

Verstedelijking



Huis, straat, banen, spoor, bomen. Verstedelijkt Zellik. ©Olmo Peeters, 2022

GÉRY LELOUTRE, MICHEL DEHAENE

In 2020 lanceerden de Brusselse en Vlaamse overheden, samen met hun respectieve bouwmeesters, twee parallelle en ogenschijnlijk complementaire studies. De ene betrof een visie om de groene ruimten in het noorden van Brussel te versterken, de andere ging op zoek naar de hefbomen om de gebouwde omgeving uit de tweede helft van de 20e eeuw op te waarderen: een studie over het landschap en een tweede over de bakstenen.

Kunde

voor de Brusselse Stedelijke Agglomeratie

20ste eeuwse
randgebied van en rond
Brussel (2020-2023)

Studie in opdracht van Departement Omgeving, perspective.brussels,
Team Vlaams Bouwmeester en bouwmeester maître architecte

De tweedeling leek op het eerste gezicht een gemiste kans om op de relatie tussen beide in te gaan. Maar gezien de grote aandacht die de laatste jaren naar landschap en omgevingsaspecten ging, is dit opzet vooral een kans om de transformatie van het gebouwde weefsel op regionale schaal serieus te nemen, d.w.z. niet alleen in termen van technische normen (zoals de noodzakelijke energetische aanpassingen) maar ook de veranderende sociale, ecologische en economische betekenis.

Het doel van dit artikel is terug te kijken op een twee jaar durende studie die werd uitgevoerd door een universitair consortium onder de naam LaboXX+I. In deze korte bijdrage lichten we de benadering toe die zich misschien het best laat omschrijven met het aforisme: *verstedelijking aanpakken door verstedelijking*. Onder dit aforisme gaan twee grote valkuilen van de stedelijke planning in België schuil. Enerzijds heeft België lange tijd gepoogd het stedelijk vraagstuk via territoriale planning te ontwijken en op zoek te gaan naar antwoorden buiten de stad. Anderzijds heeft het sinds het einde van de jaren 1980 directe aandacht voor de gebouwde ruimte grotendeels losgelaten ten voordele van sturing via de open ruimte en de landschappelijke structuren. De focus op de gebouwde ruimte eigen aan deze studie liet toe om verstedelijking niet te benaderen vanuit een extern kader (zoals water, open ruimte, mobiliteit, etc.) maar in te gaan op de dynamica van verstedelijking en die in te zetten in de verdere transformatie van de reeds aanwezige stedelijke ontwikkeling. Deze benadering die we ook zouden kunnen samenvatten als 'doorverstedelijken', is passend voor de twintigste-eeuwse kroon, omdat het daar net gaat over de doorontwikkeling van een terrein waar de grondposities een eerste keer werden uitgegeven, het terrein een eerste keer uitverkaveld en bezet.

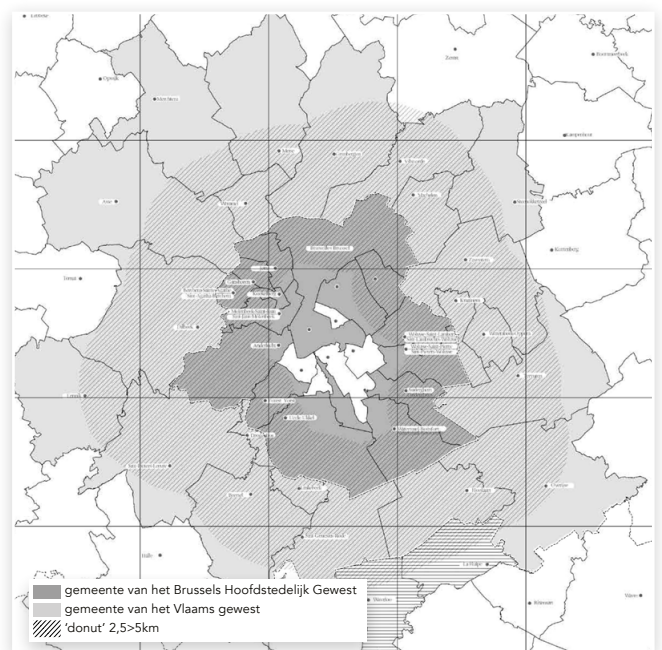


FIG 2 Het onderzoek moest een gebied van 3 kilometer binnen en 6 kilometer buiten de grens van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verkennen. De atlas vertaalde dit in een onderzoekskader van 35 x 35 kilometer dat het territorium van alle gemeentes omvat waarvan een deel binnen dit voorgeschreven onderzoeksgebied valt.

