



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

2016

Collection générale | 2016

Woningproductie in Brussel: de buurtstad tegenover de stedelijke verdichting

La production du logement à Bruxelles : la ville de proximité à l'épreuve de la densification urbaine

Housing production in Brussels: the neighbourhood city to stand the test of urban densification

Priscilla Ananian

Traducteur : Ben Winant



Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Édition électronique

URL : <http://brussels.revues.org/1459>

DOI : 10.4000/brussels.1459

ISSN : 2031-0293

Référence électronique

Priscilla Ananian, « Woningproductie in Brussel: de buurtstad tegenover de stedelijke verdichting », *Brussels Studies* [Online], Algèbre collective, nr 107, Online op 19 december 2016, geraadpleegd op 01 februari 2017. URL : <http://brussels.revues.org/1459> ; DOI : 10.4000/brussels.1459

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Licence CC BY

Nummer 107, 19 december 2016. ISSN 2031-0293

Priscilla Ananian

Woningproductie in Brussel: de buurtstad tegenover de stedelijke verdichting

Vertaling: Ben Winant

Sinds enkele jaren is de verdichting van de woonomgeving in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een uitdaging en tevens een tool voor stedelijke ontwikkeling geworden om het hoofd te bieden aan de demografische boom en het toenemende verschil tussen het aanbod aan en de vraag naar sociale woningen en woningen voor de middeninkomens. De keuze van de plaats waar de woningen worden geproduceerd - de lokalisatie - is van cruciaal belang om die uitdagingen aan te nemen, die onder meer worden omschreven in het ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling. Met een park van 39.000 sociale woningen en meer dan 45.000 gezinnen die kandidaat-huurder zijn, lijken de openbare vastgoedoperatoren de lokalisatie evenwel niet te beschouwen als een prioritair criterium bij hun beslissingen over de nieuwe woonprojecten op het gewestelijk grondgebied. Dit artikel is bedoeld als geüpdatete synthese van een onderzoekstraject dat een tiental jaar geleden werd aangevat en ertoe strekt de openbare en particuliere woningproductie sinds 1989 te analyseren in het licht van de evolutie van het stadsproject [Ananian, 2010]. Naast die initiële doelstelling wordt een tweede doelstelling nagestreefd, namelijk die conclusies toetsen aan de productie in het kader van het Gewestelijk Huisvestingsplan (2005) en het financieel kader van de Alliantie Wonen (2015). Uit deze synthese komt naar voren dat de overheden hun inspanningen moeten richten op een geïntegreerde strategie voor stadsplanning en openbare woningproductie die rekening houdt met de nabijheid van de uitrustingen, diensten en faciliteiten voor het dagelijkse leven.

Priscilla Ananian is hoogleraar stedenbouw en stadswetenschappen aan de École des sciences de la gestion van de Université du Québec de Montréal. Ze is architect-stedenbouwkundige van opleiding en heeft een master in design, een DEA in ruimtelijke ordening en territoriale ontwikkeling en een doctoraat in bouwkunde en stedenbouw (UCL, 2010). Onlangs publiceerde ze "Bruxelles, région de l'innovation : urbanisme et intégration urbaine de l'économie de la connaissance" in de Cahiers de Géographie du Québec.

Priscilla Ananian, ananian.priscilla@uqam.ca

Benjamin Wayens (Redactiesecretaris), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be

Inleiding

1. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest staat op een keerpunt van zijn ontwikkeling, want het moet verschillende uitdagingen aannemen die onder meer omschreven worden in het ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO, 2013), waaronder de demografische boom en de strijd tegen armoede. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt al meer dan 1.175.000 inwoners (BISA, Algemene Directie Statistiek, 1 januari 2015). Volgens de prognoses van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse [BISA, 2010] zou de demografische groei, die sinds 1996 aan de gang is, zich voortzetten. De recente demografische vooruitzichten van het Federaal Planbureau (FPB) en de Algemene Directie Statistiek (ADS) (2016) wijzen erop dat de bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met ongeveer 32% zal zijn toegenomen in 2060 in vergelijking met 2015 tegenover respectievelijk 14 en 16% in Vlaanderen en Wallonië.

2. Zoals andere studies benadrukken, is de Brusselse demografische groei, ondanks het grote aantal migraties, grotendeels een endogeen fenomeen, namelijk het gevolg van een hoog geboortecijfer en dan vooral bij de bevolkingsgroepen die achtergesteld zijn door hun sociaaleconomische situatie, maar ook door hun problemen om een woning te vinden [Bernard *et al.*, 2009 ; ATO – Stand van zaken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2011]. Meer onlangs is de jaarlijkse bevolkingsgroei op korte termijn opwaarts herzien wegens de toestroom van asielzoekers [Federaal Planbureau, 2016].

3. De demografische groei leidt tot een toename van het aantal inwoners per km² en van het aantal woningen op het gewestelijk grondgebied. Deze verdichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) beïnvloedt de types geproduceerde woningen en de lokalisatie ervan [Dessouroux, Romainville, 2011].

4. In het BHG overschrijden de verdichting en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan op het gebied van woningproductie, de gewestgrenzen. Dat fenomeen dient te worden bekeken in het kader

van de verstedelijking en randverstedelijking van het hinterland (onder meer Vlaams- en Waals-Brabant).

5. De stedelijke verdichting en de woningproductie kunnen de migratie van meer achtergestelde bevolkingsgroepen beïnvloeden en tot nieuwe vormen van sociale ongelijkheden op metropolitane schaal leiden [Bassand, 1997]. Een voorbeeld daarvan is de gentrificatie ten gevolge van de bouw van nieuwe woningen in bepaalde wijken, die vooral de reeds in Brussel wonende achtergestelde gezinnen kan benadelen [Dessouroux *et al.*, 2016].

6. De overheden trachten de stedelijke verdichting in goede banen te leiden via de stadsplanning, waarvan de *modelprojecten van ruimtelijke ordening*¹ gebaseerd zijn op het concept “*buurtstad*”.

7. Het artikel bestaat uit vier afdelingen. De eerste afdeling presenteert de belangrijkste denkstromingen die de *buurtstad* voorstellen als het modelproject voor de ruimtelijke ordening en territoriale ontwikkeling dat voorrang moet krijgen in de processen van stedelijke verdichting. De tweede afdeling analyseert de uitdagingen in verband met de lokalisatie van de openbare en particuliere woningproductie in Brussel sinds 1989. De derde afdeling toetst de conclusies van die analyse aan de openbare woningproductie in het kader van het Gewestelijk Huisvestingsplan en de Alliantie Wonen. Tot slot bespreekt de vierde en laatste afdeling de perspectieven van een strategie voor geïntegreerde stadsplanning die ertoe strekt de *buurtstad* tot stand te brengen in het verdichtingsproces dat zich in het Brussels Gewest voltrekt.

1. Stedelijke verdichting en het begrip “buurt”

8. De stedelijke verdichting, een onvermijdelijk fenomeen van de industriële stad van de XIX^e eeuw, heeft een veeleer negatieve connotatie en is een voorbeeld geworden voor de territoriale ontwikkeling in het paradigma van de duurzame ontwikkeling [Declève,

¹ Onder modelproject verstaan we de praktische uitvoering van het stadsproject dat als wenselijk en positief wordt beschouwd om de uitdagingen op het gebied van territoriale ontwikkeling aan te nemen.

Ananian *et al.*, 2009]. Het debat over de stedelijke verdichting en over hoe de stad er moet uitzien, wordt echter vaak beperkt tot de ecologische en economische dimensie ten koste van de sociale dimensie [Breheny, 1992 ; Jenks *et al.*, 1996; Burton, 2000].

9. Vanuit ecologisch standpunt hebben de onderzoekers sinds de energiecrisis van de jaren 1970 de dichte/compacte stad geplaatst tegenover de diffuse stad in hun zoektocht naar een model voor een ideale stad die voldoet aan criteria betreffende het energieverbruik, de optimale aanwending van de hulpbronnen en de rationalisering van het vervoer via een managementaanpak [Newman en Kenworthy, 1989 ; Gordon en Richardson, 1997]. Voorts wordt de sociale dimensie (onder meer via de sociale aanvaardbaarheid) van de dichtheid en de verdichting tussen de regels behandeld in de literatuur over gentrificatie en het recht op wonen [Amphoux, 1999; Smith, 2004 ; Lees, 2000 en 2008 ; Bidou-Zachariasen, 2003; Van Criekingen, 2013]. Sommige auteurs leveren openlijkere kritiek op het beleid inzake sociale gemengdheid dat geassocieerd wordt met de stedelijke verdichting, en verdedigen veeleer het begrip *ecologische rechtvaardigheid*, dat specifiek is voor het beleidsveld van de ecologie en het leefmilieu [Bonard, Thomann, 2009].

10. De verdichting heeft een impact op de configuratie van de stadscentra en hun fysiekruimtelijke vormen, maar kan ook het sociale weefsel herstructureren en nieuwe vormen van sociale gemengdheid en van naast elkaar bestaande activiteiten tot stand brengen [Bromley *et al.*, 2005 ; Rose, 2006]. Dat stelt de overheden voor een groot aantal uitdagingen. Om die redenen stelt de verdichting, die aangewend wordt als tool voor stedelijke ontwikkeling [Da Cunha, Kaiser, 2009], de *buurtstad* als wenselijk en positief modelproject van de ruimtelijke ordening en territoriale ontwikkeling ter discussie. Het concept *buurtstad* staat immers voor een mix van de sociale klassen en de

functies, toegang tot diensten en uitrustingen in de buurt en vermindering van de verplaatsingstijden en -kosten.

