



Delft University of Technology

Good Living in Brussel Post Pandemic

Uyttebrouck, C.F.; Newton, C.E.L.

DOI

[10.21825/renm.89135](https://doi.org/10.21825/renm.89135)

Publication date

2023

Document Version

Final published version

Published in

Ruimte & Maatschappij

Citation (APA)

Uyttebrouck, C. F., & Newton, C. E. L. (2023). Good Living in Brussel Post Pandemic. *Ruimte & Maatschappij*, 14(1), 25-43. <https://doi.org/10.21825/renm.89135>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Good Living in Brussel Post Pandemic

Constance Uyttebrouck & Caroline Newton

Samenvatting

Brussel (België) heeft de Covid-19 pandemie een katalyserende en legitimerende rol gespeeld in beleidshervormingen op het gebied van ruimtelijke ordening en regelgeving. De huidige hervorming van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening (GSV) is als 'good living' verpakt en schuift hoge ambities naar voor qua levenskwaliteit, mede door de flexibilisering van regels voor nieuwbouw. Ondanks een historische traditie van burgerparticipatie in ruimtelijke planning, worden de Brusselse ambities om de levenskwaliteit voor alle inwoners te verbeteren geconfronteerd met ruimtelijke en institutionele uitdagingen. De Europese Commissie, internationale en administratieve kantoorzones, en industriële gebieden coëxisteren in de Brusselse stedelijke matrix. Er bestaat een aanzienlijk contrast in de kwaliteit van huisvesting en openbare ruimtes tussen de zuidoostelijke wijken van de stad en de voormalige industriële zones langs het kanaal. Bovendien heeft de ruimtelijke ordening in Brussel geleden onder institutionele fragmentatie, tegenstrijdige overheidsinstanties, gepolitiseerd planning en sterk marktbetrokkenheid. In dit reflectie-artikel, bespreken we de effecten van de Covid-19 crisis op ruimtelijke planning instrumenten die planningsinstrumenten die gericht zijn op het verbeteren van de levenskwaliteit. Deze bijdrage is gebaseerd op de hervorming van de GSV en de analyse van documenten en interviews met stakeholders van het ruimtelijke planningsstelsel. Naast de waardering van buitenruimte heeft de hervorming tot doel om levenskwaliteit door flexibilisering te verbeteren en het voorstel geeft criteria rond dichtheid, functionele menging, groene ruimte, en dergelijke, die in lijn zijn met de principes van de 15-minutenstad. Covid-19 kan een opportuniteit bieden om 'good living' in Brussel te realiseren en de stad veerkrachtiger te maken voor toekomstige gezondheids crisissen. Het stellen en consolideren van beleidsdoelen is één aspect; het waarborgen van hun implementatie zonder uitsluiting van kwetsbare groepen is een andere cruciale dimensie.

Sleutelwoorden

Beleidshervorming, Brussel, Covid-19, Levenskwaliteit, Ruimtelijke planning

Auteursinfo

Constance Uyttebrouck is postdoctoraal onderzoekster aan de KU Leuven die op post-corona woningaanbod in Brussel heeft gewerkt. Ze is ingenieur-architect (ULiège, 2011) en heft een doctoraat in architectuur en ruimtelijke planning (ULiège, 2020). Haar doctoraat ging over de ontologie en het bestuur van de woon-werk mix in Amsterdam, Brussel en Stockholm. Ze is vooral geïnteresseerd in het stedelijke woonbeleid.

Caroline Newton is architect, stedenbouwkundiger en politicoloog en ze heeft een doctoraat in geografie (KU Leuven). Ze is hoofddocent aan de TU Delft waar ze de Van Eesteren beurs kreeg in 2019. Haar onderzoek gaat over de sociale-ruimtelijke aspecten van ontwerp en kritische ruimtelijke praktijken in Europa en het Globale Zuiden. Ze is geïnteresseerd door de relatie tussen sociale processen en de gebouwde omgeving.

Good Living in Brussels Post Pandemic

Constance Uyttebrouck & Caroline Newton

Abstract (English)

In Brussels (Belgium), as in other parts of the world, the Covid-19 pandemic has accelerated and legitimated changes in planning policy and regulation. The ongoing reform of Brussels' regional planning regulations has been reframed as the 'good living' plan and has high ambitions to improve everyday quality of life, notably by setting more flexible rules for new developments. Despite long-lasting citizen engagement in planning processes, Brussels' aspirations to improve its inhabitants' quality of life have faced several spatial and institutional challenges. The Belgian capital hosts the European Commission and international and administrative office districts as well as industrial areas. Housing and public space quality are very contrasted between Brussels' south-eastern, high-priced neighbourhoods and the former industrial zone along the canal. Furthermore, its planning framework has suffered from institutional fragmentation, conflicting government agencies, politicised planning and strong market intervention. In this reflection paper, we discuss the impact of the Covid-19 crisis on planning instruments aimed at everyday quality of life through analysis of Brussels' planning regulation reform, based on document analysis and semi-structured interviews conducted with actors of Brussels' planning system. Beyond emphasising outdoor space, the revision proposal aims to improve housing quality through health and flexibility and sets criteria for density, mixed-use, green space...that relate to the 15'- city principles. Covid-19 may be an opportunity to reduce the gap towards 'good living' in Brussels and make us more resilient the next time we face a major health crisis. Setting and consolidating policy goals is one thing, making sure to implement them without excluding vulnerable groups is another one.

Keywords

Brussels, Covid-19, Policy change, Planning, Quality of Life

About the authors

Constance Uyttebrouck is a postdoctoral researcher at KU Leuven who has been working on post-Covid housing supply in Brussels. She holds an MSc in Architectural engineering (ULiège, 2011) and a PhD in Architecture and Urban Planning (ULiège, 2020). Her PhD was about the ontologies and governance of 'live-work mix' in Amsterdam, Brussels and Stockholm. Her research interests lie in the governance of housing provision in cities.

Caroline Newton is stedenbouwkundige, architect en politicoloog. Ze houdt zich bezig met de sociale en politieke dimensies van design. Caroline's onderzoek richt zich op participatieve planning en ontwerpbenaderingen van kennisproductie en intersectionaliteit in/voor ontwerp en planning. Caroline moedigt advocacy aan in planning en ruimtelijke praktijken. Ze stelt dat strategische planning een daad van verzet kan zijn, die alternatieve ruimtelijke toekomsten mogelijk maakt.

Contactgegevens/Corresponding Author

Constance Uyttebrouck (constance.uyttebrouck@kuleuven.be)

1 Introductie

De COVID-19-pandemie en de nasleep ervan hebben geleid tot een overvloed aan publicaties over de gevolgen van de crisis voor onze manier van leven en onze leefomgeving. Aanvankelijk stelden velen dat COVID-19 een keerpunt betekende, een moment om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van onze leefomgeving, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren in de samenleving. Nu we de crisis verder achter ons laten, zijn we echter getuige van een terugkeer naar wat vaak het "nieuwe normaal" wordt genoemd, waarbij naast de formulering van meer innovatief beleid ook pre-pandemische praktijken nieuw leven wordt ingeblazen. De brede, en nog steeds toenemende, aandacht voor het concept van de 15-minutenstad, die tot doel heeft de toegankelijkheid van stedelijke voorzieningen en diensten binnen 15 minuten lopen of fietsen te vergroten, is illustratief.

In deze bijdrage tonen we hoe de COVID-19-pandemie een belangrijke impuls heeft gegeven aan een aantal langverwachte beleidshervormingen in het Brussels stadsgewest. Het artikel onderzoekt de rol die de COVID-19-pandemie heeft gespeeld bij de legitimering van deze hervormingen en hoe het de weg heeft vrijgemaakt voor de invoering van beleid dat al geruime tijd in de maak was. We maken het argument dat de pandemie diende als een "path-clearing event" (Hogan et al., 2022) en leidde tot de goedkeuring van beleid dat anders wellicht voor aanzienlijke uitdagingen zou hebben gestaan vooraleer het tot goedkeuring zou komen.

Specifiek kijken we naar de hervorming van de stedenbouwkundige verordening (GSV), die tot doel heeft regels vast te stellen voor gebouwen en openbare ruimten, van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). De goedkeuring van de eerste stedenbouwkundige verordening in het BHG gebeurde op 3 juni 1999. De eerste herziening van de GSV werd van kracht op 11 april 2003, gevolgd door de tweede herziening op 29 december 2006. In de Gewestelijke Beleidsverklaring (GBV) van de wetgevingsperiode 2014-2019 werd een nieuwe herziening van de GSV naar voor geschoven, waarbij de nadruk gelegd diende te worden op de gecontroleerde verdichting van stedelijke gebieden, de vereenvoudiging van de bouw van studentenwoningen en de flexibiliteit om kantoren in de toekomst om te zetten in woningen of andere voorzieningen. In de daaropvolgende periode (2019-2024) werd de nood voor de herziening herbevestigd en werden een aantal accenten toegevoegd, zoals de uitbreiding van gemeenschappelijke ruimten en het verbeteren van het comfort van voetgangers en fietsers. Het eerste ontwerpvoorstel tot wijziging van de GSV werd op 24 januari 2019 goedgekeurd en opgesteld voor het openbaar onderzoek.