Verstedelijking en stedelijke kwesties

De foto van Olmo Peeters is een perfecte illustratie van de twintigste-eeuwse verstedelijking in en rond Brussel. Alle ingrediënten van een stad zijn aanwezig: woningen, ruimte om je auto te parkeren, infrastructuur voor openbaar vervoer en de middelen om die te doorkruisen, een fietspad, en op de achtergrond, onzichtbaar, een snelweg. Het is er allemaal, maar het staat allemaal

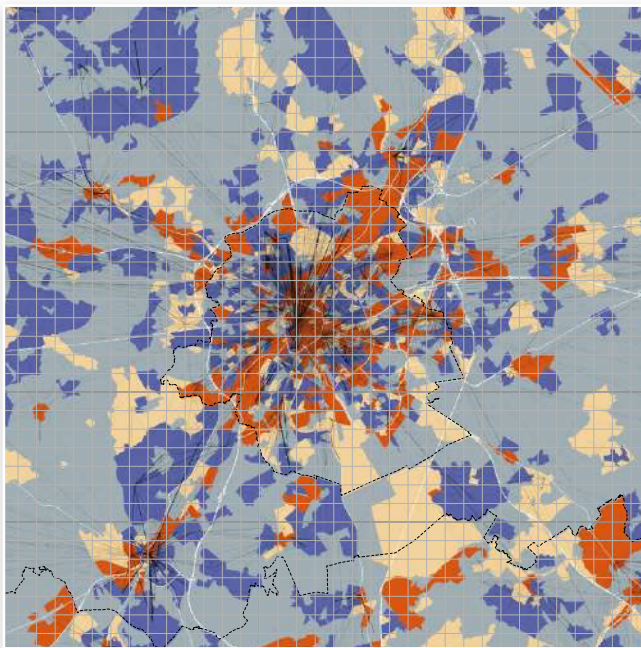


FIG 3 Plaatsen van dominante ingaande (rood) en uitgaande werknemers (blauw)

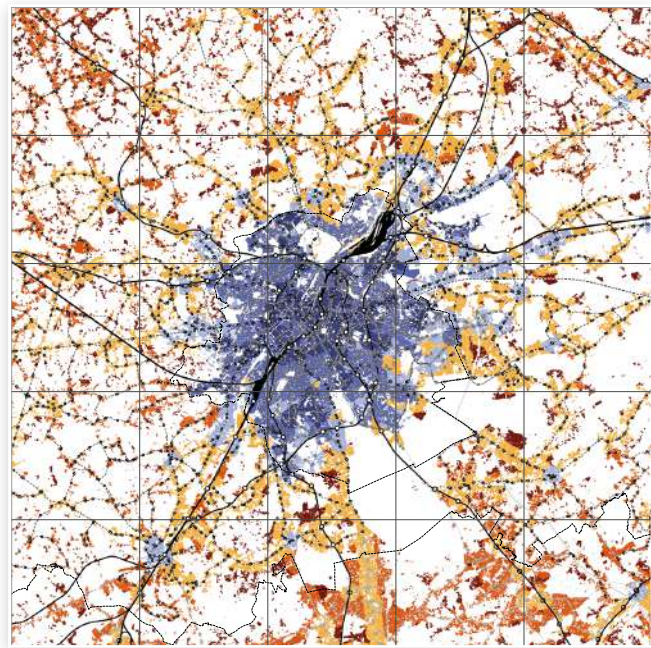


FIG 4 Aanbod aan openbaar vervoer met een duidelijk verschil binnen (blauw hoog aanbod) en buiten Brussel (geel laag aanbod)

‘De twintigste-eeuwse stedenbouw ontleende haar legitimiteit aan een sociaal contract gebaseerd op groei en herverdeling’

naast elkaar en niets werkt echt als een systeem.

Naarmate processen van verstedelijking het terrein bezetten met gebouwen, programma's allerhande, ontstaan ook bepaalde externaliteiten: nieuwe mobiliteitseisen, verzegeling van de bodem en afstromend water, een verlies aan levende bodems en biodiversiteit, etc.

De werkhypothese is dan om verstedelijking zo te organiseren dat die neveneffecten een antwoord krijgen als integraal onderdeel van het verstedelijkingsproces zelf. Verstedelijking is dan niet langer een proces dat we passief ondergaan, maar een actief georganiseerde maatschappelijke opgave. Die richt zich niet alleen op de goede lokale interne werking van de stad, maar ook op de nodige territoriale solidariteit: het verplaatsingsgedrag of het grondgebruik van sommigen mag niet ten koste gaan van de ontplooiingskansen van anderen, op andere delen van het grondgebied.

Het LaboXX+I studietraject bestond uit drie fasen. Een inventarisatie van het gebied in de vorm van een thematische atlas; een verkennend ontwerpend onderzoek; en een afrondende fase in functie van beleidsaanbevelingen. De atlas is opgebouwd rond twaalf ‘stedelijke kwesties’. Die stedelijke kwesties zijn tot op zekere hoogte doorheen de geschiedenis altijd dezelfde (huisvesting, mobiliteit, energie, dichtheid, toegang tot groen en tot

voorzieningen, etc.), maar ze stellen zich op elke plek en op een specifiek tijdsgewricht steeds anders. Ze vragen ook telkens om aangepaste antwoorden. De twintigste-eeuwse stedenbouw ontleende haar legitimiteit aan een sociaal contract gebaseerd op groei en herverdeling. Planning volgt politiek-economische recepten die de balans tussen kosten en baten, lusten en lasten in evenwicht houden. In het licht van de ecologische crisis en de klimaatuitdagingen vragen deze kwesties om een politiek-ecologische herlezing die de politiek-economische balans uitbreidt tot de impact van klimaatverandering en de verdeling van de inspanning die geleverd zal moeten worden om er het hoofd aan te bieden.