11. Het concept *buurtstad* is ingegeven door verschillende principes en denkstromingen, waaronder de *buurteenheid* die in 1920 werd voorgesteld door Clarence Perry. De buurteenheid is gebaseerd op principes van sociale, fysieke en institutionele design op schaal van de wijken, waar de school, de diensten en de parken zich op wandelafstand van de woning bevinden. Dat model werd naar voren geschoven om het levenskader van de wijk te behouden tegenover de opkomst van de auto in de industriële stad. Het model werd later in Europa herwerkt door Léon Krier [1977] met het begrip *openbaar wijkcomfort*² en in de Verenigde Staten door de voorlopers van het *New Urbanism* [Walters en Brown, 2004]. De beweging *New Urbanism* breidt de principes van het design van de wijken (TND *Traditional Neighborhood Development*) uit met de integratie van een regionale planning op basis van de openbaarvervoersinfrastructuur (TOD *Transit-oriented Development*)³. Het gemeenschappelijke aan die verschillende modelprojecten is dat ze pleiten voor de nabijheid van de woning tot de diensten, faciliteiten en uitrustingen, die zich op wandelafstand van de woning zouden moeten bevinden [Ananian, Declève, 2010].

12. Bijna honderd jaar na de introductie van het concept *buurteenheid* stellen de mobiliteit en de verkorting van de afstanden door de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën [Huriot, 1998] het concept fysieke nabijheid, waarop die modelprojecten waren gebaseerd, opnieuw ter discussie.

13. Het buurtconcept wordt eveneens gebruikt door de regionale economie, die het idee van een *agglomeratie* verdedigt om de aantrekkelijkheid en de competitiviteit van de territoria te versterken, uitgaande van een polycentrische ontwikkeling [Kloosterman, Musterd,

² Léon Krier pleit voor een reorganisatie van de stad volgens een federatie van autonome en bijgevolg gemengde wijken. Elke wijk zou zijn eigen centrum, rand en grenzen moeten hebben. Elke wijk moet een stad in de stad zijn en de functies voor het dagelijkse leven aanbieden die beschikbaar zijn op een grondgebied dat te voet op 10 minuten kan worden doorkruist. Dat veronderstelt wijken van maximum 35 hectare en 15.000 inwoners.

³ Transit-oriented development (TOD) is een Noord-Amerikaans modelproject uit de stedelijke en metropolitane planning dat pleit voor de aanleg van woongebieden en gemengde gebieden op wandelafstand van een lokaal station van het spoornet of het openbaar vervoer.

2001]. Wat de fysiekruimtelijke inrichting betreft, verdedigen die theorieën het model van de *multipolaire stad*, dat staat voor een ontwikkeling per polen, waar er een concentratie is van een aantal strategische activiteiten die goed verbonden zijn met de vervoersinfrastructuren.

14. Dit korte overzicht van de literatuur toont aan dat de stedelijke verdichting de nabijheid, althans de geografische nabijheid, bevordert tussen de mensen en de activiteiten. De *buurtstad* als model en nabijheid als hefboom voor de agglomeratie-economieën streven niet dezelfde doelen na en kunnen tot conflicten leiden, waarmee de stadsplanning tot nog toe weinig rekening heeft gehouden.

15. De dubbele verwijzing naar buurt staat evenwel in het ontwerp van GPDO:

Brussel moet worden ontworpen als een territorium met meerdere polen waar verscheiden activiteitskernen georganiseerd zijn rond een gehiërarchiseerde structuur van knooppunten van het openbaar vervoer. Bovenop de op gewestelijke schaal ontwikkelde meerpoligheid komt de dimensie “buurtstad”, die vertrekt van de eigenheid van elke gemeente en elke wijk. [Ontwerp van GPDO, 2013, p. 15]

16. Het ontwerp van GDO onderstreept ook nog de noodzaak om het territorium te organiseren volgens een fijnmazig net van buurtuitrustingen en -diensten:

De “buurtstad” is één van de essentiële hefbomen om de diversiteit van het Brussels grondgebied te consolideren en tegemoet te komen aan de verwachtingen van de Brusselaars met betrekking tot de leefkwaliteit : beschikken over voldoende en kwalitatief hoogstaande woningen, infrastructuren en buurtuitrustingen zoals crèches, scholen, groene en recreatierruimten, maar ook economische activiteiten met een groot potentieel aan lokale jobs en een opleidingsaanbod. [ibid.]

17. Die twee passages uit het ontwerp van GPDO werpen een vraag op die de kern van dit artikel vormt : in hoeverre geeft de woningproductie, vooral de openbare woningproductie, concreet

gestalte aan de ambities inzake nabijheid die worden nagestreefd in de opeenvolgende stadsprojecten van de overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

18. We formuleren de hypothese dat de stedelijke verdichting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de geografische nabijheid van de personen en de activiteiten bevordert, maar dat de woningproductie de *buurtstad* daarom nog niet consolideert wegens de restricties bij de keuze van de lokalisatie en de programmering van de openbare vastgoedprojecten.

19. Van oudsher volgt de lokalisatie van de sociale woningproductie in Brussel twee logica's : enerzijds is het de bedoeling om woningen te produceren waar de gebouwen verloederd zijn en de bevolking achtergesteld is, namelijk in de historische volkswijken, (Hellemanswijk, Papenvest, projecten in het kader van de wijkcontracten enz.). Volgens die logica is de lokalisatie doorslaggevend en leidt ze tot een concentratie van de middelen in bepaalde wijken van de stad. Anderzijds is het de bedoeling te bouwen waar nog genoeg ruimte is om minder dichtbebouwde wooncomplexen aan te leggen en waar de prijs van de grond dan ook lager is (tuinwijken, waaronder Logis-Floréal, Goede Lucht, Cité Moderne, Cité Modèle enz.). Die logica evolueert naar een logica van programmering van de gemengdheid op gewestelijke schaal, om de sociale woningen te spreiden over het hele grondgebied.

20. Die twee logica's worden gecombineerd in het woningenpark dat onder het toezicht van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM) staat en beheerd wordt door de openbare vastgoedmaatschappijen (OVM's). Dat woningenpark is de afgelopen honderd jaar tot stand gebracht en bestaat uit zeer uiteenlopende types woningen (een- en meergezinswoningen, kleine flatgebouwen, woontorens en -blokken). De volgende afdeling beschrijft de twee lokalisatielogica's van de openbare woningproductie sinds de regionalisering van 1989 in vergelijking met de logica's van de particuliere woningproductie.

2. Openbare en particuliere woningproductie: uitdagingen op het vlak van de lokalisatie 1989-2013

21. De demografische groei en het toenemende verschil tussen het aanbod aan en de vraag naar sociale woningen en woningen voor de middeninkomens stimuleren de vraag naar nieuwe openbare woningproductie⁴ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In zoverre de administratieve grenzen van het Brussels Gewest een rem vormen op de ontwikkeling van het Gewest [Vandermotten, 2014], is het evenwel van primordiaal belang dat de productie van nieuwe wooneenheden van overheidswege wordt vergeleken met de particuliere woningproductie. Dat is van essentieel belang om te begrijpen in hoeverre de openbare woningproductie beïnvloed wordt door de particuliere woningproductie en al dan niet de ambities inzake nabijheid verwezenlijkt die in de verschillende stadsprojecten werden aangekondigd.

22. Verder in het artikel focussen we op de projecten met 10 en meer woningen. Dat type project is representatief voor de recente Brusselse woningproductie (sinds 1989). Sinds 2003 zijn de stedenbouwkundige vergunningen die voor 10 en meer woningen werden afgegeven, goed voor meer dan 70% van de totale woningproductie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Overzicht van de Huisvestingsvergunningen, 2011, 2013].

23. Voorts maakt die drempel voor de vastgoedprojecten (10 woningen en meer) het mogelijk om een bepaald mix van activiteiten te integreren in de programmering (winkels, diensten en uitrustingen), wat vereist dat de vastgoedprogrammering beter afgestemd wordt op de stadsplanning, wat onder meer de verbindingen met het openbaar vervoer betreft. Tot slot bestaat meer dan 90% van de recente openbare woningproductie van het Gewest uit projecten met minstens 10 woningen.