Met het uitbreken van de COVID-19-pandemie werd de behoefte aan comfortabele woonruimtes en toegang tot kwalitatieve buitenruimtes van het grootste belang geacht, waardoor deze werden toegevoegd aan de eisen voor een verdere herziening van het GSV. In Juni 2020, als gevolg van de eerste lockdown maatregelen, werd een wetenschappelijk comité huisvesting door de regionale regering aangesteld, met de opdracht om een verslag te schrijven met aanbevelingen voor de toekomst van huisvesting in het BHG. Deze omvatten de kwaliteit van bestaande woningen en de verbetering van de toepassing van de GSV (Perspective.brussels, 2021b). Op 1 april 2021 neemt de Brusselse regering een besluit tot het aanstellen van een commissie van deskundigen die tot taak had richtlijnen op te stellen en de eerste opties voor te stellen voor de nieuwe GSV. De commissie bestaat grotendeels uit architecten, vertegenwoordigers van beroepsverenigingen en van de Brusselse administraties; de invloed van de private sector is ontegensprekelijk. Thematische werkgroepen werden gevormd om de aanbevelingen van de deskundigencommissie in regelgeving om te zetten. De milieueffectbeoordeling van de GSV werd uitgevoerd op 12 oktober 2022. In een initiële lezing werd de GSV in november 2022 goedgekeurd, waarna het voorwerp werd van een openbaar onderzoek. Gedurende deze laatste fase ontving de hervorming, op het moment van het schrijven van dit artikel,

een negatief advies, met name met betrekking tot aspecten van flexibiliteit en parkeerregelgeving (La Libre, 2023).

Levenskwaliteit wordt expliciet benoemd als de voornaamste uitdaging en doelstelling voor de herziening. Het verbeteren van de levenskwaliteit in BHG wil men aanpakken door een soepelere regelgeving. Dit houdt in dat de regels worden geformuleerd in termen van doelstellingen en beoordelingscriteria, in plaats van gedetailleerde middelen om die doelstellingen te bereiken (Urban Brussels, 2022a). De versnelling van de flexibilisering van de ruimtelijke ordening is een trend die zich sinds de jaren 2000, met name na de financiële crisis van 2008, aftekent in verschillende institutionele contexten, zoals Nederland (Heurkens et al., 2018; Remoy & Street, 2018), maar die zo ver in Brussel niet evident was (Uyttebrouck, De Decker, & Teller, 2021 - zie volgende stuk). In de hervorming van de GSV is deze trend toch duidelijk en zien we een - door de overheid geleide - flexibilisering, met aanzienlijke invloed van private actoren.

Interessant is dat discussies over de flexibilisering van de ruimtelijke ordening voor huisvesting al jaren aan de gang zijn als een manier om de particuliere woningproductie te stimuleren (Dessouroux et al., 2016). Deze tendens tot meer flexibilisering wordt echter ook kritisch bekeken. Critici wijzen op de juridische tekortkomingen en de formulering van de GSV. Eerder dan een sterk juridisch document met duidelijke *regels*, leest het bijna als *visie*. De hervormde GSV wordt praktisch onuitvoerbaar door politici van de regionale regering genoemd en als een bron van rechtsonzekerheid bestempeld (Bruzz, 2023). Bovendien bestaat er bezorgdheid over de betrokkenheid van private partijen bij de planning van de openbare ruimte en de mogelijke gevolgen voor de leefbaarheid en kwaliteit van de stad (Bruzz, 2023).

Dit artikel onderzoekt de rol van de COVID-19-pandemie bij het faciliteren en legitimeren van langverwachte beleidshervormingen in het BHG. Deze hervormingen benadrukken het verbeteren van de levenskwaliteit voor de Brusselaars op meta-niveau en presenteren flexibiliteit als een kernbegrip om dit te bereiken. Reeds voor het uitbreken van de COVID-19 pandemie was er aandacht voor toegankelijke publieke ruimtes en minimumnormen voor woningen in het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GDPO) en het Gewestelijk bestemmingsplan (GBP). In de hervorming van de GSV wordt deze aandacht scherper. Minimumnormen worden gehanteerd om voldoende private en gedeelde buitenruimtes in de woningbouw te garanderen, verder worden diverse woonvormen gefaciliteerd.

Deze bijdrage is gebaseerd op 19 interviews afgenomen tussen maart en juli 2022 met stakeholders op verschillende niveaus, waaronder het politieke-strategische niveau, de vastgoedontwikkeling, de ontwerpsector en het notariaat. Deze interviews zijn uitgevoerd in het kader van het NeW-BLIV onderzoek, in opdracht van Innoviris Prospective Research 2021. Er wordt tevens gebruikgemaakt van het GPDO en het GBP.

De eerste sectie van het artikel biedt een kort overzicht van de context van stadsontwikkeling in Brussel, inclusief een historisch perspectief en de rol van levenskwaliteit in beleidsdocumenten. Het centrale gedeelte bespreekt de impact van de COVID-19-pandemie op het beleid en de herzieningen ervan in het BHG, met specifieke aandacht voor de toegenomen waardering voor openbare en private buitenruimtes, woonkwaliteit en het 15-minutenconcept. Tot slot reflecteert het afsluitende gedeelte op de manier waarop de gezondheids crisis, veroorzaakt door de COVID-19-pandemie, uiteindelijk een kans bood om een aantal beleidsveranderingen door te voeren. Hierbij wordt aandacht besteed aan de uitdagingen die de concrete implementatie van dit beleid nog te wachten staan.

2 Uitdagingen en kansen voor de verbetering van de levenskwaliteit in Brussel

De zoektocht naar de integratie van levenskwaliteit in de stedelijke ontwikkeling van Brussel is een voortdurend punt van aandacht geweest, ook vóór de COVID-19-pandemie. Naar aanleiding van de goedkeuring van het herziene Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) in 2018, werd een heel themajaar opgezet rond stedelijke dichtheid en levenskwaliteit. Hoewel het onderwerp aandacht heeft gekregen, was het niet het centrale thema of het belangrijkste criterium in het GPDO, noch in andere beleidsdocumenten. In het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2022, waarbij het herziene GSV werd goedgekeurd, werd levenskwaliteit echter als centraal element aangemerkt. Het besluit stelt dat:

“De levenskwaliteit in een stedelijke omgeving (“Good Living”) de voornaamste uitdaging en doelstelling van de hervorming is en dat haar realisatie het behoud en de verbetering van de fysieke omgeving op niveau van het Gewest vereist “
(Brussel Hoofdstedelijk Gewest, 2022; p. 3)

In het milieueffectrapport dat voor de herziene GSV is opgesteld, wordt terecht opgemerkt dat het planontwerp voorrang geeft aan de mens, met bepalingen ter ondersteuning en verbetering van de leefomgeving die naar verwachting een positief effect zullen hebben op het welzijn en de gezondheid van de bevolking (Urban Brussels, 2022b; p. 40). Hoewel levenskwaliteit zowel expliciet als impliciet wordt benoemd in de recente beleidsdocumenten, die in subsectie 2 besproken worden, staat het niet vaak op de voorgrond. Een gecoördineerde aanpak wordt bemoeilijkt door de grote contrasten tussen de verschillende buurten. Doorheen de geschiedenis werden deze contrasten op verschillende manieren versterkt, zoals in de volgende sectie kort wordt toegelicht.

2.1 Stedelijke herontwikkeling en sociale integratie: uitdagingen voor de Brusselse planning

Eén van de uitdagingen in het verbeteren van de levenskwaliteit is de nood aan een gediversifieerde aanpak van de fysieke omgeving. Het verschil tussen de verschillende buurten in Brussel is immers groot (zie, bv. de indicatoren van de wijkmonitoring: <https://wijkmonitoring.brussels/>). Tijdens de 19e eeuwse industrialisatie vestigde een groot deel van de arbeidersklasse zich rond de industriegebieden en het kanaal. De fysieke scheiding met de bourgeoisie, die in de zuidoostelijke regio's van de stad woonde (Slegers et al. 2012), werd in de loop van de daaropvolgende eeuwen versterkt. In de naoorlogse periode ontwikkelde de stad nieuwe infrastructuur. De wereldexpo's van 1935 en 1958, met hun kenmerkende architectuur, veranderden het gezicht van Brussel. De komst van de Europese instellingen en grote infrastructuurwerken, zoals bijvoorbeeld de Noord-Zuid verbinding, stimuleerden verdere investeringen. De internationalisering van de stad stimuleerde ook de ontwikkeling van de lokale economie (Ryckewaert 2013).