De atlas koppelt de twaalf kwesties die gewoonlijk geassocieerd worden met stadsplanning aan kaarten die de relatie tot de bebouwde ruimte expliciteren. Verstedelijken als antwoord op verstedelijking vertaalt zich in het atlas-gedeelte vooral in een analyse van het endemisch karakter van de bestudeerde stedelijke vraagstukken. Kwesties zoals de hoge verzegelingsgraad van de bodem, autoafhankelijkheid, de renovatieachterstand, het gebrek aan betaalbaar aanbod, stellen zich op vele plaatsen tegelijk en worden ook gereproduceerd binnen de gangbare lokale stedenbouwkundige praktijk. De endemische logica waarop stedelijke problemen zich incrementeel en vaak over het hele territorium gespreid hebben opgebouwd, is belangrijk in de zoektocht naar antwoorden. Die kunnen zich niet beperken tot aandacht voor enkele uitzonderlijke gebieden en de ad hoc ontwikkeling van strategische projecten. Het antwoord zal even endemisch moeten zijn als de logica volgens de welke de aangehaalde stedelijke uitdagingen zich hebben opgebouwd.

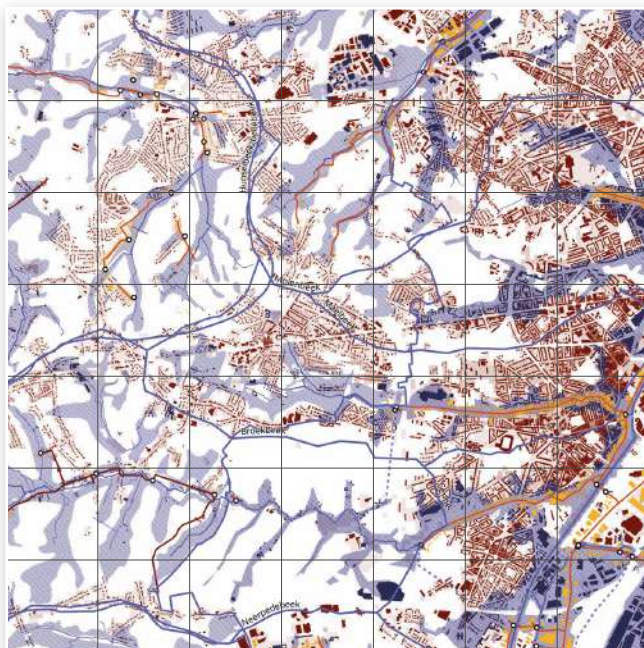


FIG 5 Het bebouwde weefsel van het water

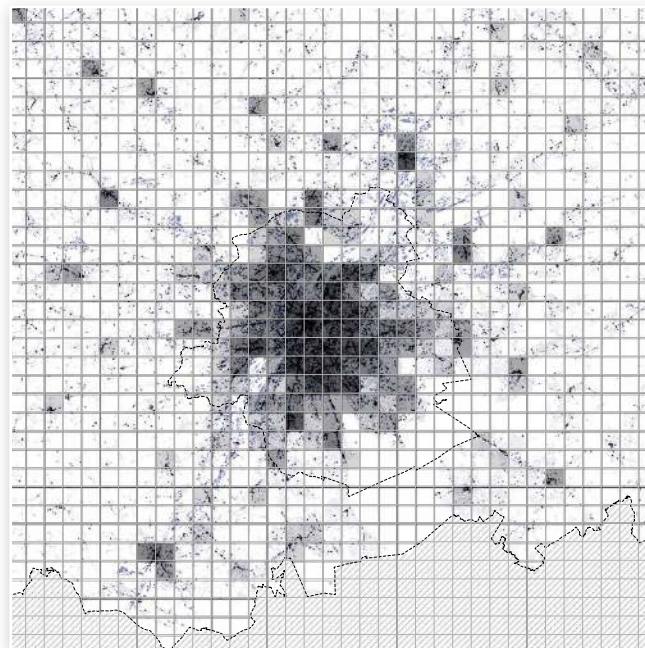


FIG 6 Dichtheid aan basisvoorzieningen

De regio van de verstedelijking

De historische redenen voor deze verstedelijking in en rond Brussel zijn onderhand goed gedocumenteerd. Ze is het resultaat van de modernisering van het land door de aanleg van infrastructuur op nationaal niveau gekoppeld aan meer dan dertig jaar beleid van massale steun voor individuele huisvesting (wet-De Taeye, 1948), beperkte publieke steun voor de nodige infrastructuur voor de ontwikkeling van sociale huisvesting (wet-Brunfaut, 1949), de systematische ontsluiting en uitrusting van het territorium, volgens een sterk gedecentraliseerd model (via intercommunes), en aansluitend op de aanleg van de snelwegen steun voor de aanleg van industriële platforms (wetten-Rey, 1959 en 1974) gedelegeerd aan lokale overheden in overeenstemming met de gulden regel van het Belgische municipalisme.

