzoenen met de Brusselse werkelijkheid.

Wanneer het tweede voorontwerp van het Brussels gewestplan botst op luid protest, is dat niet om dezelfde reden. Door een indiscretie¹² krijgt het wegennet met een steeds fellere en gelijkgezinde kritiek af te rekenen. Bewonerscomités worden opgericht en de gemeentelijke overheden zijn al net zo tegen de 225 kilometer aan stadssnelwegen gekant. Iedereen had immers de transformatie van de ooit zo prestigieuze Louizalaan gezien.

¹⁰ MARTENS A., "De hedendaagse erfenis van tien jaar onteigeningen en uitzettingen in de Brusselse Noordwijk (1965-1975)", in *Brussels Studies*, nr. 29, 5 oktober 2009.

¹¹ HUBERT M., "Expo '58 en "Koning Auto". Welke toekomst voor de grote wegeninfrastructuur in Brussel", in *Brussels Studies*, nr. 22, 20 oktober 2008.

¹² STRAUVEN F. (1975), "Gewestplan Brussel. Oplossen of invullen, dat is de vraag", in *Wonen-TA/BK*, nr. 15/16, p. 58.

Regionalisatie en officiële planning

Na de regionalisatie van het land, opgenomen in de grondwet in 1970, zou een minister van Brusselse Aangelegene de ruimtelijke ordeningsbevoegdheid overnemen van de minister van Openbare Werken, Jos De Saeger. Samen met een eveneens geregionaliseerd Bestuur van de Stedenbouw, werkt Guy Cudell in 1973 een proef van gewestplan uit. De minister herbegint vanaf nul en wil de cartografische weergave op een participatieve manier verbeteren, opdat ze de complexiteit en bijzonderheid van de bestemmingen in de agglomeratie duidelijker zou vertalen¹³.

Allereerst wil hij de huisvesting behouden en verdedigen, waarna hij de vestiging van kantoren aan banden wil leggen en die alleen wil toestaan op locaties waar kantoren al sterk aanwezig zijn. In een televisiereportage vertelt hij: *Voor de toekomst plannen we de kantoren langs bepaalde stukken – ik zeg wel stukken – van de grote en drukke verkeersaders. Wat we in de toekomst dus resoluut willen vermijden, is de ontwikkeling van wat we kantoorbanken noemen.*¹⁴

In zijn planontwerp geeft hij de Leopoldwijk openlijk prijs aan de administratieve activiteit die de wijk sowieso al veroverde en vormgaf, terwijl hij die bestemming uitbreidt naar en tegelijk strikt beperkt tot de grote assen die naar de wijk leiden. De Kortenberglaan is daarvan het prototype.

In de Noordwijk viel de sloop-heropbouwcampagne stil als gevolg van de eerste effecten van de wereldwijde economische crisis. Wat daar nog aan gemengdheid overbleef, zou volgens het plan behouden worden.

Na de verkiezingen van 1974 zet een andere minister het werk voort. Op het einde van het jaar verspreidt Paul Vanden Boeynants een voorontwerp van gewestplan (het derde in rij dus) om het te bespreken en te amenderen zodat het kan worden goedgekeurd als ontwerpplan met regelgevende waarde. Op alle fronten barst de kritiek los. De kantoorstraten, die zich over meer dan vijftig kilometer langs drukke lanen en boulevards zouden uitstrekken, zouden volledig weggeveegd worden om op de reglementaire kaart alleen nog de bestaande administratieve centra te laten staan, aangevuld met enkele nieuwe gedecentraliseerde polen.

De tegenstanders zouden gehoor krijgen. Serge Moureaux, toenmalig schepen van de Brusselse Agglomeratie, zet zijn standpunt uiteen in een televisiereportage: *"Op een van de uitsplitsingskaarten die we opstelden op basis van het gewestplan, zien we dat de minister in zijn versie van gewestplan voorstelt om de kantoorsector te versnipperen langs de grote verkeersaders. We zijn van mening dat die optie de toestand alleen erger maakt en het autoverkeer doet toenemen, terwijl we de kantoren net wilden concentreren in wat ik lokale ontwikkelings- en herstructureringspolen noem. Dergelijke polen maken een spontane en natuurlijke verspreiding van de wij-*

¹³ ATELIER DE RECHERCHE ET D'ACTION URBAINES (1984), *Quinze années d'action urbaine ou Bruxelles vu par ses habitants*, Brussel, p. 56.

