



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

Notes de synthèse | 2016

Huisvesting in Brussel: diagnose en uitdagingen

BSI synthesesenota

Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux. Note de synthèse BSI

Housing in Brussels: diagnosis and challenges. BSI synopsis

Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn

Traducteur : Ben Winant



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1352>

DOI : 10.4000/brussels.1352

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, « Huisvesting in Brussel: diagnose en uitdagingen », *Brussels Studies* [Online], Synthesenota's, nr 99, Online op 06 juin 2016, geraadpleegd op 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1352> ; DOI : 10.4000/brussels.1352



Licence CC BY

Nummer 99, 6 juni 2016. ISSN 2031-0293

Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty,
Pierre Marissal, Johan Surkyn

BSI synthesesnota. Huisvesting in Brussel: diagnose en uitdagingen

Vertaling: Ben Winant

Christian Dessouroux, doctor in de geografie, is onderzoeker aan het Instituut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire van de Université libre de Bruxelles. Hij werkte mee aan verschillende publicaties over stedenbouwkundig beleid, stedelijk beleid, transport en geschiedenis van Brussel. Zijn huidige onderzoek binnen de onderzoeksgroep METROLAB gaat over de sociale uitdagingen van de demografische en vastgoeddynamiek in Brussel. Onlangs droeg hij bij tot de publicatie « La production d'ensembles résidentiels élitaires (Bruxelles 18-20e siècles): des ancrages durables de la domination ? » (Genèses, 2015). c.dessouroux@metrolab.brussels

Rachida Bensliman doctoreert aan het Centre de Recherche Interdisciplinaire "Approches sociales de la santé" aan de Ecole de Santé publique en is als assistente belast met oefeningen aan de Faculté de Médecine van de Université Libre de Bruxelles. Haar thesis gaat over de bevordering van gezondheid en welzijn op het werk, in het bijzonder over participatie en empowerment van de professionals van de seniorenzorg. Ze publiceerde een studierapport met als titel « Les enjeux santé et logement en Région bruxelloise : l'exemple de Forest » (Ed. Pour la Solidarité, 2014). rabensli@ulb.ac.be

Nicolas Bernard is hoogleraar rechtswetenschappen en codirecteur van het Instituut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) van de Université Saint-Louis—Bruxelles. Zijn onderzoek gaat vooral vanuit juridisch oogpunt over het recht op huisvesting, het huren, de sociale woningen, de stadsvernieuwing enz. Onlangs publiceerde hij « Les politiques du logement en Région bruxelloise » (Bruylant, 2015). nicolas.bernard@usaintlouis.be

Sarah De Laet is master in de geografische wetenschappen. In het kader van haar doctoraatsonderzoek in het Laboratoire de Géographie humaine van de Université libre de Bruxelles onderzoekt ze de residentiële migratiebewegingen van de Brusselse volksklassen en in het bijzonder de randverstedelijking. In dat verband focust ze op huisvesting en de gevolgen ervan voor de migratiebewegingen. sdeLaet@ulb.ac.be

Benjamin Wayens (Redactiesecretaris van Brussels Studies), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be
Joost Vaesen (Directeur van het BSI), + 32(0)476 78 93 37, joost.vaesen@ulb.ac.be

François Demonty is socioloog bij het Centre d'Etudes Sociologiques (CES) en het Centre d'Anthropologie, Sociologie et Psychologie – Etudes et Recherches (CASPER) aan de Université Saint-Louis - Bruxelles. Hij werkte rond het thema van de culturele praktijken alvorens een doctoraatsthesis aan te vatten over bijzondere woonvormen (“gegroepeerd” en “solidair” wonen). Hij focust op de verbanden tussen huisvesting en woonomgeving. Onlangs publiceerde hij « Aménager son autonomie en habitat groupé » (*La Revue nouvelle*, 2015).
francois.demonty@usaintlouis.be

Pierre Marissal is geograaf aan het Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire van de Université libre de Bruxelles. Hij droeg bij tot een groot aantal studies over de economische en sociale dynamiek van de territoria in België en Europa. Hij is gespecialiseerd in de verwerking van statistische gegevens in een verfijnd geografisch kader en een van de auteurs van de atlas *Dynamische analyse van de buurten in moeilijkheden in Belgische stadsgewesten*, gepubliceerd door de POD Maatschappelijke Integratie.
pmarissa@ulb.ac.be

Johan Surkyn is socioloog en onderzoeker aan Interface Demography van de Vrije Universiteit Brussel. Als demograaf ligt zijn focus vooral op bevolkingsmodellen en -vooruitzichten en op beleidsvoorbereidend onderzoek op de snijlijn tussen demografie, woningmarkt, onderwijs en zorg. In het verleden voerde hij samen met Benjamin Wayens de *Habitat-studie* uit over de Brusselse woningmarkt. Recent werkte hij met Steven Groenez (HIVA, KULeuven) de *capaciteitsmonitor* voor het Nederlandstalig leerplichtonderwijs in Vlaanderen en Brussel af. Johan.Surkyn@vub.ac.be

Inleiding

1. Huisvesting is van groot belang in eenieders leven. Het gaat om de plaats waar men woont en het gezinsleven zich afspeelt en om een privéruimte waar sociale en affectieve waarden worden beleefd. Tegelijkertijd is de woning ook een economisch goed dat gekocht, verhuurd en uitgewisseld wordt op een markt waar de wet van vraag en aanbod speelt. In die samenloop van belangen, die niet altijd makkelijk verzoenbaar zijn, zit de uitdaging van de huisvestingsproblematiek, de betaalbaarheid van de woning en de afstemming ervan op de behoeften.
2. Vandaag is de situatie op de Brusselse huisvestingsmarkt niet alleen verontrustend wegens de stijging van de vastgoedprijzen en het tekort aan betaalbare woningen voor gezinnen met een bescheiden inkomen, maar ook wegens de slechte omstandigheden waarin almaar meer gezinnen wonen. Het zijn vooral de verenigingen en de academische wereld die de wooncrisis aan de kaak stellen, want die is niet alleen het gevolg van sociale ongelijkheden, maar brengt ze ook tot stand. Die ongelijkheden kunnen in de eerste plaats worden toegeschreven aan de demografische groei waarmee op voorhand onvoldoende rekening werd gehouden, en aan de vastgoedprijzen die de pan uit rijzen.
3. Als men de vastgoeddynamiek als dusdanig onder de loep neemt, krijgt men een ander beeld van de de situatie: de aantrekkingskracht die Brussel uitoefent als werkgelegenheidspool, hoofdstad van Europa en internationale metropool, heeft de lokale vastgoedmarkt nieuw leven ingeblazen en de basis gelegd voor een nieuwe productie- en renovatiegolf van woningen, die de omvorming van een deel van het bestaande vastgoedpark in investeringsgoederen bevordert en een weliswaar beperkte markt van standingvolle woningen in het leven roept. De demografische context en het huidige financiële investeringsklimaat bevorderen aldus bloeiende vastgoedactiviteiten. Dat fenomeen komt uitgebreid aan bod in de vastgoed-supplementen van de geschreven pers.
4. Die twee dynamische processen sluiten elkaar niet uit, maar komen tegelijk voor. Ze vloeien voort uit zeer uiteenlopende situaties

op de Brusselse residentiële vastgoedmarkt, die als gespannen en gehiërarchiseerd wordt beschouwd.

5. Die evoluties hebben de politieke wereld niet onberoerd gelaten. Vandaag is huisvesting met het “demografisch” Gewestelijk Bodembestemmingsplan (GBP) en het ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) een essentieel en zelfs prioritair actiegebied van het gewestelijk beleid. In feite is huisvesting na werkloosheid het grootste probleem geworden voor een almaar groter deel van de Brusselse gezinnen. Er worden maatregelen getroffen en politieke hefboomen in werking gesteld om de productie van openbare en privéwoningen aan te moedigen. Volstaan die maatregelen om de huisvestingscrisis te boven te komen en op termijn alle Brusselaars een degelijke en betaalbare woning te garanderen? We zullen die vragen trachten te beantwoorden door eerst een overzicht te geven van de kennis van het aanbod en de behoeften aan woningen in Brussel en vervolgens de grootste uitdagingen die daarmee gepaard gaan, te schetsen.

1. De behoeften en het aanbod aan woningen in Brussel. Stand van zaken

1.1. Verder dan de vraag naar woningen: de reële behoeften evalueren

6. De woningbehoeften in kaart brengen om na te gaan in hoeverre ze in overeenstemming zijn met het aanbod is een delicate opdracht. De officiële statistieken verstrekken hoogstens een indicatie van de vraag (het aantal geregistreerde gezinnen of bewoonde woningen), maar maken het niet mogelijk om te evalueren in hoeverre de reële behoeften worden vervuld. Dat veronderstelt immers dat men over een breed spectrum gegevens beschikt, waaronder de latente behoeften ten gevolge van slechte huisvestingsomstandigheden of woningtekort, de residentiële migratiebewegingen van de bewoners, de transacties en de vastgoedprijzen.

7. Op dit ogenblik zijn de kennis en de statistische tools met betrekking tot de huisvesting in Brussel nog niet voldoende ontwikkeld

om de niet-uitgedrukte vraag te becijferen en in kaart te brengen. Bijgevolg dient men gebruik te maken van een reeks indirecte indicatoren om de behoeften zo goed mogelijk te objectiveren.

8. Daarbij moet men rekening houden met twee factoren: enerzijds de behoeften ten gevolge van de demografische groei en anderzijds de latente en onbevredigde behoeften die voortvloeien uit het onevenwicht tussen aanbod en potentiële vraag. De bestuurlijke uitdaging die daar uit voortkomt, zou erin bestaan het aanbod aan betaalbare woningen uit te breiden om niet enkel te voorzien in de demografische behoeften, maar ook om – en dat komt nauwelijks aan bod – de reeds bestaande tekorten weg te werken.

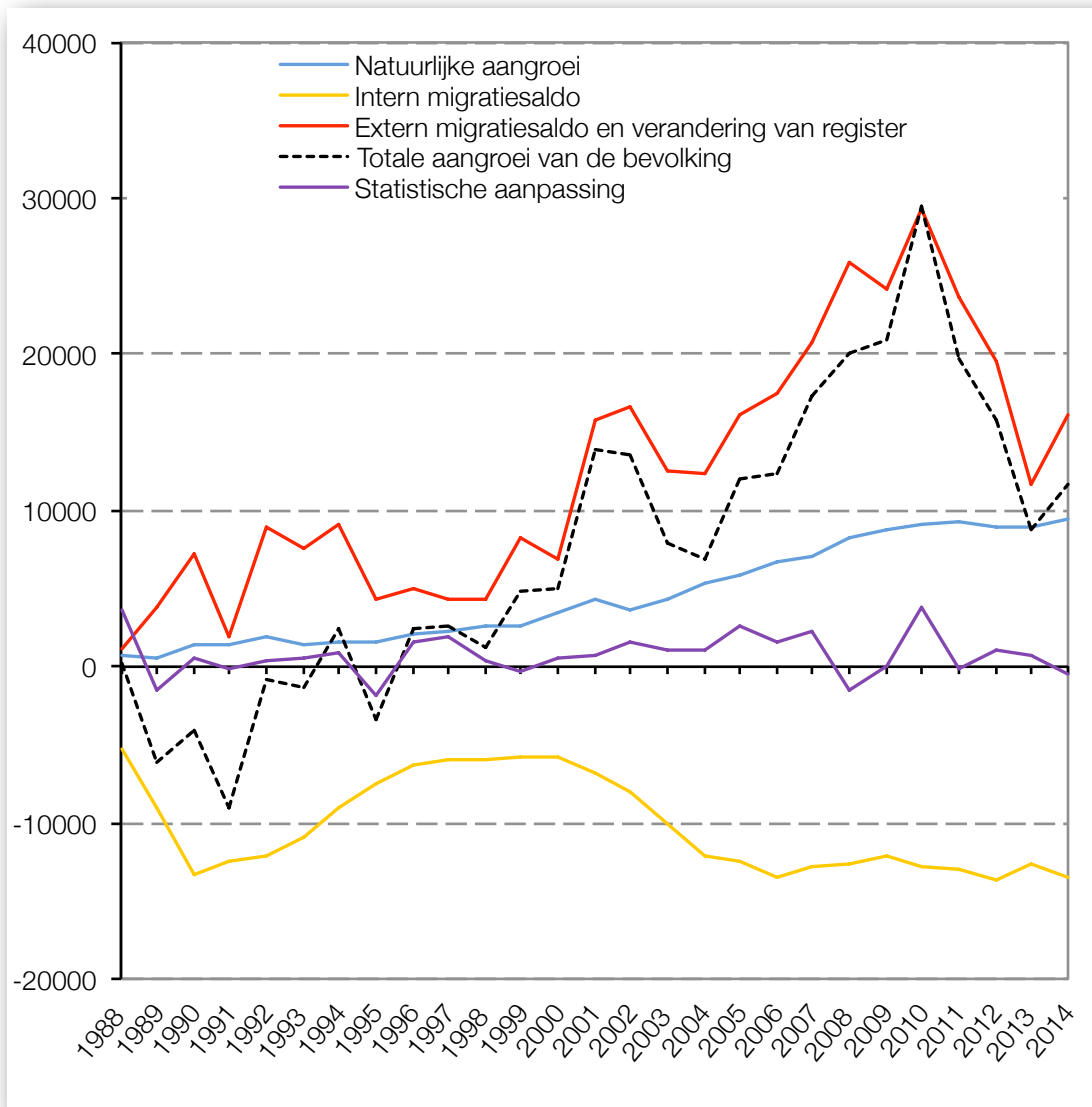
9. Hieronder volgt een overzicht van enkele demografische gegevens waarmee die verschillende behoeften rechtstreeks of zijdelings aan de oppervlakte kunnen worden gebracht.

1.1.1. Demografische boom en toenemende vraag naar woningen

10. De aanhoudende demografische groei waarmee Brussel vandaag geconfronteerd wordt, is begonnen in het midden van de jaren 1990 (figuur 1) en wordt veroorzaakt door het gecombineerde effect van twee fenomenen: een almaar positievere migratiebalans met het buitenland en een geboorteoverschot. De Brusselse bevolking is op amper 20 jaar tijd gegroeid met 225.000 inwoners (gemiddeld 11.250 per jaar) tot 1.175.000 inwoners begin 2015. In dezelfde periode is het aantal gezinnen gestegen met 75.500 eenheden (gemiddeld 3.800 per jaar). Die omkering van de situatie ten opzichte van de jaren 1970 en 1980, toen de migratiebalans negatief was ten gevolge van de randverstedelijking en de bevolking systematisch afnam, heeft de vraag naar woningen doen toenemen en geleid tot een waarneembare wijziging van de residentiële markt (productievolume, aanwezige actoren, huisvestingsbeleid...).

Migratiedynamiek

11. De migratie vanuit het buitenland draagt in zeer grote mate bij tot de vernieuwing van de bevolking, maar is niet de enige factor. De randverstedelijking buiten de grenzen van het Gewest wordt ongewijzigd voortgezet in een tempo dat zelfs is toegenomen sinds



Figuur 1. De verschillende componenten van de demografische evolutie (1988-2014). Bron : Algemene Directie Statistiek (ADS).

2000. Brussel trekt weliswaar almaar meer inwoners aan, maar slaagt er niet in om een deel van zijn bevolking in de stad te houden.

12. Men moet er zich rekenschap van geven dat die ogenschijnlijke tegenstelling tussen de snelle demografische groei en de uitgesproken exodus naar de rand een essentieel kenmerk is van de Brusselse migratiedynamiek. Interne en externe migratie hangen nauw samen. De grote instroom van buitenlandse burgers, die doorgaans vrij jong zijn en een zeer uiteenlopende geografische herkomst hebben, draagt de facto bij tot een trend van internationalisering en verjonging van de Brusselse bevolking.

13. Daardoor zijn de typische gevolgen van randverstedelijking, zoals de daling van het aantal jongeren onder de stadsbevolking, uitgebleven in Brussel. Terwijl de klassieke exodus uit de stad gepaard gaat met een vergrijzing van de stedelijke bevolking, aangezien degenen die vertrekken altijd jonger zijn dan degenen die blijven, heeft zich in Brussel het omgekeerde voorgedaan: degenen die vertrekken, worden meestal vervangen door jongere nieuwkomers. De instroom vanuit het binnenland (onder meer studenten) draagt daar eveneens toe bij.

Demografische kenmerken van de in- en uitstroom

14. De grote instroom van jonge migranten tijdens de afgelopen twintig jaar leidt tot een groot groeipotentieel van de bevolking, dat niet onmiddellijk zal worden geneutraliseerd door een vertraging van de buitenlandse immigratie. Zelfs bij een numeriek gelijke in- en uitstroom zou de bevolking blijven verjongen en aangroeien wegens het positief natuurlijk saldo van die bevolkingsgroep. Dat onderscheidt Brussel trouwens van de overige twee Belgische gewesten. De economische migratie schommelt sterk volgens de economische conjunctuur en de politieke context, maar het geboortecijfer, dat samenhangt met de grote aanwezigheid van jongvolwassenen, en de lage mortaliteit leveren een stabiele en structurele bijdrage tot een vernieuwing van de bevolking.

Sociale kenmerken van de in- en uitstroom

15. Een ander belangrijk aspect van de migratiestromen van en

naar Brussel is het specifieke sociale profiel. In de eerste plaats stelt men vast dat de Belgische midden- en hogere klassen en steeds meer migranten van buitenlandse origine van de vorige generaties die op de sociale ladder zijn gestegen, oververtegenwoordigd zijn bij de migranten die het Brussels Gewest verlaten, ondanks het beleid van de gewestregering om precies die gezinnen in de stad te houden. Die nauwe band tussen opwaartse sociale mobiliteit en residentiële migratie naar buiten de stad is evenwel niet typisch voor Brussel alleen: dat wordt ook vastgesteld in andere metropolen [Catney & Simpson, 2010]. De volksklassen dragen bij tot de randverstedelijking, maar zijn veel minder goed vertegenwoordigd en kiezen specifieke geografische bestemmingen. [Van Hamme *et al.*, 2016]. We komen hierop terug.

16. Gezinsuitbreiding (partner, huwelijk, kinderen) is een typische reden om te verhuizen (om een aangepaste woning voor de nieuwe gezinsbehoeften te vinden), maar een aantrekkelijkere woonomgeving en de mogelijkheid om eigenaar van een betaalbare woning te worden zijn ook factoren die de zoektocht naar een woning buiten Brussel beïnvloeden [De Valk & Willaert, 2012].

17. De immigranten die in Brussel aankomen, hebben ook zeer uiteenlopende inkomensprofielen, maar de gezinnen die tot de laagste inkomensklassen behoren, zijn ditmaal oververtegenwoordigd. Ze bestaan onder meer voor een deel uit externe migranten, maar ook uit jonge gediplomeerden die sociologisch gezien tot de middenklasse behoren, maar wiens inkomen bescheiden blijft tijdens de almaar langere fase voordat ze professionele en financiële stabiliteit bereiken.

