De eeuw van de stad

VOORSTUDIES

Over stadsrepublieken en rastersteden

De eeuw van de stad

Over stadsrepublieken en rastersteden

VOORSTUDIEBOEK: DE LANGE WEG NAAR HET WITBOEK 11

VERSTEDELIJKING IN VLAANDEREN: PROBLEMEN, KANSEN EN UITDAGINGEN VOOR HET BELEID IN DE 21E EEUW 15

Inleiding 15
1. De verstedelijking van Vlaanderen: één groot (sub)urbaan gebied 15
2. De historische grondslagen van de hedendaagse verstedelijking in Vlaanderen 20
3. De maatschappelijke gevolgen van het Vlaamse verstedelijkingspatroon 30
4. De inzet van de stad in Vlaanderen: de uitdagingen voor morgen 34
Bibliografie 39

BEVOLKINGSPROJECTIES VOOR DE 13 GROTE EN REGIONALE STEDEN VAN VLAANDEREN, EN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, 2000-2020 41

Inleiding 41
1. Input 41
2. Resultaten 43
3. Conclusies 54
Referenties 55
Bijlage 56

CREATIE VAN WERKGELEGENHEID IN DE STAD 87

Inleiding 87
1. Het uitgangspunt: een stadsregionale focus op de stedelijke economie en arbeidsmarkt 88
2. De stedelijke arbeidsmarktparadox 94
3. De dynamiek van stedelijke arbeidsmarkten 97
4. De ongelijkheid neemt toe 99
5. Werkloos in de stad 102
6. Perspectieven voor een eigenstandig arbeidsmarktbeleid in de steden 103
Literatuur 110

TOERISME, RECREATIE EN VRIJE TIJD IN DE STAD 113

Inleiding 113
1. Maatschappelijke krachtlijnen 114
2. De stedelijke context 117
3. Veranderingen in de vraag naar recreatiemogelijkheden 121
4. Dragers van de stedelijke vrijetijdsfunctie 124
5. Toerisme en recreatie in Vlaamse steden 129
6. Toekomstscenario 132
Literatuurreferenties 136
Statistieken 137
Bijlagen 138

6

HET STEDELIJKE ECONOMISCHE DRAAGVLAK 143
Inleiding 143
1. De huidige situatie 143
2. Gewenste ontwikkeling 148
3. Bouwstenen voor een stedelijk economisch beleid 150
Conclusie 155
Bijlage 155

LEREN IN DE STAD VAN (OVER)MORGEN 161
Inleiding 161
1. Kenmerken en evoluties van het onderwijs in de stad 162
2. De zaken scherp gesteld 173
3. Wegen voor de toekomst 173
Bibliografie 176

DIVERSITEIT IN VERBONDENHEID 179
Samenvatting 179
1. Probleemstelling 179
2. Beelden van gemeenschap in de stad 182
3. Nieuwe ruimte voor beleid 198
Bibliografie 205

STAD EN CULTUUR IN DE VERALGEMEENDE MODERNITEIT 209
1. - 16. 209
Selectieve bibliografie 229

OVER DE RELATIE TUSSEN STEDELIJKHEID EN CRIMINALITEIT 233
Inleiding 233
1. Criminaliteit in de Vlaamse steden 234
2. Het veiligheidsbeleid in de Vlaamse steden 248
3. De betekenis van Community (Oriented) Policing in het stedenbeleid 255
Algemeen besluit 261
Bijlagen 262

WONEN OP ZOEK NAAR STEDELIJKHEID, DICHTHEID EN DUURZAAMHEID 273
1. Debat in drievoud 273
2. Ontwerpen, bouwen en wonen 291

WOONOMGEVING EN PUBLIEK DOMEIN 305

Inleiding 305

1. Woonomgeving en openbaar domein in de context van de ontwikkeling van de binnensteden en een stedenbeleid na WO II 306
2. Woonomgeving en publiek domein: nadere definiëring 310
3. Een theoretisch kader voor een beter inzicht in de succesfactoren van de woonomgeving en het publieke domein 312
4. Belangrijke trends in het stedenbeleid gericht op een verbetering van de woonomgeving en het openbare domein 313
5. Woonomgeving: nadere verkenning van ontwikkelingen op macro- en mesoniveau 314
6. Woonomgeving en openbaar domein op microniveau 316
7. Succesfactoren voor een goede aanpak van leefbare woonomgevingen en publieke ruimtes 317