¹⁴ Archieven van de RTBF (S. Imadoc), reportage *Situation 74. Nous avons acheté la moitié de Bruxelles et l'autre est à vendre* (over de investeringen van Britse promotoren in de hoofdstad).



kontwikkeling mogelijk en zijn, me dunkt, beter verenigbaar met een correct stadsleven."¹⁵

De kritiek van de schepen van Stedenbouw is op ervaring gestoeld en blijkt vervelend te zijn voor de minister, wiens opvattingen onderuit gehaald worden. De Brusselse Agglomeratie, een in 1971 opgerichte instelling ingevolge de wet op de gemeentelijke agglomeraties (er zou er maar één komen), bestuurt diverse activiteiten die tot dan toe door de 19 entiteiten werden beheerd: brandbestrijding en dringende medische hulp, afvalophaling, stedenbouw (gedeeltelijk, waaronder de opstelling van 19 algemene gemeentelijke ordeningsplannen die parallel met het gewestplan werden opgesteld en nooit definitief werden goedgekeurd...). De stedenbouwkundige competenties overlappen elkaar en zorgen voor rivaliteit tussen de beide mannen.

De buurtcomités laten zich evenmin onbetuigd. Samen met hun vereniging Inter-Environnement Bruxelles verzetten ze zich tegen het toelaten van kantoren in typische woongebieden, zelfs als dat op afgebakende wijze gebeurt. Daarop kiest het bestuur een oplossing gebaseerd op beperktere voorschriften die kunnen worden aangepast na overleg tussen de diverse openbare actoren en na raadpleging van de inwoners. De zogenaamde overlegprocedure verwerft zijn legitimiteit na verloop van het subjectieve en complexe debat over de vermenging van woonfunctie en economische activiteiten.

Het protest drijft het verzet tegen het snelwegnet ten top, ook al is de nieuwe versie reeds behoorlijk afgeslankt.

Onder druk van de publieke opinie maakt minister Vanden Boeynants zich in die periode zorgen om de onomkeerbare toestanden die het gevolg zijn van een bijzonder bedrijvige vastgoedspeculatie. Hij besluit om, tot het ontwerp van plan in voege treedt, geen sloopwerken meer toe te staan als daar geen voorstel voor heropbouw aan gekoppeld is. Bovendien legt hij ook elke bouwaanvraag voor een kantoorgebouw voor aan het advies van zijn administratie en wil hij elke constructie met meer dan tien verdiepingen verbieden (behalve wanneer dat in het gemeenteplan wel is toegestaan).

De gemiste kans springt hier niet meteen in het oog, maar de ministeriële richtlijn kan de verbrusseling niet tegengaan. In zijn instructies zwijgt hij over de sloop van gebouwen die op instorten staan; die maatregel is immers een voorrecht van de gemeentes.

Onder persbelangstelling ondertekent Paul Vanden Boeynants in de lente van 1976 het ontwerp van gewestplan dat, meer bepaald, de invasie van kantoorgebouwen moet bestrijden. Vier specifieke bodembestemmingscategorieën worden vastgelegd, hoewel ze niet exclusief zijn: een hoofdfunctie is verboden, aanvullende functies zijn wel toegestaan. De hoofdfunctie wordt beschermd in die zin dat aanvullende functies onderworpen zijn aan de bekendmakings- en overlegprocedure wanneer het gevaar bestaat dat ze de hoofdfunctie in het gedrang brengen. In typische woongebieden en gemengde gebieden mag het aantal kantoren bovendien niet

¹⁵ Archieven van het BROH (Dir. Planning), transcriptie (in de agglomeratie Brussel op 5 februari 1975) van het interview van S. Moureaux in de uitzending *Antenne Soir* die op 28 januari 1975 door de RTBF werd uitgezonden.

boven een bepaald oppervlaktequotum per huizenblok gaan. Guy Cudell, ondertussen staatssecretaris in de gewestexecutieve, houdt toezicht over de kleine aanpassingen die nodig zijn om het ontwerp van plan in 1979 definitief te laten goedkeuren. Uiteindelijk zou het dus zes jaar duren om een aanvaardbaar voorstel op tafel te leggen, onafgezien van de eerdere pogingen die werden afgeketst.