Na de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) in 1989 werd een stadsvernieuwingsplan opgesteld om gezinnen met een midden- en hoog inkomen terug naar de stad te lokken. De uitbreiding van de EU-instellingen zorgde daarnaast ook voor een toevloed van expats met een hoog inkomen. De actoren in de vastgoedsector richten zich op de ontwikkeling van hoogwaardige woonproducten in bepaalde wijken, waardoor de sociale polarisatie verder wordt versterkt (Van Crielingen, 2009). Om dat probleem aan te pakken, werden nieuwe beleidsinspanningen geleverd om de stad nieuw leven in te blazen, vooral in de Vijfhoek, waar de bevolking in een eeuw tijd verviervoudigd was. Het stadsbestuur van Brussel richtte in 1995 de

Délégation au Développement du Pentagone (DDP) op, die belast was met de herontwikkeling van voormalige industriële gebouwen (Van Criekingen, 2009).

De overheidsstructuren bemoeilijken echter een gecoördineerde aanpak van de industriële buurten. Het ruimtelijke-orderingssysteem van Brussel wordt gekarakteriseerd door een complex institutioneel kader dat een efficiënte uitvoering van ruimtelijke-ordering initiatieven belemmert. Het Brussels territorium wordt bestuurd door zowel gewestelijke als gemeentelijke entiteiten, die soms met elkaar in conflict zijn. Ook het beleid van de verschillende overheidsinstellingen is niet altijd op elkaar afgesteld en de invloed van marktbelangen op de ruimtelijke ordening in Brussel is van oudsher groot, waarbij het regelgevingskader de afbraak van oude wijken en de bouw van monofunctionele kantoorzones mogelijk heeft gemaakt. Deze laissez-faire aanpak, aangedreven door vastgoedontwikkelaars, gaat volgens sommigen ten koste van de inwoners van de stad (De Boeck, Bassens en Ryckewaert 2017; Groth en Corijn 2005; Romańczyk 2012).

De sociale segregatie blijft een hardnekkig probleem in Brussel en de verschillen manifesteren zich ook in het verschil van kwaliteit van de openbare ruimte, de toegang tot groene ruimten en de huisvestingskarakteristieken (Dessouroux et al., 2016). Deze ontwikkelingen werden gedreven door deïndustrialisatie, de groei van de diensteneconomie en de vestiging van Europese instellingen (van Meeteren et al., 2016). Het politiek-ruimtelijke systeem vergemakkelijkte de ontruiming van oude panden om kantoorzones te ontwikkelen en tegelijk de Europese functies te herbergen (de Vries 2015; Romańczyk 2012; van Meeteren et al. 2016). Het resultaat, ondanks de herwaarderingsinspanningen van de jaren 1990, is een sterk gesegregeerd stadsbeeld (Musterd, Ostendorf en Breebaart 1997) dat wordt gevormd door economische belangen, met weinig oog voor de sociale gevolgen voor de inwoners.

2.2 Levenskwaliteit in huidige planningsdocumenten.

Naast de GSV (dat in de introductie werd toegelicht) is ook het Gewestelijk bestemmingsplan (GBP) een belangrijk ruimtelijk instrument dat de organisatie van de ruimtelijke functies regelt. Hoewel het GBP in 1962 werd opgesteld, werd het nooit volledig uitgevoerd als gevolg van institutionele leemten en onzekerheid over het statuut van het BHG na de federalisering van België. In 2001 werd het GBP uiteindelijk van kracht, het staat bovenaan in de planningshiërarchie en is bindend. Sindsdien zijn er verschillende herzieningen van het GBP gebeurd, met name het 'demografische' GBP in 2013 die tot doel had om meer plaats voor huisvesting te maken.

In 2018 heeft het aangenomen GPDO ambities geschetst die een herziening van het GBP vereisen om in lijn te zijn met het BHG. Het GPDO moedigt de ontwikkeling van openbare en groene ruimten aan om de kwaliteit van de leefomgeving te ondersteunen en benadrukt hun rol in het bevorderen van vrije tijd, ontspanning, gezondheid, enz. (Besluit BHG, 23.12.2021). Eind 2021 neemt de Brusselse Hoofdstedelijke regering dan ook het besluit tot herziening van het GBP. In het besluit wordt het belang van groene ruimten sterk benadrukt, aangezien "*groene ruimten bijdragen tot de levenskwaliteit in de stad, zowel door een verminderde overlast (lawaai, vervuiling) als vanuit sociaal-cultureel oogpunt*" (Besluit BHG, 23.12.2021). Momenteel wordt er door een team van deskundigen, aan de hand van veldonderzoek en gegevens van de regionale autoriteiten, de huidige territoriale ontwikkeling van de regio geanalyseerd. Deze vormt de basis voor een actuele kaart van het gewest en in samenspraak met belanghebbende actoren zullen prioritaire gebieden, belangrijke regionale kwesties zoals gemengde ontwikkeling, dichtheid, biodiversiteit en stadslandbouw, worden vastgesteld.

De huidige GSV legt de nadruk op het behoud en de verbetering van de leefbaarheid in stedelijke omgevingen, zowel voor rijtjeshuizen in stadsblokken als voor vrijstaande gebouwen. Centraal in deze

doelstelling staan voorschriften voor de maximale bouwdiepte, die rekening houden met zowel de afmetingen van de grond als de diepte van aangrenzende structuren. De handhaving van deze parameters moet een voldoende woonklimaat in de woonblokken garanderen. Bovendien hebben de regels betreffende de onmiddellijke omgeving van de gebouwen, met name wat betreft de achterwaartse zones, tot doel een betere levensstandaard te bevorderen door het stimuleren van groenvoorzieningen en beplanting, terwijl tegelijkertijd de parkeerruimte in deze achterwaartse zones wordt beperkt. De GSV onderstreept verder de inzet voor het behoud en de verbetering van de leefomstandigheden in stedelijke omgevingen.

Zoals reeds eerder aangehaald heeft het GDPO ook de aanzet gegeven om levenskwaliteit meer centraal te stellen in de herziening van de GSV. Volgens de stadsontwikkelingsstrategie zijn open ruimtes van het grootste belang voor de verbetering van de levenskwaliteit in nabijgelegen stedelijke gebieden (Brussel Hoofdstedelijk Gewest, 2018). De strategie pleit ook voor een "polycentrische" stad, waarin prioritaire ontwikkelingsgebieden worden aangewezen om een gediversifieerde aanpak mogelijk te maken die de levenskwaliteit integreert. Voor de meeste van de prioritaire gebieden wordt een richtplan van aanleg (RPA) opgesteld, die de gedetailleerde visie en het ruimtelijke kader van de stedelijke ontwikkelingsstrategie in die zone bepalen. In de Noordwijk, bijvoorbeeld, is één van de doelstellingen om een stedelijke mix te stimuleren, met name door het ontwikkelen van huisvesting en publieke plinten, gemengd met kantoren en andere economische activiteiten (Perspective, 2021). De aandacht voor levenskwaliteit is minimaal; het document vermeldt slechts eenmaal dat het gebied meerdere milieu-indicatoren kent die een negatief effect op de gezondheid en levenskwaliteit hebben en die de klimaatopwarming bevorderen. Dus, hoewel op een hoger niveau en in de visiedocumenten levenskwaliteit aan aandacht lijkt te winnen, is de concrete vertaling ervan in de ontwikkelingsprojecten nog vaak afwezig.

Flexibiliteit in het plannings- en huisvestingsbeleid werd in Brussel steeds meer geobserveerd. Brussel opereerde tot 1962 in een juridisch vacuüm door onenigheid over het ruimtelijke ordeningsbeleid (De Decker 2008). Desondanks dit vacuüm is er toch impliciet een collectief verstedelijkingstreven vast te stellen (Ryckewaert 2013). Het ontbreken van een planningskader, gecombineerd met een liberaal systeem van grondverwerving en beperkte sociale woningbouw, leidde tot veralgemeende verstedelijking (Deboosere 2010).

Onder andere door de evoluties in de samenstelling van huishoudens was er een toenemende vraag vanuit de private sector om flexibele woningen te kunnen ontwikkelen. De lockdowns tijdens de COVID-19-pandemie onderstreepten de behoefte aan flexibiliteit in de huisvestingsregelgeving om geïntegreerde werkruimtes in woningen mogelijk te maken. Interviews met belanghebbenden onderstrepen verder het belang van de integratie van werkruimten in woningen, aangezien de vraag naar dergelijke ruimten onder gezinnen is toegenomen in het licht van de veranderende werkomstandigheden. Flexibiliteit wordt meer en meer een cruciaal aspect van de planning en het beleid om de veelzijdige uitdagingen op het vlak van huisvesting, levenskwaliteit en stedelijke groei in Brussel aan te gaan.