De uitgebreide kennis over deze ontwikkelingsgeschiedenis die in de academische gemeenschap de laatste dertig jaar is opgebouwd, geeft ook een duidelijk beeld van een aantal sterke logica's die, ondanks de incrementele en territoriaal weinig gecoördineerde ontwikkeling, toch structuurbepalend zijn geweest. De studie schoof drie logica's in het bijzonder naar voren om de tweede studiefase, gericht op ontwerpend onderzoek, te structureren: de sturende rol van de investering in mobiliteitsinfrastructuur, de noodzakelijke beheersmaatregelen op vlak van milieubeheer (in het bijzonder met betrekking tot drainage en riolering), de verkaveling en vermarkting van grondposities. Deze drie logica's werden naar voren geschoven als principes die niet alleen de historische verstedelijking kunnen verklaren maar ook sleutels vormen voor een mogelijke doorontwikkeling ervan.

Samen met de atlas vormen deze drie registers de basis van de opgaven die in kortlopende studies, in vooraf geselecteerde focusgebieden, werden opgepakt. In de drie teams werd gevraagd om de relatie tussen deze hefboomen en de vorm van de gebouwde omgeving te onderzoeken, om zo de mechanismen te identificeren waarmee het mogelijk zou zijn om aan de transformatie van het gebouwde weefsel te werken.

De mobiliteitskwestie werd benaderd via de historische link tussen het type netwerk en het type gebouw. Het ontwerpend onderzoek richt zich op de noodzakelijke wederzijdse aanpassing tussen de nieuwe modi van actieve mobiliteit en de gebouwde ruimte waar zowel de claims op de publieke ruimte als binnen gebouwen de realisatie van een effectieve modal shift in de weg staan.

De milieukwestie richtte zich op de contradicties tussen het ruimtelijk beleid en de noodzakelijke maatregelen rond integraal waterbeheer. De studie onderzocht hoe voor het stroomgebied van de Woluwe aangepaste regels kunnen worden opgesteld in functie van de relatie tot het watersysteem. Daarvoor werd een eenvoudige differentiatie gemaakt tussen bouwen in permanent nat (dal van de vallei waar vooral gebufferd moet worden), permanent droog (de kruin waar infiltratie cruciaal is), en de periodiek natte of droge gebieden ertussenin (de hellingen waar afstroming vertraagd moet worden).

De verkavelings- en grondpositiedynamiek was de aanleiding voor een ontwerpend onderzoek naar het samenspel tussen de twee karakteristieke korrels van de verstedelijking van de twintigste eeuw - het individuele perceel en de grote campus. Dit onderzoek mobiliseert de institutionele sturings- en beheerscapaciteit die typisch op de campusachtige gehelen aanwezig zijn.

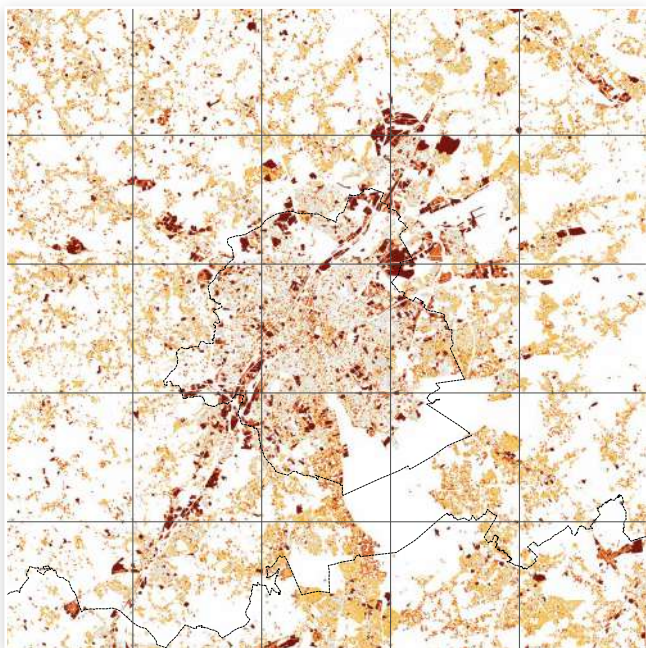


FIG 7 De twee korrels van de percelen

Vaak zijn hier reeds masterplannen in opmaak, maar wordt de verbinding met de omgeving niet gemaakt. De studie toont de bemiddelende rol tussen de grote en de kleine korrel die is weggelegd voor de grote landschappelijke kaders en de grootschalige infrastructuurcorridors die deze kaders volgen.