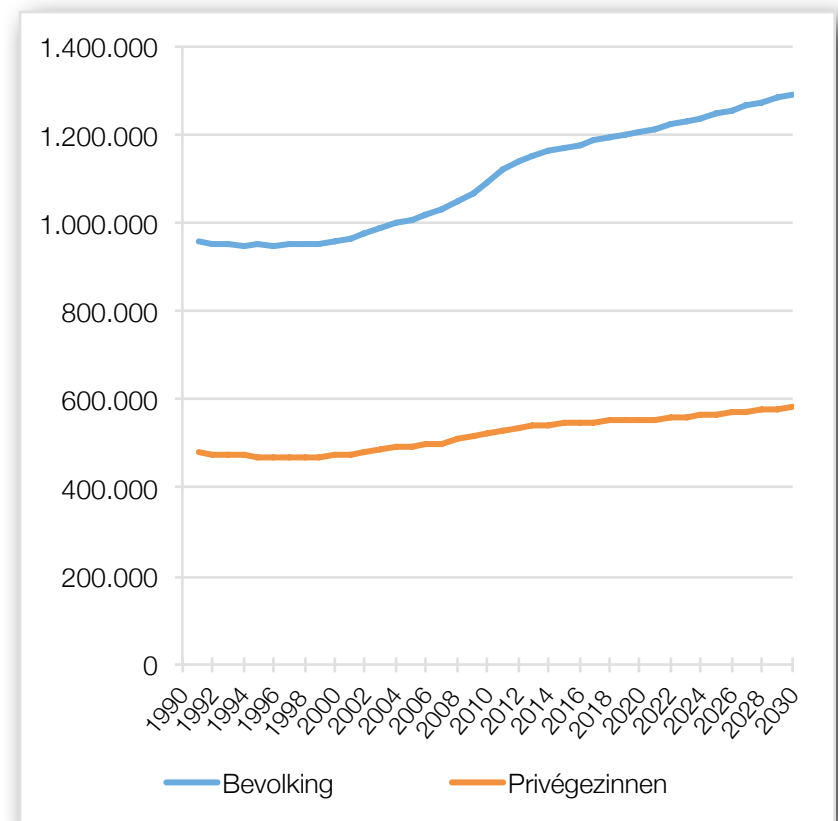
18. Die sociaal selectieve instroom en uitstroom [De Maesschalck *et al.*, 2015] leidt tot een stagnatie van het gemiddelde inkomen per inwoner van het Brussels Gewest, terwijl de vastgoedprijzen blijven stijgen.

1.1.2. Burgers van Brussel en inwoners van Brussel

19. Als grote (inter)nationale attractiepool op sociaal, economisch en politiek vlak trekt Brussel een grote en gevarieerde bevolking aan. De grote meerderheid van die Brusselse burgers zijn ingeschreven in de

gemeentelijke registers van de burgerlijke stand (de wettelijke bevolking). Een ander niet te verwaarlozen deel wordt echter niet geregistreerd in die statistische bron, waardoor het aantal feitelijke inwoners onderschat wordt. Dit betreft de feitelijke bevolking die de reële vraag naar woningen in Brussel vertegenwoordigt.

20. Onder die bevolkingsgroepen telt men een toenemend aantal kandidaat-burgers (onder wie asielzoekers of partners in het kader van



Figuur 2. Evolutie van de bevolking en de privégezinnen (1991-2014: waarnemingen ADS en berekeningen FPB; 2015-2030: vooruitzichten FPB en ADS)

de gezinshereniging), maar ook tijdelijke verblijfhouders of personen die een dubbel verblijf hebben (kotstudenten of niet-gedomicilieerde buitenlanders; diplomaten, stagiairs en andere personen die om arbeidsgerelateerde redenen korte tijd in Brussel verblijven; eigenaars van een tweede verblijf) zonder degenen die er bewust voor kiezen om onder de radar van de administratie te blijven, mee te tellen.

21. Van die bevolkingsgroepen bestuderen we de groepen waarover de meeste gegevens bestaan, te beginnen met de asielzoekers die zijn ingeschreven in het “wachregister”. Tijdens en vlak na de eeuwwisseling bedroeg het aantal nieuwe aanvragen meer dan 40.000 per jaar in België, maar daarna daalde dat cijfer tot ongeveer 15.000. In 2015 is het aantal asielzoekers die hoofdzakelijk uit Syrië, Irak en Afghanistan komen, weer aanzienlijk gestegen.

22. De studenten vormen een tweede grote groep. In Brussel zijn 86.000 studenten ingeschreven in de verschillende instellingen van het hoger onderwijs (universiteiten, hogescholen en hogere kunstscholen), van wie er ongeveer 40.000 onafhankelijk van hun ouders wonen [Raynaud *et al.*, 2014 & 2015]. Het aandeel van die studenten dat in een universitaire of studentenresidentie woont, bedraagt 33 % bij de universitaire studenten en 6 % bij de hogeschoolstudenten. Een derde van de studenten huurt samen en de rest huurt op individuele basis een studentenkamer (bij een particulier), kot, appartement of huis of huurt als koppel/gezin. Voorts gaat men ervan uit dat een derde van de studenten die in Brussel wonen, er niet officieel gedomicilieerd is. Ze vertegenwoordigen bijgevolg een niet te verwaarlozen aantal huurders dat niet meegerekend wordt, waarbij nog een latente vraag uitgaat van studenten die zich om financiële redenen geen individuele woning kunnen permitteren (35 % van de ondervraagde universitaire studenten).

1.1.3. Vooruitzichten

23. Het Federaal Planbureau (FPB) en de Algemene Directie Statistiek (ADS) hebben onlangs nieuwe demografische vooruitzichten voor het Rijk en de Gewesten gepubliceerd, met inbegrip van vooruitzichten over het aantal gezinnen [Vandresse, 2016]. Die vooruitzichten op zeer lange termijn (tot 2060) gaan uit van een stijging met 12,5 % van de Brusselse bevolking (+ 146.000) tegen 2030. Het hierboven beschreven groeipotentieel van de Brusselse bevolking zorgt ervoor dat het

natuurlijk saldo nog altijd positief zal zijn in tegenstelling tot dat van de overige Gewesten.

24. De trendmatige toename van de gezinsgrootte blijft behouden, waardoor de stijging van het aantal gezinnen lager zal zijn dan de demografische groei, namelijk 7,5 % tegen 2030.

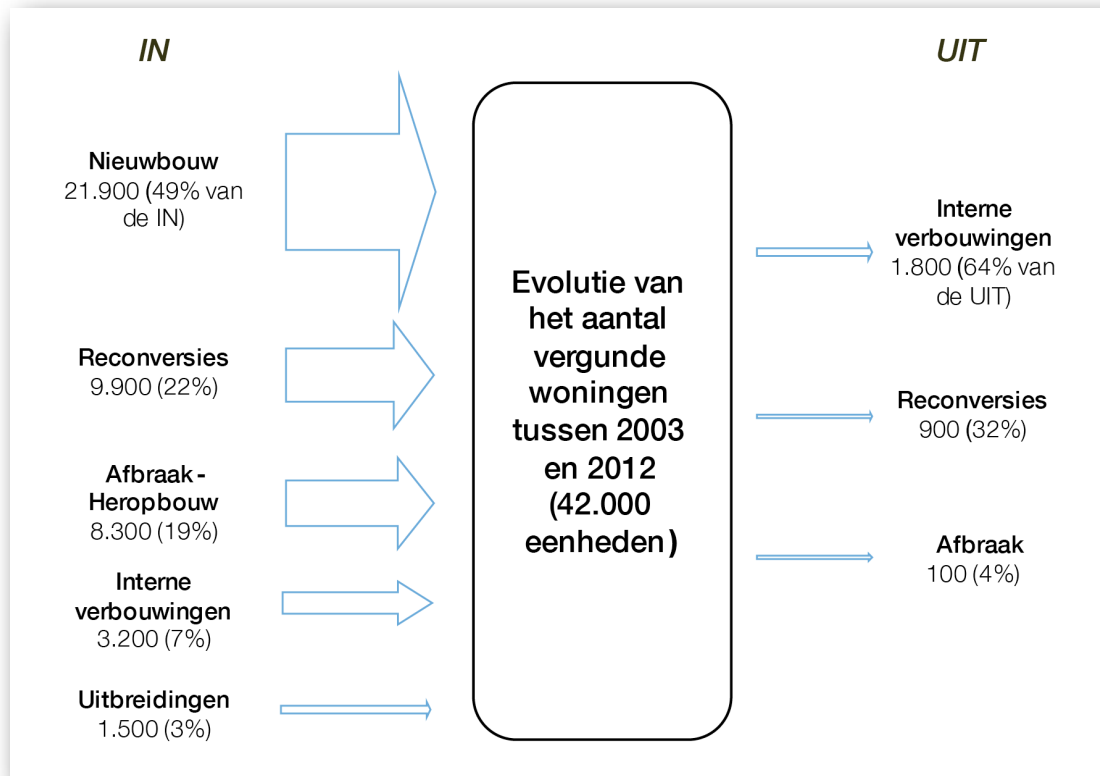
25. Volgens de vooruitzichten over de evolutie van het aantal gezinnen zal Brussel ongeveer 40.000 wooneenheden extra nodig hebben tegen 2030 (een gemiddelde behoefte van 2.800 woningen per jaar). Dat minimum komt enkel overeen met de extra behoeften in strikte zin, waarbij de beperkte beschikbaarheid van woningen, waar de Brusselse gezinnen al onder lijden, niet verbeterd. Voorts gaan de bevolkingsvooruitzichten waarop de vooruitzichten over de gezinnen gebaseerd zijn, ervan uit dat het saldo van de interne migraties naar de overige Belgische Gewesten zeer negatief blijft, wat wel strookt met de huidige sociale realiteit, maar die weliswaar kan evolueren in de komende decennia. De cijfers dienen bijgevolg als een minimalistische raming te worden beschouwd.

1.2. Een onvoldoende bekend residentieel aanbod

26. Er bestaan geen gecentraliseerde, exhaustieve en gedetailleerde gegevens over het woningenpark. Daardoor is het op dit ogenblik moeilijk om het bestaande aanbod en de evolutie ervan te becijferen en nauwkeurig te beschrijven [Deny, 2003].

27. Dat is een van de redenen waarom men bijvoorbeeld lange tijd het cijfer van 15.000 tot 30.000 leegstaande woonheden is blijven gebruiken. Die raming, die van 2002-2003 dateert, is naar alle waarschijnlijkheid niet meer actueel. Door de grote vraag naar woningen zijn er wellicht een aantal woningen die tevoren leegstonden, weer op de markt gebracht.

28. Hetzelfde geldt voor de huur- en koopprijzen van de op de markt beschikbare panden waarvoor de indicaties partieel en de diachronische reeksen niet erg uitgebreid zijn. Er bestaat evenmin een gestructureerde gegevensbron over de woningtransacties die details bevat over de eigenaars of de bewoners en over de kenmerken van de woning. Er bestaan weliswaar onderzoeken naar huisvesting die regelmatig worden uitgevoerd door het Gewestelijk Observatiecentrum voor de Huis-



Figuur 3. Evolutie van het residentieel vastgoedpark. Bron: Overzicht van de huisvestingsvergunningen, berekeningen IGEAT (ULB)

vesting, maar die bieden geen ruim genoeg overzicht van de verschillende componenten van de markt op een voldoende verfijnde schaal. De socioeconomische enquête van 2001 is bijgevolg de enige vrij recente bron om een gedetailleerd overzicht van het residentieel aanbod op te stellen [Vanneste *et al.*, 2007].

29. Door dat tekort aan gegevens is het vrij moeilijk om de mechanismen op de vastgoedmarkt te begrijpen. Dat heeft een impact op de kennis en het beheer van het grondgebied. De hier voorgestelde studie van het residentieel aanbod en de evolutie ervan zal bijgevolg hoofdzakelijk

gebaseerd zijn op de gegevens die bijeengebracht werden in het kader van het Overzicht van de Huisvestingsvergunningen.

1.2.1. Een residentiële productie die afhankelijk is van de stedelijke omgeving

30. Brussel is een dichtbebouwd stadsgewest met een vrij kleine reserve bebouwbare gronden. Het is echter niet zozeer het kleine aantal bouwgronden dat hier doorslaggevend is, maar wel de mechanismen om de bouwgronden te gebruiken, want die verschillen fundamenteel van de mechanismen die van toepassing zijn in een buitenstedelijke omgeving (figuur 3). Sommige projecten, vooral die van grotere omvang, hebben een dermate complex administratief, technisch en financieel beheer dat ze de Brusselse markt minder aantrekkelijk maken voor bepaalde investeerders, in de eerste plaats de gewone verhuurders en particulieren die hun project in eigen beheer uitvoeren.

31. Een ander markant kenmerk is dat de helft van de recent vergunde woningen voortkomt uit de reconversie van niet-residentiële gebouwen, uit gesloopte en heropgebouwde panden en uit verbouwingen van bestaande gebouwen (opdelingen, uitbreidingen). Ingrepen in het bestaande stadsweefsel zijn aldus een essentiële component van de woningproductie. Die herbestemming van de gebouwen, net als nieuwbouw, zorgen evenwel voor grote uitdagingen op het vlak van fysieke verdichting, beheer van de mobiliteit en voldoende aanbod aan diensten en openbare voorzieningen. Die uitdagingen leiden voorts tot een reeks eisen vanwege burgers en verenigingen die het erfgoed willen beschermen of zich verzetten tegen de verkaveling van groene buurtruimten.

1.2.2. Overzicht van de recente woningproductie

32. Tussen 2004 et 2015 werden in totaal gemiddeld 3.800 bijkomende woningen per jaar geproduceerd in het Brussels Gewest¹. Dat is een aanzienlijk volume in vergelijking met dat van de jaren 1990, toen het amper 2.000 eenheden bedroeg [Ananian, 2010]. Twee derde van die woningen wordt geproduceerd door privébedrijven die de gebouwde

¹ Dat cijfer is gebaseerd op het percentage vergunde woningen die daadwerkelijk gebouwd werden en dat op ongeveer 90 % wordt geraamd (zie "Overzicht van de huisvestingsvergunningen").

woningen willen doorverkopen aan eigenaars-bewoners, verhuurders of investeerders [Romainville, 2015]. Een vijfde van de productie is in handen van particulieren, onder wie een minderheid eigenaarsbewoners, wat in schril contrast staat met de randstedelijke gebieden, waar de ontwikkeling in eigen beheer aanzienlijk meer voorkomt [Halleux, 2005]. Tot slot wordt een tiende van de woningen geproduceerd door structuren die afhangen van (para)regionale of gemeentelijke instellingen van openbaar nut.

33. Geografisch gezien is de productie van nieuwe woningen ongelijk verspreid over het Gewest (figuur 4). In het algemeen is het productievolume hoog in de centrumwijken en de wijken van de eerste kroon (met uitzondering van de kantoorwijken ten oosten van de Vijfhoek) en in een reeks gebieden die meer buiten het centrum aan weerszijden van de oude steenwegen liggen. De aanhoudende vastgoeddynamiek in de centrumwijken getuigt van een residentiële (weder)toeigening, die tegelijk het gevolg is van de aantrekkingskracht die de centrumwijken uitoefenen op een groot aantal kleine gezinnen die actief zijn op de huurmarkt [Van Criekingen, 2013], van een overheidsbeleid dat in het kader van een “herwaarderingsbeleid” op die wijken focust [Noël, 2009; Lenel, 2013], maar ook van de aanwezigheid van investeerders die de meerwaarden op de gronden en onroerende goederen in die lange tijd verwaarloosde wijken benutten.

34. In het zuidoosten van de eerste kroon, met uitzondering van de Waversesteenweg, lijkt het ontwikkelingspotentieel daarentegen beperkt, ondanks het bestaan van een niet te verwaarlozen grondreserve. Bouwgronden die niet op de markt worden gebracht, burgerprotest tegen de verdichting van de bebouwing, maar ook de hoge prijzen in die welgestelde wijken (die het aantal potentiële kopers of huurders beperken) zijn niet bevorderlijk voor een aanhoudende bouwdynamiek.

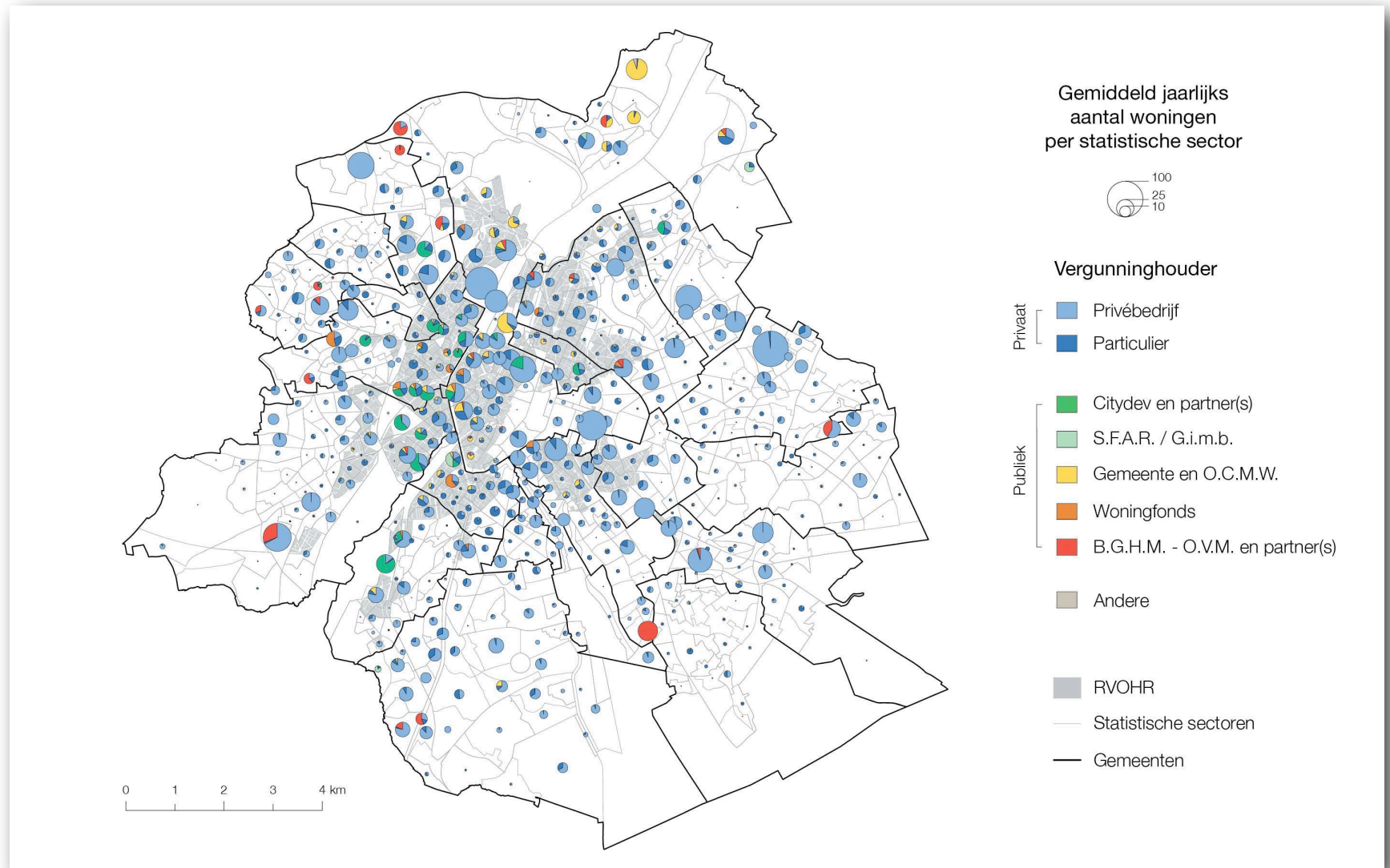
35. Bij de ongelijke geografische spreiding van het productievolume komt nog een differentiatie volgens het type producent: de privébedrijven, waaronder een groot aantal vastgoedontwikkelaars, produceren woningen in het hele Gewest met vooral nieuwe woningen in de gebie-

den buiten het centrum en met meer reconversies van productie-, handels- en kantoorruimten in de centrumwijken². Die bedrijven zijn trouwens vaak actief in de wijken waar een gentrificatieproces aan de gang is, en in de kanaalzone, een gebied dat ze een vijftiental jaar geleden niet goed kenden. De partnerschappen met de overheden in het kader van de projecten van CityDev en de verschillende acties voor stedelijke herwaardering (openbare ruimten, city marketing...) hebben dat gebied aantrekkelijker en veiliger gemaakt voor investeerders. Dat is ook een teken dat de gentrificatie op kruissnelheid is gekomen. De onafhankelijke projectontwikkelaars en particulieren investeren in dezelfde gebieden, vaak als “pioniers”, maar stellen zich tevreden met kleinere projecten (verbouwingen van bestaande panden, opwaardering van niet-bebouwde kleine percelen).