De COVID-19-pandemie heeft het opnemen van flexibiliteit in de verschillende studies en beleidsdocumenten versneld. Studies over goed wonen, die ten grondslag liggen aan de hervorming van de GSV, benadrukken het belang van een flexibele interne organisatie van woningen om steden aantrekkelijker te maken en het verlangen van de bewoners om er te wonen te behouden. In een recent artikel, benadrukken Berns et al. (2022) echter dat de afgelopen decennia het woonaantrekkelijkheidsbeleid, met een focus op eigendomsverwerving voor gezinnen, in Brussel weinig succesvol was. Gezien de veranderende financieringsbronnen van het BHG en het feit dat Brussel beter als een transitie-stad kan worden beschouwd, dient het aantrekkelijkheidsbeleid

bijgestuurd te worden. Dit betekent dat het beleid zich meer moet richten op tijdelijke woonverwachtingen en -behoeften, een bredere groep bewoners dan enkel gezinnen met kinderen en alternatieve woonopties zoals de huurmarkt en cohousing (Berns, Lenel et al., 2022).

3 Van exogene schok tot beleidsverandering: Brusselse planning in het tijdperk van de COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft als katalysator gewerkt voor een heroverweging van de prioriteiten op het gebied van stadsplanning in Brussel, waarbij het belang van openbare ruimten en huisvesting van hoge kwaliteit meer aandacht kreeg. Als exogene schok heeft de pandemie bestaande systemen verstoord en beleidsmakers gedwongen hun aanpak te heroverwegen. Bovendien fungeerde de pandemie als een “path-clearing event” (Hogan et al., 2022), waarbij obstakels werden verwijderd die eerder beleidsveranderingen in de weg hadden gestaan, waardoor bestaande beleidsprojecten werden versneld en innovatieve oplossingen konden worden doorgevoerd.

Path-clearing events (Hogan et. al, 2022; p. 45) zijn gebeurtenissen waarin belemmeringen voor beleidsverandering worden weggenomen of verzacht, waardoor een soepelere en efficiëntere overgang naar nieuwe beleidstrajecten mogelijk wordt. Exogene schokken (Hogan et. al, p. 42; 2022) daarentegen zijn externe verstoringen die gevestigde patronen verstoren en beleidsmakers er vaak toe dwingen eerder over het hoofd geziene of onderbelichte problemen aan te pakken. De COVID-19-pandemie heeft beide rollen gespeeld en een hernieuwde aandacht in de stadsplanning gegenereerd voor de behoeften en het welzijn van de bewoners.

Een mooie illustratie is de omarming van het idee van de 15-minutenstad. Sinds de COVID-19-pandemie heeft het concept van de 15-minutenstad aan belang gewonnen, omdat het de prioriteit geeft aan de toegang van bewoners tot essentiële diensten en voorzieningen binnen 15 minuten lopen of fietsen. In de GSV zien we dit vertaald in meer nadruk op het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte, haar toegang, en het voorzien in voldoende betaalbare woningen.

De COVID-19-pandemie als exogene schok en path-clearing event kan ook worden waargenomen in de milieueffectbeoordeling (MER) van het ontwerp van herziening van de GSV. Het document benadrukt de talrijke voorzieningen in verband met bewoonbaarheid, zoals terrassen en buitenruimten, als waarschijnlijke directe gevolgen van de pandemie (Urban Brussels, 2022b; p. 22). Bovendien hebben de gezondheids crisis en de daaropvolgende lockdown een mentaliteitsverandering teweeg gebracht en de behoefte aan comfortabele huisvesting en de integratie van buitenruimten in woonomgevingen groter (ibid; p. 5). De aandacht van de GSV voor woonkwaliteit, bewoonbaarheidsnormen en het functionele gebruik van openbare ruimten toont aan dat de pandemie invloed heeft gehad op de vorming van beleidsprioriteiten en de transformatie van het stedelijk landschap.

De COVID-19-pandemie heeft de expliciete erkenning van de groeiende behoefte aan flexibiliteit zowel in ontwerp als in regelgeving mee mogelijk gemaakt. In het herzieningsproces werd al in 2019 gepleit om de mogelijkheden van het inzetten van kantoorontwikkelingen voor huisvesting op te nemen. In de interviews met de verschillende respondenten werd flexibiliteit benadrukt als een belangrijke factor in het vermogen van stedelijke beleidsmakers om te reageren op onvoorziene gebeurtenissen en nieuwe uitdagingen, zoals de COVID-19-pandemie. Tijdens de interviews kwam er een duidelijk pleidooi voor verdere flexibilisering van de GSV. Eén van de respondenten, een ondernemer van co-living projecten gaf aan zijn ontwikkelingen in het BHG gestopt te zijn vanwege het gebrek aan flexibiliteit voor alternatieve woonvormen van de gemeenten. Gezien de risico's van

co-living voor Brussel qua financialisering is het gedrag van de gemeenten ook begrijpbaar (Casier, 2023).

De vastgoedsector onderstreepte de dringende noodzaak om meer adaptieve en responsieve regelgevingskaders te creëren die inspelen op veranderende omstandigheden en behoeften, zoals de evolutie van huishoudens, inclusief nieuw samengestelde gezinnen, door de ontwikkeling van flexibelere woningen. De bouwmeester is van mening dat de nieuwe GSV meer vrijheid biedt voor flexibele en creatieve ontwerpen, wat suggereert dat de COVID-19-pandemie een impact heeft gehad op de benadering van stadsplanning in Brussel. Hieronder gaan we dieper in op drie aspecten; we staan stil bij de gecreëerde kansen, maar onderkennen ook de resterende uitdagingen.

3.1 Toegenomen waardering voor openbare en private buitenruimtes door COVID-19

De COVID-19-pandemie heeft gediend als een bewustzijnsversneller, zoals geïllustreerd door de uitspraken van verschillende respondenten, waaronder vastgoedontwikkelaars, fondsmanagers, en de Brusselse Bouwmeester. Zij stellen dat de pandemie geen nieuwe ideeën of inzichten heeft gebracht, maar het bewustzijn heeft versneld. De geïnterviewde projectontwikkelaars voorzien meer dan voorheen gedeelde buitenruimtes in hun projecten en vertalen de ecologische uitdagingen van de stad naar groene ruimtes. De Brusselse Bouwmeester stelde tijdens zijn interview:

“Nu is er duidelijk meer aandacht voor de kwaliteit van deze open ruimte (...) Dankzij de pandemie en deze verandering in de waardering van open ruimten die daaruit is voortgevloeid, kunnen we nu bereiken wat voorheen met een pleidooi moest worden afgedwongen. (...) De inhoud van de ideeën is niet veranderd, maar de acceptatie in de werkelijkheid is veranderd. De COVID-19 crisis heeft het bewustzijn aanzienlijk versneld” (Bouwmeester - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald).

Architecten en de vastgoedsector erkennen de waarde van kwalitatieve open ruimte en streven daarnaast ook naar het creëren van woningen met kwalitatieve private buitenruimtes. Zoals bleek uit één van de interviews is er een verschuiving merkbaar van het louter voorzien van kwalitatieve gedeelde buitenruimtes onder de vorm van binnenplaatsen of openbare ruimtes rondom het gebouw naar het toevoegen van kwalitatieve private buitenruimtes:

“Nu..., flats, of zelfs eengezinswoningen of wat dan ook, ... we proberen altijd een kwalitatieve buitenruimte te hebben. De vraag naar flats met een terras, dit is een vraag die is geëvolueerd in onze projecten. Omdat we gewoonlijk kleinere eenheden zonder terras of wat dan ook zouden voorstellen, maar altijd gecompenseerd, dat is een beetje ons motto, ... gecompenseerd met kwalitatieve buitenruimtes, of het nu in het interieur van het blok is of de openbare ruimtes die we rond het gebouw voorzien. Maar nu realiseren we ons dat de privéruimte ook deel moet uitmaken van de woning, de privé buitenruimte eigenlijk.” (Architect - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald).

Het groeiende besef van het belang van kwalitatief hoogwaardige openbare en private buitenruimtes voor woningen heeft directe gevolgen gehad voor de hervorming van de GSV (Kabinet Pascal Smet,

2022). 'Good Living' stelt de beschikbaarheid van open ruimte verplicht "in al haar openbare of particuliere vormen" (Crahay en Bogdan, 2021; p. 20) en beschouwt de voorziening van buitenruimte voor alle gebouwen als een "essentiële kwaliteit van een gebouw" (ibid; p. 53). Bovendien maakt Good Living collectieve buitenruimte verplicht voor grotere projecten en pleit voor een "cultuur van kwaliteitsvolle stedelijke ruimte" (Crahay en Bogdan, 2021; p. 21 en p. 28), waarbij de behoeften en het welzijn van de bewoners voorop staan. De COVID-19-pandemie heeft de GSV in staat gesteld om reeds bestaande aspiraties voor de uitbraak te verankeren in de herziening van de verordening.