Conclusies 319

MOBILITEIT 321

1. Situering 321
2. Mobiliteitsproblematiek 321
3. Trends en tendensen 323
4. Ankerpunten en randvoorwaarden 325
5. Kansen en bedreigingen 327
6. Sporen voor een duurzaam mobiliteitsbeleid 328
7. Stedelijk mobiliteitsbeleid: concreet 333
8. Bestuursmanagement: gulden regels 338

Literatuur 339

EEN GROEN-BLAUW NETWERK ALS DRAGER VAN EEN DUURZAME STADSONTWIKKELING EN EEN STEDELIJK NATUURBELEID 341

Inleiding 341

1. Kenmerken van natuur in (ver)stedelijk(t)e gebieden 341
2. Visie voor duurzame groene steden 345
3. Richtingaanwijzers voor een stedelijke groenstrategie 358

Referentielijst 359

STEDELIJKE NETWERKSTURING 365

Inleiding 365

1. Stedelijke netwerken ontleed 366
2. Centraal – lokale verhoudingen en de stedelijke netwerksturing 370
3. Het strategisch management en de stedelijke netwerksturing 378

Slot 389

Literatuur 391

8

DE STEDELIJKE ORGANISATIE IN 2020: HET INTERN STEDELIJK MANAGEMENT 393
1. De stedelijke organisatie in evolutie 393
2. De invloed van de vier mogelijke trends op het intern stedelijk management 404
3. Aandachtspunten per model 413
Referenties 415

OPENBARE FINANCIERING EN DE NIEUWE STEDEN 417
1. Opdracht 417
2. Aflijning steden 418
3. Vaststellingen 419
4. Verklaringen 420
5. Toekomstprojecties 423
6. Herziening van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds 424
7. Een herijking van de kadastrale inkomens 426
8. Valorisatie van de financiële activa 427
9. Andere aandachtspunten 429
Bibliografie 430

TOEKOMSTVERKENNINGEN VOOR STEDELIJKE COMMUNICATIE 431
1. Bepalende ontwikkelingen en trends 431
2. Moeder, waarom communiceren wij? 435
3. Naar een klantgerichte dienstverlening; de stedeling centraal 436
4. De stad als merk 448

BURGERBETROKKENHEID EN BEWONERSPARTICIPATIE IN DE VLAAMSE STEDEN 453
Inleiding en plaatsbepaling 453
1. Steden en stadsbesturen: de polis en de politiek 454
2. Civil society en democratie op lokaal niveau 458
3. Polis en politiek zijn van elkaar vervreemd 460
4. Participatie in de politiek vs. participatie in de polis 461
5. De moeizame relatie tussen publiek en politiek 463
6. Burgerinitiatieven en bewonersacties 464
7. Ontwikkelingen in het lokaal openbaar bestuur 465
8. Perspectieven voor onze lokale democratie 467
9. Lokale democratie in viervoud 468
10. De lokale democratie is sterk in beweging 472
11. Perspectieven voor burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in het grotestedenbeleid 475
12. Aanbevelingen voor lokale en centrale overheden 477
Geciteerde stukken 479

VOORSTUDIEBOEK: de lange weg naar het Witboek

Eind 2000 werd een *Task Force* aangesteld met deskundigen uit diverse beleidsdomeinen. Elk van hen schreef een eerste tekst over een specifiek beleidsdomein. De leden van de Task Force werden bij de redactie van de teksten bijgestaan door een *klankgroep* bestaande uit experts, ambtenaren van het stedelijke en het Vlaamse niveau en ervaringsdeskundigen.

In het najaar van 2001 werden rond 15 teksten 14 *workshops* georganiseerd waaraan iedereen kon deelnemen. De 'Thuis in de Stad'- workshops in de diverse steden konden rekenen op heel wat bijval. Tijdens de workshops werden de voorliggende teksten van de leden van de Task Force besproken, aangevuld of gewijzigd. Via de website konden de teksten van de Task Force nog geamendeerd worden. Tegen eind 2001 goten de leden van de Task Force de teksten in een definitieve versie, maximaal rekening houdend met de ideeën van de deelnemers aan de workshops. Bij de besprekingen in de workshops bleek ook dat een aantal thema's niet of onvoldoende aan bod kwamen. Daarom werden drie aanvullende werkteksten opgemaakt: een rond gebiedsgericht natuurbehoud in een stedelijke en verstedelijkte omgeving, een rond stedelijkheid, cultuur en moderniteit en een werktekst rond burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie (rond het laatste thema werd een 15e workshop georganiseerd in juni 2002).
Het onderstaande kader geeft een overzicht van de verschillende thema's die aan bod kwamen. Ze zijn gegroepeerd in vijf clusters.