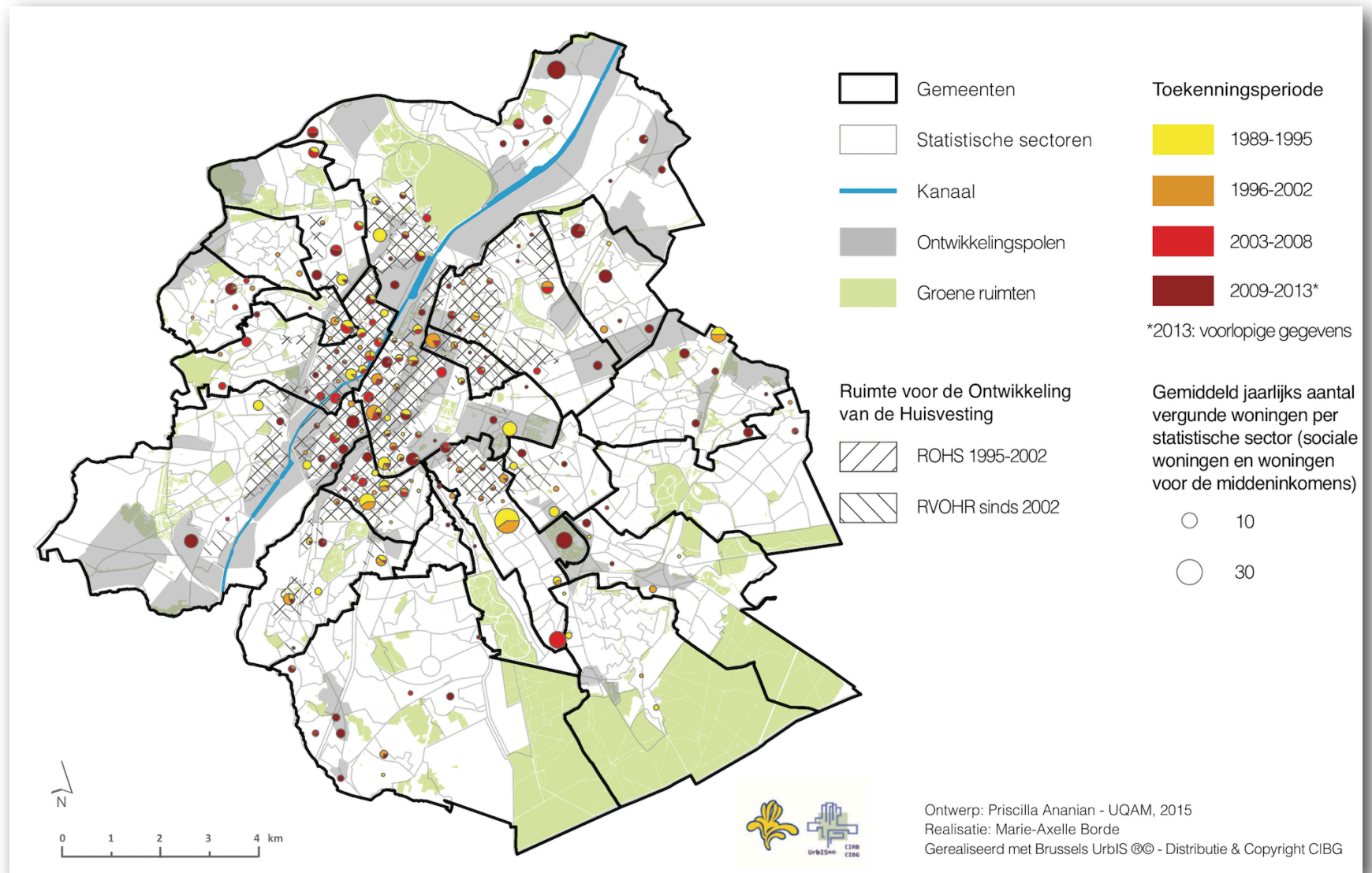
24. In concreto gaat het onderzoek over de huisvestingsvergunningen die tussen 1989 en 2013 werden afgegeven voor projecten met 10 woningen en meer. Van de inventaris zijn uitgesloten het aantal kamers in collectieve woningen of het aantal hotelkamers. Aangezien de gegevens van 2013 nog niet geconsolideerd zijn, wordt het gebruik ervan beperkt tot figuur 1 en 2 op de schaal van de statistische sectoren. Voor de daaropvolgende analyses die een lokalisatie van het project op de schaal van de percelen vereisen, dateren de recentste gegevens van 2012. Het aantal vergunde woningen die gebouwd worden na afgifte van een stedenbouwkundige vergunning, is hoger dan 90%. Daarom hebben we ervoor gekozen die gegevens te gebruiken om de recente woningproductie te analyseren. Voor meer informatie over de methodologie verwijzen we naar het Overzicht van de Huisvestingsvergunningen nr. 1.

2.1. Evolutie van de geografische ligging van de openbare woningproductie

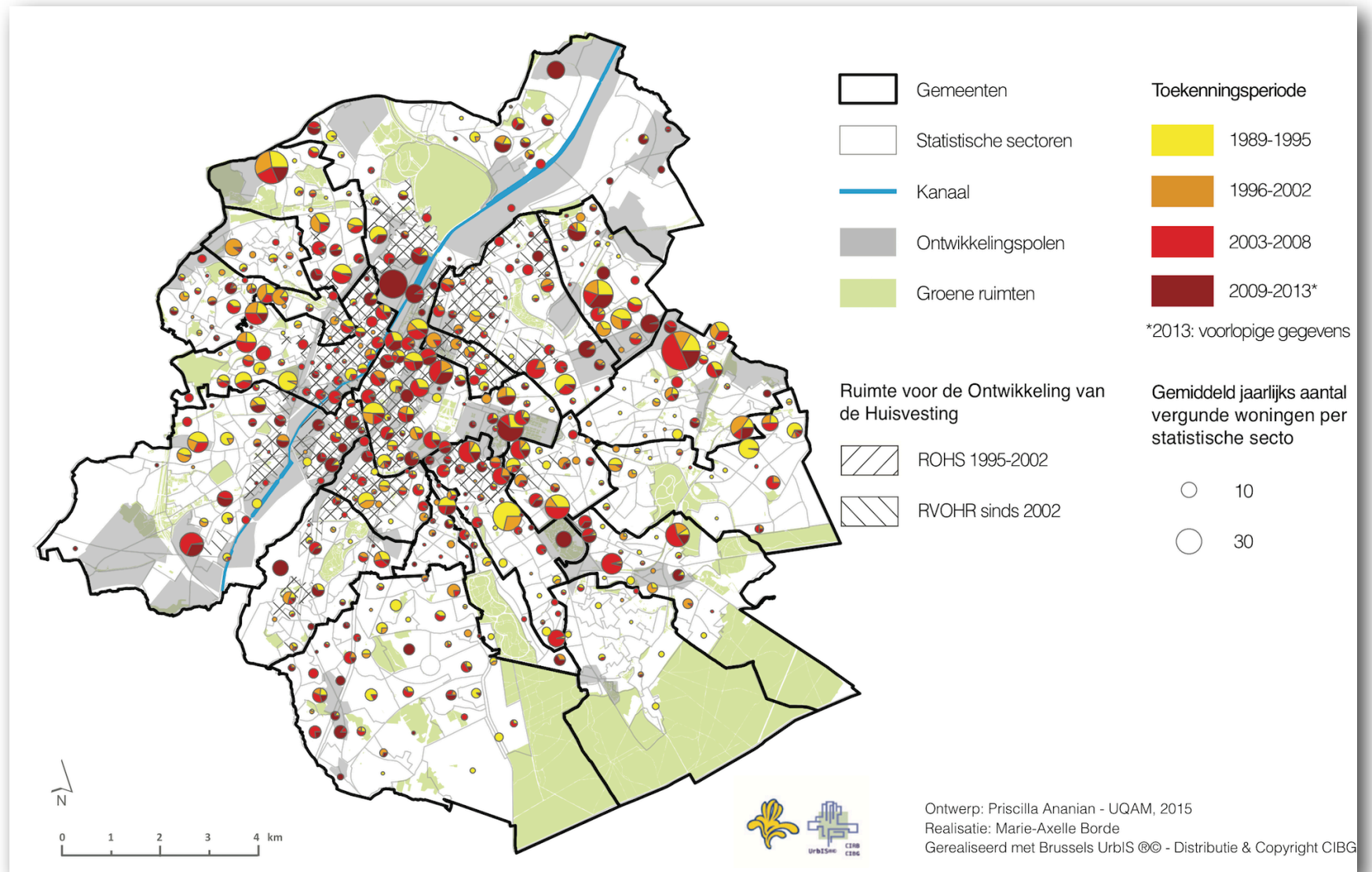
25. Hier wordt de wettelijke woningproductie geanalyseerd, in zoverre de analyse-eenheid de vergunde woning en niet de gebouwde woning is. Het verschil tussen het aantal vergunde woningen en het aantal gebouwde woningen bedraagt ongeveer 6% [Ananian, 2010, p. 214]⁵.

⁴ Onder openbare woningproductie verstaan we de bouw van nieuwe wooneenheden door openbare vastgoedoperatoren, overeenkomstig de definitie van de Brusselse Huisvestingscode (2003). Een openbare vastgoedoperator kan volgens de Huisvestingscode een gemeente, een OCMW, een autonome gemeentelijke regie, de Grondregie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM), een Openbare Vastgoedmaatschappij (OVM), het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Gewest (GOMB) zijn.

⁵ Gecontroleerd voor de woningen waarvoor tussen 1989 en 2007 een vergunning werd afgegeven.



Figuur 1. Openbare woningproductie 1989-2013. (Projecten met 10 woningen en meer.)



Figuur 2. Totale woningproductie 1989-2013. (Projecten met 10 woningen en meer.)

26. Figuren 1 en 2 geven een verfijnder beeld van de Brusselse geografie van de openbare woningproductie van 10 woningen en meer aan de hand van alle projecten van die omvang. De ruimten voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting hebben ertoe bijgedragen dat de overheidsproductie geconcentreerd wordt in de centrumwijken en de wijken rond het centrum ten westen van het kanaal. De afbakening van de perimeters voor de ROHS en de RVOHR, respectievelijk in het eerste en het tweede gewestelijk ontwikkelingsplan, strekte ertoe de investeringen van de overheden te concentreren in de sectoren waar de gebouwen verloederd waren en de meest achtergestelde bevolkingsgroepen woonden. Binnen die perimeters werden verschillende maatregelen getroffen ten gunste van de huisvesting en stadsvernieuwing, zoals de premies voor woningrenovatie, de wijkcontracten, de programma's voor de herwaardering van de openbare ruimte en de aanleg van buurtuitrustingen.

Periode	Particuliere productie Aantal vergunde woningen (jaarlijks gemiddelde)	Openbare productie Aantal vergunde woningen (jaarlijks gemiddelde)	Totale productie Aantal vergunde woningen (jaarlijks gemiddelde)	Aandeel van de openbare productie (%)
1989-1995	1659	512	2171	24
1996-2002	1215	368	1583	23
2003-2008	2931	470	3401	14
2009-2013	2474	517	2992	17

Tabel 1. Aantal vergunde woningen per productiesegment (jaarlijks gemiddelde).

27. In de eerste twee periodes (van 1989 tot 1995 en van 1996 tot 2002) kreeg de openbare woningproductie concreet gestalte in projecten van middelgrote omvang die respectievelijk goed waren voor 24% en 23% van alle projecten met 10 woningen en meer (figuur 1). Ten opzichte van de totale woningproductie (figuur 2) is het aantal

vergunde woningen zeer groot in de vijfhoek en de eerste kroon. Dat moet in verband gebracht worden met een krachtadig beleid van de Brusselse regering om opnieuw te investeren in de centrumwijken [Van Crieelingen, 2013].

28. Het aantal vergunde woningen voor de totale (openbare en particuliere) woningproductie is veel lager in het Brussels Gewest tijdens de periode 1996-2002, die overeenkomt met het eerste GewOP. Tussen 1989 en 2013 wordt het laagste gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen vastgesteld (1.583 tegen 2.537 voor de hele periode, zie onderstaande tabel). Dat wordt ten dele verklaard door conjuncturele factoren die te maken hebben met de interestvoeten en de voorkeur van de Brusselse vastgoedontwikkelaars voor kantoorproductie [Ananian, 2010].