Niet erg strikt omkaderde kantoren, ondanks alles

Het gewestplan heeft een regelgevende waarde en omvat alleen een groot administratief gebied in de Leopoldwijk. Twintig jaar lang wordt het plan geleidelijk ondergraven. Omdat een nauwkeurige en periodieke telling vereist is, kan niet één gemeentebestuur ertoe aangezet worden om de maximale kantoorquota na te leven, ondanks de aanmaningen in de ministeriële rondzendbrief van 1991. De oorzaak ligt vooral bij de afwijkende (gemeentelijke) bijzondere plannen waarin de gemeentes vaak een toegeving doen aan vastgoedmakelaars, zoals blijkt uit een onderzoek waartoe de gewestelijke overheid in 1986 de opdracht gaf. Een tiental dergelijke plannen wordt voorbereid, terwijl dertig andere al afgerond zijn¹⁶. De massale desindustrialisatie in het laatste kwart van de eeuw – Brussel is tegen het einde van de jaren 1980 niet langer de grootste industriestad van het land – droeg bij tot die omzeiling. Die kan moeilijk omschreven worden als een pragmatische aanpassing aan de mutatie van de tewerkstelling, aangezien geen enkele rechtvaardiging in die bewoordingen werd omschreven.

Sommige schepencolleges hebben de afwijkingsmogelijkheden van de bijzondere plannen tegenover het gewestplan wel erg ruim geïnterpreteerd. Die praktijk – die voor wettelijk werd aangenomen – kon pas in 1998 worden afgestopt dankzij een arrest van de Raad van State, nadat een milieuvereniging beroep had aangetekend¹⁷. De administratieve jurisdictie bevestigde haar jurisprudentie en de hiërarchie van de normen (en dus van de plannen) in een Brusselse gemeente¹⁸.

Ondertussen schraptte men de oorspronkelijke bestemming van bedrijfsgebieden met stedelijk karakter die in het gewestplan waren ingelast, om de lichte industrie en grote handelszaken te stimuleren.

Geleidelijk palmen administratieve gebouwen deze gebieden in, vooral als ze langs grote verkeersassen gelegen zijn: de autosnelweg naar Luik (Kolonel Bourgstraat in Schaarbeek/Evere, Pleiadenlaan – Gulledelle in Sint-Lambrechts-Woluwe, Leopold II-laan – Havenlaan in Molenbeek).

¹⁶ Architectuurkantoor A.M. VANDENBOSSCHE (1988), *La problématique de l'implantation des bureaux en Région bruxelloise*, studieverlag (van fase B), p. 3.3.

¹⁷ Arrest van de Raad van State van 10 september 1998 (nr. 75.710, Gemeenschappelijk Verbond van de Verenigingen voor Natuurbescherming, op www.raadvst-consetat.be).

¹⁸ De voorschriften van een lager plan (bijzonder plan van aanleg) dat dateert van voor het hoger plan (gewestplan) en daarmee in tegenspraak zijn, worden impliciet vernietigd indien ze niet expliciet werden geannuleerd. Terwijl de voorschriften van een lager plan dat dateert van na een hoger plan, wel van die voorschriften kunnen afwijken mits strikte cumulatieve voorwaarden.

Ook op andere assen moeten de andere bestemmingen plaats ruimen: kantoren bij de autosnelweg naar Namen (Pleinlaan in Elsene, in een gebied waar de programmatie de woonfunctie en aanvullende voorzieningen bij de nabijgelegen campus moet stimuleren), bij de autosnelweg naar Parijs (Industrielaan – Paapsemelaan in Anderlecht, in industriegebied).

Eind 1999, net voor het gewestplan wordt vervangen¹⁹, blijkt dat 47% van de bijna 10 miljoen m² aan kantoorruimte (in vastgoedeenheden van meer dan 1.000 m² en dus heel vaak monofunctionele gebouwen) gevestigd is buiten de administratiegebieden gedefinieerd in het plan. De kans om de zaken goed aan te pakken (zoals voorgeschreven) was verkeken.

Uiteraard werden niet alle bestaande kantoren van vóór de goedkeuring opgenomen in die bestemming op maat; sommige kantoren kwamen in typische woongebieden (8%) of in gemengde gebieden (5%) te liggen²⁰, vooral aan de Louizalaan, net als in bedrijfsgebieden met gemengd karakter (3%). Nadat het plan in voege trad, kregen andere kantoren – dankzij afwijkende bijzondere plannen²¹ – recht van bestaan in diezelfde gebieden (6% in de drie categorieën). Maar ze veroverden ook een kwart (2,5 miljoen m²) van de gebieden die niet voor hen bestemd waren²², al kwam die bestemming er in bepaalde gevallen pas veel later. Die uitzonderingen kregen in 1995 een nieuw plan dat op bepaalde plaatsen een hoofdstedelijke administratieve perimeter over de bestaande kaart heen zette, zonder die kaart evenwel te annuleren. Kantoorgebouwen op pijlers verbergen de perrons van het Luxemburgstation, andere verrijzen in de laan die naar het Noordstation leidt.