De teksten vormden belangrijke bouwstenen voor het Witboek. In 2002 ontwikkelde de Task Force uit al het beschikbare materiaal een coherente visie op stedelijkheid, stadsbeleid, stedenbeleid en stedelijk beleid. In het Witboek wordt onderzocht welke praktische maatregelen op de diverse beleidsdomeinen en op de diverse niveaus moeten worden genomen om de steden en het leven in de steden een nieuwe dynamiek te geven.

Terwijl het Witboek een gecoördineerde en geïntegreerde toekomstvisie presenteert rond stad en stedelijkheid, gaan de afzonderlijke teksten verder in op bepaalde beleidsdomeinen. De eerste teksten van de leden van de Task Force werden aangepast, ingekort en voor publicatie klaargemaakt door de auteurs zelf. Het resultaat leest u in dit *boek*.

Theoretisch kader

- Definiëren stedelijkheid, concepten, functievermenging, verhouding stad/rand en stad/wijken, hefbomen voor duurzame ontwikkeling
- Demografische evolutie, migratiebewegingen

Economische Omgeving

- Economisch draagvlak
- Werkgelegenheid
- Vrije tijd in de stad: stedelijke recreatie, toerisme, cultuur en horeca

Sociale omgeving

- Sociale cohesie
- Onveiligheid en criminaliteit
- Onderwijs
- Cultuur

Fysieke omgeving

- Woonomgeving en publiek domein
- Wonen
- Mobiliteit
- Groen

Bestuurlijke omgeving

- Bestuurlijk beleid ten aanzien van de steden en de beleidsmatige verhoudingen tussen steden en centrale overheden
- Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie
- Communicatiebeleid
- Intern stedelijk management
- Financiën

1

THEORETISCH KADER

VERSTEDELIJKING IN VLAANDEREN: PROBLEMEN, KANSEN EN UITDAGINGEN VOOR HET BELEID IN DE 21E EEUW

Christian Kesteloot
Instituut voor Sociale en Economische Geografie
Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding

De bedoeling van deze tekst is een theoretisch kader te scheppen waarin kan nagedacht worden over de toekomst van het stedelijk beleid in Vlaanderen. Het is meer dan een droge en theoretische tekst waarin concepten en definities aan bod komen waarover consensus zou moeten groeien tussen de deelnemers aan de task force stedelijk beleid. Er wordt immers uitgegaan van de concrete verschijningsvormen van stedelijkheid in Vlaanderen, de problemen en potentialiteiten die erin vervat liggen en de beleidskeuzes die daarmee samenhangen. De betrokken concepten en definities worden door hun praktische toepassing op de Vlaamse situatie meteen verduidelijkt. Ook de politieke implicaties bij de keuze van dit referentiekader worden daardoor aan het licht gebracht.

In het eerste deel beschouwen we de huidige stand van zaken: onder welke sociaal-economische en ruimtelijke vorm komt verstedelijking in Vlaanderen voor? Het tweede deel is historisch opgebouwd. Het beleid dat deze vormen tot stand gebracht heeft, de machtsverhoudingen die achter deze beleidskeuzes schuilen en de relaties met bredere economische, sociale en culturele processen in de maatschappij worden gepeild. Deze analyse zou verhelderend moeten zijn om hedendaagse belangenconstellaties rond verstedelijking en stedelijkheid te vatten en om de spanningen tussen voluntaristische beleidspistes en de remmende effecten van ruimtelijke en sociaal-economische inertie in te schatten.

In het derde deel gaan we in op de gevolgen van het Vlaamse verstedelijkingspatroon voor de samenleving om meteen enkele uitdagingen voor de toekomst aan te brengen.