De verplichting om elke wooneenheid van een buitenruimte voor ontspanning te voorzien en het opleggen van minimale oppervlaktes voor private buitenruimte illustreert de directe vertaling van het 'Good Living' rapport in de GSV. Deze hervormingen benadrukken het belang van het creëren van vergrote gemeenschappelijke ruimtes om tegemoet te komen aan de behoeften van stadsbewoners in het licht van de veranderende stedelijke omgeving en uitdagingen. Vanuit de vastgoedsector wordt de verordening de context waarbinnen ze werken zoals bleek uit één van de interviews met een vertegenwoordiger van de beroepsvereniging van de vastgoedsector (BVS):

"Men moet niet vergeten dat de vastgoedontwikkelaars de tussenpersonen zijn, dus er zijn ook de verordeningen die evolueren, en die zichzelf opleggen aan de ontwikkelaars, waartegen ze geen mening hebben - ze kunnen wel een mening hebben, maar ik bedoel, ze moeten nog steeds de regels toepassen. In het bijzonder de hervorming van de GSV, die 'good living' zal worden, en die noodzakelijkerwijs zal resulteren in particuliere buitenruimten, zelfs collectief. En dus rijst de vraag niet eens meer, ik bedoel, deze zijn duidelijk." (BVS - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald).

De vastgoedontwikkelaars vervullen een veel substantiëlere rol dan wat de respondent in zijn antwoord laat uitschijnen. In het verleden hebben zij reeds geijverd voor meer flexibele regelgeving en hun betrokkenheid bij de expertencommissie over Good Living illustreert hun actieve bijdrage aan de beleidsvorming.

3.2 Woonkwaliteit in de schijnwerpers: aandacht voor gezondheid en flexibiliteit

De tendens tot het realiseren van meer publieke en private buitenruimtes in ontwikkelingsprojecten toont aan hoezeer de aandacht voor kwalitatieve huisvesting is toegenomen. Private ontwikkelaars hebben deze behoefte erkend en integreren steeds vaker buitenruimtes in zowel woon- als kantoorprojecten. Zoals een fondsmanager opmerkte:

"Buitenruimtes zijn uiterst belangrijk geworden. We zien dus dat de terrassen erg belangrijk zijn geworden op de woningmarkt, maar we zien ook dat zelfs op de kantorenmarkt buitenruimtes belangrijk zijn geworden. Men heeft nood aan frisse lucht, zowel op kantoor als thuis". (Fondsmanager - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)

Deze trend is ontstaan door de groeiende waardering voor toegang tot natuur en groen, en de toegenomen focus op gezondheid en welzijn in de nasleep van de COVID-19-pandemie. Er is echter nog geen consensus onder ontwikkelaars over de optimale manier om buitenruimtes in hun ontwerpen te integreren. In sommige gevallen, zoals bij de conversie van kantoorruimtes naar woningen, kan het integreren van buitenruimtes moeilijk en kostbaar zijn en leiden tot duurdere

woningen (BVS). De mogelijke gevolgen van deze trends voor de betaalbaarheid van woningen en de woonervaring van verschillende bevolkingsgroepen is onvoldoende erkend en onderzocht.

Over de optimale grootte en de verkoopbaarheid van grotere of net kleinere woningen is er ook geen consensus onder de geïnterviewde ontwikkelaars. Een deel van hem beargumenteren dat woningen met grotere terrassen en/of met een tweede kamer die kan worden gebruikt voor thuiswerk gemakkelijker te verkopen zijn. Sommigen stellen dat vanwege de hoge prijzen net de kleinere, flexibele woningen meer in trek zijn. Men stelt wel vast dat het moeilijker geworden is om studio's te verkopen. Om hun argumenten kracht bij te zetten wordt er door ontwikkelaars en ondernemers vaak naar buitenlandse voorbeelden gewezen, zoals in de onderstaande fragmenten uit interviews met een vastgoedontwikkelaar en een co-living ondernemer:

“In elke hoofdstad - bv., als je naar Parijs gaat - is het al jaren zo dat 30 m2 een appartement is, in Parijs... 30 m2 in Brussel wordt systematisch geweigerd. Zelfs voor een studio ... men mag geen studio maken van 30m2. Er komt dus een moment waarop de beslissing politiek moet zijn en we tegen onszelf moeten zeggen: OK, de wijken worden dichter, de kosten van levensonderhoud stijgen, hoe kunnen we dit doen? We moeten het oppervlak van de woningen beperken ... heel eenvoudig.” (Co-living ondernemer - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)

“We hebben voorbeelden van appartementen in New York of Parijs waar we zien dat bedden in meubilair geïntegreerd zijn en de woonkamer kan groter of kleiner worden gedurende de dag. Dit zijn dus slimme oplossingen, zou ik zeggen, maar ze zijn op dit moment niet goedgekeurd.” (Vastgoedontwikkelaar - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald).

Niet enkel gebruikt de respondent New York en Parijs, toch beiden heel verschillend van Brussel, als argument voor het beperken van de woonoppervlakte van appartementen, maar ook als pleidooi voor andere woontypologieën waarin flexibiliteit centraal staat. Voor de Brusselse bouwmeester is het aanbieden van kleinere woningen geen oplossing. Volgens hem moeten er andere manieren gevonden worden om de bouwkosten te verminderen.

In de interviews wordt flexibiliteit vaak in één adem genoemd met de ervaringen uit de lockdowns en de nood aan thuiswerkplekken, die indien nodig ook afsluitbaar zijn van het leefgedeelte:

“Nu, anderzijds, mensen, jonge families, die naar groter zoeken of naar kleinere gaan, of hoe dan ook. Ja, die hebben natuurlijk een gigantisch dilemma. Die hebben natuurlijk ruimte nodig: enerzijds, de familie over te brengen, maar die hebben natuurlijk meer ruimte nodig. Omdat ze natuurlijk die werkruimte nodig hebben, en dat ze met tweeën samen moeten werken, met kinderen. Het is dan natuurlijk niet gemakkelijk om samen teams vergaderingen te organiseren en dan kinderen die rondlopen in het huis, ja dat is allemaal niet zo eenvoudig natuurlijk, he. Dus, ik denk daarin, zie je toch wel een enorme kentering.” (Belegger)

“We zien ook dat met thuiswerken ... ik ervaar dat zelf hier thuis ... dat er een zeker nood is om bij wijze van spreken een afgesloten bureau te hebben, of een apart bureau in huis. Dus dat soort zaken zien we zeker. Nu, uiteraard, dat zou u kunnen vermoeden dat we een grote gebouw nodig hebben, want we hebben nood aan meer ruimte maar dat staat natuurlijk in contrast met het feit dat we natuurlijk, ook als makelaar, ... dat we groot willen wonen en dat we niet

noodzakelijk groter kunnen bouwen omwille van natuurlijk budgettaire redenen. In de zin van ... we moeten wonen betaalbaar houden, en in die zin kunnen we niet simpelweg zeggen ... we vergroten hier alle woningen. Want het kost natuurlijk meer om te bouwen. Dus ik denk dat we vooral moeten zien dat we slimmer bouwen.” (Vastgoedontwikkelaar)

De manier waarop flexibiliteit wordt geïmplementeerd is een belangrijk aandachtspunt omdat het aanpassen aan veranderende behoeften en levensstijlen in steden mogelijk moet zijn zonder afbreuk te doen aan de leefbaarheid van deze wooneenheden. Het koppelen van flexibiliteit aan een kleiner woonoppervlak gebeurt onder het mom van ‘slimmer’ bouwen. Slimmer bouwen is deel van huidige discussies over ‘post-pandemic’ en ‘pandemic-resilient’ huisvesting, gebaseerd op, met name, beleid en ruimtelijke aanpassingen die flexibiliteit en veerkracht verbeteren en toekomstige leefstijlen en behoeften beantwoorden (bv., Blanc en Scanlon, 2022). Evenals het discours over slimme steden, dat a-historisch is en de maatschappelijke context waarin steden worden opgebouwd en vernieuwd negeert (Hajer, M., & Dassen, T., 2014), vertoont het 'smart living'-discours, geïllustreerd in de interviews, een neiging om te refereren aan internationale voorbeelden (bv., New York) en technocratische oplossingen.