Geplande verstedelijking: het mobiliseren en articuleren van bestaande instrumenten

Het ontwerpend onderzoek koos drie verschillende ingangen om de transformatie van de gebouwde ruimte te activeren. Ze delen dezelfde overtuiging. Namelijk dat het niet mogelijk is om de grote transitiedoelen te bereiken zonder effectieve transformatie van de gebouwde ruimte. Maar hoe noodzakelijk de ruimtelijke transformatie ook is om die transitiedoelen te bereiken, de verbouwing van de stad is niet zomaar de uitvoering van een transitiebeleid. De actie op het terrein volgt een eigen logica, waarin vooral het status quo van de verstedelijking wordt gereproduceerd. Elke lokale handeling is een gemiste kans om mee te bouwen aan de systematische verbouwing van de stad. De uitdaging bestaat er niet alleen in om bovenlokaal transitiebeleid lokaal 'uit te rollen' maar vooral om lokale ontwikkeling aansluiting te laten vinden bij de grote stedelijke kwesties en de bovenlokale doelen waartoe ze kunnen bijdragen.

Veel lokale bouwprojecten blijven vandaag, met elke afgeleverde bouwvergunning, een gemiste kans om een stukje van het transitiepad af te leggen. Ze bestendigen het oude patroon,

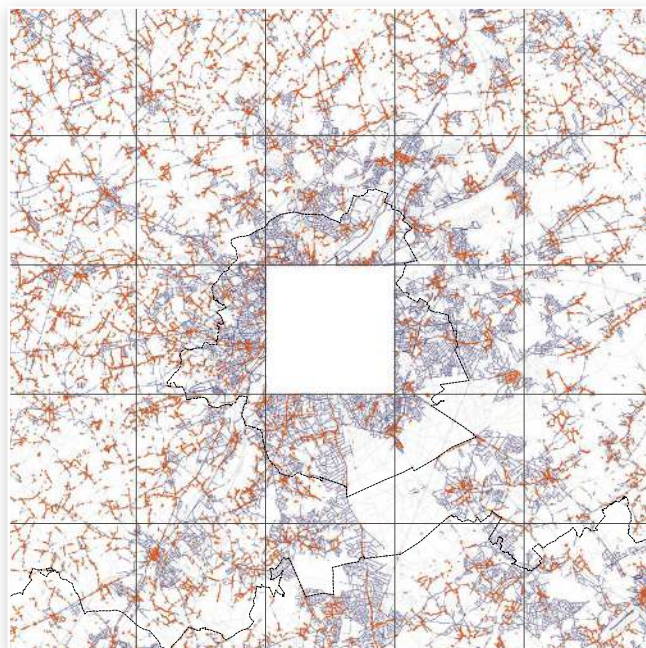


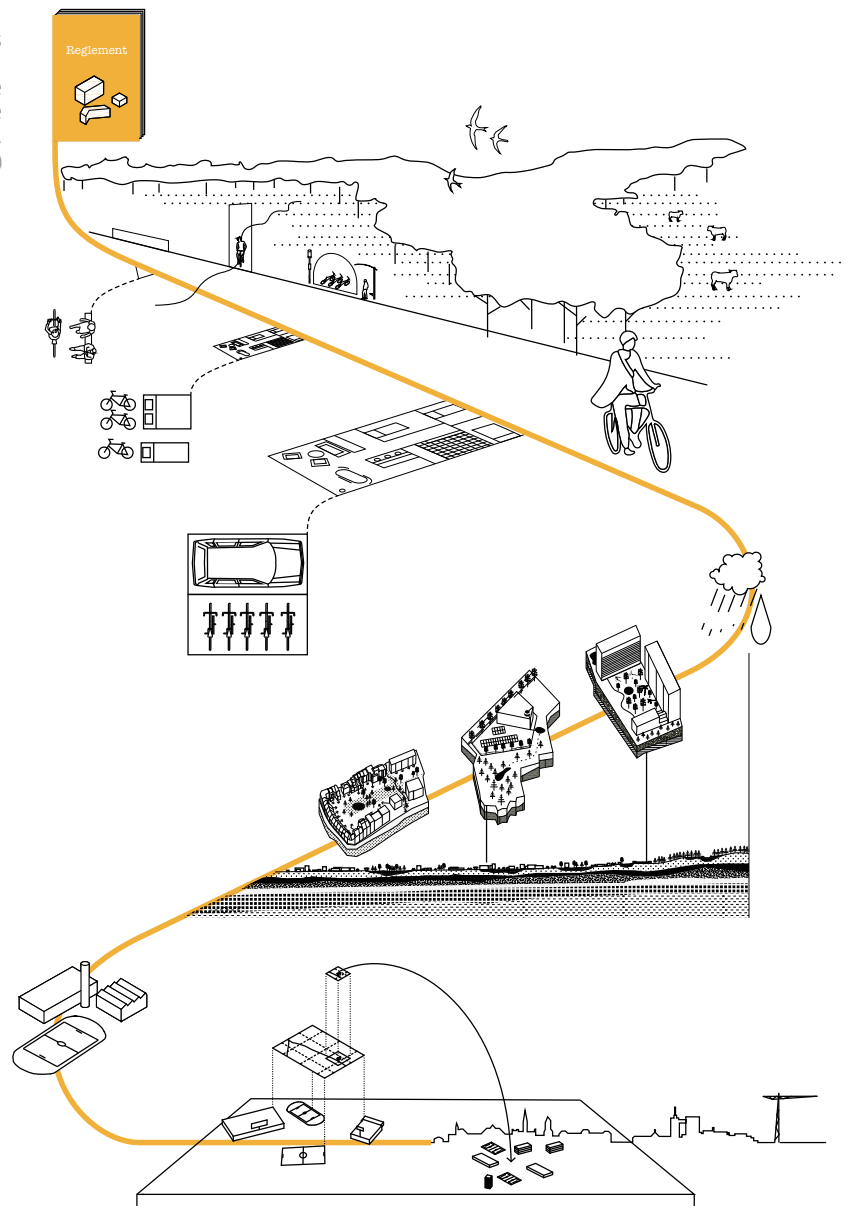
FIG 8 De historische basis van de Brusselse verstedelijking. In het rood, het weggennet in het begin van de industriële revolutie (kaart Vandermaelen 1846-1854)