29. De situatie evolueert van 2003 tot 2008 met een massale productie van woningen op het hele gewestelijke grondgebied (figuur 2). We stellen ook een begin van deconcentratie van de openbare woningproductie in het westelijk deel van de tweede kroon vast. Het aandeel van de openbare productie in de totale productie van 10 woningen en meer bedraagt slechts 14%, zijnde een daling van ongeveer 10% in vergelijking met de twee voorgaande periodes (figuur 1).

30. Die periode komt ook overeen met de uitvoering van het Gewestelijk Huisvestingsplan (2005) en het Plan 1000 woningen van de Stad Brussel en zijn OCMW (2006). Ondanks de inspanningen van de overheden om nieuwe wooneenheden te produceren, daalt het aandeel van de openbare woningproductie wegens een significante toename van de particuliere woningproductie.

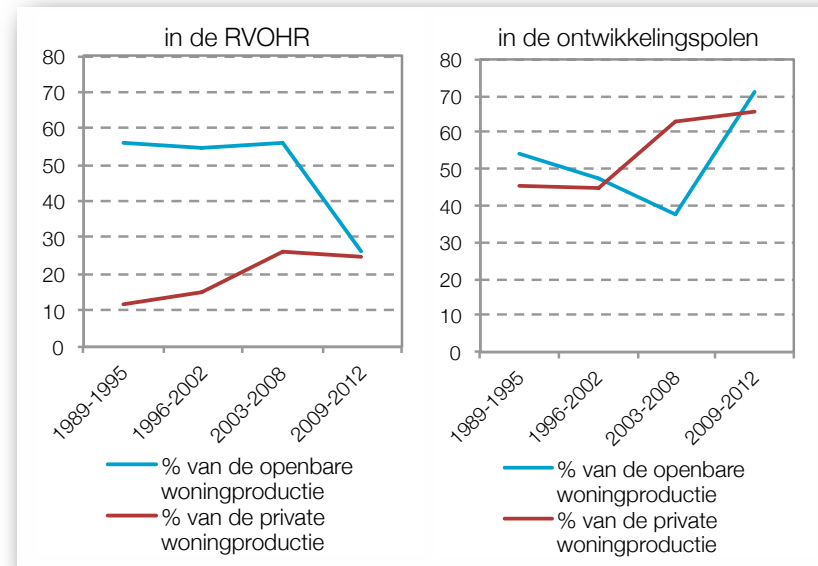
31. Tot slot wordt de deconcentratie van de openbare woningproductie sinds 2009 voortgezet in de tweede kroon, met ditmaal grotere projecten. De totale woningproductie van 10 woningen en meer concentreert zich in de kanaalzone en het westelijk deel van de eerste kroon, maar minder uitgesproken dan in de voorgaande periode (daling van het gemiddelde aantal vergunde woningen van 3.401 naar 2.992 eenheden, respectievelijk voor 2003-2008 en 2009-2013).

2.2. Bijdrage van de woningproductie tot het stadsproject van het Brussels Gewest

32. In de opeenvolgende ontwikkelingsprojecten in het Brussels Gewest kunnen er verschillende lokalisaties worden onderscheiden: de stadskronen (de Vijfhoek, de eerste kroon ontstaan uit de verstedelijking van de XIX^e eeuw, de tweede kroon ontstaan uit de verstedelijking van de XX^e eeuw), de gemeenten in het eerste GewOP, de gewestelijke ontwikkelingspolen en de kanaalzone in het tweede GewOP en het ontwerp van GPDO.

33. Wat de stadskronen betreft, neemt het aandeel van de openbare productie van 10 woningen en meer in de vijfhoek en de eerste kroon aanzienlijk af sinds 2013 ten gunste van de particuliere productie. Tussen 2009 en 2013 wordt meer dan 70% van de openbare woningproductie geconcentreerd in de tweede kroon, terwijl de particuliere woningproductie blijft toenemen in de eerste kroon, ook al vertegenwoordigt die productie in de wijken rond het centrum slechts een derde van de totale particuliere productie van 10 woningen en meer.

Figuur 3. Aandeel van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen van de openbare woningproductie (OP) en particuliere woningproductie (PP) in de RVOHR (projecten met 10 woningen en meer).



Figuur 4. Aandeel van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen van de openbare woningproductie (OP) en particuliere woningproductie (PP) in de ontwikkelingspolen en hun omgeving (ontwerp van GPDO), (projecten met 10 woningen en meer).

34. Vervolgens blijkt uit een vergelijking van de evolutie van de openbare woningproductie dat de verschillen tussen de gemeenten van de eerste en tweede kroon mettertijd afnemen. Die vermindering moet worden gelinkt aan een koerswijziging in het overheidsbeleid. In het eerste en tweede GewOP heeft het territoriaal beleid van de overheid, met het oog op positieve discriminatie van de wijken in moeilijkheden die gerenoveerd moeten worden, perimeters voor de versterking van de huisvesting afgebakend en een territorium in kronen rond het centrum georganiseerd. Later heeft het Gewestelijk Huisvestingsplan de deconcentratie van de productie in de tweede kroon aangemoedigd. Dat komt aan bod in de derde afdeling (SintAgathaBerchem, Jette, Anderlecht, Molenbeek, NederOverHeembeek, Haren).

35. De twee perimeters voor de versterking van de huisvesting (ROHS en RVOHR) hebben geleid tot een concentratie van de overheidsinvesteringen in de wijken van en rond het centrum. Hoewel de openbare woningproductie vooral geconcentreerd was in die wijken tijdens de eerste twee geanalyseerde periodes (1989-1995 en 1996-2002), is het aandeel van de openbare woningproductie in de RVOHR (ten opzichte van de totale openbare woningproductie) aanzienlijk afgenomen sinds 2003. Er kunnen opnieuw investeringen van de particuliere sector in de eerste kroon worden vastgesteld, hoewel het aandeel van de particuliere woningproductie in de RVOHR (ten opzichte van de totale particuliere woningproductie) gemiddeld 20% bedraagt tegenover 48% voor de openbare woningproductie (figuur 3).

36. Sinds de uitwerking van het Plan voor Internationale Ontwikkeling van Brussel in 2007 (PIO) en de Brusselse regeerverklaring in 2009 over een nieuw stadsproject, wordt er een nieuw modelproject naar voren geschoven [Ananian, 2014b]. Het is gebaseerd op het (oude) concept van de ontwikkelingspolen en overstijgt de logica's van de gemeenten of de stadskronen.

37. Volgens het ontwerp van GPDO (2013, p. 63-64) verstaat men onder "ontwikkelpool" een territorium gebonden hefboom voor overheidsoptreden die in staat is om de gewestelijke ambities te consolideren en de sectorale strategieën betreffende de verschillende domeinen van het openbaar optreden (huisvesting, werkgelegenheid,

vervoer enz.) te integreren. In concreto worden de ontwikkelingspolen geïdentificeerd als sectoren in de stad die opportuniteiten voor strategische ontwikkeling bieden en waar ruimtelijke ordening, woningproductie en vervoer dienen te worden gecoördineerd.

38. De investering in de ontwikkelingspolen en hun omgeving door de particuliere sector is iets groter dan die van de overheid (figuur 4).

39. Tot slot is het interessant te wijzen op de evolutie van de woningproductie in de kanaalzone, een strategisch gebied voor gewestelijke ontwikkeling dat tegelijk in het tweede GewOP en in het ontwerp van GPDO wordt afgebakend. In de periode 2009-2012 ligt bijna een derde van de aan de particuliere sector vergunde woningen in de kanaalzone, terwijl de openbare woningproductie zich vooral op het westelijk deel van de tweede kroon richt. Die conclusie moet worden genuanceerd in zoverre een groot deel van die wooneenheden onder twee grote vastgoedprojecten valt: de toren Up Site en Thurn & Taxis. Hoewel het eerste project klaar was in 2013, is het tweede project nog steeds niet opgestart.

40. In het licht van die conclusies kunnen we besluiten dat het krachtdadige beleid om opnieuw te investeren in de centrumwijken, dat tot uiting kwam in de afbakening van de gebieden voor versterkte ontwikkeling van de huisvesting, pas onlangs de particuliere woningproductie heeft aangezwengeld. In de omgeving van de gebieden van gewestelijk belang die in het ontwerp van GPDO worden aangeduid als ontwikkelingspolen, wordt al langer en constanter geïnvesteerd door de particuliere huisvestingsoperatoren.

2.3. Bijdrage van de woningproductie tot de buurtstad

41. Op de kruising van het gewestelijk stadsproject en de *buurtstad* bevindt zich het openbaarvervoersnet dat het territorium organiseert en de toegang van de bevolkingsgroepen tot de activiteiten vergemakkelijkt. We analyseren bijgevolg de verbindingen van de nieuwe woonprojecten met de openbaarvervoersnetten volgens de zones ABC⁶ die zijn

vastgesteld in de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening (GSV, 2006). Wegens een geleidelijke toename van de openbare woningproductie in de tweede kroon en van de particuliere woningproductie in de eerste kroon, vertoont het aandeel van de openbare woningproductie in zone C, die minder goed verbonden is met het openbaar vervoer, een stijgende trend sinds 2003.

42. Het aandeel van de particuliere woningproductie op wandelafstand van een metrostation of een treinstation in de totale particuliere woningproductie is groter dan dat van de openbare woningproductie. Bovendien is het aandeel van de (particuliere en openbare) woningproductie in zijn geheel kleiner in de ontwikkelingspolen van het ontwerp van GPDO die verbonden zijn met metrostations. Dat wordt verklaard door het feit dat die polen nog ontwikkeld moeten worden en nog niet goed bediend worden door het openbaar vervoer.