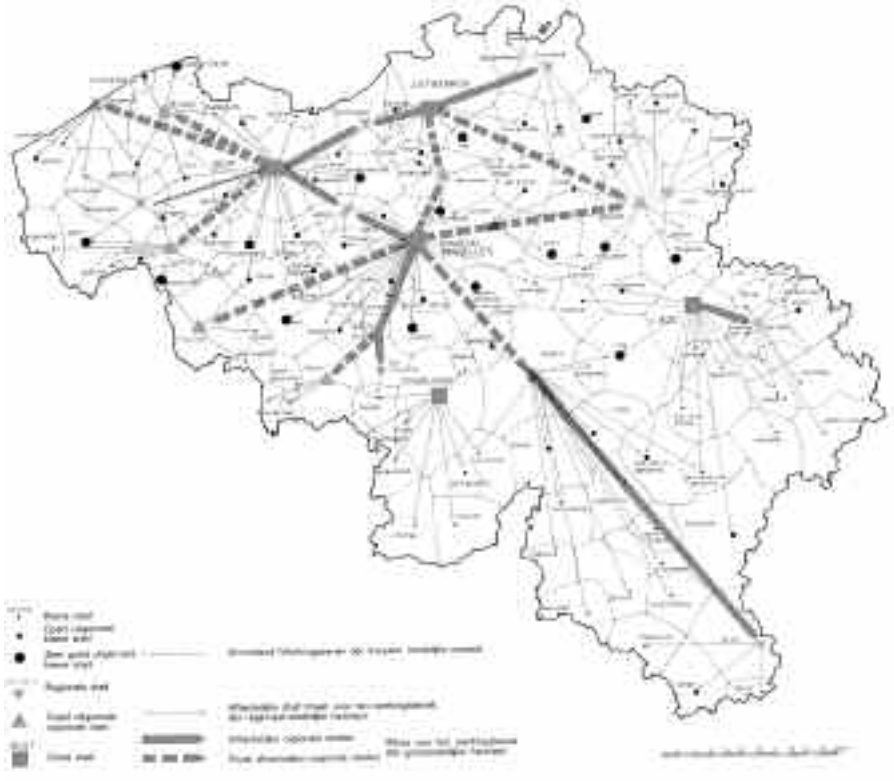
1. De verstedelijking van Vlaanderen: één groot (sub)urbaan gebied

Een kleinstedelijk netwerk

Een eerste manier om de ruimtelijke vorm van de verstedelijking in Vlaanderen te vatten, bestaat erin het stedennet te beschouwen. Hiermee bedoelt men dat het Vlaamse Gewest steden bevat van verschillende orden van grootte, met onderlinge relaties. Hierbij is het begrip stedelijke hiërarchie van belang. Geografen onderscheiden, tenminste in het Belgische geval, drie hiërarchische niveaus van steden, naargelang van de uitrusting van de stad (onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, winkelapparaat, overheidsdiensten, etc.) en het aantal inwoners in de invloedssfeer van de stad dat van deze uitrusting gebruik maakt. Zo zijn er in Vlaanderen drie grote steden: Brussel, Antwerpen en Gent, waarbij Brussel tot een hogere orde kan gerekend worden wegens zijn hoofdstedelijke en internationale functies. Er zijn 11 regionale steden die onderling eveneens wat verschillen qua grootte en uitrustingsgraad: Oostende, Brugge, Kortrijk en Roeselare; Aalst en Sint-Niklaas; Mechelen en Turnhout; Leuven; Hasselt en Genk. Daarnaast zijn er nog een vijftigtal kleine steden, zoals Diksmuide, Eeklo, Halle, Geel of Bree. Daardoor lijkt Vlaanderen op een constellatie van stedelijke centra (figuur 1). Deze indruk wordt nog versterkt doordat heel wat grote dorpen steeds meer stedelijke kenmerken vertonen, ongeacht of het nu om de economische activiteiten van hun bevolking of de uitrusting van de gemeente gaat.

Deze indeling kan vergeleken worden met de centraleplaatsentheorie van Christaller. Het gaat om een theoretisch model dat op basis van vraag en aanbod van de verschillende stedelijke diensten voorspelt

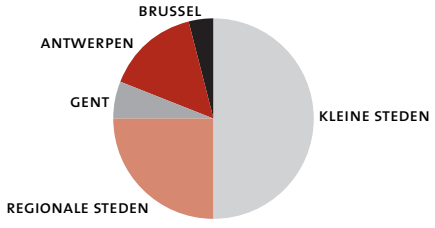
Figuur 1 **Het Belgische stedennet (H. Van der Haegen e.a., 1982)**



hoeveel steden van verschillende orde van grootte verwacht worden. Christaller toont aan dat steden van eenzelfde grootte-orde zich met hun invloedssfeer naast elkaar schikken in een zeshoekig ruimtelijk patroon. Steden van kleinere orde situeren zich op de hoekpunten van deze zeshoeken en vormen samen met hun invloedssfeer een volgend zeshoekig patroon. Volgens dat model zou men rond Brussel in Vlaanderen drie grote steden verwachten (Hasselt-Genk zou moeten uitgroeien tot een grote stad), die op hun beurt 12 regionale steden en 21 kleine steden beheersen. In Vlaanderen zijn er 11 regionale steden, maar daar zitten Hasselt en Genk bij die eigenlijk samen de plaats van een grootstad innemen. Bijgevolg zijn er één grootstad en drie regionale steden te kort. Omgekeerd zijn er 45 kleine steden in plaats van de verwachte 21. In vergelijking met het theoretische model van Christaller is het Vlaamse stedelijke netwerk duidelijk gedomineerd door kleine steden.