36. Tot slot wijzen we op de nadrukkelijke aanwezigheid van de overheden in de oude centrumwijken, vooral langs het kanaal (in de perimenter van de RVOHR – Ruimte voor de Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Renovatie). De overheden concentreren er een groot deel van hun productieactiviteiten via een arsenaal programma’s die gespreid zijn in tijd en ruimte: de “wijkcontracten” en woningen van de gemeenten, de OCMW’s en CityDev. De grootschaligere overheidsprojecten in de meer perifere gebieden worden in hoofdzaak uitgevoerd door de BGHM (Gewestelijk Huisvestingsplan 2005 en de Alliantie Wonen 2013). Die keuze is gedeeltelijk te wijten aan de beschikbaarheid van grote reserves bebouwbare gronden. We preciseren nog dat het aandeel bijkomende woningen die door of met steun van de overheden werden geproduceerd, gemiddeld 13,5 % bedroeg tussen 2003 en 2012. Van die woningen van de overheden kan slechts 15 % (ongeveer 850 woningen op 10 jaar) worden beschouwd als een sociale woning (volgens de classificatie van de nieuwe Huisvestingscode), terwijl de rest moet worden beschouwd als bescheiden³ (24 %), middelgroot (57 %) of vrij (1 %).

² Voor meer details verwijzen we naar de publicaties van het “Overzicht van de huisvestingsvergunningen” en van het “Overzicht van het kantorenpark” van het Brussels Gewest.

³ De bescheiden woningen omvatten de met sociale woningen gelijkgestelde woningen (deel 1 en 3 van de wijkcontracten, de alleenstaande gebouwen, de huurtoelage van het Woningfonds) en de SVK-woningen. Ze houden het midden tussen een sociale woning *stricto sensu* en een middelgrote woning.



Figuur 4. Vergunde woningen per type operator (2003-2012). Bron: *Overzicht van de huisvestingsvergunningen*, BSO.

2. Brussel en zijn woonomgeving: uitdagingen van een aanslepende crisis

2.1. Een niet exclusief kwantitatieve uitdaging

37. Uit de vergelijking tussen de cijfers over de recente stijging van het aantal gezinnen (met ongeveer 5.000 eenheden per jaar tussen 2001 en 2015) en van het woningenpark (met ongeveer 3.800 eenheden per jaar sinds 2003) blijkt een kwantitatief verschil tussen het geproduceerde aanbod (dat nochtans op een zeer hoog niveau ligt) en de uitgedrukte vraag, dat des te problematischer is daar het bovenop een nog onvervulde vraag van talrijke Brusselse gezinnen komt.

38. Tijdens de laatste vijftien jaar kon een deel van de extra vraag wellicht worden opgevangen door het (deels illegale) gebruik van ongebruikte bebouwde oppervlakten, waaronder zich een niet te verwaarlozen aantal leegstaande woningen bevindt, en door het (deels onaangepaste) gebruik van ruimten op overschot (zolders, achterhuizen, kelders) voor woondoeleinden.

39. De ontspanning die zich thans op demografisch vlak aankondigt (het aantal gezinnen zou tegen 2030 met gemiddeld slechts 2.800 eenheden per jaar toenemen volgens de recentste vooruitzichten), zou a priori de gespannen situatie op de woonmarkt ietwat kunnen temperen, op voorwaarde natuurlijk dat er in de toekomst een voldoende hoog productieniveau wordt aangehouden.

2.1.1. Economische dimensie van de crisis: evolutie van de vastgoedprijzen

40. De huisvestingsproblematiek kan natuurlijk niet worden herleid tot die kwantitatieve beschouwingen. Een voldoende aantal woningen kan enkel voorzien in de behoeften van alle gezinnen, op voorwaarde dat ze aangepast zijn aan hun behoeften en betaalbaar zijn. Naast de kwantitatieve voorwaarde is er dus ook nog een sociaal aspect.

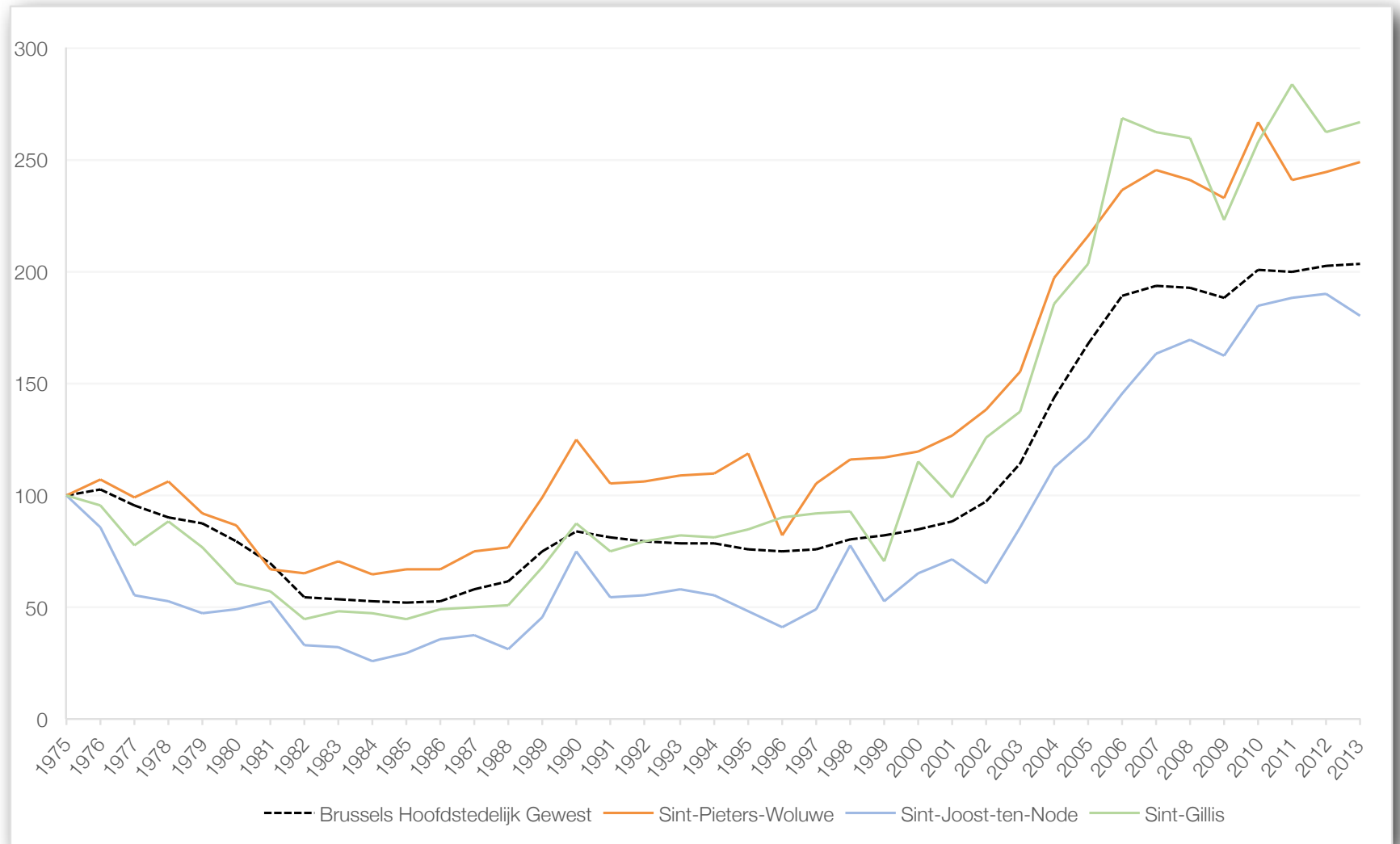
41. We bestuderen dat aspect door eerst de aankooprijzen onder de loep te nemen. Een eenvoudige, maar onvolkomen manier om de solvabiliteit van de vraag, namelijk de "vastgoedkoopkracht" van de gezin-

nen, te ramen bestaat erin de vastgoedprijs te vergelijken met het inkomen van de gezinnen. Een verhoging van de verhouding tussen die twee waarden wijst erop dat vastgoed relatief gezien duurder wordt ten opzichte van het beschikbare inkomen. Als die verhouding wordt gevolgd tussen 1975 en 2003 (figuur 5), stelt men duidelijk vast dat de evolutie van de vastgoedprijzen sinds het einde van de jaren 1990 geen gelijke tred houdt met de evolutie van de inkomens. Die recente stijging is uitzonderlijk qua omvang en duur, te meer daar de gevolgen van de crisis van 2008 niet tot een daling van de vastgoedprijzen hebben geleid. Er wordt hoogstens een stabilisatie van de verhouding waargenomen.

42. Die evolutie is weliswaar niet problematisch voor de hele bevolking, maar men kan er wel uit afleiden dat de gezinnen met de laagste inkomens het meest benadeeld worden, aangezien de vastgoedprijzen op de privémarkt worden afgestemd op de "koopkracht van de potentiële kopers met de hoogste solvabiliteit" [Romainville, 2015: 21].

43. Er zijn veel redenen voor die prijsstijging, maar we kunnen er hier niet al te diep op ingaan. De demografische groei speelt natuurlijk een hoofdrol in dat proces: de spanning tussen vraag en aanbod op de markt jaagt de prijzen de hoogte in. Die stijging wordt versterkt door een niet te verwaarlozen groei van de capaciteit om hypothecaire kredieten te sluiten sinds het begin van de jaren '90, die voortvloeit uit een forse verlaging van de tarieven [Halleux & Strée, 2012], maar ook uit een verlenging van de leningstermijnen. Daarbij komt nog de toemermende aanwezigheid van een clientèle met een hoge koopkracht en vaak van buitenlandse oorsprong [Hermia, 2015; Van Hamme *et al.*, 2016], die concurreert met de andere gezinnen bij de aankoop en huur van woningen.

44. Een andere factor die de prijzen de hoogte injaagt, is de overdracht van een deel van de investeringen in roerende goederen (aandelen, obligaties, beleggingsfondsen) naar residentieel vastgoed, of dat nu is als reactie op de onzekerheid over het latere pensioen, de verminderde aantrekkingskracht van het banksparen of het gebrek aan rendabele en veilige beleggingsopties op de markt (ten gevolge van de financiële crisis van 2008).



Figuur 5. Evolutie van de ratio mediane prijs van koopappartementen/mediaan inkomen per aangifte (basis 1975 = 100). Bron: ADS

45. Daarbij komt nog de tot nu toe weinig bestudeerde speculatie met bebouwbare gronden die niet op de markt worden gebracht, maar ook, tot op zekere hoogte, de gevolgen van de stijging van de bouwkosten⁴.

46. De koopmarkt is niet de enige markt waar de prijzen significant gestegen zijn. Een vergelijkbaar fenomeen kan worden vastgesteld op de huurmarkt: de gemiddelde huurprijs is met gemiddeld 2,7 % per jaar gestegen tussen 1995 en 2013 [Deny, 2003; De Keersmaecker, 2014], wat hoger is dan de gemiddelde jaarlijkse stijging van de gezondheidsindex (1,9 %) en dus van de bij wet bepaalde indexering.

2.1.2. Een almaar minder betaalbaar woningenpark

47. Een van de grote gevolgen van de stijging van de vastgoedprijzen is dat de personen die zich onderaan de sociale ladder bevinden en over minder financiële armslag beschikken, uit een kleiner woningenpark kunnen kiezen: in de veronderstelling dat maximum 25 % van het inkomen kan worden besteed aan de huur, is slechts 1 % van het woningenpark betaalbaar voor 40 % van de gezinnen met de laagste inkomens (eerste vier inkomensdecielen). In 2004 was nog 10 % en in 1997 was nog 28 % van het woningenpark betaalbaar voor dat deel van de bevolking [De Keersmaecker & De Coninck, 2005; De Keersmaecker, 2014].

48. Daaruit volgt dat gezinnen een grotere financiële inspanning moeten leveren voor hun huisvesting, zodat de gezinnen met een inkomen van minder dan 1.500 euro er gemiddeld 60 % aan besteden, terwijl de gezinnen die over meer dan 3.000 euro beschikken, er gemiddeld slechts 25 % aan besteden [De Keersmaecker, 2014]. Die financiële inspanning, die sterk verschilt volgens de sociale klasse, neemt al jaren voortdurend toe en wordt geleverd ten koste van andere uitgaven (voeding, gezondheidszorg, onderwijs, ontspanning).

49. Die evoluties onderstrepen de risico's die vooral gepaard gaan met een groot aanbodtekort in het segment van de huurwoningen tegen lage prijzen [Bauwelinx *et al.*, 2014], of dat nu het gevolg is van het ontbreken van een omkadering van de huurprijzen op de privémarkt

[Bernard, 2014] of van een onvoldoende aantal sociale woningen⁵. De forse stijging van de vastgoedprijzen heeft niet alleen gevolgen voor de gezinnen met de laagste inkomens. Ook de gezinnen uit de middenklasse beschikken over een almaar kleinere keuze uit betaalbare woningen. Die gezinnen zijn strikt gezien niet slecht gehuisvest, maar ervaren steeds meer problemen om hun woning aan te passen aan hun behoeften naargelang hun gezinsomstandigheden. Die problemen van de middenklasse zijn trouwens waarschijnlijk een doorslaggevende factor geweest voor de nieuwe plaats die huisvesting in het politiek discours en actieveld inneemt.

2.2. Hoe zich aan te passen aan een onaangepast aanbod?

50. Na deze synthetische analyse van de situatie is men niet geneigd te spreken van een algemene huisvestingscrisis in Brussel, maar vooral van een "tekort aan betaalbare woningen" [Romainville, 2015]. De huidige malaise is immers het gevolg van een dubbel tekort: een tekort aan geproduceerde woningen, maar vooral een tekort aan betaalbare woningen.

51. Er rijst dan een vraag: aangezien de problemen om een woning te vinden, vooral in het goedkoopste segment, niet geleid hebben tot een significante productie van nieuwe woningen, hoe heeft die specifieke vraag zich dan aangepast aan het traag toenemende aantal betaalbare woningen?

52. Meerdere mechanismen hebben daarin een rol gespeeld. We zullen ze hieronder toelichten: de toename van de vraag naar woningen van de overheid, de latere leeftijd waarop men de ouderlijke woning verlaat en het blijven wonen in dezelfde woning ondanks gezinsuitbreiding, het bewonen van een kleinere en/of minder comfortabele woning, toegevingen op het gebied van lokalisatie.

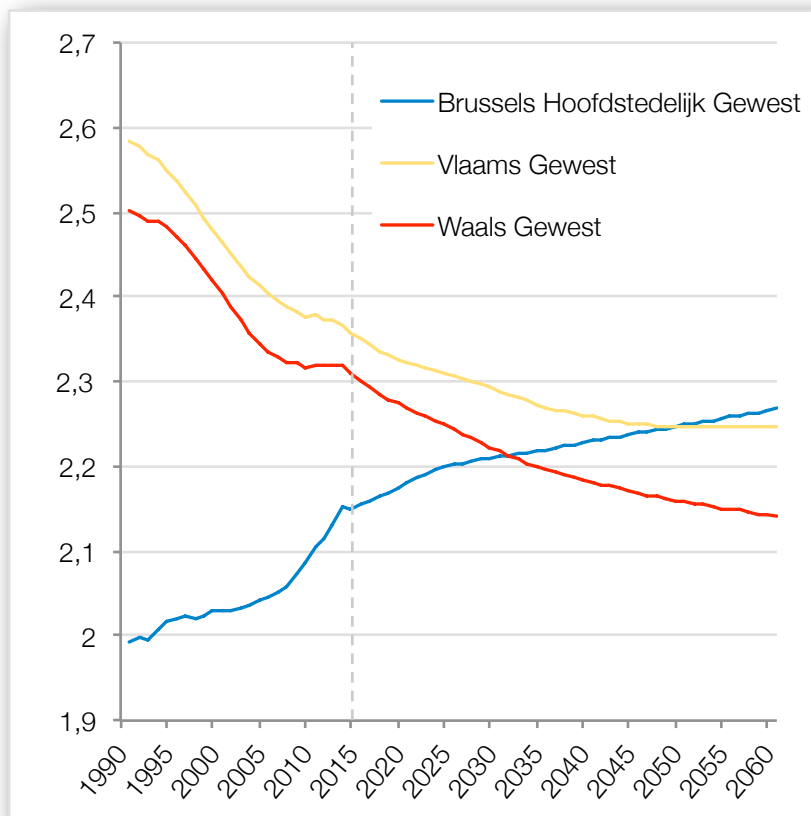
2.2.1. Heroriëntering van de vraag naar het sociaal aanbod

53. Ook al is het een algemeen bekende realiteit, toch moeten we er hier aan herinneren dat de lijsten van kandidaten voor een sociale woning, of die nu beheerd wordt door een openbare vastgoedmaat-

⁴ De index van de bouwrijzen ABEX is gestegen met 48 % tussen 2000 en 2015, terwijl de index van de consumptieprijzen slechts met 33 % is gestegen in dezelfde periode.

⁵ Er zijn ook indicaties dat steeds meer eigenaars het moeilijk hebben om hun hypotheek krediet terug te betalen [Duvivier, 2016].

schappij (OVM) of een sociaal verhuurkantoor (SVK), van jaar tot jaar langer worden [Englert *et al.*, 2015], ondanks de (vrij kleine) toename van het aantal sociale woningen. Begin 2015 stonden er evenveel gezinnen op de wachtlijst (rekening houdend met de schrappingen) als er door de OVM's beheerde sociale woningen waren, namelijk ongeveer 40.000 eenheden. De wachttijden bereiken nu tot tien jaar voor bijvoorbeeld de grote gezinnen. Wat de SVK's betreft, stijgen het aantal kandidaat-huurders en de wachttijden eveneens van jaar tot jaar, terwijl het aantal verhuurde woningen toeneemt en voortaan meer dan 4.000 eenheden bedraagt.



Figuur 6. Evolutie van de gemiddelde grootte van de privégezinnen (1991-2014: waarnemingen ADS en berekeningen FPB; 2015-2061: vooruitzichten FBB en ADS)

54. Die forse vraag vloeit natuurlijk voort uit de toenemende problemen om toegang te krijgen tot de andere segmenten van de markt en wordt eveneens aangezwengeld door de trendmatige afname van het aantal woningen op overschot of "feitelijke sociale" woningen (bescheiden privéwoningen, die vaak verouderd zijn en tegen een betaalbare prijs verhuurd worden) ten gevolge van de herwaardering van het vastgoedpark in de centrumwijken waar een gentrificatieproces aan de gang is.