43. Die vaststellingen wijzen op mogelijke concurrentie bij de keuzes voor de lokalisatie van de functies (woningen, activiteiten, uitrustingen) en tussen de types woningen (sociale woningen, woningen voor de middeninkomens of woningen op de vrije markt).

44. Voorts impliceert de *buurtstad* dat elke inwoner toegang heeft tot winkels, uitrustingen en faciliteiten op een wandelafstand van 5 tot 10 minuten van de woning. Het aandeel van de openbare woningproductie in de buurt van de linten voor handelskernen, zoals bepaald in het Gewestelijk Bodembestemmingsplan (GBP) – waar zich de buurtwinkels van het dagelijkse leven bevinden – bedroeg ongeveer 70% in de periode 1989-1995. Maar sinds 2009 is dat percentage gezakt tot ongeveer 30% van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen.

45. Dezelfde vaststelling geldt voor de educatieve voorzieningen die gezinnen naar de stad kunnen lokken en er houden, zoals die geïnventariseerd werden door het Agentschap voor Territoriale

⁶ De drie toegankelijkheidszones die in de GSV worden afgebakend, verwijzen naar een zonering van het gewestelijk grondgebied op basis van de bereikbaarheid met het openbaar vervoer, teneinde de parkeernormen buiten de openbare weg te bepalen. Voor meer informatie, zie Titel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 november 2006 – Parkeernormen buiten de openbare weg https://stedenbouw.irisnet.be/pdf/RRU_Titre_8_NL.pdf

Ontwikkeling in 2010. Ongeveer de helft van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen aan openbare vastgoedoperatoren bevindt zich in de buurt van een crèche of een kleuter of basisschool. De analyse van de geplande ontwikkelingspolen die zich in de buurt van crèches en openbare scholen bevinden, toont aan dat het aandeel van de bediende openbare productie het aandeel van de particuliere productie benadert en daalt van 50 naar 25%.

46. De *buurtstad* veronderstelt ook toegang tot openbare en recreatieve ruimten, zoals speelpleinen. Het bedieningsniveau (bepaald door de wandelafstand tussen die types faciliteiten en de vergunde woningen) is grosso modo hetzelfde voor de openbare en particuliere woningproductie: het is zwak, in zoverre het lichtjes lager is dan de helft van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen.

Aantal woningen	Gewestelijk Huisvestingsplan (GHP)	%	Alliantie Wonen (AW)	%	Totaal (GHP+AW)
Sociale woningen	3039	75	566	51	3605
Woningen voor de middeninkomens	901	22	257	23	1158
Te definiëren woningen	130	3	294	26	424
Totaal	4070	100	1117	100	5187

Tabel 2. Aantal geprogrammeerde woningen in het kader van het Gewestelijk Huisvestingsplan en het financieel kader van de Alliantie Wonen. Bron: BGHM, juni 2015.

47. Daaruit kunnen we besluiten dat het aandeel van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen die zich in de buurt van uitrustingen, diensten en faciliteiten bevinden, ietsjes hoger ligt voor de openbare productie dan voor de particuliere productie. Die vaststelling gaat evenwel niet altijd op. Slechts de helft van de openbare woningproductie voldoet immers aan die voorwaarden. Dat bevestigt dat de geplande ontwikkelingspolen en hun omgeving de productie van

nieuwe uitrustingen zouden moeten integreren in hun programmering om de doelstellingen van de *buurtstad* daadwerkelijk te halen. Tot slot vertoont het aandeel van de openbare woningproductie in de buurt van de uitrustingen een dalende trend. Daarom onderzoeken we in de volgende afdeling de lokalisatieloga van de projecten van de huidige twee gewestelijke programma's en de sociale uitdagingen die voortvloeien uit die ruimtelijke spreiding van de woningproductie.

3. Gewestelijk Huisvestingsplan en Alliantie Wonen: uitdagingen van de woningdeconcentratie

48. Sinds 2005 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gelet op de wooncrisis en als reactie op de uitdagingen die gepaard gaan met de demografische boom – en bijgevolg van de stedelijke verdichting – meer werk gemaakt van zijn strategieën om het aantal sociale woningen en woningen voor de middeninkomens te verhogen via het Gewestelijk Huisvestingsplan, dat de productie van 5.000 nieuwe wooneenheden beoogde, waarvan 3.500 sociale woningen en 1.500 woningen voor de middeninkomens. Begin 2015 is dat plan aangevuld met het financieel kader van de Alliantie Wonen, dat nieuwe woonprojecten tegen 2020 vooropstelt om de verscherping van de wooncrisis op te vangen (figuur 3).

49. In juni 2015 telde het Gewestelijk Huisvestingsplan 56 projecten voor een totale productie van 4.070 woningen, terwijl het financieel kader Alliantie Wonen 34 projecten voor 1.117 woningen omvat. Van dat cijfer werden slechts 8 projecten gemeld door de Brusselse Hoofdstedelijk Regering, die goed zijn voor 253 woningen (tabel 2). Bij dat totaal komen 10 projecten van de SFAR (dochter van de Gewestelijke Investeringsmaatschappij Brussel – GIMB) voor een totaal van 848 woningen en 16 projecten van het Woningfonds voor een totaal van 399 woningen.

3.1. De gedeconcentreerde openbare woningproductie levert geen strategische bijdrage tot het gewestelijk stadsproject

50. Figuur 5 illustreert de verdeling van de projecten van de twee programma's volgens het aandeel sociale woningen en het aandeel woningen voor de middeninkomens.

51. Daaruit blijkt duidelijk een deconcentratie van de openbare woningproductie van het Gewest, die evenwel niet bijdraagt tot de opkomst van nieuwe polen. In feite integreert de meerderheid van de projecten geen mix van functies, afgezien van enkele uitrustingen van collectief belang (gemeenschapszalen, verenigingslokalen, sociaal restaurant, crèches).

52. Zoals de programmering van het Gewestelijk Huisvestingsplan onderstreept en de kaart aantoont, is de sociale huisvesting goed voor meer dan twee derde van de openbare productie, vooral in de tweede kroon ten westen van het kanaal, terwijl de woningen voor de middeninkomens vooral gebouwd worden in de eerste kroon met het oog op gekruiste gemengdheid (woningen voor de middeninkomens in de wijken rond het centrum en sociale woningen in de tweede kroon).

53. Tien jaar na de aankondiging van het Gewestelijk Huisvestingsplan wordt een genuanceerde balans opgemaakt. Slechts een kwart van de oorspronkelijk geplande wooneenheden (14 projecten, 1.290 woningen) werd opgeleverd. Het gaat vooral om projecten in de tweede kroon (gegevens van de BGHM, 2015).

54. Figuur 6 toont dat de meeste projecten nog steeds in een of andere administratieve fase zitten (verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning, gunning van de opdrachten voor diensten, gunning van de opdrachten voor werken enz.). Die vaststelling onderstreept de dringende noodzaak om de processen te rationaliseren en te versnellen. Er zitten ook nog projecten in de pijplijn, zoals aan de Witte Vrouwenlaan in SintPieters-Woluwe en de stopgezette projecten zoals het Bolivar-project van de SFAR in de wijk aan het Noordstation. Bovenop de obstakels bij de uitvoering van grote vastgoedprojecten die te maken hebben met het opzetten van het project, het uitwerken van de planningsinstrumenten en het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunningen, komen ook nog de

burgerbewegingen die protesteren tegen de programmering van sociale gemengdheid in de rijkere wijken van het Gewest.

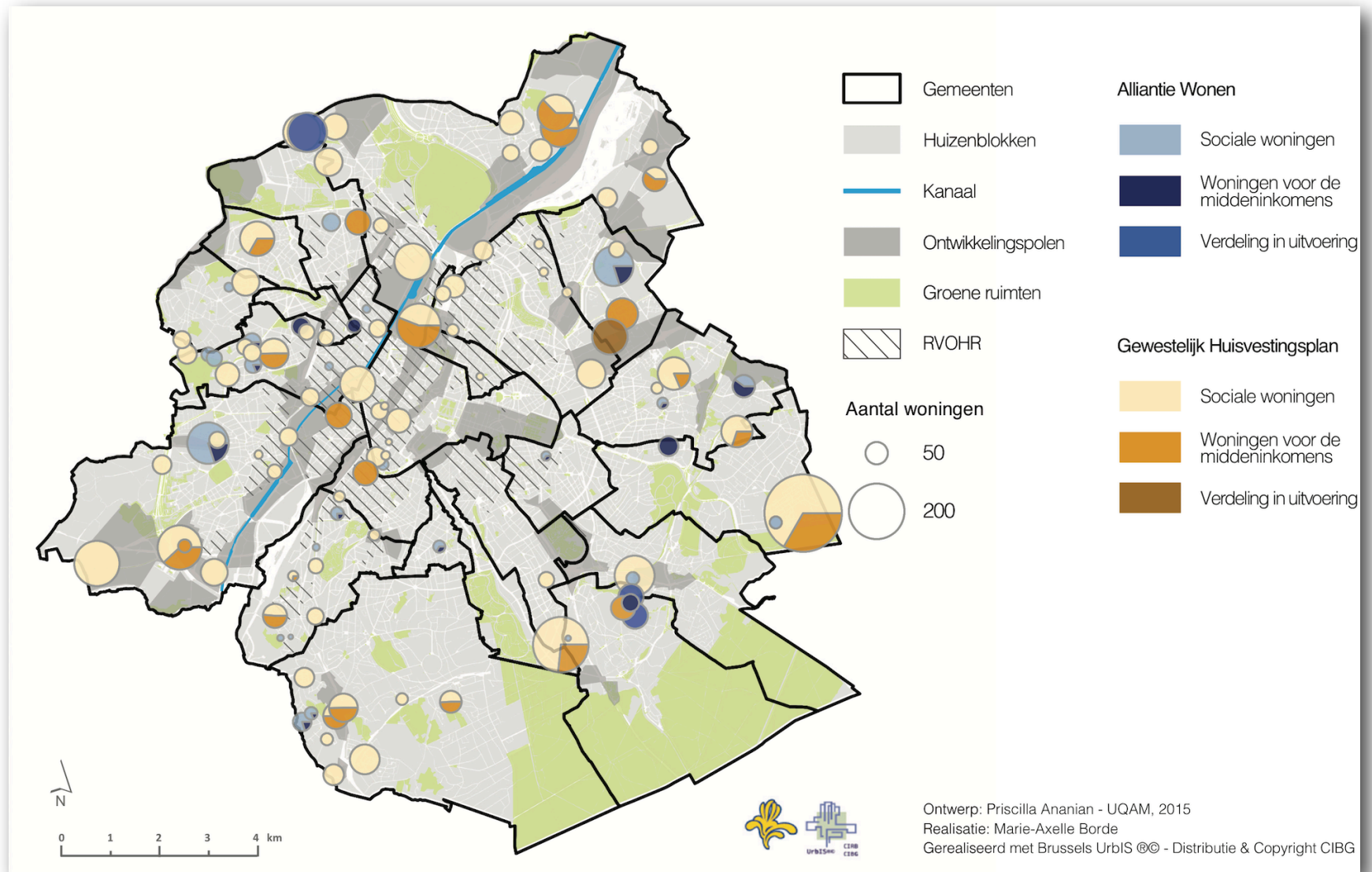
3.2. Verzwakking van de buurtstad: toenemend verschil tussen de openbare woningproductie en de nabijheid van uitrustingen