omdat de kaders ontbreken die duidelijk maken op welke plaats voor welke oplossingen gekozen moet worden; maar ook omdat de risico's te groot of slecht verdeeld zijn en de drempels te hoog om van de gebaande paden af te wijken.

De zoektocht naar een verstedelijkingspraktijk is een poging om richting te geven aan de dagelijkse actie van de productie van de stad en die te verbinden met de realisatie van vraagstukken die binnen de agglomeratie vandaag om een antwoord vragen. Die verstedelijkingspraktijk zoekt naar de verbinding tussen bovenlokale doelen en lokaal beleid op drie niveaus.

1 Vooreerst is er de uitdaging om binnen de lokale actie de nodige **ruimtelijke selectiviteit en territoriale differentiatie** te organiseren. Niet elke plek leent zich tot eender welke actie. We hadden het reeds over de nodige differentiatie binnen het watersysteem, maar dit geldt ook voor de aanwezigheid van alternatieve warmtebronnen, de uitbouw van openbaar vervoer, etc. Maar net zo goed geldt dat de kansen om bepaalde maatregelen door te voeren ruimtelijk niet gelijk verdeeld zijn. De stad zit vol contingente ontwikkelingsmogelijkheden, bepaald door keuzes uit het verleden die net mogelijkheden scheppen, maar ook andere uitsluiten. Verstedelijkingskunde is dan vooral een pleidooi voor een actief en genegotieerd beleid op maat waarin de praktijk van vergunningsverlening, actief grondbeleid, en lokale planvorming voortdurend op elkaar worden afgestemd binnen een publiek-private dialoog, en dat zo vroeg mogelijk in het ontwikkelingsproces. Dergelijke poging om het proces van de bouwvergunning aan te vullen met een collectief kader is bijvoorbeeld de bedoeling van recente praktijken binnen het Brusselse

De verordening wordt gekoppeld aan lokale kwesties zoals actieve mobiliteit, bodem- en waterbehoud en de integratie van campussen en industriële platforms in hun omgeving.
(LaboXX+I, Pauline Varloteaux, Géry Leloutre)



‘Territoriale solidariteit: het verplaatsingsgedrag of het grondgebruik van sommigen mag niet ten koste gaan van de ontplooiingskansen van anderen, op andere delen van het grondgebied’

gewestelijke bestuur, door middel van ‘projectvergaderingen’ en het bepalen van richtlijnen (*‘project lines’*) voorafgaande aan grootschalige private onroerende operaties.

2 De lokale bouwpraktijk wordt meer dan ooit bepaald door de stapeling van regels en normen die op verschillende functionele aspecten van een gebouw betrekking hebben. Keuzes rond water, brandveiligheid, energieprestatie, toegankelijkheid, mobiliteit, etc., bepalen samen het keurslijf waarin een concrete bouwpraktijk zich kan ontwikkelen. Stedenbouwkundige voorschriften komen daar nog eens bovenop en vormen te weinig het kader om meer coherente regels te ontwikkelen. Dat is de ambitie achter een integrale omgevingsvergunning, maar het is binnen dergelijke methodiek niet eenvoudig om harde functionele prestatie-eisen te koppelen aan robuust ruimtelijk beleid afgestemd op de lokale context. Het Brussels gewest werkt momenteel aan een herziening van zijn stedenbouwkundige verordening, onder meer om de klimaatuitdagingen en de levenskwaliteit in de stad meer centraal te stellen. Herziene verordeningen zijn dus voor de gemeenten in en

rond Brussel een belangrijke hefboom om de twintigste-eeuwse verstedelijking af te stemmen, door de verordeningen specifiek en zorgvuldig te koppelen aan territoriale vraagstukken zoals de strategische doorlaatbaarheid van de bodems. Op die manier worden ze aanleginstrumenten die op vergunningsniveau zowel generiek als contextueel werken.