2.2.2. Vertraging van decohabitatie

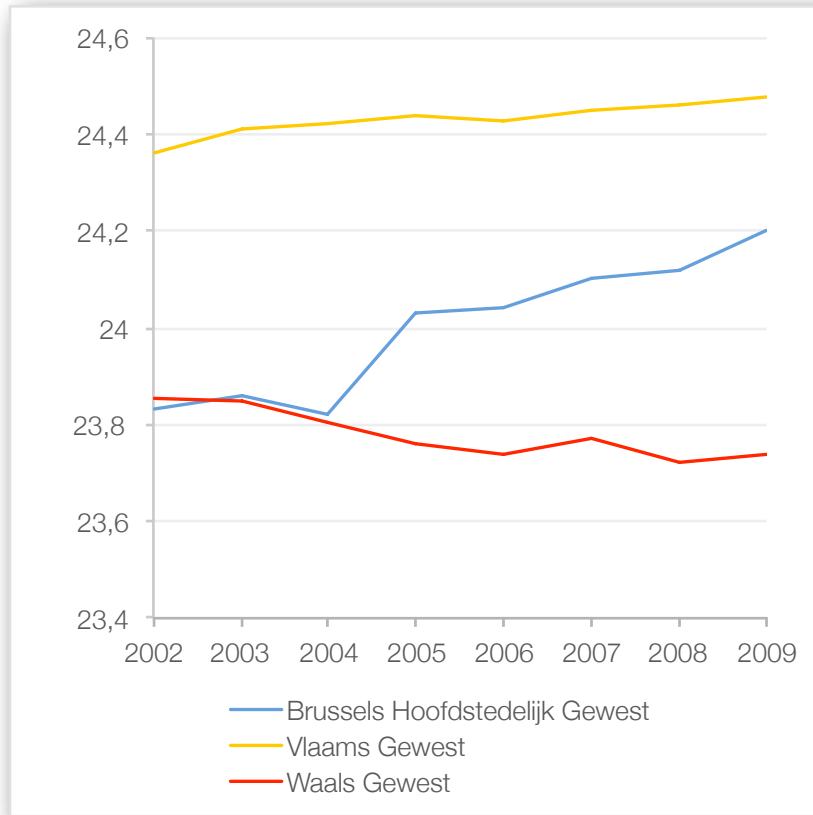
55. Een van de kenmerken van de demografische evolutie van Brussel is de toename van de gemiddelde gezinsgrootte. Ondanks het fenomeen van de uiteenvallende gezinnen en het grote aantal kleine gezinnen, is de gemiddelde gezinsgrootte op twintig jaar tijd gestegen van 2 naar 2,15 personen. Dat gaat in tegen de algemene trend in de overige Belgische gewesten, maar ook in andere Europese steden.

56. Die evolutie kan niet enkel verklaard worden door de hogere vruchtbaarheid van de gezinnen met migratieroots. Er moeten andere factoren in overweging worden genomen.

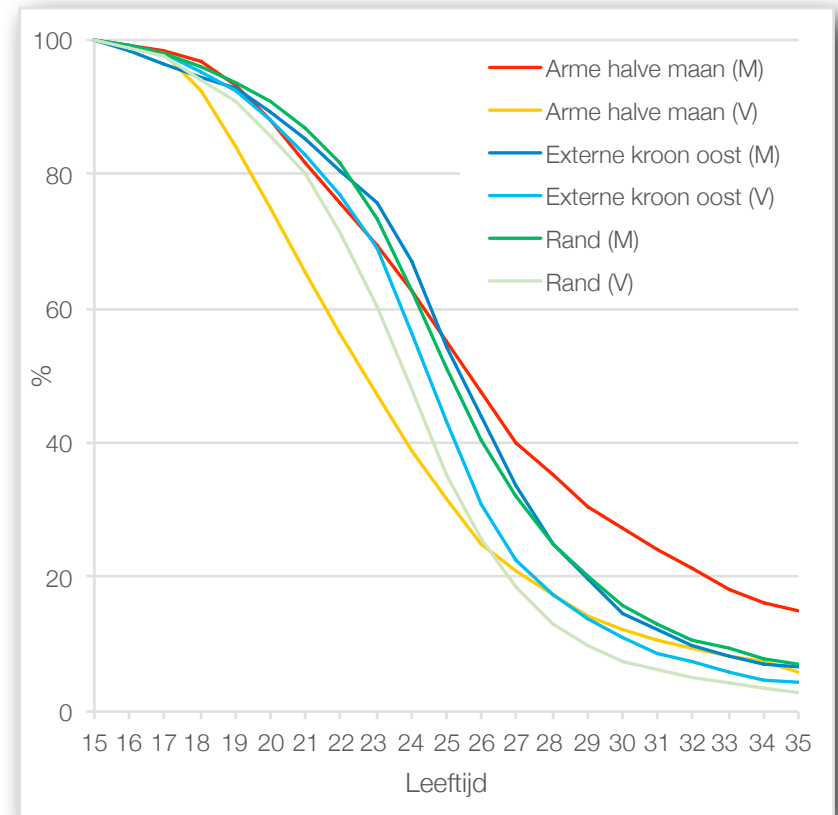
57. Een plausible hypothese is dat het tekort aan betaalbare woningen de gezinsvorming in Brussel dermate vertraagt dat de verschillende generaties langer onder hetzelfde dak blijven wonen, en dat de gezinsgrootte toeneemt wegens de hogere leeftijd waarop de kinderen het ouderlijk huis verlaten (decohabitatie) en wegens de toename van het aantal jongvolwassenen die terug in de ouderlijke woning gaan wonen.

58. Dat wordt trouwens bevestigd door de analyse van de verhuizingen tussen 2002 en 2010. Figuur 7 toont de evolutie van de gemiddelde leeftijd waarop jongeren het ouderlijk huis verlaten sinds 2002. De zeer grote verschillen tussen Brussel en Wallonië zijn frappant, net als de veel snellere stijging in Brussel dan in Vlaanderen.

59. We preciseren nog dat de decohabitatie op latere leeftijd verschilt volgens de plaats en de sociale klasse. De trend bij jonge mannen van bijvoorbeeld begin dertig jaar om in het ouderlijk huis te blijven wonen is twee keer sterker in de "arme halve maan" (achtergestelde wijken in de eerste kroon ten noorden en westen van het stadscentrum) dan in de welgestelde rand, terwijl het aandeel van de gediplomeerden hoger onderwijs er bijna twee keer lager is (figuur 8).



Figuur 7. Gemiddelde leeftijd* waarop jongeren de ouderlijke woning verlaten in de drie Gewesten. Bron: ADS, berekeningen Interface Demography (VUB). *Gemiddelde leeftijd van de personen die het ouderlijk huis voor de eerste keer hebben verlaten in hetzelfde kalenderjaar (tussen 2002 en 2009) om elders zelfstandig te gaan wonen voor alle personen die in 2001 nog bij hun ouders woonden.



Figuur 8. Aandeel jongeren die nog in het ouderlijk huis wonen, volgens leeftijd, geslacht en geografisch gebied (2001) (in %) – Methode : conjuncturele indicator die voor een jongere die op 15-jarige leeftijd in het ouderlijk huis woont, de kans berekent om te decohabiteren op elk van de latere leeftijden, volgens de kansen die voor die leeftijden werden berekend in 2001. Bron: ADS, berekeningen IGEAT (ULB)

60. In het algemeen kan men dus stellen dat de jonge Brusselaars het ouderlijk huis almaar later verlaten en dat die trend er sterker is dan in de overige Gewesten. Op basis van die analyse kan er weliswaar geen enkel causaal verband met de woonsituatie in Brussel met zekerheid worden gelegd, maar al die vaststellingen stroken volledig met de inschakelingsproblemen van de jonge Brusselaars op de huisvestingsmarkt. Er bestaat bijgevolg een aanzienlijke latente vraag naar kleine woningen die betaalbaar zijn voor jongvolwassenen, die des te groter is, aangezien die personen vandaag geneigd zijn om langer in de stad te blijven dan vroeger [Hermia, 2014; Van Criekingen, 2008].

61. We preciseren nog dat de recente daling (althans tussen 2012 en 2015) van het aantal gezinnen bestaande uit alleenstaanden en de toename van het aantal gezinnen die uit verschillende gezinskernen of volwassenen bestaan, waarbij ook het samenhuizen⁶ en het samenhuizen wordt gerekend, ook bijdragen tot een toename van de gemiddelde gezinsgrootte. Die trends (nl. samenhuizen en samenhuizen) zijn trouwens kenmerkend voor de problemen die bepaalde personen ervaren om alleen of in gezinsverband de huisvestingskosten te betalen. Als bepaalde huisvestingskosten (huur, verwarming) worden gedeeld, dalen immers eenieders lasten. Die manier van wonen, die zeer gebruikelijk is bij studenten, vindt vandaag ingang bij een groter publiek.

2.2.3. Een ander gebruik van het aantal bestaande woningen dat tot een toename van de overbewoning leidt

62. Naast de decohabitatie op latere leeftijd, verklaren andere mechanismen het intensiever gebruik van het bestaande woningenbestand. Het aantal bejaarden die in rustoorden verblijven, neemt bijvoorbeeld toe. Die evolutie kan leiden tot een verdichting van de woninggebruik, daar onderbewoning het meest voorkomt bij bejaarden die in hun woning blijven wonen. Dat is zo, ongeacht het soort wijken, al is het percentage bejaarden die hun woning ondergebruiken, veel groter in de welgestelde wijken [Surkyn *et al.*, 2007].

63. De verdichting van het wonen komt evenwel het meest voor bij de bevolkingsgroepen met lage inkomens. Een vijftiental jaar geleden was

dat al het geval. Het is echter zeer waarschijnlijk dat die trend zich doorzet. De gezinnen met lage inkomens zijn de afgelopen jaren het sterkst toegenomen, terwijl het tempo waarin nieuwe sociale woningen worden gebouwd, zeer laag is gebleven en bijna alle woningen die sinds de jaren 2000 op de vrije markt werden gebouwd, voor hen onbetaalbaar zijn.

64. Hierboven werd al vermeld dat jongvolwassenen langer in het ouderlijk huis blijven wonen, ook degenen die niet meer studeren. Verschillende andere mechanismen dragen evenwel bij tot een uitbreiding van de overbewoning:

- De financieel gedwongen keuze, op het moment dat het gezin zich ergens vestigt, voor een woning die niet aangepast is aan de gezinsgrootte.
- Het feit dat men achteraf de omvang van de woning niet kan aanpassen aan de behoeften die gepaard gaan met gezinuitbreiding.
- De noodzaak voor een deel van de gezinnen met een laag of middelgroot inkomen die hun eigen woning trachten te verwerven, om hun woning op te delen en een deel ervan tijdelijk te verhuren om hun leningen te kunnen terugbetalen of de inkomsten te verhogen. Het aandeel woningen waarvan een deel door de inwonende verhuurder wordt verhuurd, is aldus veel hoger in de arme halve maan dan in de rest van het Gewest.
- De concentratie van recent aangekomen buitenlandse bevolkingsgroepen in overdreven opgedeelde woningen.

65. Verschillende van die mechanismen hebben niet alleen te maken met het inkomen, maar komen ook vaker voor bij gezinnen met kinderen. Het zijn dus de kinderen en de adolescenten die in Brussel het meest getroffen worden door de overbewoning van woningen. De kinderen van welgestelde gezinnen, die daar weinig mee geconfronteerd worden, wonen vaker in de rand buiten het Gewest. De personen die de leeftijd hebben om ouders te zijn, worden daar eveneens vaak mee

⁶ Het Observatorium van de Huurprijzen (2013) preciseert dat samenhuizen in opmars is (9 % van de huurwoningen wordt bewoond door samenhuurders tegenover 5 % in 2012), in de eerste plaats om budgettaire redenen (35 % van de antwoorden).

geconfronteerd, maar in mindere mate, al was het maar omdat slechts een deel van hen daadwerkelijk ouders is. Op die leeftijd lopen vrouwen gemiddeld een groter risico dan mannen, in zoverre ze de overgrote meerderheid van de eenoudergezinnen vormen, waar het inkomen meestal erg laag is. Meer dan een derde van degenen die in een eenoudergezin leven en bijna de helft wanneer de ouder laaggeschoold is, wordt geconfronteerd met overbewoning.

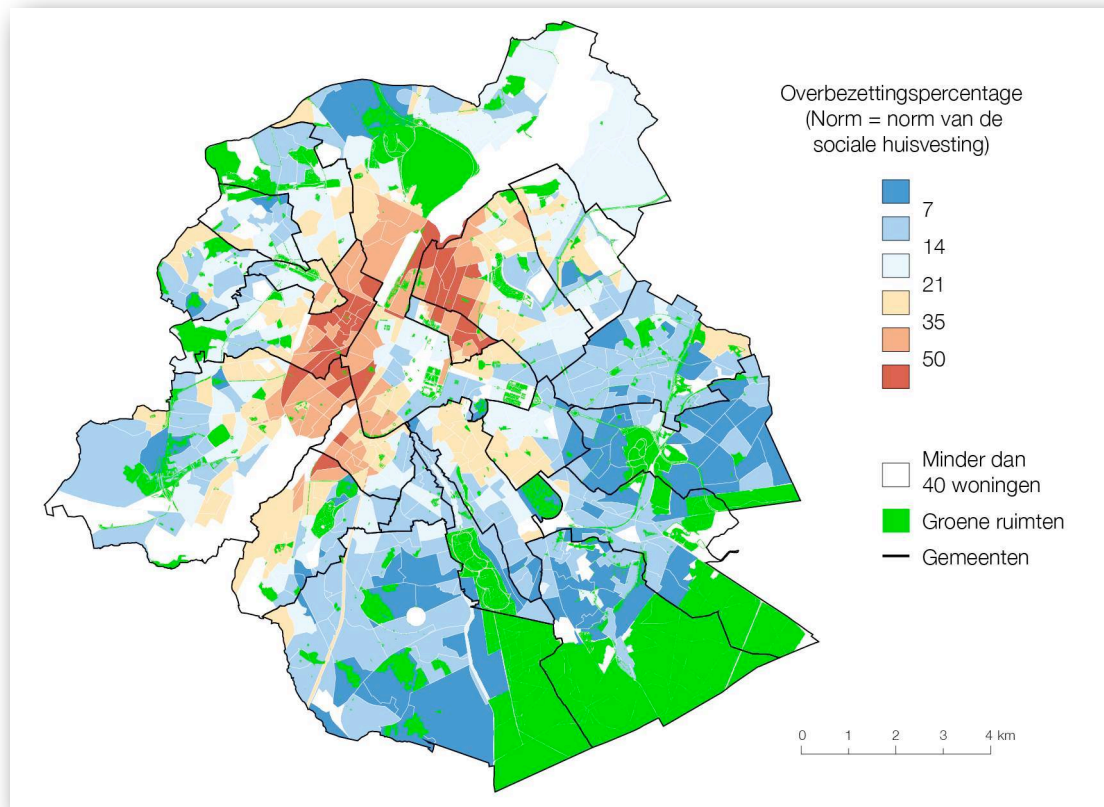
Een aantal bestaande woningen die nog grotendeels onderbenut zijn?

66. Bejaarden en volwassenen die niet langer de leeftijd hebben om inwonende kinderen te hebben, lopen een veel kleiner risico op overbewoning. Integendeel, de gevallen van onderbewoning zijn er frequent. Die trend wordt hoofdzakelijk verklaard door het feit dat, nadat de kinderen het huis hebben verlaten, de ouders blijven wonen in een woning die aangepast is aan de vorige gezinsgrootte: die situatie doet zich, zoals te verwachten valt, vaker voor bij eigenaars en bij gezinnen met een hoog inkomen die in het algemeen grotere woningen kunnen betalen dan die welke noodzakelijk worden geacht volgens de (comfortabele) normen van de sociale huisvesting.

67. De trends van een intensiever gebruik van het bestaande woningenpark komen dus enkel in een deel van het woningenpark tot uiting en er zijn zowel veel situaties van overbewoning als van onderbewoning. Terwijl in 2001 10 % van de gezinnen en 20 % van de bevolking te klein woonde, zijn ook zeer veel woningen onderbewoond (volgens de bezettingsnormen van de sociale huisvesting): 63 % van de woningen met 2 kamers, 74 % van de woningen met 3 kamers, 83 % van de woningen met 4 kamers en 89 % van de woningen met 5 kamers of meer!

68. Het grootste aantal overbewoonde woningen ligt in de arme halve maan (figuur 9), waar de inkomens gemiddeld laag zijn, veel gezinnen met kinderen wonen en de bejaarden ondervertegenwoordigd zijn.

69. Achter de hoge percentages onderbewoning die in bepaalde wijken worden waargenomen, gaat een niet te verwaarlozen theoretisch potentieel van residentiële verdichting schuil. Als het bestaande woningenpark zou worden toegewezen volgens de behoeften (de gezinsgrootte), zou het mogelijk zijn om alle Brusselse gezinnen te huisvesten volgens de normen van de sociale huisvesting. Dat blijft natuurlijk een theoretische berekening, maar het onderstreept een inherent probleem aan de huidige structuur van de markt, waar te weinig huurwoningen worden aangeboden en er een grote asymmetrie bestaat in het verhuispercentage. Dat percentages is hoger bij de gezinnen die in een overbewoonde woning wonen dan bij de gezinnen die in een onderbewoonde woning wonen, behalve ten dele in de sector van de sociale huisvesting. De residentiële inertie leidt er bijgevolg toe dat de onder-

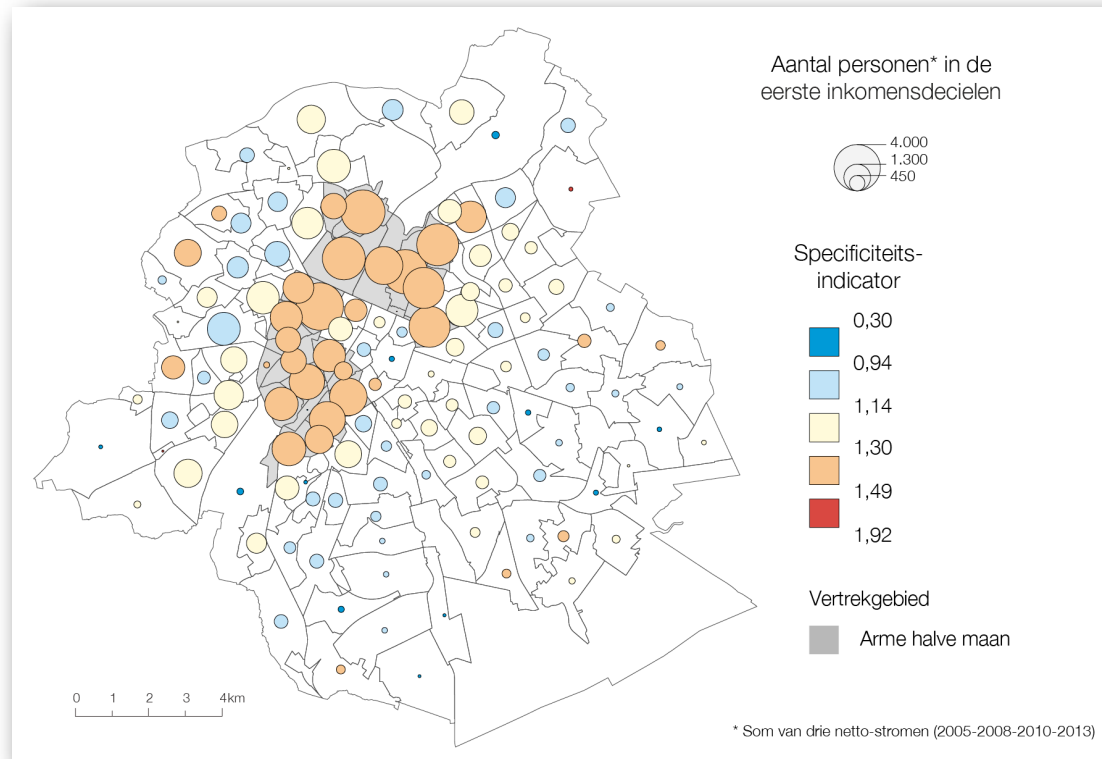


Figuur 9. Percentage van de bevolking dat in een overbezette woning woont (2001). Bron: ADS

bewoning blijft bestaan en versterkt daarentegen de overbewoning. Die inertie is in het algemeen zeer sterk bij de woningen die door de eigenaar worden bewoond, en zwakker bij de woningen die gehuurd worden op de privémarkt, waar de mobiliteit veel groter is.