55. De totale woningproductie in het kader van het Gewestelijk Huisvestingsplan en de Alliantie Wonen telde 90 projecten in juni 2015. We hebben ze geanalyseerd aan de hand van dezelfde criteria als voor de analyse van de woningproductie sinds 1989 en de voortgang ervan. Die criteria hebben betrekking op de bijdrage van de projecten tot de vier gebieden die geanalyseerd werden in afdeling 2.2 (stadskronen, gemeenten, ontwikkelingspolen, kanaalzone) en hun bedieningsniveau (openbaar vervoer, linten voor handelskernen, educatieve voorzieningen, speelpleinen).

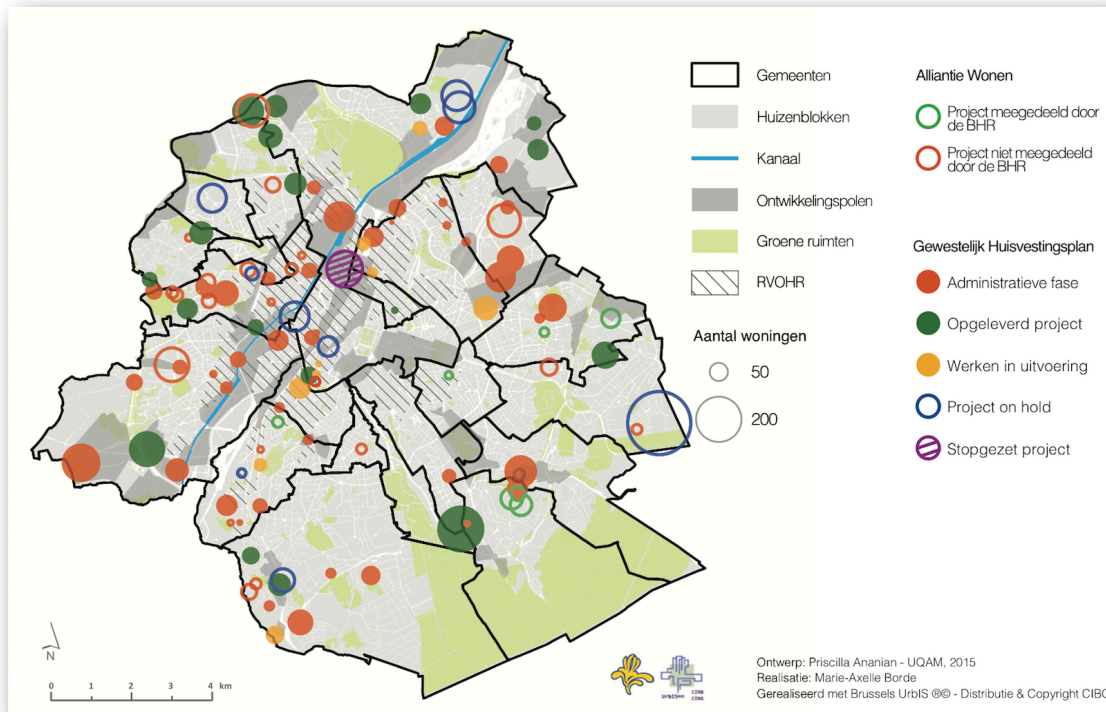
56. Het is de bedoeling om de bijdrage van het Gewestelijk Huisvestingsplan en de Alliantie Wonen tot het gewestelijk stadsproject en de *buurtstad* te evalueren. Rekening houdend met dezelfde uitrustingen, diensten, winkels en faciliteiten, hebben we de projecten volgens hun bedieningsniveau gerangschikt: zwak, matig of hoog. Die niveaus werden vervolgens getoetst aan de manoeuvreerruimte in de projecten, die afhangt van de voortgang (voorontwerp, vergunningsaanvragen, gunning van de opdrachten, bouw).

57. De projecten zonder enige manoeuvreerruimte zijn de projecten die al uitgevoerd zijn of in uitvoering zijn, hoewel de aanleg van nieuwe uitrustingen op het grondgebied nog bepaalde tekortkomingen op het vlak van de bediening kan wegwerken. De projecten met een beperkte manoeuvreerruimte wachten nog op stedenbouwkundige vergunningen of de gunning van de opdrachten. Tot slot zijn de projecten met een matige manoeuvreerruimte de projecten waarvoor de administratieve processen nog niet zijn opgestart en waarvoor een wijziging van de lokalisatie en de programmering kan worden overwogen.

58. Onze analyse focust op de projecten met een matige manoeuvreerruimte, namelijk de projecten waarvan de keuze van de lokalisatie en de programmering nog kan evolueren.



Figuur 5. Types projecten van het Gewestelijk Huisvestingsplan en de Alliantie Wonen. Bron: BGHM, 2015.



Figuur 6. Voortgang van de projecten in het kader van het Gewestelijk Huisvestingsplan en de Alliantie Wonen. Bron: BGHM, 2015.

59. Door hun spreiding op het grondgebied dragen de toekomstige projecten niet noodzakelijk bij tot de consolidatie van de ontwikkelingspolen en hun omgeving die in het ontwerp van GPDO zijn afgebakend. De toekomstige productie wordt geconcentreerd in de tweede kroon. Er is dus wel degelijk een deconcentratie van de sociale woningen en de woningen voor de middeninkomens aan de gang, maar ze draagt niet bij tot de configuratie van nieuwe ontwikkelingspolen, die nochtans een structurerende pijler van het ontwerp van GPDO zijn.

60. Wat de verbindingen met het openbaar vervoer betreft, bevinden de toekomstige projecten zich hoofdzakelijk in zone C, die minder goed verbonden is met de bestaande openbaarvervoersnetten.

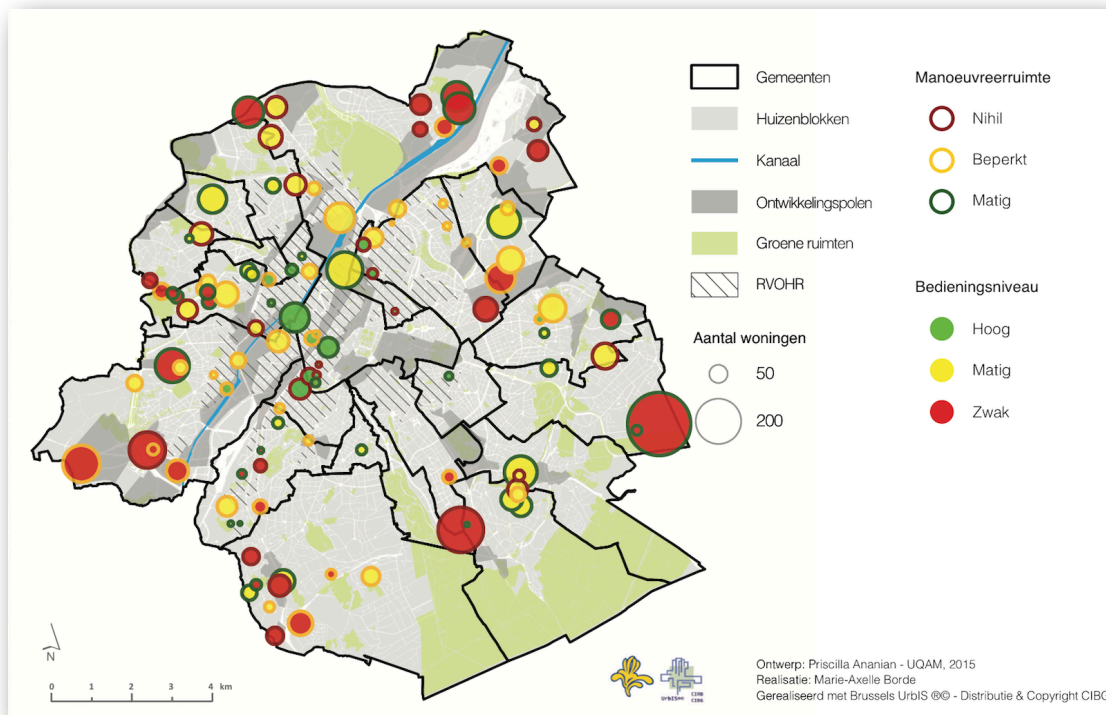
61. De samenvattende kaart (figuur 7) vergelijkt de voortgang van de projecten en de potentiële bediening op het vlak van vervoer, diensten en uitrustingen. De opgeleverde of in uitvoering zijnde projecten met een hoog bedieningsniveau bevinden zich in de buurt van het centrum, terwijl de projecten met een matig of zwak bedieningsniveau zich tussen de eerste en de tweede kroon bevinden of in de rand van de tweede kroon.