Ruw geschat leeft zowat de helft van de Vlaamse bevolking in de invloedssfeer van een kleine stad. Deze mensen komen wel in de grotere steden in bepaalde omstandigheden (hogere opleiding, uitzonderlijke aankopen, zware medische ingrepen, ...), maar hun stedelijke ervaring doen ze vooral op in de kleine steden. Voor zowat anderhalf miljoen Vlamingen is de referentiestad van regionaal niveau. Wat de grote steden betreft ten slotte, zou Antwerpen een vertrouwd beeld van de stad leveren aan zowat 900.000 Vlamingen, Gent aan 400.000 en Brussel aan 250.000 inwoners van de Vlaamse rand. Dit betekent dat het beeld van de stad en de stedelijke binding en ervaring voor drie vierde van de Vlaamse bevolking bepaald wordt door kleine en regionale steden.

Figuur 2 **Bevolking naar stedelijke invloedssfeer (berekening op basis van Van Hecke, 1998)**



Vlaanderen kan vanuit dit oogpunt beschouwd worden als één grote stad, maar dan gaat het wel eerder om een netwerk van vele, relatief kleine, stedelijke centra dan om een stad van wereldformaat.

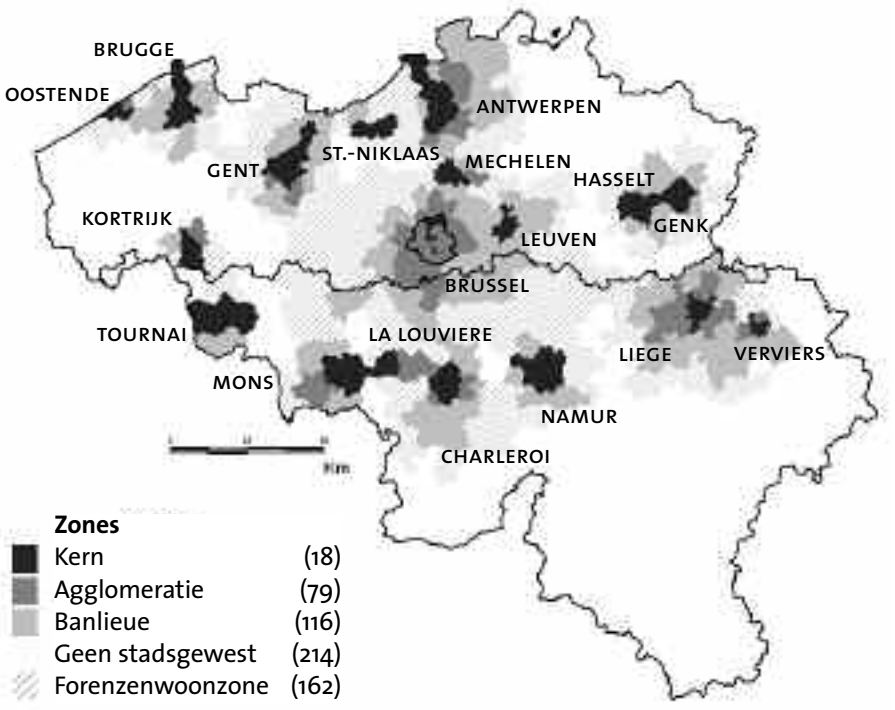
Stadsgewesten

Een tweede manier om naar de verstedelijkingsvorm van Vlaanderen te kijken, ligt vervat in de vorm van de individuele steden zelf. In de westerse wereld wordt het concept stadsgewest gebruikt om de naoorlogse stedelijke vorm te beschrijven. Hiermee benadrukt men dat de stad verder reikt dan haar morfologische grenzen. Zulke stadsgewesten mogen niet verward worden met een administratieve of politieke indeling van de stad. Het zijn zuiver empirische afbakeningen van de verschillende geledingen van de steden. In België worden in de stadsgewesten drie onderdelen onderscheiden. De kernstad bestaat uit de centrale, dichtbebouwde stedelijke wijken die het eigenlijke stadscentrum (de stadskern), de historische kernstad en de 19e-eeuwse uitbreidingen van de stad inhouden. Dit centrale stadsdeel komt overeen met de moderne stad voordat de eerste verschijnselen van verdunning en uitzwerming zich voordeden. De aaneengesloten bebouwde zone wordt agglomeratie genoemd (ze wordt bepaald op het niveau van de statistische buurten en wordt dan woonkern genoemd, maar meestal wordt ze vereenvoudigd voorgesteld op het niveau van de gemeenten). De rest van het stadsgewest wordt banlieue genoemd en omvat de gebieden die een overwegend landelijk uitzicht hebben, maar waar de stadsgebruikers dominant zijn en de invloed van de stadsgewestvorming voor bevolkingsgroei zorgt (de term banlieue roept soms het beeld op van dichtbebouwde industriële voorsteden, maar is hier een technische term die vooral op migratie vanuit en pendel naar de agglomeratie wijst). Stadsgewesten veronderstellen een zekere grootschaligheid. Daarom is er pas sprake van volwaardige stadsgewesten wanneer het inwonertal van het geheel groter is dan 80.000.