3 De afstemming tussen lokale en bovenlokale actie verloopt in België vooral via de ontwikkeling van infrastructuur. De stads-uitleg produceert een eerste laag verstedelijking, de fundamentele stap die grond in bouwgrond omzet (gelegen aan een uitgeruste weg en aangesloten op riolering, water, energie). De investering in infrastructuur transformeert grond in ontwikkelbare grond en dient daarbij historisch de belangen van wie grond in eigendom heeft en er de (in België weinig belaste) waardevermeerdering van kan opstrijken. Eenmaal het terrein is bezet en ontwikkeld, wordt het verstedelijkingsproces complexer, maar geldt nog steeds dat investering in infrastructuur, nutsleidingen, openbaar domein en openbaar vervoer bepalend zijn voor de grondwaarde en de

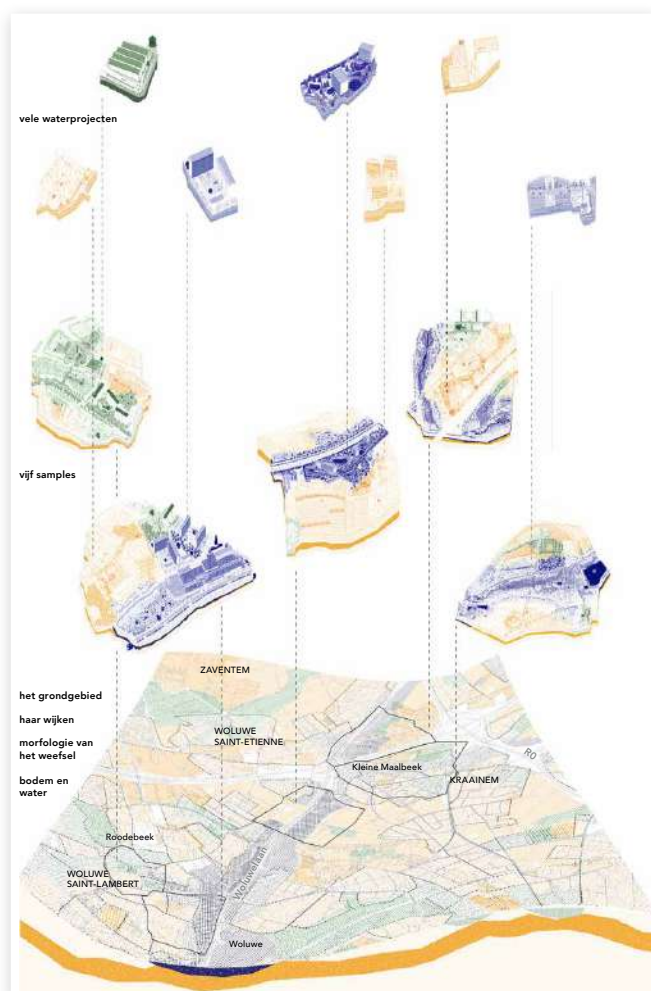


FIG 9 Kruisning van hydro-geologische en typo-morfologische condities als onderlaag voor een veelvoud aan waterwijken en -projecten (Fallow/1010au)