Figuur 10. Bestemmingswijken van de verhuizingen binnen Brussel vanuit de "arme halve maan" tussen 2005 en 2013 (eerste 3 inkomensdecielen). Bron: K SZ, berekeningen IGEAT (ULB).

70. De meeneembaarheid van de registratierechten, zoals die in Vlaanderen bestaat, zou in ieder geval een mogelijkheid zijn om het wisselen van eigendom te bevorderen en aldus de koopmarkt in staat te stellen om sneller te reageren. Nieuwe vormen van samenwonen tussen bejaarden en jongvolwassenen zouden eveneens aangemoedigd kunnen worden. Het zou misschien ook nuttig zijn om (bijvoorbeeld in de sociale huisvesting) modulaire woningen te overwegen met een vaste woonkern, die uit gemeenschappelijke zalen en collectieve



huishoudelijke voorzieningen bestaat, waaraan kamers zouden kunnen worden toegevoegd volgens de variabele behoeften van het gezin.

2.2.4. Een herconfiguratie van de residentiële geografie

Een herverdeling van het sociale gebruik van het Brussels woningenpark

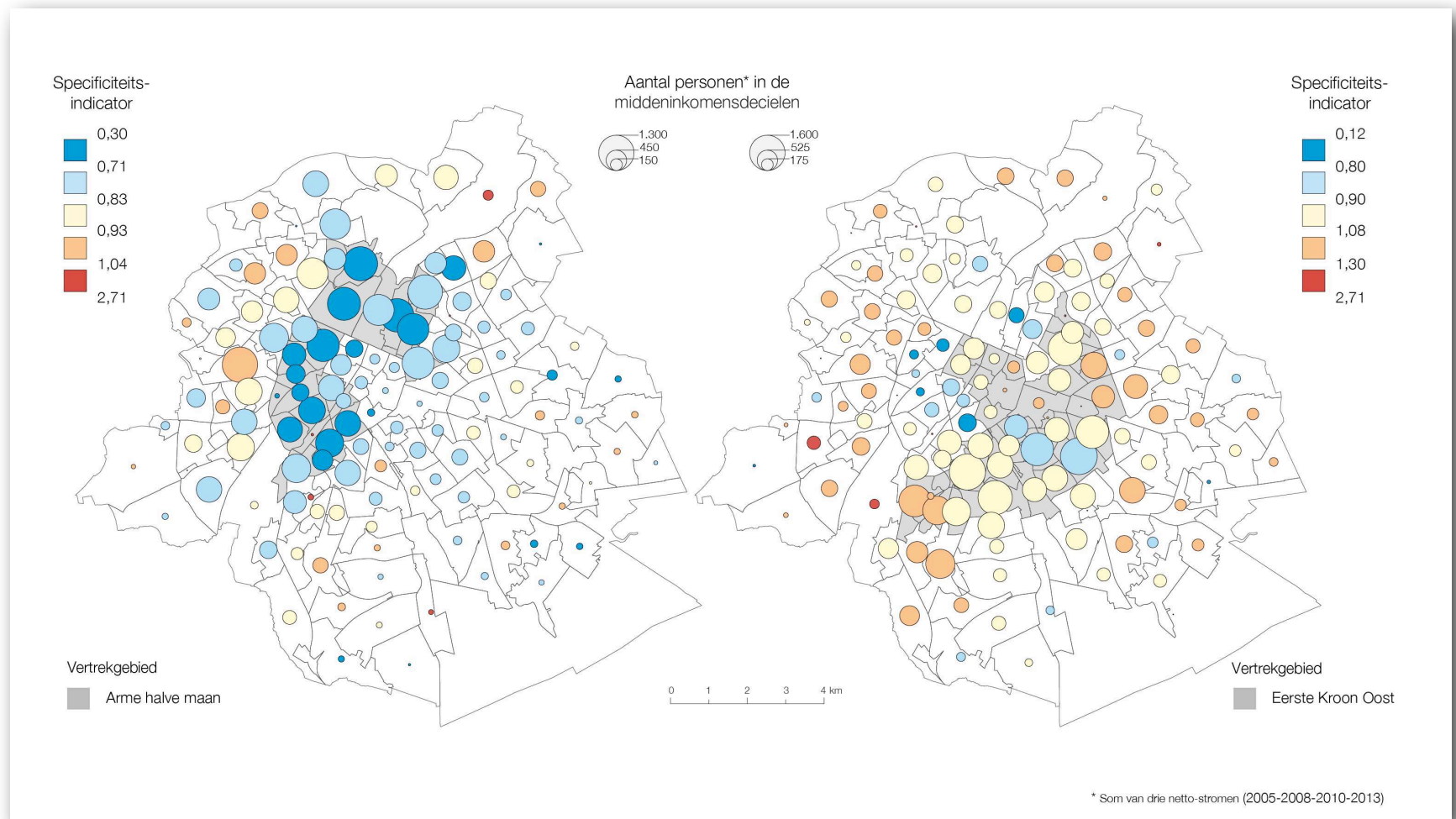
71. De spanningen ten gevolge van het verschil tussen, enerzijds, de groeiende vraag naar goedkope woningen en, anderzijds, de relatieve stagnatie van het overeenkomstige aanbod leiden niet enkel tot een intensiever gebruik van de woningen. Ze dragen ook bij tot een herconfiguratie van de woontrajecten en tot een nieuwe plaats van de verschillende wijken in de stedelijke sociale ruimte. Die herconfiguratie kan in grote lijnen als volgt worden geschematiseerd:

72. De toenemende onbetaalbaarheid van een groot deel van de wijken van de tweede kroon van het zuidoosten wordt bevestigd. De flatgebouwprojecten van het topgamma, die enkel voor de zeer rijke gezinnen bestemd zijn, nemen sinds een tiental jaar almaar meer plaats in het overigens bescheiden aanbod aan nieuwe woningen. Een toenemend deel van de vraag van de middenklasse verlegt zich hierdoor naar het oostelijk deel van het centrum en leidt daar tot prijsstijgingen.

73. De vraag van de middenklasse die het vrij moeilijk heeft, bijvoorbeeld van jonge gediplomeerden in de periode voordat ze een stabiele betrekking hebben gevonden, was aanvankelijk toegespitst op de hele oostelijke eerste kroon, maar begint zich meer en meer te verleggen naar de enkele wijken die het meest betaalbaar zijn gebleven. Tegelijk met de afname van de inschakelingsmogelijkheden in het oostelijk centrum, verplaatst die vraag zich ook geleidelijk naar het westen in de richting van de arme halve maan, vooral naar de rand ervan, in het kader van onder meer het beleid voor sociale mix en stadsvernieuwing. De privéontwikkelaars worden bijgestaan door de overheid en spelen een actieve rol in de omvorming van het oostelijk deel van het stadscentrum. Dat laatste blijft echter heterogeen op sociaal vlak, ondanks een woningmarkt die selectiever is geworden. In dat gebied blijft zich bijvoorbeeld, hoewel in mindere mate, een deel van de nieuwe externe migranten uit de arme landen vestigen. Er moet in dat verband benadrukt dat de huurinkomsten die worden verkregen uit het opdelen

van een gebouw in kleine woningen die bewoond worden door kansarme jongvolwassenen, of in zeer kleine woningen die overbewoond worden door recente migranten, kunnen concurreren met de huurinkomsten wanneer het pand wordt bewoond door een gezin met een middelgroot of zelfs groot inkomen. Die verschillende huursegmenten kunnen dus naast elkaar bestaan in de oostelijke eerste kroon en in de gegentrificeerde wijken.

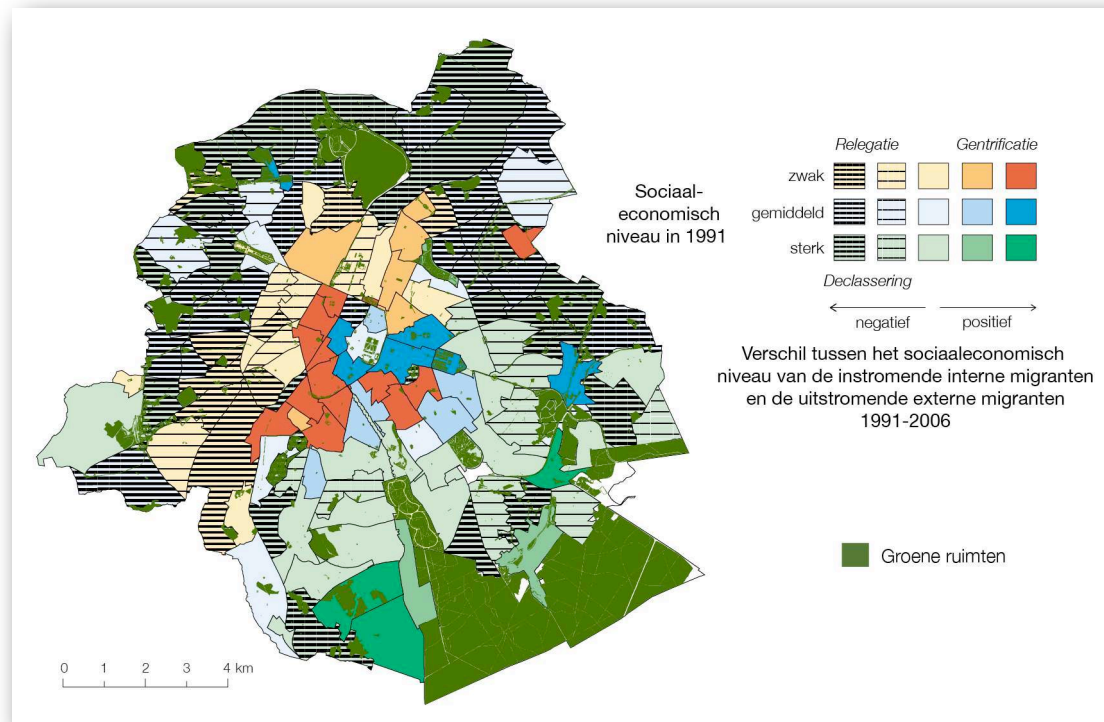
74. De arme halve maan is onderhevig aan veel spanningen. Er blijven veel gezinnen wonen die wegens hun laag inkomen geen andere keuze hebben en die hun mogelijkheden om naar andere soorten wijken te verhuizen zien slinken of die plaats moeten ruimen wegens de gentrificatie. De arme halve maan blijft, nog meer dan het oostelijk stadscentrum, de plaats waar externe migranten vanuit arme landen zich in het begin vestigen. Dat gebied heeft een grotere natuurlijke groei dan het



Figuur 11. Bestemmingswijken van de verhuizingen binnen Brussel vanuit de "arme halve maan" (links) en van de eerste kroon oost (rechts), tussen 2005 en 2013 (4^e, 5^e, 6^e en 7^e inkomensdeciel). Bron: KSZ, berekeningen IGEAT (ULB).

gemiddelde en wordt, vooral dan de oostelijke rand, een alternatief voor gezinnen van de middenklasse die elders geen aanbod vinden dat ze met hun inkomen kunnen betalen. Sommige gezinnen vinden een onderkomen in de nieuwe woningen voor de middeninkomens die geproduceerd worden dankzij het overheidsbeleid met het oog op sociale mix, maar andere gezinnen vinden een woning in het bestaande woningenpark door gebruik te maken van de renovatiepremies. Het aandeel van het particuliere huursegment dat de rol van feitelijke sociale woning kan spelen, neemt dus af, maar die rol wordt niet overgenomen door de sociale huisvesting. Dat leidt in een context van een groeiende bevolking onvermijdelijk tot toenemende overbewoning van het bestaande woningenpark, waarvan de kwaliteit al vaak te wensen overlaat. Bij gebrek aan solvabele cliënten zijn de vastgoedontwikkelaars

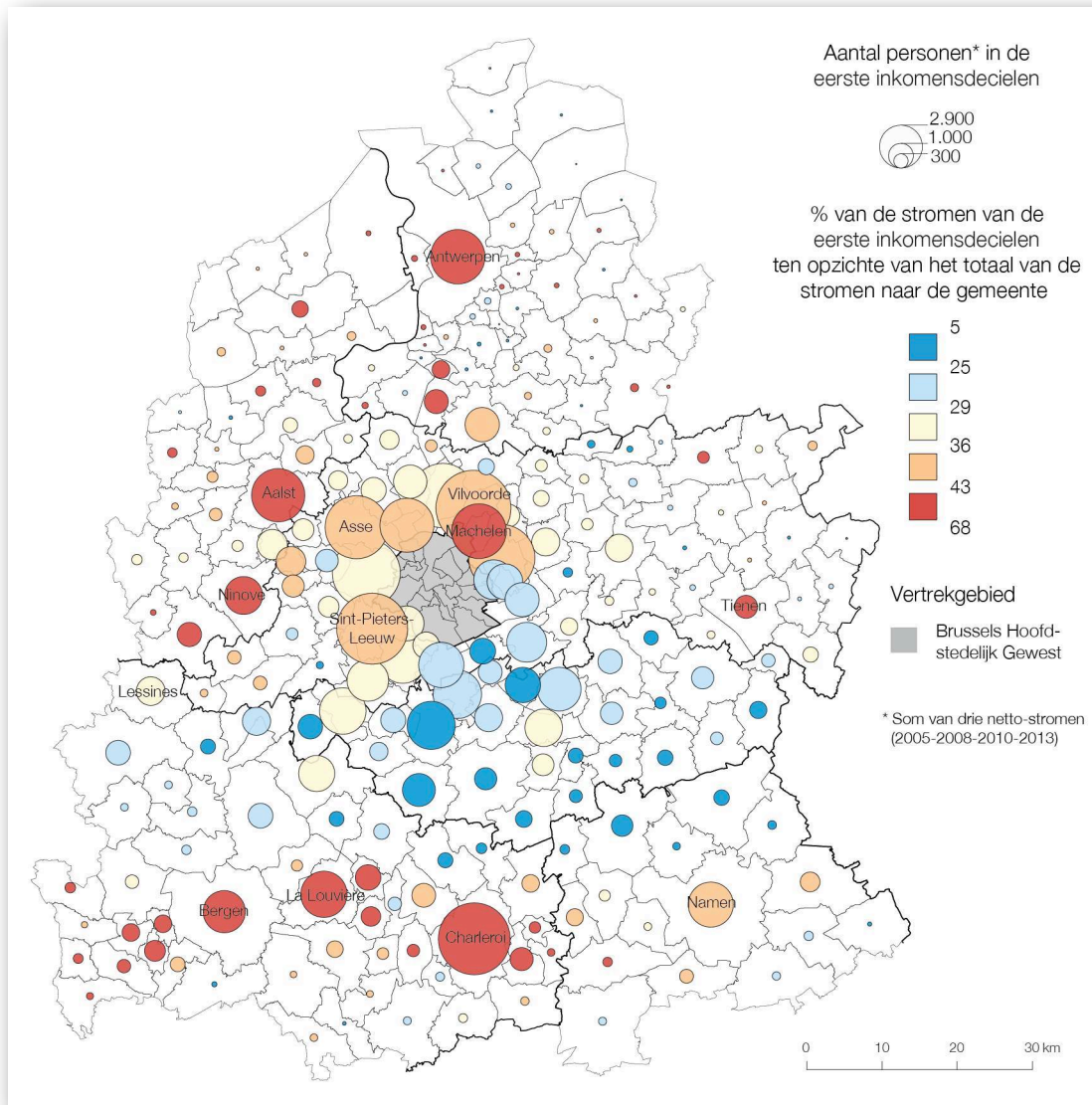
Figuur 12. Sociaaleconomische mutaties van de wijken onder invloed van de interne migraties (1991-2006). Bron: Gegevens DESTINY, berekeningen DEMO (UCL).



niet geneigd om te investeren en de onvervulde behoeften leiden niet tot een nieuw aanbod op de privémarkt.

75. Behalve de hoogste inkomensdecielen, verhuizen de gezinnen die de arme halve maan inruilen voor andere Brusselse wijken, bijna uitsluitend naar het westen van het Gewest. Dat is het geval voor de middenklasse, ook degenen die zijn opgeklimmen op de sociale ladder toen ze nog in de arme halve maan woonden. Er wordt eveneens een deconcentratie naar het westen vastgesteld bij de gezinnen die een laag inkomen hebben, met een voorkeur (maar niet uitsluitend) voor de nabijgelegen rand van de arme halve maan of voor de sociale woonwijken die meer in de rand liggen (figuur 10). De residentiële bewegingen van de gezinnen met een laag inkomen blijven evenwel voor een groot deel beperkt tot de arme halve maan zelf.

76. De wijken in het westen en het noordoosten van het Gewest hadden lange tijd minder te maken met de bewegingen op de woonmarkt van het oosten van de stad, maar krijgen nu een residentiële instroom vanuit het hele Gewest, die duidelijk verder reikt dan enkel het gewestelijke kwadrant. In dat opzicht is de vergelijking tussen de bewegingen van de gezinnen met een middelgroot inkomen die de arme halve maan verlaten en de gezinnen die het oostelijk stadscentrum verlaten, veelzeggend (figuur 11). Eerstgenoemde gezinnen verhuizen naar het westen (trouwens ook buiten het Gewest) en zeer weinig naar het oosten. Ze blijven dus in het westelijk kwadrant. Laatstgenoemde gezinnen vestigen zich daarentegen zowel in het oosten van hun eigen kwadrant, maar ook in het westen verder dan de arme halve maan. Die significante asymmetrie wijst op de toenemende sluiting van de oostelijke huisvestingsmarkt voor gezinnen met een laag of middelgroot inkomen, die via de residentiële mobiliteit leidt tot een verscherping van de dualisering tussen het westen en het oosten van de stad en zelfs verder dan de centrumgebieden. Terwijl het sociaaleconomisch niveau in het zuidoosten van de tweede kroon nog stijgt, daalt het daarentegen in het westen (te meer daar de randverstedelijking er wordt voortgezet). In het algemeen bevestigt en versterkt de verschuiving van de sociale ongelijkheden in de stad de grote territoriale verschillen van het verleden. Die trends, met inbegrip van de gentrificatie en verburgerlijking van het oostelijk stadscentrum, sluiten aan bij de sociaaleconomische verschuivingen ten gevolge van de interne migratiebewegingen die al sinds de jaren 1990 worden vastgesteld (figuur 12).



Figuur 13. Bestemmingen van de interne migratiebewegingen buiten het Brussels Gewest. Stroom van de migranten van de eerste drie inkomensdecilien. Bron: KSZ, berekeningen IGEAT (ULB)

De residentiële migratiebewegingen buiten Brussel: een zeer gedeeltelijk antwoord op de verzadiging van de Brusselse huisvestingsmarkt

77. Zoals reeds vermeld, registreert Brussel een groot migratieoverschot wegens de instroom van talrijke migranten vanuit het buitenland. Wat de interne migratiebewegingen binnen België betreft, is het verlies aan inwoners vrij constant op lange termijn (figuur 1). Die uitstromende interne migratiebewegingen worden, zoals verwacht, gedomineerd door de randverstedelijking van gezinnen met een middelgroot of groot inkomen. Dat type bewegingen neemt evenwel niet af.