Een opvallende trend die uit de interviews naar voren komt, is de toenemende populariteit van co-living sinds het begin van de COVID-19-pandemie. Zowel in de hervorming van de GSV als ook in de praktijk is er aandacht voor nieuwe vormen van wonen. Ondanks deze groeiende interesse hebben sommige ontwikkelaars echter besloten geen nieuwe projecten in Brussel te starten vanwege problemen met het vergunningsproces. Bovendien zijn traditionele ontwikkelaars begonnen met het betreden van de markt voor co-living, met de nadruk op het creëren van woonoplossingen voor jonge professionals met hogere inkomens. Tot slot blijkt uit de interviews dat, ondanks het positieve discours rond co-working ruimtes bij de bewoners in co-living-ontwikkelingen, het aanbieden van deze gedeelde werkruimtes toch niet lijkt aan te slaan. De hervorming van de GSV erkent de evolutie van de huisvestingsnormen door ruimte te maken voor alternatieve woonvormen, zoals co-living. Een van de doelstellingen van titel III is bijvoorbeeld "de diversiteit van de woningen verzekeren en aanmoedigen". Dit wordt in de praktijk bereikt door de toepassing van nieuwe regels inzake woonoppervlakte (artikel 11, §1). Ook hier weer is het belangrijk om kritisch te blijven ten aanzien van de rol van co-living woonvormen in de bredere context van de financialisering van de huisvesting (Casier, 2023).

Betaalbaarheid blijft een groot probleem. Ook de nieuwe en verbeterde huisvestingsmogelijkheden moeten toegankelijk zijn voor alle inwoners van de stad. De hervorming van de GSV beoogt een evenwicht te vinden tussen de fysieke verbetering van de woningen en het behoud van de financiële en sociale toegankelijkheid ervan. Dit wil men doen door de totale oppervlakte van de woning, in plaats van het aantal kamers, als kwaliteitscriterium te hanteren (Titel III, artikel 11, §1). Het argument dat door vele ontwikkelaars gebruikt wordt - ‘we moeten kleiner bouwen om het betaalbaar te houden’ - gaat immers niet altijd volledig op. Hoewel veel vastgoedbeleggers en ontwikkelaars geïnterviewd gebruiken het voorbeeld van grote steden in het buitenland (typisch zijn de voorbeelden van Parijs, Londen of Berlijn - zie hierboven) om te argumenteren dat Brusselse woningen te groot zijn en dat men kleinere woningen moet ontwikkelen om het probleem van betaalbaarheid op de woningmarkt op te lossen, toont onderzoek dat deze redenering niet opgaat. Een kleinere oppervlakte resulteert immers niet noodzakelijk in lagere prijzen (Harris & Nowicki, 2020), zoals bijvoorbeeld in Amsterdam zeer duidelijk wordt (Uyttebrouck et al., 2020), wat ook door het kabinet van Smet werd beklemtoond in de interviews.

3.3 De kansen en valkuilen van een 15-minutenstad in Brussel

‘Good Living’, het expertenadvies dat de herziening van de GSV inspireerde, bevat verschillende elementen die verband houden met het concept van de 15-minutenstad. Hoewel het concept slechts één keer expliciet in de studie wordt genoemd, wordt er gewezen op de noodzaak om een territoriaal instrument te ontwikkelen om de dichtheid te beheren, waarbij wordt opgemerkt dat voor sommige gebieden verdichting en voor andere gebieden ontluchting nodig is (Crahay & Bogdan, 2021; p. 31). Bovendien benadrukt de studie de noodzaak om stedelijke plinten te reactiveren om de voorzieningen in de wijken te vergroten en interacties met het publieke domein te creëren om meer activiteiten en het straatleven te stimuleren (Ibid; p. 33).

Aan de andere kant is het niet verwonderlijk dat, ondanks de integratie van verschillende principes die gerelateerd zijn aan de 15-minutenstad in de GSV, men het concept niet expliciet benoemt. Uit een interview met een medewerker van Perspective.brussels, het multidisciplinaire expertisecentrum voor Brussel, bleek duidelijk dat men terughoudend is om zich vast te pinnen op dit specifieke concept.

“Het [de 15-minutenstad] wordt steeds meer samengevat als een politieke slogan. Een soort mooi woord, vooral omdat het zo veranderlijk is op de schaal van het grondgebied van het gewest en in relatie tot de keuzes die mensen maken... We kunnen er soms voor kiezen om niet op 15 minuten van bepaalde dingen te zitten, maar dat is vrijwillig. (...) Het is moeilijk om dit concept volledig te negeren, omdat het deel is gaan uitmaken van de manier waarop we vandaag over de stad praten. Maar als we het bijvoorbeeld over het noordelijke grondgebied hebben, zitten we meer in de 3-minuten stad dan in de 15-minutenstad, en dus heeft het [concept van de 15-minutenstad] weinig impact.”
(Perspective - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)

Het feit dat in sommige delen van de stad de voorzieningen en de toegankelijkheid heel groot is speelt hierin zeker mee. Brussel is potentieel dus reeds een stad waar de nabijheid optimaal is, en waar het makkelijk goed leven is, althans als ook de kwaliteit van de individuele woning voldoende is. Dit wordt geïllustreerd door het gesprek met een notaris:

“Brussel heeft enkele gemeenten die wat ingewikkelder zijn, laat dat duidelijk zijn. Maar in de meeste gemeenten moet dit hele bestel...als je ervoor kiest om in Brussel te wonen, en als je het geluk hebt om in Brussel te wonen, om er te werken en om er een minimum aan comfortabele woonruimte te hebben, en een beetje groen om je heen, en een woning waarvan je vindt dat ze aan je verwachtingen beantwoordt...eerlijk gezegd [moet] Brussel heel comfortabel zijn om in te wonen. (Notaris - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)

We zien in de GSV duidelijke vermeldingen naar de noodzaak om de toegankelijkheid, bijvoorbeeld met betrekking tot groene ruimten en voorzieningen, te waarborgen. De GSV vraagt dat in elk project wordt gestreefd naar een evenwichtige dichtheid, waarbij rekening wordt gehouden met diverse criteria om een harmonieuze inpassing in de omgeving te garanderen. In de beoordeling zal de functiemenging binnen het project en de omliggende context in rekening worden gebracht. De beschikbaarheid of creatie van voorzieningen van collectief belang of openbare diensten essentieel voor het waarborgen van een hoge leefkwaliteit en openbaar toegankelijke groene ruimten en hun afmetingen spelen een belangrijke rol (GSV, Titel I, Hoofdstuk 1 en Titel 2, Hoofdstuk 3, artikel 8).

De noodzaak van functiemenging op lokale schaal en de bereikbaarheid van voorzieningen wordt ook erkend door de geïnterviewd ontwikkelaars:

*“Er moet een mix zijn, het moet duidelijk zijn voor iemand die op één plaats woont, dat hij iets verderop naar zijn werk kan gaan, of iets verderop kan gaan winkelen, maar dit hoeft niet noodzakelijk aan de voet van zijn gebouw te zijn.”
(Vastgoedontwikkelaar - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)*

“Vandaag de dag is het ook duidelijk dat als we de kosten kunnen beperken, het duidelijk zal zijn dat het scheiden van je voertuig en het hebben van alle functies in de buurt een troef is. En vanuit dat oogpunt zijn gebouwen voor gemengd gebruik de voor de hand liggende keuze.” (BVS - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)

Het concept van de 15-minutenstad heeft de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen als een veelbelovende oplossing voor duurzame stedelijke ontwikkeling. Ook in academische kringen werd reeds veel aandacht besteed aan de mogelijkheden die de 15-minutenstad biedt. Het concept sluit aan bij de wereldwijde vraag naar modellen die bijdragen aan decarbonisatie agenda's, aan sociale duurzaamheid en sociale cohesie (Allam et al., 2022; Di Marino et al., 2023; Khavarian-Garmsir et al., 2023). Boussauw en De Boeck (2022) stellen dat een 15-minutenstad ook voor Brussel opportuniteiten biedt, zoals het versterken van de toegang tot de essentiële economie.

Ondanks de populariteit is het concept echter op kritiek gestuit van verschillende actoren in het veld en van wetenschappelijke onderzoekers. Critici beweren dat het concept de meest kwetsbaren in de samenleving vergeet en de aandacht afleidt van de nood om voldoende betaalbare woningen te realiseren (Oosterlynck en Beeckmans, 2021), de sociaal-ruimtelijke ongelijkheid kan versterken en kan leiden tot gentrificatie in gebieden die zijn aangewezen voor verdichting en ontwikkeling (Uyttebrouck, 2023). Bovendien kan de focus op wandelen en fietsen voorbijgaan aan de behoeften en mobiliteitsproblemen van specifieke groepen (bv., ouderen - Kirmizi, 2021). Het concept dient de behoeften en dagelijkse praktijken van mensen met een hoger inkomen (Glaeser, 2021) en vooral blanke en welgestelde burgers (De Decker, 2022).