Ondanks alles blijft de Noordwijk grotendeels beschikbaar. Het gaat slechts om drie gemeentes en één enkele vastgoedpromotor²³. Maar ook anderen willen van de stedelijke tertiarisatie profiteren.

Het gewestplan kon de roeping van deze wijk niet ombuigen zoals de twee ministers hadden gewild. De herziene gemeentepannen wekken opnieuw de belangstelling van de promotoren, die aan het einde van de jaren 1980 na een recessie van een tiental jaar weer bijzonder actief zijn. De schepencolleges geven toestemming voor de constructie van administratiegebouwen, op voorwaarde dat er in de omgeving ook woningen en winkels worden neergezet. Ze stoelen die nieuwe vereiste van

¹⁹ Afschaft eind 1998, maar een jaar later opnieuw van kracht tot midden 2001, net voldoende tijd om het tweede ontwerp van GBP (zonder regelgevende waarde) goed te keuren.

²⁰ Solvay had beroep aangetekend bij de Raad van State omdat zijn hoofdkantoor (in Elsene), waarvan de grootte verkeerd werd ingeschat, tot een gemengd gebied behoorde op het gewestplan. De administratieve jurisdictie gaf de onderneming gelijk en vernietigde (1982, 1983) de betwiste bestemming in beide, aansluitende huizenblokken. De twee gebouwen werden bijgevolg niet meegeteld.

²¹ Het gaat hier om de bijzondere plannen waarin kantoren nominatief worden toegestaan (zie DE BEULE M. en DESSOUROUX C., *op. cit.*, p. 78).

²² Drie jaar lang had het ontwerp van gewestplan een regelgevende waarde, maar de bestemmingskaart werd enigszins aangepast bij de definitieve goedkeuring (veel meer bedrijfsgebieden met stedelijk karakter). Om die reden is de balans gebaseerd op het definitief aangenomen plan (eind 1979).

²³ STAD BRUSSEL (1988), *Gemeentelijk informatieblad*, I, p. 30. De politieke vaststelling wordt minder ostentatief verwoord in het debat van de gemeenteraad.

compenserende lasten op de meerwaarde die de vergunningen opleveren. Geleidelijk groeit het idee om de promotoren een rol toe te bedelen in een meer complete inrichting ter ondersteuning van een minder rendabele residentiële ontwikkeling. Die woon- en handelsaanwezigheid zorgt op die manier voor diversificatie in de zijstraten van de kantoorlanen, waarvan de bouwvolumes overigens werden ingesnoeid.

De keuzes in de Leopoldwijk die de nationale regering min of meer had bekrachtigd, met name voor de Europese Ministerraad, werden in het plan ongemoeid gelaten. Wel probeert het plan de huisvesting in de omgeving van de begeerde plaatsen te beschermen. In 1985 vroegen de Europese parlementariërs om een ruimte om extra sessies naast die in Straatsburg te kunnen houden. De bouw van de cirkelconstructie, discreet "internationaal congrescentrum" genoemd, werd voorafgegaan door een studie getiteld "Ruimte Brussel Europa". Maar de bouwvergunning komt er nog vóór de studie klaar is en stuurt het gewestplan in de war dat daarna gedeeltelijk herzien moet worden om dat zo'n vergaderzaal niet was gepland²⁴.

Voor het geval van de Havenlaan – Leopold II-laan worden argumenten aangehaald die nog niet eerder waren gehoord.

Het gemeentebestuur is haast unaniem wanneer het de bijzondere plannen goedkeurt die afwijken van de bestemmingen op het gewestplan. Het volgt gewoon het voorbeeld van de andere gemeenten, namelijk moderniseren. Maar daarnaast is het bestuur ook bijzonder ingetogen met meer prozaische argumenten: een nieuw gebouwenfront dat de ellende van de achterbuurt camoufleert; voldoende nieuwe of gerenoveerde woningen ter compensatie van de nieuwe kantoren; een frissere sfeer die het tergende wegviaduct doet vergeten en een tegengewicht voor de sluiting van de douaneagentschappen die door de komst van de gemeenschappelijke Europese markt stilaan overbodig worden.

De Molenbeekse gemeenteraadsleden keuren snel het laatste plan goed vóór de nieuwe stedenbouwordonnantie van kracht wordt (1992), want insiders weten dat ze minder afwijkingen mogelijk maakt dan de wet die dertig jaar eerder werd gestemd²⁵.