78. Verschillende elementen suggereren dat een deel van die migratie overeenkomt met de zoektocht naar betaalbare woningen voor gezinnen met een laag inkomen.

79. Het gemiddeld sociaaleconomisch profiel van de uitstromende migratie uit het Brussels Gewest is immers in het algemeen gewijzigd sinds de jaren 1990 in vergelijking met het profiel van de instromende interne migratie.

80. Voorts blijkt uit de geografische ligging van de plaatsen waarnaar de uitstromende migranten met een laag sociaaleconomisch niveau verhuizen, dat het gaat om plaatsen waar de woningen betaalbaarder blijven (figuur 13). Een deel van de migranten verhuist aldus heel wat verder dan de Brusselse grote rand, met name naar de arme gemeenten van het voormalige Waalse industriebekken of naar gemeenten waar de lokale industrieën zijn vervallen en nog oude arbeiderswoningen bestaan (textiel in Ronse of in de Dendervallei, steengroeven in Lessen...). Het grootste deel van de uitstromende migranten vestigt zich echter in het nabijgelegen Brabant, in de gemeenten die in het verlengde van de Brusselse industrievalei liggen, zoals Sint Pieters-Leeuw en Drogenbos stroomopwaarts of Vilvoorde stroomafwaarts. Dat wordt waarschijnlijk ten dele verklaard door de oude arbeiderswoningen die daar nog bestaan. Elders zijn het wellicht bijzondere kenmerken op grotere schaal die - middels hun lage prijs - de aantrekkelijkheid verklaren voor gezinnen met een laag inkomen, zoals de kleine omvang van de woning, de lage kwaliteit ervan of die van de onmiddellijke leefomgeving of de afgelegen ligging ten opzichte van verbindingswegen, winkels en diensten. In die gebieden, die minder goed gestructureerd zijn

door het grondbeleid dan de grote stedelijke centra, kunnen de huisvestingskosten immers zeer sterk verschillen van locatie tot locatie.

81. Die migratiebewegingen weg van het Brussels grondgebied zijn echter geen afdoend kwantitatief antwoord op de toenemende problemen om een woning te vinden op de Brusselse huisvestingsmarkt. Enerzijds wordt die uitstroom ten minste gedeeltelijk gecompenseerd door de instroom. Anderzijds is die uitstroom niet nieuw en werd die al

met een vergelijkbare omvang waargenomen vanaf het begin van de jaren 1990.

82. Tot slot toont het feit zelf dat de Brusselse bevolking sterk aangroeit aan dat de aanpassing van de vraag aan een traag toenemend aanbod niet hoofdzakelijk gebeurt via de residentiële migratiebewegingen weg van het Brusselse grondgebied.

2.3. Sociale en gezondheidsuitdagingen

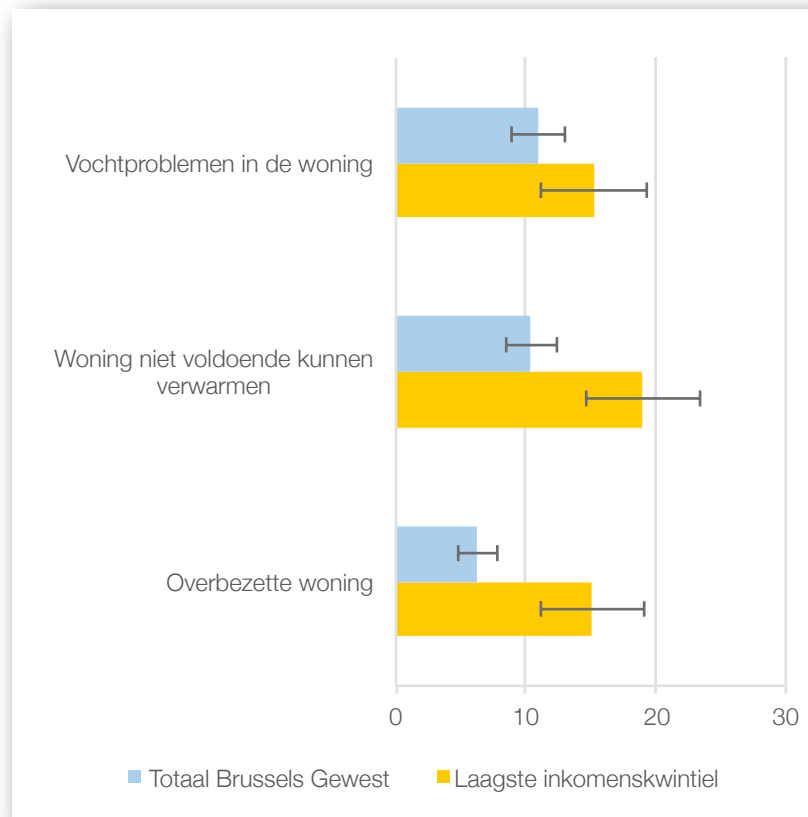
83. Een van de belangrijkste symptomen van de huisvestingscrisis is de marginalisering van een toenemend deel van de bevolking dat genoeg moet nemen met een woning die niet beantwoordt aan de persoonlijke of gezinsbehoeften. Dat gaat vrij vaak gepaard met slechte huisvestingsomstandigheden en onzekere woonstatuten.

84. Die situatie stelt de sociale uitdagingen op het vlak van huisvesting en de gevolgen ervan voor gezondheid en welzijn aan de orde, want die werden tot nog toe onvoldoende gedocumenteerd en bestudeerd in Brussel.

2.3.1. Bewoonbaarheid en gevolgen voor de gezondheid

85. Er bestaan betrouwbare gegevens die het verband tussen de huisvestingsomstandigheden (bewoningsdichtheid, kwaliteit van de binnenlucht, grootte en uitrusting van de woning, isolatie) en de gezondheidstoestand van de bewoners aantonen [Thomson *et al.*, 2002]. Slechte huisvesting is een belangrijke sociale factor die de fysieke gezondheid en het psychologisch en sociaal welzijn van de bevolking beïnvloedt. De literatuur beschrijft eveneens dat die problematiek nijpender is bij de sociaaleconomisch kwetsbaarste bevolkingsgroepen [Braubach & Fairburn, 2010].

86. Wat Brussel betreft, bepaalt artikel 4 van de nieuwe Brusselse Huisvestingscode (2013) de minimumnormen inzake veiligheid en gezondheid van een woning. Hoewel het juridisch kader normen oplegt die nageleefd moeten worden, blijkt uit het kleine aantal uitgevoerde enquêtes dat een groot deel van de Brusselse bevolking vandaag in



Figuur 14. Percentage gezinnen die problemen met het comfort en de kwaliteit van hun woning rapporteren. Bron: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, Gezondheidsenquête 2013.

een onwaardige en ongezonde woning van slechte kwaliteit woont⁷.

87. Volgens het onderzoek in het kader van het Observatorium van de Huurprijzen van 2013 [De Keersmaecker, 2014] is immers 34 % van de respondenten van mening dat hun woning zich in een “zeer slechte” of “middelmattige” staat bevindt. Dat percentage bedroeg 36 % in 2008 en wijst erop dat de bewoonbaarheid in dat segment van de huisvestingsmarkt amper verbeterd is in de laatste jaren.

88. De nationale gezondheidsenquête van 2013 [Charafeddine, 2015] toont in een vergelijkend perspectief aan dat 21 % van de Brusselaars geconfronteerd wordt met comfortproblemen (overbewoning en verwarmings-, vocht- of schimmelp Problemen) in hun woning tegenover 7 % in Vlaanderen en 13 % in Wallonië. Voorts bevestigt de enquête dat gezinnen met een zwak sociaaleconomisch statuut en eenoudergezinnen vaker geconfronteerd worden met huisvestingsproblemen dan gezinnen die eigenaar van hun woning zijn of waarvan de referentiepersoon een hoog opleidingsniveau heeft.

89. Andere bronnen wijzen op de omvang van het probleem:

- Alleen al in 2013 heeft de Directie Gewestelijke Huisvestingsinspectie (DGHI) niet minder dan 577 klachten wegens ongezonde huisvesting en in 204 gevallen een verhuurverbod geregistreerd [Goblet *et al*, 2013]. Het aantal behandelde klachten is natuurlijk lager dan het reële aantal ongezonde woningen, omdat een te groot aantal huurders, die vaak economisch en psychosociaal zwak zijn, geen klacht indienen bij de DGHI uit vrees geen woning meer te hebben.
- Het aantal herhuisvestingstoelagen (voorheen VIHT) die het Gewest heeft toegekend aan financieel kwetsbare huurders die een onaangepaste woning inruilen voor een vaak duurder nieuwe woning, die echter wel beantwoordt aan de normen inzake grootte, gezondheid en veiligheid, is gestegen van 1.083 in 2008 tot 1.451 in 2013.

- De Regionale Cel voor Interventie bij Binnenluchtvervuiling (RCIB) wijst op een duidelijke stijging van het aantal klachten over gezondheidsproblemen (aandoeningen van de luchtwegen, spijsvertering, dermatologische problemen en neuropsychische stoornissen) tussen 2000 (het jaar waarin de cel werd opgericht) en 2006 [RCIB, 2007].

90. Die enkele beschikbare indicatoren en enquêtegegevens volstaan niet om de mate van ongezonde huisvesting in Brussel nauwkeurig weer te geven en nog minder om de wijken en gemeenten te vergelijken, hoewel de verschillen opvallend zijn. Ze weerspiegelen evenwel een zeer verontrustende trend van ongezonde huisvesting. Tot slot benadrukken we dat de actoren te velde erop wijzen dat de gezondheidsproblematiek nog erger wordt door de oneerlijkheid van de huisjesmelkers, die onfatsoenlijke woningen volkomen illegaal verhuren aan kwetsbare bevolkingsgroepen. Tot nu toe zijn er geen studies die het fenomeen objectiveren, maar het moet beter aangepakt worden met scherpere controles en strengere straffen.

2.3.2. Betaalbaarheid en impact op gezondheid en welzijn

91. We hebben vastgesteld dat de gezinnen door de stijging van de vastgoedprijzen een groter deel van hun gezinsbudget moet besteden aan de huur. Daardoor worden de kwaliteitsvolle woningen onbetaalbaar, a fortiori voor de meest achtergestelde bevolkingsgroepen. Daarbij komen nog de energiekosten en de eventuele andere kosten die eveneens hoog oplopen: in 2012 werd in Brussel bij de 25% armste gezinnen gemiddeld 7,8 % van het budget besteed aan verwarming, stroom en water. Hoewel er federale maatregelen bestaan die sociale tarieven aanbieden om de inflatie van de energiefacturen op te vangen, hebben de totale kosten toch een ander gevolg, namelijk een algemene daling van de koopkracht, die onder meer tot uitstel van gezondheidszorg leidt [Englert *et al.*, 2015].

92. Volgens de nationale gezondheidsenquête [Demarest, 2015] verklaart 22 % van de Brusselse gezinnen dat ze in de 12 maanden die de enquête voorafgingen, gezondheidszorg moesten uitstellen om finan-

⁷ De fotoreportage die Loïc Delvaux in 2013 maakte voor de BBRoW, geeft een beeld van de onwaardige huisvestingsomstandigheden in sommige Brusselse woningen (<http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1601>), geraadpleegd op 15 januari 2016).

ciële redenen. Dat percentage is het hoogst bij de eenoudergezinnen (36 %) en de gezinnen van het laagste inkomensquintiel (39 % tegenover 7 % in het hoogste quintiel). Slechte huisvesting en grotere blootstelling aan gezondheidsrisico's zijn dus aan elkaar gelinkt en vergroten de sociale ongelijkheden op vlak van gezondheid.

2.3.3. Van de huisvesting naar de leefomgeving, een ruimer blikveld

93. Naast de gezondheidsproblemen die rechtstreeks te maken hebben met het materiële aspect van de huisvesting, mogen we de elementen die afhangen van de lokale stedelijke omgeving en die de levenskwaliteit en het psychologisch en sociaal welzijn van de bewoners beïnvloeden, niet onderschatten: bijvoorbeeld de beschikbaarheid van buurtdiensten en –voorzieningen, de relaties met de buurt, de algemene staat van de natuurlijke en bebouwde omgeving [Shaw, 2004].

94. In dat verband toont de studie over de sociale ongelijkheden op vlak van gezondheid van Belpo aan dat die “omgevingsgebonden” variabelen een grote invloed hebben op de subjectieve gezondheid van de individuen en dat de “*omgevingshinder, het zwakke sociaal kapitaal van de wijk en de economische kwetsbaarheid van de wijk het risico op een slechte subjectieve gezondheid, onafhankelijk van het individueel sociaaleconomisch statuut, verhogen*” [Lorant, 2010 : 93].

95. Volgens de nationale gezondheidsenquête klaagt 26 % van de bevolking (van 15 jaar en ouder) over het verkeerslawaai, 21 % over de hoge snelheid van het verkeer, 27 % over de opstapeling van afval, 24 % over vandalisme, graffiti of opzettelijke beschadiging van goederen en 11 % over een gebrek aan parken of andere groene of recreatieve openbare ruimten. De ongelijkheid is opnieuw zeer uitgesproken: in het quintiel van de armste bewoners heeft 20 % een tekort aan groene en recreatieve ruimten, tegenover 3 % van het quintiel van de rijkere [Charafeddine, 2015].

96. De laatste jaren zijn er veel initiatieven genomen om de verslechtering van het welzijn en de gezondheid van de armsten en de toename van de sociale gezondheidsongelijkheden te bestrijden:

- Op gewestelijk niveau steunt Brussel Stedelijke Ontwikkeling, naast de specifieke acties van de cel Leegstaande Wonin-

gen en van de DGHI, de projecten van het Netwerk Wonen en van “Integratie via Huisvesting”, die achtergestelde doelgroepen advies bij renovatie en steun bij het zoeken naar een woning bieden.

- De gemeenten en OCMW's hebben een reeks projecten, diensten, cellen en werkgroepen inzake huisvesting opgericht om te voorzien in de behoeften van de kwetsbare bevolkingsgroepen.
- Een groot aantal Brusselse verenigingen verdedigt onder meer de rechten van de huurders, maakt hen bewust van en informeert hen over de gezondheidsrisico's. Ze brengen de overheid op de hoogte van de schrijnende problemen te velde en pleiten voor een verbetering van de leef- en huisvestingsomstandigheden van de kwetsbare bevolkingsgroepen.

97. Ondanks dat grote aantal initiatieven die zeer nuttig zijn, maar zelden worden voortgezet bij gebrek aan financiële middelen, kunnen de actoren te velde nauwelijks tegemoetkomen aan de behoeften van hun doelgroep, aangezien de vraag om herhuisvesting zo groot is en blijft toenemen.

98. Na dit deel over de uitdagingen op het vlak van huisvesting dringt zich een vaststelling op: er zijn meerdere huisvestingscrisisen en ze worden op verschillende manieren gecombineerd volgens de geografische, familiale en sociale situatie van het gezin. Het gaat niet enkel om een kwantitatief tekort, maar ook en vooral om een bevolkingsgroep die niet over voldoende middelen beschikt om een woning te vinden op een markt waar de concurrentie en ongelijkheden almaar toenemen.

3. Een gekruiste lezing van het huisvestingsbeleid en het stedelijk beleid

99. Zoals we hebben vermeld, wordt een niet te verwaarlozen deel van de Brusselse gezinnen geconfronteerd met grote uitdagingen op het vlak van huisvesting. Aangezien ze op dat vlak sociaal gediscrimineerd en benadeeld worden, dienen de rol van de overheden en de

actiemiddelen die ze inzetten om die tekortkomingen op de markt op te vangen, onder de loep te worden genomen.

100. We doen dat in twee fasen. Eerst schetsen we de maatregelen van regelgevende, financiële of fiscale aard die de Brusselse overheden hebben ingevoerd in het kader van hun huisvestingsbeleid. Vervolgens onderzoeken we de nu eens synergetische dan weer tegenstrijdige banden tussen de doelstellingen van het huisvestingsbeleid en die van het stedelijk beleid.

3.1. Een in de eerste plaats herstelgericht huisvestingsbeleid

101. Onder de gezamenlijke druk van de demografische explosie en de toenemende sociale kwetsbaarheid zijn de Brusselse overheden hun huisvestingsbeleid aan het herzien. Dat is niet altijd zichtbaar, onder meer omdat het eerder gaat om specifieke acties dan om een allesomvattende beslissing, maar daarom zijn ze niet minder tastbaar. Die acties worden geleidelijk een grondstroom die we wensen te bespreken. Daarbij maken we een onderscheid tussen verschillende actiegebieden.

3.1.1. Leidmotief 1: personen met een bescheiden inkomen helpen een betaalbare woning te vinden

102. Niet om het tekort aan betaalbare woningen te trachten weg te werken, maar – in het beste geval – het enigszins te temperen, hebben de overheden in 2004 een plan gelanceerd om 5.000 sociale woningen en woningen voor de middeninkomens te bouwen. Dat plan wordt vandaag verder uitgevoerd en gevolgd door een nieuw financieringsprogramma, “Alliantie Wonen” genoemd (dat de ambitie heeft om 6.720 woningen, sociale woningen en woningen voor de middeninkomens, te bouwen). Tot slot heeft Brussel-Stad zijn steentje bijgedragen met zijn “1000 Woningen-plan”, dat tot een goed einde werd gebracht en gevolgd wordt door het “Woningenplan 2013-2018”.

103. Die grootschalige onderneming streeft er niet enkel naar het betaalbare woningenpark uit te breiden, maar heeft ook een gunstig effect: het temperen van de discriminatie van de gezinnen die op zoek zijn naar een sociale woning, hoewel ze een inkomen hebben dat vergelijkbaar is met dat van de gezinnen die wel het geluk hadden een sociale woning te vinden (en nu een woning op de privémarkt, die gemiddeld twee keer duurder is, moeten betrekken).

104. Het is ook mogelijk om het benodigde huisvestingsbudget van de gezinnen te verlagen met een huurtoelage, een maandelijks toelage die de huurder helpt zijn huur te betalen. Die maatregel is van toepassing in onze buurlanden (Frankrijk, Nederland, Duitsland) en werd voor het eerst bekrachtigd bij wet in 2008. De maatregel was toen enkel bestemd voor de bewoners van een woning van de gemeente en werd daarna toegepast op de woningen van de OCMW's. De lokale overheden, die de financiële steun rechtstreeks van het Gewest krijgen, maken echter enkel een marginaal gebruik van de maatregel, onder meer omdat ze het ontvangen bedrag moeten aftrekken van de gevraagde huurprijs. Tegelijk werd een soortgelijke regeling ingevoerd in 2014, ditmaal voor de gezinnen die een woning op de privémarkt huren, op voorwaarde dat ze ingeschreven zijn op de wachtlijsten voor een sociale woning (en een aantal voorrangspunten cumuleren). Het risico bestaat evenwel dat de huurprijzen onderhevig worden aan een zekere inflatie, omdat de solvabiliteit van de huurders verbetert. Dat zou tot (averechts) gevolg kunnen hebben dat de overheidssteun uiteindelijk ten goede komt aan de ... verhuurders.