Deze overwegingen snijden hout in de Brusselse context waar het concept van de 15-minutenstad bijzonder uitdagend is door het scherpe contrast tussen bepaalde gebieden in de stad die gemakkelijk toegankelijk en van hoge kwaliteit zijn, en andere die zeer problematisch zijn in termen van toegankelijkheid en kwaliteit, zoals in delen van de Kanaalzone. Daarom moet de stad een evenwicht zien te vinden tussen het verdichten van bepaalde gebieden en het ontlichten van anderen om tot een rechtvaardiger verdeling van stedelijke voorzieningen en diensten te komen (Kabinet Pascal Smet, 2022). Kortom, het is belangrijk om de potentiële voordelen en beperkingen van het concept van de 15-minutenstad in Brussel in overweging te nemen, rekening houdend met de sociaaleconomische en demografische diversiteit van de bevolking en zonder de behoeften van kwetsbare groepen uit het oog te verliezen.

4 Van crisis tot kans: Naar een betere leefkwaliteit in Brussel

De ruimtelijke ordening in Brussel illustreert treffend de historische en aanhoudende sociaaleconomische uitdagingen waarmee steden worden geconfronteerd op het gebied van fysieke segregatie en institutionele fragmentatie, wat de levenskwaliteit in de meer kwetsbare wijken negatief beïnvloed. Heel vaak bestaat de wil om deze uitdagingen aan te pakken, maar zonder een goede crisis blijkt dat moeilijk te zijn. De COVID-19-pandemie heeft enerzijds het belang van kwalitatieve openbare ruimten en huisvesting onderstreept, en heeft anderzijds de reeds lang bestaande aspiraties in Brussel om haar problemen aan te pakken nieuw leven ingeblazen.

De pandemie heeft onmiskenbaar invloed gehad op de herziening van de GSV (kwalitatieve huisvesting, integratie van buitenruimtes in woonomgevingen). Flexibiliteit in ontwerp en regelgeving werd benadrukt als cruciaal in het aanpakken van onvoorziene gebeurtenissen en uitdagingen, zoals de COVID-19-pandemie. Er is een duidelijk pleidooi voor verdere flexibilisering van de GSV. De vastgoedsector benadrukt de noodzaak om adaptieve en responsieve regelgevingskaders te creëren die inspelen op veranderende omstandigheden en behoeften, zoals de evolutie van huishoudens. Nochtans zorgt de flexibilisering van planning en huisvesting - door staatsinstellingen - vaak gekoppeld aan financialisering en een toegenomen invloed van marktpartijen, voor een versterking van de huisvestingscrisis in grote steden. In Nederland heeft de flexibilisering van de planning na de crisis van 2008 meer ruimte aan marktpartijen gegeven (bv., door gereduceerde risico's) en overal de bestuurscapaciteit van gemeenten verminderd (Heurkens et al., 2018). Doorheen het artikel is getracht om aan te tonen hoe moeilijk het is een balans te vinden tussen het vereenvoudigen van de regelgeving, het voorzien van voldoende flexibiliteit om in te spelen op steeds sneller veranderende noden en woonvormen en het bewaken van de kwaliteit van publieke ruimte en huisvesting omwille van een beperkte bestuurscapaciteit.

Zoals blijkt uit het discours van de geïnterviewde actoren heeft de pandemie de gelegenheid geboden om deze kwesties met een hernieuwd gevoel van urgentie en doeltreffendheid aan te pakken. Of zoals een voormalige bouwmeester zei:

"Ik denk dat corona en de pandemie mijn oudere werk als Vlaamse bouwmeester hebben gefaciliteerd." Iedereen vroeg me altijd om uit te leggen wat de architecturale kwaliteit van de habitat is. Het nam honderd pagina's, een dikke boek met alle theoretische architecturale concepten. Nu zeg ik een woord in het Engels: 'Lockdown-compatible housing'. "Een woning die compatibel met een lockdown is, is een goede woning." (Architect - door de auteurs van Frans naar Nederlands vertaald)

De COVID-19-pandemie heeft als exogene schok en path-clearing event invloed gehad op stadsplanning in Brussel. Naast deze vaststelling rijst de cruciale vraag hoe de vernieuwing van de GSV kan worden geïmplementeerd om de doelstelling van 'Good Living' - van de GSV een instrument maken dat de levenskwaliteit van alle Brusselaars bewaakt - te realiseren.

De verschillende Brusselse administratieve instanties, zoals urban.brussels en de stedenbouwkundige departementen van de Brusselse gemeenten, zullen strikt moeten toezien op de naleving van de nieuwe regels omtrent flexibiliteit. Waarbij er streng moet op toegezien worden dat dat de nieuwe regels die een grotere flexibiliteit toelaten geen aanleiding zijn voor private ontwikkelaars om kleinere woningen te bouwen, noch om de beginselen te misbruiken om exclusieve woningen te bouwen, waardoor de meest kwetsbaren steeds meer moeite zullen hebben om kwalitatieve huisvesting te vinden. De Brusselse bouwmeester wordt momenteel gevraagd om de architecturale kwaliteit van vastgoedprojecten van 5000 m² of meer te bewaken. Het is niet ondenkbaar dat in de context van een soepelere regelgeving de rol van de bouwmeester uitgebreid wordt en ook voor kleinere projecten de bewaker wordt van de kwaliteit.

Bovendien lost het bouwen van nieuwe woningen het probleem van de slechte kwaliteit van het huidige woningaanbod niet op, waarbij enkel en alleen in de sociale huisvesting meer dan 35.000 bestaande woningen aangepakt moeten worden. Dit vraagt niet enkel een herziening van het vergunningenbeleid maar ook een betere samenwerking tussen gewestelijke en gemeentelijke administraties, OCMWs, de inspectiediensten, openbare vastgoedoperatoren en sociale verhuurkantoren. Het BHG stelde een noodplan op voor huisvesting, specifiek om het probleem van

de sociale huisvesting aan te pakken. Het plan was reeds in ontwikkeling voor de COVID-19 pandemie, maar al snel kwamen de eerste vaststellingen dat het leven onder lockdown heel anders was, afhankelijk van waar je woont. Het aanpakken van deze ongelijkheid komt in het noodplan naar voor. Ook in dit beleidsdomein heeft de COVID-19 pandemie voor een versnelling van het aanpakken van de problematiek gezorgd.

De administratieve complexiteit van de regio, met name het vergunningenbeleid¹, vormt de meest aanzienlijke uitdaging voor een doeltreffende realisering van leefkwaliteit in Brussel. Het is cruciaal om verder te kijken dan enkel de optimalisatie van de samenwerking binnen de huidige structuren, zoals de betrokken diensten en verschillende bestuursniveaus (gewest en gemeentes). Een grondige herziening van deze complexiteit en de politieke wil om de administratieve organisatie van het gewest te hervormen, zijn noodzakelijk om Brussel voor te bereiden op een inclusievere en duurzamere toekomst. Beleidsmakers en politici hebben een belangrijke rol te spelen in dit proces. Het 'Good Living'-initiatief toont aan dat doorgedreven wijzigingen in de verordening (GSV) mogelijk zijn met een sterke visie. Het is daarom niet ondenkbaar dat een herziening van de administratieve organisatie en bestuurlijke complexiteit kan worden opgezet, waarbij de complexiteit wordt verminderd en administratieve lasten en procedures, zoals het vergunningenbeleid, worden aangepakt. Onderzoekers en beleidsadviseurs kunnen hierbij hun academische inzichten en adviezen inbrengen om effectieve oplossingen te identificeren en te implementeren. Aan de politici om de moed te tonen om dit proces goed te keuren en zich ook achteraf in de suggesties te schikken.

Referenties

Allam, Z., Bibri, S. E., Chabaud, D., & Moreno, C. (2022). The '15-Minute City' concept can shape a net-zero urban future. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9(1), 126. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01145-0>

Berns, H., Lenel, E., Schaut, C., Van Hamme, G. (2022). Voor een paradigmaverschuiving in het woonaantrekkelijkheidsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. *Brussels Studies*, 172, <https://doi.org/10.4000/brussels.6192>

Blanc, F., & Scanlon, K. (2022). Sharing a home under lockdown in London. *Buildings and Cities*, 3(1), 118–133. <https://doi.org/10.5334/bc.182>

Boussauw, K., & De Boeck, S. (2022). De 15 minutenstad als ruimtelijke kapstok voor de 'essentiële economie.' in L. Beeckmans, S. Oosterlynck, & E. Corijn (Eds.), *De stad beter na corona? reflecties over een gezondere en meer rechtvaardige stad* (pp. 75-85). VUB Press.