Een andere planning

De in 1991 goedgekeurde ordonnantie vertaalt het nieuwe stedenbouwbeleid dat de eerste Brusselse regering verdedigt tegenover het gewestparlement. De principes zijn nauwelijks veranderd: een programmatische planning die zowel op gewestelijk als gemeentelijk niveau geregeld wordt vernieuwd staat boven een allocatieve planning (eveneens op twee niveaus) die de nodige bodembestemmingen voor de ge-programmeerde sociaaleconomische ontwikkeling op het grondgebied toewijst

²⁴ RAAD VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, *Bescheiden*, sessie 2002-2003, nr. A-403/1, voorstel tot resolutie betreffende de inplanning van de Europese instellingen in Brussel, rapport, pp. 3 tot 21.

²⁵ GEMEENTE SINT-JANS-MOLENBEEK, notulen van de vergadering van de gemeenteraad van 14 december 1989 (nr. 10), p. 37 / van 10 januari 1991 (nr. 1), pp. 14 en 15 / van 23 september 1991 (nr. 9), pp. 5, 8 en 11 / van 4 mei 1992 (nr. 6), p. 4.

Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) zet in 1995 de economische, sociale en culturele doelstellingen uit die de regering wil bereiken. Ze zijn al even gevarieerd als ambitieus. Het reglementaire luik steunt het stiefmoederlijk behandelde gewestplan. Maximale kantooroppervlakte per gebouw kan niet langer overschreden worden. Een administratieve perimeter beschermt de afwijkende gemeentepannen in de Noordwijk en overkapt de sporen van het Luxemburgstation, vlakbij het Parlement van de Europese Unie. Een perimeter met programma staat 300.000 extra m² aan kantoorruimte toe in de omgeving van het Zuidstation. De pendelende bedienden worden aangemoedigd om opnieuw de trein te nemen.

Het Gewestelijke Bestemmingsplan (GBP) wordt in 2001 definitief na twee voorbereidende oefeningen (1^e ontwerp van plan in 1998 en 2^e in 1999) goedgekeurd. Het plan treedt de intenties van het GewOP bij en neemt tegelijk de filosofie van zijn voorganger het gewestplan over, waarbij het de administratieve bestemmingen ingevoerd door afwijkende bijzondere plannen onaangeroerd blijven. In de typische woongebieden en gemengde gebieden worden de kantoorquota (of 'toelaatbare saldi') geactualiseerd door het gewestelijk bestuur.

In 2002 volgt de goedkeuring van een tweede GewOP, zonder regelgevend luik, want in de aangepaste ordonnantie wordt nog slechts een richtwaarde toegekend.

Maar de cyclische golf waarop de kantoren al een tiental jaar dreven, stort ineen en de huisvesting neemt heel onverwachts de fakkel over. De woonherbestemming van oude kantoren in woonwijken raakt in een stroomversnelling en de berekening van de quota werkt steeds vaker in omgekeerde richting²⁶. De administratiegebieden lopen niet zo snel vol als verwacht, noch in de Noordwijk, noch in de buurt van het Zuidstation.

Vandaag is de relatie tussen de deelnemers van het vastgoedspel nog steeds even ambigu. Wanneer de staats- en regeringsleiders in 1992 in Edinburgh bijeenkomen, bereikt de Europese raad uiteraard wel een akkoord over de locatie van de EU-instellingen in de drie hoofdsteden.

Het kwartet van de misverstanden speelt verder, wat te verwachten was.

De administratieve oppervlakte blijft uitdijen in Brussel. De gewestelijke regering wil de inplanting nauwkeuriger gaan organiseren en de internationale aantrekkingskracht van de stad opkrikken. Onder de aandachtige blik van de gemeentepolitiekers, promotoren en inwoners krijgt de toekomst dankzij richtschema's voor de grote braakliggende terreinen stilaan vorm. Een voluntaristische herintegratie van de huisvesting wordt overwogen voor de Europese wijk. In ruil zouden de kantoorgebouwen meer verdiepingen mogen tellen. Maar de nieuwe economische crisis zal de vastgoeddynamiek ongetwijfeld afremmen. Zal de planning eindelijk haar rechtmatige rol kunnen spelen in dit verhaal?²⁷

²⁶ *Overzicht van het kantorenpark*, nr. 19 (p. 19), nr. 20 (p. 20) en nr. 22 (p. 20).

²⁷ De historische gegevens zijn gebaseerd op research in de archieven die bij het enerzijds bij het gewestelijk bestuur en anderzijds bij de gemeentebesturen worden bewaard (DE BEULE M., *De Brusselse planning in de 19de en 20ste eeuw* / SILVESTRE M. et WAUTY E., *Het verhaal van de geplande wijken* – in uitvoering).