62. De projecten met een beperkte manoeuvreerruimte, maar met een hoog bedieningsniveau op het vlak van uitrustingen en diensten zijn vooral kleine projecten. De projecten met een matig bedieningsniveau bevinden zich vooral in de tweede kroon, terwijl de projecten met het zwakste bedieningsniveau zich in de rand van de stad bevinden en grootschaliger zijn.

63. De projecten met een matige manoeuvreerruimte en met een hoog bedieningsniveau op het vlak van uitrustingen en diensten bevinden zich eveneens in het centrum en de wijken rond het centrum. De projecten met een matige bediening bevinden zich in de buurt van de geplande ontwikkelingspolen. Dat bevestigt dat ze moeten worden verankerd in de programmering van woonprojecten en grote stadsprojecten. Het is geen verrassing dat de projecten met een zwak bedieningsniveau zich in de rand van de stad bevinden.

64. Tot slot blijkt uit de analyse dat de *buurtstad* minder aantrekkelijk wordt als modelproject wegens een toenemend verschil tussen de woningproductie en het bedieningsniveau op het vlak van diensten en uitrustingen. Die lagere aantrekkelijkheid is te wijten aan verschillende factoren. Er zij eerst gewezen op het gebrek aan coördinatie tussen de stadsplanning en de productie van woningen, uitrustingen en vervoersinfrastructuur in de stad. Vervolgens is de uitvoeringstijd van de projecten ten gevolge van de administratieve stappen en het burgerprotest bij het opzetten van grote openbare vastgoedprojecten een andere factor die de concretisering van de *buurtstad* afremt. Tot slot dient een en ander eveneens te worden gezien in het licht van het schaarse aantal gronden en de kostprijs ervan in het Brussels Gewest.

Dat noopt de overheden ertoe te werken volgens een opportuniteitslogica en niet volgens een strategische visie op de ontwikkeling van de openbare huisvesting. Deze laatste factor dient in verband te worden gebracht met het feit dat Brussel weer aantrekkelijk wordt voor particuliere investeerders, waardoor de beste lokalisaties op de privémarkt worden aangeboden (afdeling 2). Die hernieuwde aantrekkelijkheid wordt verklaard door het discours over de stedelijke verdichting en de wijzigingen in de zonering in het kader van de herziening van het GBP, het zogenaamde *demografische GBP*⁷.



Figuur 7. Bedieningsniveau en manoeuvreerruimte van de projecten in het kader van het Gewestelijk Huisvestingsplan en de Alliantie Wonen

4. Perspectieven van een strategie voor geïntegreerde stadsplanning

65. Ons onderzoek toont aan dat de recente openbare woningproductie niet noodzakelijk het ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling consolideert, terwijl ze een krachtige hefboom kan zijn voor het stadsproject dat het Brussels Gewest heeft uitgewerkt.

66. Die vaststelling onderstreept dat het gewestelijk huisvestingsbeleid en de stadsplanning moeten worden geïntegreerd in het overheidsbeleid. Het gewestelijk huisvestingsbeleid is immers een dynamisch en geïntegreerd systeem waarbinnen het, gelet op de urgentie, niet volstaat dat er wooneenheden worden geproduceerd om het verschil tussen vraag en aanbod weg te werken.

67. Om zo'n integratie te laten lukken, zou er volgens onze analyses een echte strategie voor de lokalisatie van de sociale woningen en de woningen voor de middeninkomens op het gewestelijk grondgebied moeten worden ontwikkeld en mag de overheid niet langer geval per geval te werk gaan volgens de opportuniteiten die zich aandienen. Een dergelijke lokalisatiestrategie moet rekening houden met principes die ertoe bijdragen dat zowel het gewestelijk stadsproject, uitgaande van de ontwikkelingspolen en hun omgeving, als de *buurtstad* op schaal van de wijken worden geconsolideerd. Dat vereist een flankerend beleid voor de dynamische processen die op gang worden gebracht door de particuliere woningproductie, die het model van de *buurtstad* lijkt te consolideren voor de rijkere klassen.

68. Die strategie berust op drie grote principes. Het eerste principe is de coördinatie tussen openbare woningproductie, stedenbouw en vervoer. De vervoersnetten zouden eerst geherstructureerd moeten worden om de stedelijke verdichting te begeleiden. Aangezien de bewoners van sociale woningen steeds meer aangewezen zijn op het openbaar vervoer, zouden de nieuwe wooneenheden bovendien in de buurt van de vervoersnetten moeten worden gebouwd en bij voorkeur

⁷ Het demografische GBP strekt ertoe het referentieplan voor de ruimtelijke ordening, namelijk het GBP, aan te passen aan de bevolkingsgroei in het Brussels Gewest, die vooral groot is in de centrumwijken en de kanaalzone. Voor meer informatie: <https://stedenbouw.irisnet.be/pdf/demografisch-gbp>

op wandelafstand liggen van de metro-, premetro-, tram- en treinstations, waaronder de stations die in gebruik worden genomen in het GEN-project, zoals Mouterij in Elsene.

69. Het tweede principe bestaat erin de programmering van de woningproductie vast te klinken aan de stedelijke programmering van uitrustingen en faciliteiten. Onze analyses tonen aan dat slechts 50% van het gemiddelde jaarlijkse aantal vergunde woningen aan de openbare vastgoedoperators bediend wordt door crèches, scholen en openbare speelpleinen. Het probleem rijst bijgevolg bij het opzetten van het project, aangezien de woningproductie en de aanleg van openbare uitrustingen of voorzieningen afhangen van verschillende actoren en financieringsprogramma's.

70. Het derde principe bestaat erin de plaats van de sociale woningen en de woningen voor de middeninkomens te consolideren in de ontwikkelingspolen en hun omgeving. De grote stedelijke projecten die ontwikkeld worden in de strategische gebieden, integreren evenwel, dankzij onder meer de richtschema's, sociale woningen en woningen voor de middeninkomens in hun programmering, maar het gaat enkel om stimulerende regelingen. Het gaat erom de normatieve regelingen te versterken die bestemd zijn om de productie van sociale woningen en woningen voor de middeninkomens in de door het ontwerp van GPDO aanbevolen polen te bevorderen, ter aanvulling van de stedenbouwkundige lasten⁸ die worden opgelegd bij de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen voor woonprojecten van 1.000 m² of meer [Kestemont, De Muynck, 2015].

71. Voorts worden, vooral sinds 2003, de randen van de geplande ontwikkelingspolen steeds meer ingepalmd door de particuliere woningproductie. Die productie is stabiel in de tijd dan de openbare productie wegens het bouwgrondbeheer en het vermogen om sneller grootschalige projecten op te zetten. Dat doet weer eens twijfelen aan het nut van regelingen die de logica van de RVOHR volgen, namelijk

kleine ingrepen – renovaties, herwaardering van woningen boven winkels of openbaar beheer van privéwoningen via de sociale verhuurkantoren (SVK's) – stimuleren. Die regelingen kunnen via nieuwe woonprojecten bijdragen tot het bouwen van meer sociale woningen en woningen voor de middeninkomens in de randen van de ontwikkelingspolen.

72. De afbakening van de ontwikkelingspolen in het ontwerp van GPDO versterkt het streven van het Brussels Gewest om de coherentie van een aantal projecten in verschillende uitvoeringsfasen te bewerkstelligen [Ananian 2014, a en b]. De multipolaire stad verwijst aldus naar een strategie die teruggaat naar de regionalisering van 1989 en geëvolueerd is met de eerste twee GBP's en uiteindelijk geconsolideerd werd in het ontwerp van GPDO.

73. Die opvatting van het stadsproject evolueert van een gemeentelijke logica volgens de stadskronen (centrum-rand) naar een gewestelijke logica op basis van ruimten die vandaag geen centrum hebben, aangezien de meeste geplande ontwikkelingspolen braakliggende haven-, spoorweg- of industrieterreinen zijn.

74. Het Brussels Gewest beschikt over weinig hefboomen om dat modelproject (nochtans het model van het ontwerp van GPDO) te realiseren en om de vastgoedontwikkelaars ertoe aan te zetten meer sociale woningen en woningen voor de middeninkomens te bouwen. Nochtans kunnen de gemeenten terugvallen op structuren voor de productie van woningen en voorzieningen die allang bestaan, zoals de OVM's. De aanpak per stadskroon werd de laatste 25 jaar gekenmerkt door een territoriaal beleid dat de wijken positief discrimineert (ROHS, RVOHR, wijkcontracten, EFROzone enz.).

⁸ De stedenbouwkundige lasten betreffende de huisvesting zijn recent en worden opgelegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013, dat bepaalt dat elke huisvestingsoperatie van de privésector met een grootte van 1.000 m² of meer onderworpen wordt aan een stedenbouwkundige last. Die stedenbouwkundige last kan worden betaald in geld of in natura door openbare uitrustingen aan te leggen of binnen het project 15% aan omkaderde of geconventioneerde woningen volgens de definitie van de Brusselse Huisvestingscode te produceren.

Conclusie

75. We kunnen besluiten dat zelfs bij de grootschalige projecten de *buurtstad* niet echt gerealiseerd door de openbare woningproductie. Deze laatste lijkt evenmin de multipolaire stad te realiseren, in zoverre de particuliere woningproductie steeds meer de randen van de geplande ontwikkelingspolen inpalmt.

76. Die twee modelprojecten, die werden aangekondigd als het eindpunt van de evolutie van de opeenvolgende stadsprojecten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sinds zijn oprichting, lijken moeilijk verenigbaar. De territoriale ontwikkeling per ontwikkelingspool bevordert de ontwikkeling van een gewestelijk territoriaal project, maar de zwakheid ervan zit in de neiging om te focussen op ruimten die nog een ontwikkelings- en verdichtingspotentieel hebben, maar onderworpen zijn aan grote beperkingen op het vlak van tijd en financiële of administratieve middelen, waaronder het (on)vermogen om de plannen die voor de aanleg van die sites werden opgesteld, aan te passen.