Brussel Hoofdstedelijk Gewest. (2018). GEWESTELIJK PLAN VOOR DUURZAME ONTWIKKELING. GPDO. Samen bouwen aan het brussels Gewest van morgen. https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/gpdo_2018_nl.pdf

Brussel Hoofdstedelijk Gewest. (2021). Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot inleiding van de procedure om het gewestelijk bestemmingsplan te wijzigen https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2022/02/17_1.pdf#page=178

¹ Pascal Smet stelde op 25/01 de resultaten voor van een externe audit van de huidige Brusselse Gewestelijke Ruimtelijke Verordening (BWRO). Deze bevatte 33 aanbevelingen en 120 oplossingen. De belangrijkste conclusie is dat de procedure voor het aanvragen van een stedenbouwkundige vergunning te complex is geworden. De toekomstige hervorming van de BWRO moet gericht zijn op een drastische vereenvoudiging van de wet en de bijbehorende besluiten.

- Brussel Hoofdstedelijk Gewest. (2022). Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2022 tot vaststelling van het ontwerp van Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening. <https://urban.brussels/doc/Besluit2022-11-10.pdf>
- Bruzz. (2023, 23 Januari). Meerderheidspartijen sturen Good Living terug naar tekentafel. <https://www.bruzz.be/stedenbouw/meerderheidspartijen-sturen-good-living-terug-naar-tekentafel-2023-01-23>
- Casier, C. (2023). Coliving of de financialisering van Brusselse huizen. *Brussels Studies*, 179. <https://doi.org.kuleuven.e-bronnen.be/10.4000/brussels.6781>
- Crahay, A., & Bogdan, O. (2021). Good Living. Het verslag van de Expertcommissie.
- de Boeck, S., Bassens, D., & Ryckewaert, M. (2017). Easing spatial inequalities? An analysis of the anticipated effects of Urban Enterprise Zones in Brussels. *European Planning Studies*, 25(10), 1876–1895. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1333577>
- de Boeck, S., & Ryckewaert, M. (2020). The Preservation of Productive Activities in Brussels : The Interplay between Zoning and Industrial Gentrification. *Urban Planning*, 5(3), 13. <https://doi.org/10.17645/up.v5i3.3092>
- De Decker, P. (2022). Wonen in tijden van pandemie. ‘We can’t live, work and play in a living room’. In L. Beeckmans, S. Oosterlynck, & E. Corijn (Eds.) *De Stad Beter na Corona? Reflecties over een gezondere en meer rechtvaardige stad* (pp. 99–106). VUB Press.
- de Vries, J. (2015). Planning and Culture Unfolded: The Cases of Flanders and the Netherlands. *European Planning Studies*, 23(11), 2148–2164. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1018406>
- Dessouroux, C., Bensliman, R., Bernard, N., Laet, S. De, Demonty, F., Marissal, P., & Surkyn, J. (2016). Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux. *Brussels Studies*, 99, 1–33. <https://doi.org/10.4000/brussels.1346>
- Di Marino, M., Tomaz, E., Henriques, C., & Chavoshi, S. H. (2023). The 15-minute city concept and new working spaces: A planning perspective from Oslo and Lisbon. *European Planning Studies*, 31(3), 598–620. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2082837>
- Glaeser, E. (2021). The 15-minute city is a dead end—Cities must be places of opportunity for everyone. <https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2021/05/28/the-15-minute-city-is-a-dead-end-cities-must-be-places-of-opportunity-for-everyone/>
- Groth, J., & Corijn, E. (2005). Reclaiming urbanity: Indeterminate spaces, informal actors and urban agenda setting. *Urban Studies*, 42(3), 503–526. <https://doi.org/10.1080/00420980500035436>
- Hajer, M., & Dassen, T. (2014). Smart about Cities. nai010.
- Halleux, J. M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 29(4), 887–898. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.01.008>
- Harris, E., & Nowicki, M. (2020). “GET SMALLER”? Emerging geographies of micro-living. *Area*, 52(3), 591–599. <https://doi.org/10.1111/area.12625>
- Hogan, J., Howlett, M., & Murphy, M. (2022). Re-thinking the coronavirus pandemic as a policy punctuation: COVID-19 as a path-clearing policy accelerator. *Policy and Society*, 41(1), 40–52. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab009>
- Heurkens, E., Remoy, H., & Hobma, F. (2018). Planning Policy Instruments for Resilient Urban Redevelopment: The Case of Office Conversions in Rotterdam, the Netherlands. In S. J. Wilkinson & H. Remøy (Eds.), *Building Urban Resilience through Change of Use* (First Edit, pp. 39–56). John Wiley & Sons Ltd.
- Khavarian-Garmsir, A. R., Sharifi, A., & Sadeghi, A. (2023). The 15-minute city: Urban planning and design efforts toward creating sustainable neighborhoods. *Cities*, 132, 104101. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.104101>
- Kirmizi, M. (2021). The Mobility of Paris Residents and Retailers: Their Viewpoints on the Effects of the City’s Pedestrianization. HAL.

La Libre. (2023, 10 Mei). "Good Living" ne verra pas le jour dans sa version actuelle : des contraintes pèsent lourd sur le prix de sortie des logements. <https://www.lalibre.be/economie/immo/2023/05/10/good-living-ne-verra-pas-le-jour-dans-sa-version-actuelle-des-contraintes-pesent-lourd-sur-le-prix-de-sortie-des-logements-MUZTY75ALBARVE6CQKACGV5YEE/>

Musterd, S., Ostendorf, W., & Breebaart, M. (1997). Segregation in European Cities: Patterns and Policies. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 88(2), 182–187. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.1997.tb01596.x>

Oosterlynck, S., & Beeckmans, L. (2021). De sociale bijziendheid van de 15 minutenstad. *Ruimte & Maatschappij*, 13(2), 63–74.

Perspective. (2021a). TERRITORIUM NOORD. Diagnose en huidige dynamiek.

Perspective. (2021b). WCH. Wetenschappelijk Comité Huisvesting. Verslag van de Werkzaamheden. Versie van 25/11/2020. https://perspective.brussels/sites/default/files/wch_nl_def2.pdf

Remøy, H., & Street, E. (2018). 'The dynamics of "post-crisis" spatial planning: A comparative study of office conversion policies in England and The Netherlands. *Land Use Policy*, 77, 811–820. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.12.005>

Romańczyk, K. M. (2012). Transforming Brussels into an international city - Reflections on "Brusselization." *Cities*, 29(2), 126–132. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.08.007>

Ryckewaert, M. (2013). Building the economic backbone of the Belgian welfare state: infrastructure, planning and architecture 1945-1973. (1st ed.). Uitgeverij 010.

Slegers, K., Kesteloot, C., van Criekingen, M., & Decroly, J. (2012). Fordist Housing Behaviour in a Post-Fordist Context. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 3(2), 77–91.

Uitermark, J., and M. Loopmans. (2013). "Urban Renewal Without Displacement? Belgium's "Housing Contract Experiment" and the Risks of Gentrification." *Journal of Housing and the Built Environment* 28 (1), 157–166. <https://doi.org/10.1007/s10901-012-9299-0>

Urban Brussels. (2022a). GSV – goedkeuring in 1e lezing. Urban.Brussels. <https://urban.brussels/nl/news/rru-good-living-adoption-en-1ere-lecture-2>

Urban Brussels. (2022b). Ontwerp van nieuwe gewestelijke stedenbouwkundige verordening (GSV). Milieueffectenrapport (MER) van het ontwerp van herziening van de GSV. <https://urban.brussels/doc/MER.pdf>

Uyttebrouck, C., van Bueren, E., & Teller, J. (2020). Shared housing for students and young professionals: Evolution of a market in need of regulation. *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(4), 1017–1035. <https://doi.org/10.1007/s10901-020-09778-w>

Uyttebrouck, C., de Decker, P., & Teller, J. (2021). Ontologies of live-work mix in Amsterdam, Brussels and Stockholm: an institutionalist approach drawing on path dependency. *European Planning Studies*, 30(4), 705–724. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.2007858>

Uyttebrouck, C. (2023) Mixité fonctionnelle et nouveaux lieux de vie et de travail : quel potentiel pour Bruxelles face à l'expansion du travail hybride ? *Netcom*, 36, 1-2. <https://doi.org/10.4000/netcom.6904>

Van Criekingen, M. (2009). "Moving in/out of Brussels' Historical Core in the Early 2000s: Migration and the Effects of Gentrification." *Urban Studies*, 46 (4), 825–848. <https://doi.org/10.1177/0042098009102131>

van Meeteren, M., Boussauw, K., Derudder, B., & Witlox, F. (2016). Flemish Diamond or ABC-Axis? The spatial structure of the Belgian metropolitan area. *European Planning Studies*, 24(5), 974–995. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1139058>