Ten slotte reikt de sociaal-economische invloed van de stad nog verder dan het stadsgewest. De forensenwoonzone omvat de gemeenten waar minstens 15% van de actieve bevolking naar de stedelijke agglomeratie pendelt. Het geheel gevormd door deze zone en het stadsgewest wordt het stedelijke leefcomplex genoemd (figuur 3).

In vergelijking met de vorige zienswijze valt het op dat het stedelijke leefcomplex van de grote steden zelf kleine steden en verstedelijkte dorpen kan bevatten. In het Brusselse geval hoort zelfs een regionale stad (Aalst) tot het leefcomplex en is de kleine stad Vilvoorde in de stedelijke agglomeratie opgeslorpt. Stadsgewesten tonen vooral de uitbreiding van de suburbanisatie vanuit de grote steden. Die suburbanisatie kan dan inderdaad zo ver reiken dat banlieue en

Figuur 3 **Stadsgewesten en stedelijke leefcomplexen in België, 1991 (Van der Haegen e.a., 1996)**

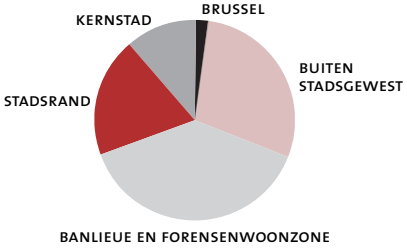


forensenwoonzone een grote interne differentiatie kennen met allerlei kleinere woonkernen en stedelijke centra. Het kleinstedelijke netwerk van Vlaanderen dat hierboven besproken werd, valt dus gedeeltelijk samen met de banlieue en de forensenwoonzone - zeg maar de brede periferie - van de stadsgewesten.

In Vlaanderen telt men volgens deze normen negen stadsgewesten (Antwerpen, Gent, Hasselt-Genk, Leuven, Brugge, Kortrijk, Mechelen, Oostende en Sint-Niklaas). Hieraan moet het stadsgewest Brussel toegevoegd worden, dat met uitzondering van Leuven nagenoeg de hele vroegere provincie Brabant omvat. Indien men de stedelijke leefcomplexen gebruikt om het verstedelijkte gebied in Vlaanderen af te bakenen, dan zijn er maar twee relatief grote niet verstedelijkte gebieden (enkele gemeenten in Oost-Vlaanderen ten noordwesten van Eeklo en ten zuiden van Sint-Niklaas niet meegerekend): enerzijds een zone die gans het zuiden van West-Vlaanderen omvat (behalve het Kortrijkse stadsgewest) en die doorloopt in Oost-Vlaanderen, en anderzijds de Kempische zone met het oosten van de provincie Antwerpen, enkele Oost-Brabantse gemeenten die door het Leuvense leefcomplex van de Brusselse invloedssfeer afgeschermd worden en een groot deel van de provincie Limburg, waarin het stadsgewest Hasselt-Genk een stedelijk eiland vormt.
Hieruit volgt dat nagenoeg 70% van de Vlaamse bevolking in een stedelijk leefcomplex woont, of met andere woorden in een gebied dat dominant gestructureerd wordt door suburbanisatie en pendel vanuit een van de negen Vlaamse stedelijke agglomeraties

of Brussel. Dertig procent leeft in de agglomeratie. Het criterium 'aaneengesloten bebouwde zone' sluit hier niet uit dat er villawijken en verkavelingen zoals in de banlieue te vinden zijn. Het criterium wijst er wel op dat deze zones aansluiten bij de gesloten stedelijke bebouwing. Voortgaand op de Brusselse verhoudingen, zou slechts 10 à 12% van de Vlaamse bevolking in de kernsteden wonen. De meerderheid van de Vlamingen leeft dus in een suburbaan woonmilieu. In de Brusselse kernstad, die wegens haar grootte en specifieke nationale en internationale ontwikkeling de enige stad is waar Vlamingen een echte kijk op de stedelijke wereld kunnen verwerven, wonen naar schatting tachtigduizend Vlamingen, wat neerkomt op 1,3% van alle Vlamingen.