3.1.2. Leidmotief 2: verwerving van eigendom bevorderen

105. Een kenmerk van onze cultuur (de beruchte “baksteen in de maag”) is dat België altijd de verwerving van eigendom heeft bevorderd, het Brussels Gewest op kop. Bovenop de oude federale stimuli (fiscale aftrek van de interesten van hypothecaire kredieten – de “woonbonus” die van toepassing is op de hypothecaire kredieten die tussen 2005 en 2016 werden gesloten), stelt Brussel een eerste schijf van het aankoopbedrag vrij van registratierechten (60.000 euro of 75.000 euro volgens de wijk tot in 2017; 175.000 euro vanaf 2017 voor elk pand met een waarde van minder dan 500.000 euro). Daarnaast financiert Brussel een instelling die hypothecaire kredieten tegen lage tarieven verstrekt (het Woningfonds) of verkoopt zelf rechtstreeks woningen gelegen in wijken waar stadsvernieuwing wordt doorgevoerd, voor twee derde van de marktprijs (via CityDev). Die verschillende steunmaatregelen kunnen bovendien gecumuleerd worden, zodat in sommige gevallen ongeveer 75 % van de aankoopprijs (rechtstreeks of zijdelings) door de overheid wordt betaald. We preciseren nog dat die maatregelen om de verwerving van eigendom te bevorderen ongeveer 150 miljoen € per

jaar kosten (gemiddelde 2011-2014), wat meer is dan de 134 miljoen die per jaar aan sociale huisvesting wordt besteed [Romainville 2014].

106. Dat slagvaardig beleid doet evenwel op minstens vier gebieden vragen rijzen. Ten eerste blijft het percentage eigenaars in het Brussels Gewest onder de 45 %, ondanks de constante inspanning vanwege de overheid, terwijl dat percentage in het zuiden en noorden van het land ongeveer 70 tot 75 % bedraagt. Ten tweede is het niet zeker dat die steun de doorslaggevende factor was in de beslissing van de gezinnen om een woning te kopen. Bij de begunstigen stelt men immers vast dat de gezinnen met een middeninkomen zeer duidelijk oververtegenwoordigd zijn, maar na analyse blijkt dat ze dat duwtje in de rug wellicht niet nodig hadden en in ieder geval, met of zonder steun, eigenaar zouden zijn geworden ("het buitenkans-effect"). Ten derde moet worden vastgesteld dat de overheid de eigenaars duidelijk bevoordeelt ten opzichte van de huurders en verhuurders (die amper of niet worden gesteund); de huurder mag de door hem betaalde huur niet aftrekken van zijn belastbare inkomsten. Dat is een van de vele voorbeelden. Tot slot moeten we wijzen op de dubbelzinnige houding van een Gewest zoals Brussel, dat meer dan 40 % van zijn eigen belastingontvangsten haalt uit de registratierechten (die op hun beurt het Gewest ten belope van 39 % financieren). Als er een zekere vitaliteit op zijn vastgoedmarkt blijft bestaan, kan dat zeer interessant blijken (als men geen rekening houdt met de sociale gevolgen): hoge verkoopprijzen verhogen de begrotingsbasis en versterken bijgevolg het vermogen om de huidige uitdagingen aan te gaan, in de eerste plaats de demografische explosie.

107. Anderzijds wijzen we erop dat de zesde staatshervorming Brussel een uitgelezen kans biedt om een fiscaal beleid tot bevordering van eigendomsverwerving uit te bouwen dat beter strookt met zijn doelstellingen, vooral met zijn sociale doelstellingen (inkomensgrenzen, de steun afhankelijk van de middelen maken, een groter financieel voordeel voor degenen die voor het eerst een woning kopen, ondersteuning van de primaire markt, ...)

3.1.3. Leidmotief 3: de privésector doen bijdragen tot de inspanning om betaalbare woningen te bouwen

108. De overheden zijn van oordeel dat ze niet in staat zijn om alleen te voldoen aan de vraag naar sociale woningen (die bovendien almaar groter wordt). In navolging van Vlaanderen heeft het Brussels Gewest bijgevolg beslist om de particuliere bouwsector ertoe te dwingen bij te dragen tot die "oorlogsinspanning". In de praktijk legt het Gewest de projectontwikkelaars van kantoren allang stedenbouwkundige lasten (van financiële aard) op, die de inwoners (en hun levenskwaliteit) moeten compenseren voor de uitbreiding van die activiteit. De hoofdbegunstigen van die lasten zijn de gemeenten, aangezien ze het merendeel van de stedenbouwkundige vergunningen afgeven, en ze gebruikten dat geld om voorzieningen te bouwen, sociale woningen te renoveren, de omgeving te verfraaien...

109. In dat verband is er een belangrijke wijziging in de wetgeving aangebracht: het besluit van de Brusselse regering van 26 september 2013 heeft ook de woningbouw onderworpen aan de stedenbouwkundige lasten. Met andere woorden, de woningbouw ontsnapt niet langer aan die belasting, op voorwaarde evenwel dat het project minstens 1.000 m² beslaat. De vergunningsaanvrager kan de stedenbouwkundige lasten evenwel vermijden als hij er zich toe verbindt 15 % omkaderde en/of geconventioneerde woningen te bouwen op de projectsite. De omkaderde woningen worden verhuurd of verkocht aan een openbare vastgoedoperator of aan een sociaal verhuurkantoor. De geconventioneerde woningen worden rechtstreeks aan particulieren verhuurd of verkocht door de vastgoedontwikkelaar, maar dan wel onder sociale voorwaarden (zowel wat de huur- als verkoopprijs betreft). Een voordeel van de maatregel: de sociale woningen worden verspreid in het stadsweefsel, ook in de rijkere wijken. De bouw van dergelijke (omkaderde of geconventioneerde) woningen is vrijgesteld van lasten, wat privébedrijven ertoe zou kunnen aanzetten zich op die activiteit toe te leggen. De zelfde regeling geldt voor de reconversie van kantoren in woningen.

110. Ook hier rijzen verschillende vragen, minstens drie. Zullen de nieuwe projecten niet kleinschaliger worden (minder dan 1.000 m²), al was het maar om de toepassing van de nieuwe maatregel te vermijden? Zullen de door het gewijzigde besluit opgelegde maximale ver-

kooprijzen volstaan om de rendabiliteit voor de projectontwikkelaars (vooral in de zones met een hoge vastgoeddruk) te garanderen? Zo niet zal de overgrote meerderheid kiezen voor het betalen van de stedenbouwkundige lasten, wat enigszins in strijd is met de hierboven beschreven doelstelling van sociale gemengdheid. Een andere opmerkelijke evolutie is dat de opbrengst van de financiële lasten – op de woningen – door de ontvangende overheid moet worden gebruikt om woningen te bouwen, te verbouwen of te renoveren. Die laatste moeten dan omkaderd of geconventioneerd zijn. Tot slot is het particulieren (die de geconventioneerde woningen hebben gekocht) helemaal niet verboden om ze voor een goede prijs door te verkopen en een meerwaarde op zak te steken die rechtstreeks door het overheidsingrijpen werd voortgebracht.

3.1.4. Leidmotief 4: de privéproductie ondersteunen

111. Naast de stok, de wortel. Een van de middelen die de overheid overweegt om de privéproductie te stimuleren en aldus de spanningen op de woonmarkt te temperen, bestaat erin sommige verplichtingen voor de aanbodverstrekkers, meer bepaald de professionele vastgoedontwikkelaars, af te schaffen. Tijdens de besprekingen die al enkele jaren aan de gang zijn tussen de vertegenwoordigers van de vastgoedsector (onder meer de Beroepsvereniging van de Vastgoedsector, UPSI-BVS) en de overheden, werden aldus een reeks mogelijkheden geopperd: de planologische en stedenbouwkundige voorschriften voor de “huisvestingsfunctie” (BBP, GewSV⁸) versoepelen, dezelfde fiscale voordelen toekennen aan de investeerders-ontwikkelaars die bereid zijn dezelfde woningen als CityDev op de markt te brengen, de btw verlagen of nog de administratieve procedures voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning sneller afwickelen en inhoudelijk vereenvoudigen. Op dit ogenblik is nog geen enkele van die maatregelen ingevoerd.

112. Op dit ogenblik tracht het Gewest het residentieel aanbod te vergroten via het grondbeleid. De belangrijkste maatregel op dat vlak is de functiewijziging van de gebieden die voortvloeit uit de goedkeuring van

het nieuwe zogenaamde demografische GBP. Sommige gebieden voor havenactiviteiten, stedelijke industrie, voorzieningen of sterk gemengde gebieden waar huisvesting enkel als bijkomende activiteit was toegestaan, werden aldus gewijzigd in een nieuw type gebied: de OGSO's (ondernemingsgebieden in een stedelijke omgeving). Huisvesting is er voortaan toegestaan en krijgt er zelfs voorrang. Dat is een grote verandering, aangezien de regelgeving op die manier ingrijpend versoepeld wordt voor zeer grote ruimten (207 ha). Waar vroeger woningen verboden waren, kunnen voortaan grootschalige woonprojecten opgezet worden (zoals *City Docks* of *Nautilus* tegenover de Biestebroekkaai). Voorts werden de voorschriften aangepast voor de sterk gemengde gebieden, de gebieden van gewestelijk belang en de administratiegebieden om er meer plaats te maken voor huisvesting. Wat meer bepaald de administratiegebieden betreft, gaat het erom de vastgestelde substantiële uitbreiding van de huisvestingsfunctie in wijken die tot voor kort gemonopoliseerd waren door kantooractiviteiten (vooral de Europese wijk), te bevestigen. Het tertiaire vastgoedsegment is er immers niet langer de enige en meest rendabele maatstaf voor investeringen.

113. Die maatregelen, die ertoe strekken het bruikbare grondpotentieel uit te breiden, doen evenwel de vraag rijzen of ze zullen leiden tot een significante verhoging van de woningproductie, met inbegrip van betaalbare woningen voor de weinig solvabele bevolkingsgroepen. Er zijn flankerende maatregelen nodig om te voorkomen dat het nieuwe grondpotentieel een gemiste kans wordt.

3.1.5. Leidmotief 5: de privémarkt reguleren

114. De armste Brusselaars hebben niet de financiële middelen om eigendom te verwerven en het merendeel huurt zijn woning. De prijzen op de huurmarkt worden echter niet gereguleerd en zijn bijgevolg hoog (een gemiddelde huurprijs van 695 euro in 2013). Als voorbereiding op een eventuele ingreep heeft de Brusselse regering in 2012 een indicatief huurprijzenrooster opgesteld [Bernard, 2014], dat de gemiddelde huurwaarde van een woning kan verstreken volgens objectieve kenmerken (oppervlakte, uitrusting, ligging...). De regering is het echter niet

⁸ Een van de voorstellen bestaat erin de woonbaarheidsnormen te versoepelen door de minimale oppervlakte van de kamers te verkleinen en aldus de gemiddelde grootte van de appartementen en bijgevolg ook de prijs te verkleinen.

eens geraakt over het (onder meer fiscale) gebruik ervan. Ook hier opent de zesde staatshervorming nieuwe perspectieven, aangezien de bevoegdheid voor de huurovereenkomsten voor woningen aan de Gewesten is overgedragen. Toch moet men ervoor zorgen dat een regulering van de huurprijzen de investeerders niet wegjaagt van de huurmarkt, want dat zou het woningspark niet ten goede komen.

115. Om de huurprijzen te reguleren, kan men ook denken aan een wijziging van de belasting op de vastgoedinkomsten. Ze zijn op dit ogenblik gebaseerd op een forfait, namelijk het kadastraal inkomen, dat in 1980 werd vastgesteld op basis van de waarden van 1975. Om de vijf jaar had er een perequatie moeten gebeuren. Dat is nooit gebeurd. Het kadastraal inkomen werd wel geïndexeerd (in 1989), wat evenwel een dubbel nadeel heeft: de vastgoedprijzen evolueren veel sneller dan de index en deze laatste is lineair, terwijl sommige wijken meer in waarde gestegen of gedaald zijn dan andere. Daarom gaan er stemmen op om de reële huurprijzen te belasten. Daar valt een drievoudig voordeel van te verwachten: de vrees dat men in een hogere belastingschijf terecht komt zou de neiging om de huurprijs te verhogen afremmen; de eigenaar wordt aangezet tot renovatie, aangezien de reële kosten worden afgetrokken van de inkomsten in het fiscale systeem en, ten slotte, is de noodzaak om eventuele werken aan te geven (teneinde ze te kunnen aftrekken) een welgekomen manier om zwartwerk terug te dringen. De huidige regeling valt onder de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid en niet van het Brussels Gewest (ondanks de zesde staatshervorming).

3.1.6. Leidmotief 6: de strijd aanbinden tegen ongezonde en leegstaande woningen en alternatieven voor het “klassieke” huisvestingsbeleid promoten

116. De volledige herziening van de Huisvestingscode in 2013 versterkt de actiemiddelen en het optreden van de overheid op het vlak van huisvesting. Wat in de eerste plaats de ongezonde woningen betreft, heeft de wetgever de repressie van huisjesmelkers (hogere boete, bevoegdheid van de inspectiediensten om de woning te betreden) aanzienlijk opgedreven en tegelijk in een zekere souplesse voorzien. Het is inderdaad zo dat een dergelijk beleid uiteindelijk niet dient om woningen te sluiten, maar om ze (na renovatie) weer op de markt te brengen.

Daarom zullen de woningen met kleinere gebreken niet langer gesloten moeten worden, maar krijgt de eigenaar meer tijd om de vereiste werken uit te voeren. Dat is een van de innovaties.

117. De strijd tegen leegstand wordt ook opgevoerd via onder meer de toekenning aan de sociale verhuurkantoren van het recht om leegstaande woningen in openbaar beheer te nemen, een soort van zachte opeising, die tot nu toe voorbehouden was voor de overheid. Voorts vallen de woningen die illegaal werden omgebouwd tot kantoren, voortaan onder de sancties van de Huisvestingscode (boete en bij niet-betaling gedwongen verkoop van het pand), zelfs als ze gebruikt worden, maar dan niet als woning!

118. Aangezien een basistekst zoals de Huisvestingscode meer is dan een bundel technische en dwingende voorschriften, maar ook een smeltkroes van sociale innovaties moet zijn, promoot de wetgever er verschillende nieuwe alternatieve woonvormen, zoals solidair wonen (samenwonen met minstens één sociaal kwetsbare persoon), de *community land trust* (sociale koopwoningen in de vorm van een verdeling van het eigendomsrecht), het intergenerationeel wonen (samenwonen met een senior) [Bernard, 2008] of nog de collectieve en solidaire spaargroepen (samen sparen om elke lid van de groep om de beurt het noodzakelijke voorschot voor een aankoop te kunnen geven). Die verschillende alternatieve woonvormen kunnen gesubsidieerd worden.

3.2. Stedelijk en huisvestingsbeleid: welke stad voor welke bevolking(sgroepen)?

119. Na deze beknopte bespreking van de steunmaatregelen op het vlak van huisvesting worden bepaalde inconsequenties in het openbaar huisvestingsbeleid duidelijk. Ze zitten meer bepaald in de tegenstrijdigheden tussen, enerzijds, het feit dat het gros van de woningproductie wordt doorgeschoven naar de privésector en, anderzijds, een zeker streven om een reeks dysfuncties op de markt aan te pakken. Daardoor krijgt men de indruk dat het huisvestingsbeleid dubbelzinnig is, zowel wat de doelstellingen als de doelgroepen betreft. Die ambiguïteit komt in het algemeen tot uiting in het stedelijk beleid.

120. Het demografisch GBP (2012) en het ontwerp van GPDO (2013) maken bijvoorbeeld van huisvesting een topprioriteit en leggen een ex-

pliziert verband met de demografische uitdaging en de sociospatiale fragmentering. De doelstellingen van die plannen op het vlak van huisvesting zijn ambitieus, maar veronderstellen dat het wegwerken van de sociale kloof en de ongelijke toegang tot huisvesting enkel mogelijk is mits er bepaalde toegevingen worden gedaan (een sociale gemengdheid en een stadsvernieuwing die “naar boven toe” worden uitgevoerd, de herbestemming van grote grondreserves voor projectontwikkeling door de privésector...) waarvan de gevolgen onzeker zijn. Vooral de begrippen “duurzame ontwikkeling” en “herwaardering” in het discours en de teksten over de toekomst van de stad doen vragen rijzen.

3.2.1. De retoriek van de “duurzame ontwikkeling”

121. De Brusselse overheden schuiven het referentiekader van de duurzame ontwikkeling naar voren als leidraad voor het bouwen aan een voorbeeldstad, die een “zachte” verdichting en aldus de kwaliteit van de leefomgeving moet bevorderen. In die onderneming is huisvesting een fundamentele hefboom (naast andere hefbomen) voor de overheden.

122. Dat beeld van een “ideale stad”, zoals uitgedacht door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, roept evenwel een groot aantal vragen op, onder meer hoe dat strookt met de doelstelling van de overheden om zoveel mogelijk burgers een degelijke en betaalbare woning te verstrekken. We maken hier een vrij algemene opmerking die verwijst naar de problemen die zowel de academici als de actoren uit het Brusselse middenveld verwachten [Curado, 2013].

123. Hoewel het Gewest het belang van de drie pijlers van de duurzame ontwikkeling (economie, welzijn en leefmilieu) benadrukt, lijkt het toch wel dat er voorrang wordt gegeven aan de ecologische en economische dimensie en dat de sociale pijler vaak verwaarloosd of voor vanzelfsprekend aangenomen wordt. Men kan zich zo onder meer vragen stellen over de manier waarop het Gewest de zogenaamde inspraakregelingen uitdenkt en uitvoert bij de realisatie van bepaalde stedelijke projecten waarover overleg met de burgers en het lokaal sociaal weefsel welkom en zelfs noodzakelijk is.

124. Als we even stilstaan bij het politiek discours over het ontwerpen van een stadsproject voor Brussel, ontwaart men soms een soort van

ruimtelijk denken dat de indruk kan wekken dat het sociale vraagstuk als het ware automatisch zal worden opgelost als er een adequate leefomgeving tot stand wordt gebracht op basis van hoofdzakelijk technische oplossingen. Dat doet de vraag rijzen of de retoriek van de duurzame ontwikkeling geen ietwat consensueel discours is dat tot gevolg heeft dat de ongelijkheden (ook op het vlak van huisvesting) op de achtergrond geraken en de spanningen en conflicten in de stad *onzichtbaar* worden gemaakt [Pattaroni, 2011].

125. Afgezien van regelgeving over technische elementen, zoals het opleggen van de passiefstandaard voor nieuwbouw, spreekt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich bovendien niet duidelijk uit over de gedeelde verantwoordelijkheid van de privéactoren (hoofdzakelijk vastgoedontwikkelaars) bij de bouw van een stad die voldoet aan de verschillende vereisten inzake duurzame ontwikkeling. Is er dan bij grote particuliere vastgoedprojecten die zowel het fysieke als sociale landschap van een wijk kunnen wijzigen, geen reden om te denken dat uitvoerig en coherent overleg met de inwoners (en gebruikers) noodzakelijk is?

126. Indien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daadwerkelijk in staat wil zijn om een relevant project voor een duurzame stad te realiseren en verder wil gaan dan een aankondiging en het gebruik van een modieuze term, die echter een lege doos kan zijn en enkel dient om een ander aantrekkelijk voor te stellen, zal het moeten verduidelijken hoe het van plan is om de drie pijlers van de duurzame ontwikkeling uit te bouwen en moeten nadenken over manieren om dat project vorm te geven samen met de privéactoren van de stadsvernieuwing en van het maatschappelijk middenveld.