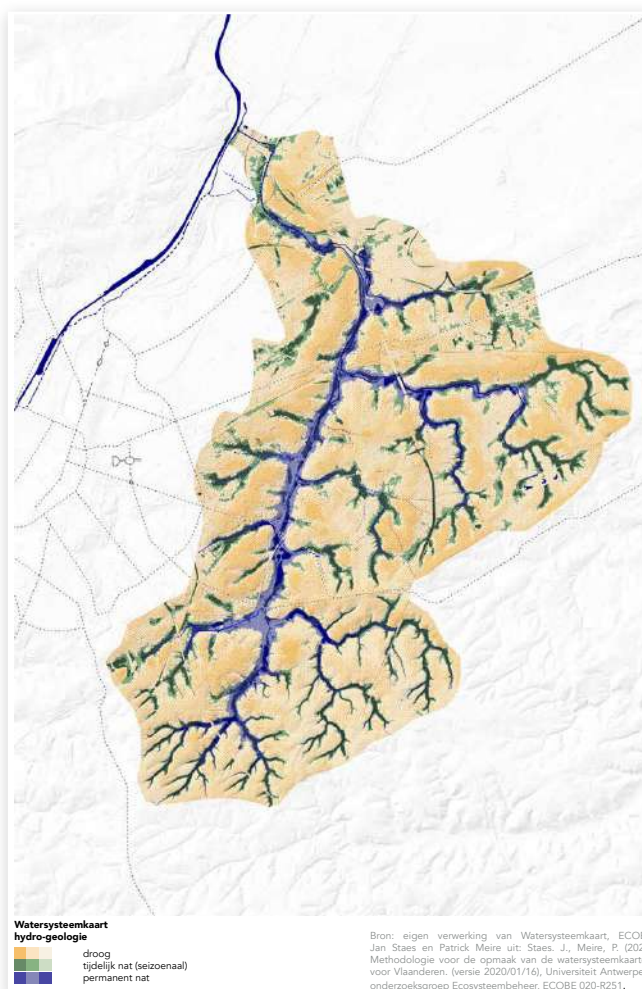


FIG 9 Verordening koppelen aan lokale kwesties zoals actieve mobiliteit, bodem- en waterbehoud en de integratie van campussen en industriële platformen in hun omgeving. (LaboXX+I, Pauline Varloteaux, Géry Leloutre)

ontwikkelingsmogelijkheden. Maar hier is de nood aan afstemming groot om investeringsprogramma's te ontwikkelen die de lokale regie en bovenlokale investering op elkaar afstemmen, aanvullen en sociaal corrigeren door investering in betaalbaar wonen. In Vlaanderen zoekt men bottom-up naar gebiedsgerichte ontwikkelingsstrategieën en gebiedsdeals die via lokaal overleg het terrein moeten voorbereiden. De gebiedsgerichte allocatie van investeringsmiddelen is hier de achilleshiel. Brussel kent een interessante transitie van contractgerichte benaderingen zoals de wijkcontracten, waarin programmaontwikkeling op niveau van het gewest gelden als uitnodiging voor lokale overheden om zich lokaal te organiseren in functie van de gewestelijk gestelde doelen en binnen de door het gewest aangeduide stadsvernieuwingsperimeter. Dergelijk instrument zou perfect geschikt zijn om de problematiek van de campussen en grote percelen aan te pakken, zowel op het vlak van functionele openheid naar de wijken als op het vlak van de versterking van het netwerk van actieve mobiliteitsroutes.

Conclusie

De discussie over metropoolvorming en de ontwikkeling van de stedelijke agglomeratie is niet nieuw. Onder planologen leidt dergelijke discussie spontaan tot het verlangen naar een territoriaal eengemaakt beleid, en tot de roep om planningsbevoegdheden op het niveau van de metropoolregio. De geschiedenis van de verstedelijking van de grote agglomeraties in België leert ons dat dit misschien ook niet nodig is. Recent doctoraatsonderzoek naar de ontwikkeling van de Brusselse Agglomeratie aan het eind van de negentiende en het midden van de twintigste eeuw, of van Antwerpen in de eerste helft van de twintigste eeuw, tonen de continuïteit van een praktijk die de coproductie organiseert tussen gemeentelijke regie op inrichtingsniveau. Deze verstedelijkingspraktijk ontleende haar samenhang aan niet-officieel vastgestelde plannen die als richtplan werden aangehouden en die de grote ontwikkelingslijnen bepaalden. De grote kaders werden gebouwd aan de hand van investeringsprogramma's in inrichting en infrastructuur, gevolgd door een lokale bouwpraktijk die zich conformeerde aan eenzelfde collectieve verbeelding met betrekking tot het na te streven stadsbeeld en de bijpassende vormtotaal. Het is aan die praktijk dat we de memorabele delen



Anderlecht © Olme Peeters

van twintigste-eeuwse verstedelijking te danken hebben die vandaag de ruimtelijke ankerpunten vormen voor de doorverstedelijking van de rand.

Deze studie plaatst zich in die halfvergeten traditie van de verstedelijkingskunde die geen heil zoekt in de grote ambities van territoriaal geïntegreerde metropolitane planning, maar eerder het vertrouwen uitspreekt in het stedenbouwkundig handwerk dat plaatsvindt in de concrete productie van de stad op het terrein. Dergelijke positie leidt niet tot spectaculaire actie, maar is minstens even ambitieus. Het spreekt de ambitie uit om aan systeemverandering te werken door de lokale actie systematisch - dus telkens opnieuw in elke handeling - op de grote systemische doelen af te stemmen. De ontwikkeling van dergelijke praktijk vraagt vooral publiek ondernemerschap in vernieuwend opdrachtgeverschap, niet voor een volgende studie, maar voor een eerste pakket aan verstedelijkingskundige actie. De Brusselse agglomeratie is daarvoor wellicht de meest complexe institutionele context, maar wel een met een rijke voorgeschiedenis, en vooral een waar de dynamiek, de private investeringscapaciteit, het cultureel, sociaal en economisch belang het grootst is.

‘De afstemming tussen lokale en bovenlokale actie verloopt in België vooral via de ontwikkeling van infrastructuur’