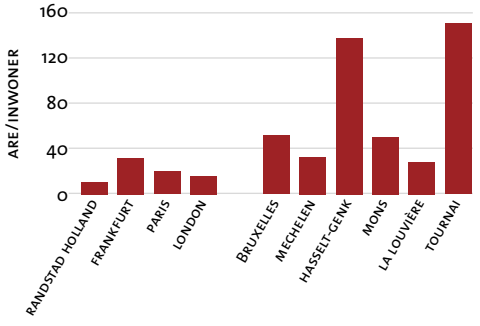
Figuur 4 **Bevolking naar stadsgewestgeleding (berekening op basis van Van der Haegen e.a., 1996)**



De uitzonderlijke kenmerken van de Belgische/Vlaamse situatie

Wegens een geheel van historische, sociaal-economische en politieke redenen, die in het volgende deel van deze tekst uitgelegd worden, zijn de stadsgewesten in België zeer uitgebreid. Enkele cijfers bevestigen dit: naar bevolkingsaantal is Amsterdam een vierde kleiner dan Brussel, maar het stedelijke leefcomplex is amper 1000 km² groot, vergeleken met 4400 km² voor Brussel. De verhouding tussen de totale oppervlakte van het stedelijke leefcomplex en de bevolking van de stedelijke agglomeratie is voor Brussel 0,53 ha per stadsbewoner (figuur 5). De overeenkomstige cijfers zijn 0,33 voor Frankfurt, 0,22 voor Parijs en minder dan 0,2 voor Lille, Londen en de Ruhr. Voor Randstad Holland is de verhouding 0,11 ha per stadsbewoner.

Figuur 5 **De omvang van de stedelijke leefcomplexen: internationale vergelijking (berekening op basis van Vandermotten e.a., 1999)**



Oppervlakte van het stedelijk leefcomplex per inwoner van de agglomeratie

De verhoudingen tussen oppervlakte en bewonersaantal in de verschillende geledingen van de Vlaamse stadsgewesten duiden op gelijkaardige kenmerken. Aangezien de afbakening van Vandermotten op andere (internationale) criteria berust dan de gangbare afbakeningen in België, moeten er extrapolaties doorgevoerd worden. In dat geval schommelen de waarden tussen 0,30 ha in Mechelen - wat de beperkte suburbanisatiemogelijkheden van het stadsgewest wegens de druk van Antwerpen en Brussel aantoont - en 1,27 ha voor Hasselt-Genk, wat op de onbelemmerde en recente uitbreiding van de suburbanisatie wijst. Ook Brugge, Gent en Leuven hebben in verhouding tot Brussel relatief hoge waarden.
De Vlaamse situatie is dus niettegenstaande het algemeen sterk verstedelijkte karakter van Noordwest-Europa, toch uitzonderlijk. Nergens anders - ook niet in Wallonië, tenzij in Tournai - zijn de stadsgewesten

zo uitgebreid. Uitgerekend de omvang van de banlieue en de forensenwoonzone versterkt het kleinstedelijke karakter van het Vlaamse Gewest. Waarom Vlaanderen zo uitzonderlijk is en dezelfde kleinstedelijke structuur niet elders te vinden is, wordt duidelijk in het volgende deel waar de oorzaken van deze situatie onderzocht worden.

2. De historische grondslagen van de hedendaagse verstedelijking in Vlaanderen

Suburbanisatie als economische groeistrategie

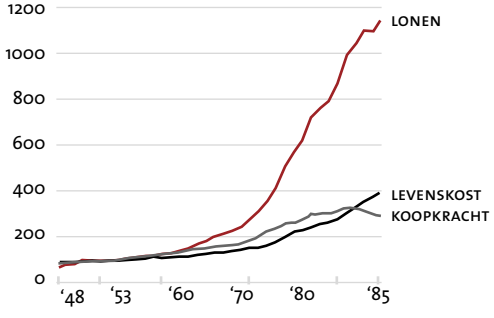
Wie de sociologische en ruimtelijke evolutie van Vlaanderen in de moderne geschiedenis volgt, weet dat na de Tweede Wereldoorlog een fundamentele kentering plaatsvond. Die kentering was gestoeld op fundamentele veranderingen in de economische groei na de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog. De manier waarop Vlamingen vandaag wonen en werken, hun mobiliteit en hun economische en culturele relatie met de stad zijn allemaal betrekkelijk nieuwe fenomenen die pas nu verstevigd worden in de waarden, normen en gedragingen van de tweede en derde naoorlogse generatie.