77. De sociale en symbolische dimensie is een andere grote zwakheid van dat type project. Terwijl de gemeenten en wijken sterke symbolische herkenningspunten bieden aan de bevolking (zoals uitrustingen, openbare ruimten, architectuur, erfgoed, verenigingsweefsel, evenementen), is dat helemaal niet het geval voor de geplande ontwikkelingspolen, die in de perceptie van de bevolking verwaarloosde en braakliggende terreinen blijven, maar in het collectief bewustzijn een betekenis zullen moeten krijgen.

78. Kortom, opdat de *buurtstad* kan worden gerealiseerd, dienen zingeving en verbondenheid te worden bevorderd in het proces van de stedelijke verdichting, onder meer in de geplande ontwikkelingspolen. Die vaststelling, die kon worden gedaan dankzij een ruimtelijke benadering, toont aan dat het nuttig is om het onderzoeksveld te oriënteren naar de percepties en representaties waartoe de processen in kwestie leiden. Bij die zingeving zal men de plaats van de sociale woningen en woningen voor de middeninkomens moeten verdedigen om de integratie ervan in de stad te bevorderen. Terwijl de *buurtstad* het belangrijkste stadsproject van het Brussels Gewest in

samenwerking met de lokale overheden zou moeten zijn, zou de multipolaire stad moeten worden herbekeken op metropolitane schaal om een openbare en particuliere woningproductie die geïntegreerd wordt in de stadsplanning en het streven naar coördinatie op metropolitane schaal, te bevorderen.

Bibliografie

- AGENTSCHAP VOOR TERRITORIALE ONTWIKKELING VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST (ATO), 2011. *Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling. Voorbereidende fase : stand van zaken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Cahiers van het ATO*. 2011. nr. 10.
- AGENTSCHAP VOOR TERRITORIALE ONTWIKKELING, 2010. Cartografische inventaris van de voorzieningen en diensten aan de bevolking in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Studie uitgevoerd door de tijdelijke vereniging BRAT & BGI, Beschikbaar op het adres: <http://www.adt-ato.brussels/>
- AMPHOUX, Pascal, 1999. *La densité urbaine. Du programme au projet urbain*, IREC, Rapport de recherche nr. 142, EPFL, Lausanne
- ANANIAN, Priscilla, 2014 (a). *Bruxelles, région de l'innovation : évolution et perspectives de développement des centralités bruxelloises*. Louvain-la-Neuve. Presses universitaires de Louvain
- ANANIAN, Priscilla, 2014 (b). *Bruxelles, région de l'innovation : urbanisme et intégration urbaine de l'économie de la connaissance*. In: *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 58, nr. 164, p. 193-212
- ANANIAN, Priscilla, 2010. *La production résidentielle comme levier de la régénération urbain à Bruxelles*. Doctoraatsthesis toegepaste wetenschappen. Louvain-la-Neuve. Université catholique de Louvain
- ANANIAN, Priscilla en DECLÈVE, Bernard, 2010. Requalification of old places in Brussels: Increasing density, improving urbanity. In: *Open House International*, Vol. 35, nr. 4, p. 9-19
- BASSAND, Michel, 1997. *Métropolisation et inégalités sociales*. Lausanne: PPU romandes
- BERNARD, Nicolas, ZIMMER, Pol en SURKIN, Johan, 2009. Huisvesting, grondbeleid en openbare ruimte. In: *Brussels Studies*, Staten-Generaal van Brussel, synthesesnota nr. 6
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (dir.), 2003. *Retours en ville : des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*. Paris: Descartes et Cie
- BONARD, Yves en THOMANN, Marianne, 2009. Requalification urbaine et justice environnementale : Quelle compatibilité ? Débats autour de la métamorphose de Lausanne. In: *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, nr. 2, september 2009. Beschikbaar op het adres: <http://vertigo.revues.org/8728>
- BURTON, Elizabeth, 2000. The compact city: Just or just compact? A preliminary analysis. In: *Urban Studies*, vol. 37, nr 11, p. 1969-2001
- BREHENY, Michael, 1992. *Sustainable Development and Urban Form*. London: Pion
- BROMLEY, Rosemary, TALLON, Andrew en THOMAS, Colin, 2005. Centre Regeneration through Residential Development: Contributing to Sustainability. In: *Urban Studies*, Vol. 42, nr. 13, p. 2407-2429
- BRUSSELSE GEWESTELIJKE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJ BGHM, 2015. Jaarverslag 2014, Brussel
- BRUSSELS INSTITUUT VOOR STATISTIEK EN ANALYSE (BISA), 2010. Bevolkingsprojecties 2010-2020 voor de Brusselse gemeenten. In: *De cahiers van het BISA*, nr. 1
- DA CUNHA, Antonio en KAISER, Christian, 2009. Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines ?. In: *Urbia*, nr. 9, p. 13-56
- DECLÈVE, Bernard, ANANIAN, Priscilla, ANAYA Mauricio en LESCIEUX, Anne, 2009. *Brusselse dichtheden en woonvormen*. Brussel. Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Directie Studies en Publicaties
- DESSOUROUX Christian, BENSLIMAN Rachida, BERNARD Nicolas, DE LAET Sarah, DEMONTY François, MARISSAL Pierre en Johan SURKYN, 2016. BSI synthesesnota. Huisvesting in Brussel: diagnose en uitdagingen. In: *Brussels Studies*, nr. 99. Beschikbaar op het adres: www.brusselsstudies.be

- DESSOUROUX, Christian en ROMAINVILLE, Alice, 2011. La production de logements en Belgique et à Bruxelles – Acteurs, dynamiques, géographie. In: *EchoGéo*. Beschikbaar op het adres: <https://echogeo.revues.org/12279>
- FEDERAAL PLANBUREAU EN ALGEMENE DIRECTIE STATISTIEK, 2016. Demografische vooruitzichten 2015-2060 : bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotiënten
- GORDON, Peter en RICHARDSON, Harry, 1997. Are compact cities a desirable planning goal?. In: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63, nr. 1, p. 95-106
- HURIOT, Jean-Marie (dir.), 1998. *La ville ou la proximité organisée*, Paris: Édition Anthropos
- JENKS, Mike, BURTON, Elizabeth en WILLIAMS, Katie, 1996. *The Compact City: a Sustainable Urban Form?* London: E & FN Spon
- KESTEMONT, M, DE MUYNCK, F. 2015. L'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme. In: *Jurimpratique. Dans les voies nouvelles pour le logement à caractère social*, 2015/2. Brussel: Éditions Larcier
- KLOOSTERMAN, R. C. en MUSTERD, Sako, 2001. The polycentric urban region: Towards a research agenda. In: *Urban Studies*, 38(4), p. 623-633
- LEES, Loretta, 2000. A reappraisal of gentrification: Towards a "geography of gentrification". In: *Progress in Human Geography*, Vol. 24, nr. 3, p. 389-408
- LEES, Loretta, 2008. Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance. In: *Urban Studies*, Vol. 45, nr. 12, p. 2449-2470
- LÉVY, Jacques, 2009. *Échelles de l'habiter*. Paris: PUCA
- NEWMAN, Peter en KENWORTHY, Jeffrey, 1989. *Cities and automobile dependence : a sourcebook*. Burlington : Ashgate Pub Co
- ONTWERP VAN GEWESTELIJK PLAN VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, 2014. Beschikbaar op het adres: <http://www.gpdo.be/pdf/GPDO.pdf>
- OVERZICHT VAN DE HUISVESTINGSVERGUNNINGEN (nr. 2), 2013. *De huisvestingsvergunningen 2009-2011*. Beschikbaar op het adres: https://urbanisme.irisnet.be/publications/pdf/OPL_1_2010.pdf
- OVERZICHT VAN DE HUISVESTINGSVERGUNNINGEN (nr. 1), 2011. *De huisvestingsvergunningen 2003-2008*. Beschikbaar op het adres: urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/pdf/OPL_1_2010.pdf
- PLAN VOOR DE INTERNATIONALE ONTWIKKELING VAN BRUSSEL – BASISSCHEMA (PIO), 2007. Eindverslag opgesteld door PriceWaterHouseCoopers
- ROSE, Damaris, 2006. Les atouts des quartiers en voie de gentrification : du discours municipal à celui des acheteurs. In: *Sociétés contemporaines.*, Vol. 3, nr. 63, p. 39-61
- SMITH, Neil, 1999. Which new urbanism ? New York City and the revanchist 1990's. In: *The urban moment: Cosmopolitan Essays*, Thousand Oaks, SAGE publications, p. 185-202
- VANDERMOTTEN, Christian, 2014. *Bruxelles, une lecture de la ville. De L'Europe des marchands à la capitale de l'Europe*. Brussel: Editions de l'Université de Bruxelles, Collection UBliRE
- VAN CRIEKINGEN, Mathieu, 2013. La gentrification mise en politiques. In *Métropoles*, nr. 13. Beschikbaar op het adres: <http://metropoles.revues.org/4753>
- WALTERS, David en BROWN, Linda Luise, 2004. *Design first: Design-based planning for communities*. Oxford: Architectural Press

Financiële steun

Brussels Studies wordt gepubliceerd met de steun van:



Innoviris, het Brussels Instituut voor Onderzoek en Innovatie



Universitaire Stichting



Fonds international Wernaers pour la recherche et la diffusion des connaissances



Fonds de la Recherche scientifique

De video's die verschenen zijn in *Brussels Studies* zijn te bezichtigen op het Vimeo kanaal van *Brussels Studies* op de volgende link:
<http://vimeo.com/channels/BruS>

Om deze tekst te citeren

ANANIAN, Priscilla, 2016. Woningproductie in Brussel: de buurtstad tegenover de stedelijke verdichting, In: *Brussels Studies*, Nummer 107, 19 december 2016, www.brusselsstudies.be

Links

Andere versies van deze tekst zijn beschikbaar

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS107FREPub>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS107NLEPub>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS107ENEPub>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS107FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS107NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS107ENPDF>