3.2.2. De retoriek van de “herwaardering”

127. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stelt de diagnose dat de stad – vooral op sociaal vlak – achteruitgaat en gebruikt in zijn discours al een vijftiental jaar term “herwaardering”. De stedelijke ontwikkeling, meer bepaald op de schaal van de wijken, is in dat opzicht een invalshoek geworden om het sociale vraagstuk aan te pakken. In de strijd tegen de sociospatiale ongelijkheden wordt het principe van de sociale mix beschouwd als een goede oplossing, omdat het cohesie zou bevorderen en de banden zou aanhalen of herstellen [Lenel, 2013].

128. Geleid door die visie op de stad heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de zones en wijken opgelijst waar sociale mix en cohesie bijzondere aandacht moeten krijgen (onder meer de prioritaire ontwikkelingsgebieden zoals de Kanaalzone...) en is het van oordeel dat huisvesting een grote hefboom is in zijn plannen voor stadsherwaardering.

129. Het is echter niet altijd evident om, zoals bij de duurzame ontwikkeling, door het referentiesysteem van de sociale mix en het discours heen te kijken en te zien welk concreet project door het Gewest naar voren wordt geschoven. Dat begrip en de voorgestelde concrete actiemiddelen worden nooit duidelijk omschreven. We kunnen ons bijgevolg terecht afvragen of die retoriek niet in de eerste plaats dient om de stedelijke actie te legitimeren en vervolgens niet dient om bepaalde wijken – de meest achtergestelde – aantrekkelijker te maken voor specifieke doelgroepen – de midden- en hogere klasse – met een aanpak die meer lijkt op een vorm van zowel nationale als internationale city marketing dan op het streven om een stad te bouwen waarvan de ruimte in mindere mate gestructureerd wordt door sociale segregatie.

130. Huisvesting is via het beheer van het openbaar woningenbestand, de promotie van innoverende burgerinitiatieven of een omkadering van de vastgoedspeculatie weliswaar een aanzienlijke hefboom om de socio-spatiale ongelijkheden te bestrijden, maar kan diezelfde ongelijkheden ook verankeren, wanneer zulks leidt tot sociale kwetsbaarheid ten gevolge van insolventie, tot verslechtering van de leefomstandigheden, tot uitsluiting van de vastgoedmarkt of tot gedwongen residentiële migratie. Die vanzelfsprekende vaststelling moet centraal staan in het huisvestingsbeleid, maar men moet zich in de eerste plaats afvragen welke mogelijkheden worden geboden aan de armste bevolkingsgroepen om in fatsoenlijke omstandigheden te blijven wonen in een stad als Brussel. Het standpunt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via zijn krachtadig herwaarderingsbeleid van bepaalde volkswijken inneemt, is nog niet zeer duidelijk. In de toekomst zal het Gewest, enerzijds, de gevolgen van die grote keuzes voor het stedelijk beleid en, anderzijds, de doelstellingen inzake sociale gelijkheid bij de toegang tot een deegelijke en betaalbare woning met elkaar moeten verzoenen.

Conclusie

131. In Brussel heerst er nu al een twintigtal jaar een grotere residentiële dynamiek die gepaard gaat met een demografische vitaliteit. Het grote aantal nieuwe of gerenoveerde woonoppervlakten dat daaruit voortvloeit, is een krachtige vector om de stedelijke ruimte zowel op ruimtelijk als op sociaal vlak te transformeren. De invloed van de verschillende actoren (overheden, ontwikkelaars, eigenaars, huurders...) op de stedelijke ruimte en hun vermogen om de stad vorm te geven komen tot uiting in de vastgoedverrichtingen.

132. Na ons overzicht van de huisvestingssituatie in Brussel moeten we vaststellen dat de huisvestingsmarkt sterk gehiërarchiseerd is en als een echte sociale filter werkt. Tegenover degenen die in staat zijn een woning te vinden die aan hun behoeften beantwoordt, staat een almaar grotere groep gezinnen die niet of niet langer beschikken over de nodige financiële middelen om de vastgoedmarkt te betreden of om er de verrichtingen te doen die ze wensen.

133. Gelet op het aanhoudend tekort aan openbare en a fortiori sociale woningen en op de zwakke regulering van het privésegment, is de Brusselse woonmarkt onvoldoende beschermd tegen een verscherping van de ongelijke toegang tot huisvesting. De armste gezinnen zijn daar het grootste slachtoffer van.

134. Vandaag moeten alle gezinnen meer uitgeven voor huisvesting (en dus hun andere uitgaven terugschroeven), maar er zijn steeds meer gezinnen die ook toegevingen op het gebied van comfort, omvang of ligging van hun woning moeten doen. Dat heeft de overbewoning doen toenemen en een reeks alternatieve of gedwongen vormen van samenwonen bevorderd, zoals medehuren, gegroepeerd wonen, wonen bij een derde, kraken (tijdelijke bewoning van leegstaande gebouwen) zonder te spreken van de verschillende andere situaties van slechte of helemaal geen huisvesting. De hele stad wordt daar in verschillende mate door geraakt, maar de huisvestingsproblemen lijken zich te concentreren in de "arme halve maan" en, maar dan minder uitgesproken, in het westen van de stad. Dat draagt bij tot de toename van de territoriale huisvestingsverschillen op het gewestelijk grondgebied. Voor

sommigen is Brussel verlaten het enige alternatief om te ontsnappen aan de hoge prijzen en de slechte huisvestingsomstandigheden.

135. Gelet op die verontrustende vaststelling, moeten we dieper ingaan op de perspectieven voor het overheidsoptreden op huisvestingsgebied.

136. De eerste conclusie betreft de kennis van het grondgebied. Een van de grootste problemen die we in onze analyses ondervonden, is het gebrek aan objectieve en gestructureerde gegevens, in het bijzonder van diachronische aard, over de huisvesting in Brussel. Afgezien van de gewestelijke observatoria die specifieke gegevens over huisvesting verstrekken, bestaat er tot nog toe geen systematische follow-up of evaluatie van het huisvestingsbeleid, van de kenmerken van het koop- en huuraanbod, van de leegstand en niet-bewoning van woningen of van de vastgoedtransacties. Die fragmentaire kennis van de residentiële markt bemoeilijkt een verfijnde analyse van het bestaande aanbod, de behoeften en de evolutie ervan en dat bemoeilijkt op zijn beurt een stevig onderbouwde prospectieve aanpak. Gezien de huidige uitdagingen, is een geïntegreerde langetermijnvisie op de huisvestingsproblematiek evenwel noodzakelijk.

137. De tweede conclusie betreft de sociale en territoriale ongelijkheid. De ongelijke toegang tot huisvesting waarop de aandacht werd gevestigd, is vandaag een onderwerp van openbaar debat. Het overheidsoptreden op het gebied van huisvesting is de laatste vijftien jaar versterkt en gediversifieerd, maar de privéactoren blijven een primordiale rol spelen bij de productie van het aanbod en dus bij de ruimtelijke opdeling van de vastgoedmarkt. Bovenop de zwakke invloed van de overheden op de prijzen en op het productievolume op de vrije markt, komt nog de vaststelling dat de geografische spreiding van het nieuwe aanbod zeer sterk afhankelijk is van de parameters inzake economische rendabiliteit. Gelet op die situatie, moet de overheid zorgen voor woningen voor de minder solvabele segmenten. Het aantal overheidsinitiatieven en concrete maatregelen is de laatste jaren toegenomen, maar ze zijn nog te aarzelend en niet innoverend genoeg om te voorzien in de dringende behoeften aan betaalbare woningen.

138. Afgezien van de mate van betrokkenheid van de overheden bij de algemene inspanning om woningen te produceren, dient men de keu-

zes die thans tussen de verschillende soorten overheidssteun voor huisvesting worden gemaakt, onder de loep te nemen. Conform de doelstelling om “zonder enig taboe een beleid uit te tekenen waarmee het de stadsvlucht van de middelgrote inkomens een halt kan toeroepen” (regeerakkoord 2014), trekken de overheden openlijk de kaart van de ontwikkeling van huisvesting voor de bescheiden en middelgrote inkomens (volgens de categorieën van de nieuwe Huisvestingscode). Een zeer substantieel deel van de begroting wordt immers toegekend aan steun om privé-eigendom te verwerven (via de publiek-private partnerschappen van CityDev, de hypothecaire leningen tegen een verlaagd tarief van het Woningfonds of de woonbonus, die vanaf 2017 wordt vervangen door een verhoogde vrijstelling op de registratierechten). Die keuze doet twee vragen rijzen: de meeste woningen voor de middeninkomens zullen niet blijven behoren tot het woningenpark van de overheid en zullen op termijn in handen van de privémarkt komen; de steun is toegankelijk voor een groot publiek waarvan een groot deel die steun niet echt nodig heeft om eigenaar te worden.

139. Die discussie mondt uit in een vaststelling: ondanks de consensus die heerst over de noodzaak om de problemen inzake toegang tot een degelijke en betaalbare woning aan te pakken, moeten we vaststellen dat de middelen onder het niveau van de ambities en vooral van de behoeften blijven. Bovendien bestaat er een behoefte aan innovatie en zelfs experimenteren op vlak van de overheidsinvesteringen, invoering van systemen om de markt te reguleren, samenwerking tussen de actoren en regulering van de aanwending van de gronden om tegemoet te komen aan het grote aantal sociodemografische uitdagingen die gepaard gaan met de huisvestingsproblematiek.

Bibliografie

- ANANIAN, Priscilla, 2010. *La production résidentielle comme levier de la régénération urbaine à Bruxelles*. Thèse de doctorat en Art de bâtir et urbanisme. Louvain-la-Neuve : PUL.
- BAUWELINCKX, Anne, BENSÄÏD, Ilham, CHEMIN, Liévin, DUMONT, Carole & VAN MIEGHEM, Werner, 2014. *De productie van sociale woningen nu en straks. Deel 1 : terreinen, financiën*. In: art. 23 (Brusselse Bond voor het Recht op Wonen). Nr. 58 (december 2014).
- BERNARD, Nicolas, ZIMMER, Pol, SURKYN, Johan, 2009. Staten-Generaal van Brussel. Huisvesting, grondbeleid en openbare ruimte. In: *Brussels Studies*, Synthesenota nr. 6, 19 januari 2009, www.brusselsstudies.be
- BERNARD, Nicolas, 2008. Le logement intergénérationnel : quand l'habitat (re) crée du lien. In: *La revue nouvelle*, n° 2, pp. 67-76.
- BERNARD, Nicolas, 2014. Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents. In : BERNARD, Nicolas (dir.), *Vers un encadrement des loyers ? La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?* Bruxelles: Larcier. pp. 287-325.
- BRAUBACH Matthias & FAIRBURN Jon, 2010. Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location - a review of evidence. In: *European Journal of Public Health*. 2010. Vol. 20, n° 1, pp. 36-42.
- CATNEY Gemma & SIMPSON, Ludi, 2010. Settlement area migration in England and Wales: assessing evidence for a social gradient. In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.35, n° 4, pp. 571-584.
- CHARAFEDDINE, Rana, 2015. Omgeving, huisvesting en passief rekenen. In: CHARAFEDDINE, Rana & DEMAREST, Stefaan. (éd.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 4 : Fysieke en sociale omgeving*. Brussel: WIV-ISP.
- RCIB, 2007. *Analyse en resultaten van de onderzoeken, na 6 jaar werking*. Brussel. Observatorium voor Milieugegevens, BIM, de gegevens « Verbanden tussen Gezondheid en Leefmilieu ».
- CURADO, Laura, 2013. Durabilité et participation dans les politiques urbaines à Bruxelles. Le cas du premier quartier durable « Tivoli ». In: *Recueil des articles du 1er Congrès interdisciplinaire du développement durable*, pp. 5-22.
- DE KEERSMAECKER, Marie-Laurence & DE CONINCK, Sophie, 2005. La situation du marché locatif à Bruxelles. In: *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie ?*, BERNARD, Nicolas, VAN MIEGHEM, Werner (dir.). Bruxelles: Bruylant.
- DE KEERSMAECKER, Marie-Laurence, 2014. *Observatiecentrum van de huurprijzen – Enquête 2013*. Brussel: Gewestelijk Observatiecentrum voor de Huisvesting, studiedienst van de BGHM.
- DE MAESSCHALCK, Filip, DE RIJCK, Tine & HEYLEN, Vicky, 2015. Over de grens. Sociaalruimtelijke relaties tussen Brussel en Vlaams-Brabant. In: *Brussels Studies*, nr. 84, www.brusselsstudies.be
- DE VALK, Helga & WILLAERT Didier, 2012. Internal mobility of international migrants : the case of Belgium. In: FINNEY, Nissa & CATNEY, Gemma (ed.), *Minority Internal migration in Europe (International Population Studies)*, Farnham: Ashgate Publishers. pp.13-38.
- DEMAREST, Stefaan, 2015. Financiële toegankelijkheid van gezondheidszorgen. In: DRIESKENS, Sabine, GISLE, Lydia (éd.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 3 : Gebruik van gezondheids- en welzijnsdiensten*. Brussel: WIV-ISP.
- DENY, Eric, 2003. *De private huurmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Analyse van de gevraagde huurprijzen*. Dossier nr. 39. Brussel: Directie Studies en Statistiek van het MBHG.
- DUVIVIER, Romain, 2016. *Evolutie van de gegevens over 2015 van de Centrale voor Kredieten aan Particulieren: een forse stijging van de toegekende hypothecaire kredieten en een schuchtere ommekeer van de trend betreffende overmatige schuldenlast*. Brussel: Observatorium Krediet en Schuldenlast.

- ENGLERT, Marion, LUYTEN, Sarah, MAZINA, Déogratias, YANNART, Melody, 2015. *Sociale Barometer 2015, Brussels Armoederapport, Observatorium voor Gezondheid en Welzijn*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- GOBLET, Myriam, *et al.*, 2014. *Jaarverslag 2013 – Vooruitzichten 2014 – 2019*. Brussel. Brussel Stedelijke Ontwikkeling. Beschikbaar op het adres <http://developpement-urbain.irisnet.be/>
- HALLEUX, Jean-Marie, 2005. Le rôle des promotions foncières et immobilières dans la production des périphéries : application à la Belgique et à ses nouveaux espaces résidentiels. In: *Revue Géographique de l'Est*. 2005. N° 3-4, pp. 161-174.
- HALLEUX, Jean-Marie & STREE, Julie, 2012. *Production de l'habitat et enjeux territoriaux. Rapport final de la première année de recherche dédiée aux modes de production*. CPDT – Université de Liège/Le-pur, onuitgegeven.
- HERMIA, Jean-Pierre, 2014. *Demografische barometer 2013 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Focus van het BISA nr. 3*. In: www.bisa.irisnet.be [online]. Maart 2014.
- HERMIA, Jean-Pierre, 2015. *Demografische barometer 2015 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Focus van het BISA nr. 11*. In: www.bisa.irisnet.be [online]. December 2015.
- LENEL, Emmanuelle, 2013. Sociale gemengdheid in de openbare stedelijke ontwikkeling te Brussel. Project of politiek taalgebruik ? In: *Brussels Studies*. 2013. Nr. 65. 25 februari 2013, www.brusselsstudies.be
- LORENT, Vincent, 2010. Contextuele factoren en gezondheid. In: VAN OYEN, Herman, DEBOOSERE, Patrick, LORANT, Vincent & CHARAFEDDINE, Rana (ed.), *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Reeks Samenleving en Toekomst. Brussel. Federaal Wetenschapsbeleid. pp. 93-106.
- NOËL, Françoise, 2009. Het stadsvernieuwingsbeleid in de wijken : op de kruising van stedenbouwkundige en sociale actie. In: ATO (ed.), *Brussel (over) 20 jaar*. Brussel : Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ATO), pp. 213-233.
- PATTARONI, Luca, 2011. Le nouvel esprit de la ville. Les luttes urbaines sont-elles recyclables dans le développement urbain durable. In: *Mouvements*. Tome 1, n° 65, pp. 43-56.
- RAYNAUD, Frédéric, DONDEERS, Elisa, VERGER, Solange, 2014 & 2015. *Panorama van het studentenleven in Brussel: stedelijke praktijken en verhouding met de stad*. Brussel : Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ATO), 2014 (deel 1) en 2015 (deel 2) [online].
- ROMAINVILLE, Alice, 2014. Citydev et les heureux élus des partenariats public-privé (PPP). In: *Etudes et analyses, Inter-environnement Bruxelles*, www.ieb.be [online]. 15 oktober 2014.
- ROMAINVILLE, Alice, 2015. *La production capitaliste des logements à Bruxelles. Promotion immobilière et division sociale de l'espace*. Thèse de doctorat en sciences géographiques. Bruxelles. Université libre de Bruxelles.
- SHAW, Mary, 2004. Housing and Public Health. In: *Annual Review of Public Health*, Vol. 25. pp. 395-418.
- SURKYN, Johan, WILLAERT, Didier, MARISSAL, Pierre, CHARLES, Julie & WAYENS, Benjamin, 2007. *La Région de Bruxelles-Capitale face à son habitat : étude structurelle et prospective*. Brussel : Onuitgegeven rapport voor mevrouw F. Dupuis, staatssecretaris bevoegd voor huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- THOMSON, Hilary, PETTICREW, Hilary & MORRISON, David, 2002. *Housing Improvement and Health Gain : A summary and systematic review*. Occasional Paper n°5. Glasgow: Medical Social Council, Social & Public Health Sciences Unit.
- VAN CRIEKINGEN, Mathieu, 2008. Réurbanisation ou gentrification ? In: *Espaces et sociétés*, Vol. 134, n° 3. pp. 149-166.
- VAN CRIEKINGEN, Mathieu, 2013. *La gentrification mise en politiques*, In: *Métropoles* [online]. N° 13. 1 december 2013. Beschikbaar op het adres : <http://metropoles.revues.org/4753>

VAN HAMME, Gilles, GRIPPA, Taïs & VAN CRIEKINGEN, Mathieu, 2016. Migratiebewegingen en dynamische processen in de Brusselse wijken. In: *Brussels Studies*, nr. 97, 21 maart 2016, www.brusselsstudies.be.

VANDRESSE, Marie (dir), 2016. *Demografische vooruitzichten 2015-2060, Bevolking, huishoudens en prospectieve sterftequotiënten*. Brussel. Federaal Planbureau & Algemene Directie Statistiek.

VANNESTE, Dominique, THOMAS, Isabelle & GOOSSENS, Luc, 2007. *Huisvesting in België*. Socio-economische enquête 2001, Monografie nr. 2. Brussel: Nationaal Instituut voor de Statistiek.

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 studie waarop deze synthesesnota gebaseerd is, werd uitgevoerd met steun van:



Matexi Group

Om deze tekst te citeren

DESSOUROUX Christian, BENSLIMAN Rachida, BERNARD Nicolas, DE LAET Sarah, DEMONTY François, MARISSAL Pierre, SURKYN Johan, 2016. *BSI synthesesnota*. Huisvesting in Brussel: diagnose en uitdagingen. In: *Brussels Studies*, Nummer 99, 6 juni, www.brusselsstudies.be.

Links

Andere versies van deze tekst zijn beschikbaar

ePub FR: <http://tinyurl.com/BRUS99FRE PUB>

ePub NL: <http://tinyurl.com/BRUS99NLE PUB>

ePub EN: <http://tinyurl.com/BRUS99ENEPUB>

pdf FR: <http://tinyurl.com/BRUS99FRPDF>

pdf NL: <http://tinyurl.com/BRUS99NLPDF>

pdf EN: <http://tinyurl.com/BRUS99ENPDF>

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>