1. Kenmerken van de naoorlogse economische groei: fordisme

Op het einde van de Tweede Wereldoorlog ontstond een algemene consensus tussen werknemers- en werkgeversorganisaties, waarop een nieuwe vorm van economische groei steunde: via het sociaal overleg dat onder de vleugels van de overheid georganiseerd werd, kwam een regulering van de koopkracht van de arbeiders tot stand die een afzetmarkt voor massaproductie kon verzekeren. Hierin lag de voorwaarde voor een nieuwe economische groei na de crisis van de jaren dertig. In de tussenoorlogse periode leidde de economische groei, met een permanente zoektocht naar productiviteitsverbeteringen, zeer snel tot massaproductie. De assemblagelijn werd de meest efficiënte organisatie van het productieproces. Maar deze massaproductie werd aanvankelijk niet beantwoord door massaconsumptie. Pas na de crisis en de oorlog werd het patronaat ertoe verplicht de lonen te verhogen om de koopkracht te laten groeien en daarmee de afzet van de productie te waarborgen. Massaproductie kan slechts tot duurzame groei leiden als ze samengaat met massaconsumptie. Daarom moet de loonevolutie de productiviteitsverbeteringen volgen en moet er bovendien een massale overheidsconsumptie georganiseerd worden.

Het eerste aspect wordt in het Sociaal Pact in 1944 op nationaal niveau vastgelegd tussen de arbeidersorganisaties en het patronaat. De arbeiders krijgen werkzekerheid en loonsverhogingen die de productiviteitsverbeteringen volgen. In ruil kan het patronaat profiteren van 'sociale vrede' en van een toenemende afzetmarkt voor verbruiksgoederen die drager zijn van verdere economische groei. In tegenstelling tot de vorige periode, stijgen de nominale lonen nu sneller dan de evolutie van de levenskosten. De reële lonen blijven daarom regelmatig stijgen tot aan de crisis van de jaren zeventig (figuur 6).

Figuur 6 **Evolutie van nominale lonen, levenskosten en reële lonen, 1948-1985 (Kesteloot, 1991)**



De toenemende overheidsconsumptie slaat op de socialisering van belangrijke deelaspecten van de reproductie van de arbeidscapaciteit. Het meest opvallend hierbij is de sterke uitbreiding van de sociale

zekerheid, zowel wat de betrokken bevolkingscategorieën betreft als op de domeinen waar de lonen onrechtstreeks via dit systeem herverdeeld worden: de sociale zekerheid wordt nu toegankelijk voor zelfstandigen en nieuwe takken worden ontwikkeld, zoals de kinderbijslag, de jaarlijkse vakantie en het minimum aan bestaansmiddelen. Het hele systeem wordt gecontroleerd en gestuurd door de overheid, om een anticyclisch economisch effect te bekomen.

De reserves die opgebouwd worden tijdens de jaren van hoogconjunctuur, worden in de slechtere jaren uitgegeven om de totale koopkracht op peil te houden. Desnoods past de overheid bij met subsidies aan de sociale zekerheid. De financiële tussenkomsten van de staat in het onderwijs, de gezondheidssector, huisvesting, openbaar vervoer en communicatie nemen ook sterk toe en volgen dezelfde anticyclische logica. De rol van het verbruikerskrediet en het verzekeringswezen - die een enorme ontwikkeling kennen in die naoorlogse periode - in de gestage toename van de effectieve vraag, mag ook niet onderschat worden. Die ontwikkeling kan trouwens alleen maar plaatsvinden omdat werkzekerheid, zekerheid van inkomensstijging en sociale zekerheid toegenomen zijn. Het aandeel van de onrechtstreekse en collectieve lonen in het geheel van de loonkosten groeit op significante wijze, en samen met de overheidsuitgaven functioneert het als een anticyclisch mechanisme.

Economische groei steunt dus op voortdurende veranderingen in de productieprocessen, maar ook op doorlopende veranderingen van de consumptienorm, waarbij zowel de individuele als de collectieve consumptie betrokken zijn. De constante en voorspelbare stijging van de lonen creëert een expansieve afzetmarkt voor consumptiegoederen. Men verwijst hier ook naar met de term fordisme. Henry Ford was reeds in het begin van de eeuw een voorstander van loonsverhogingen. Ook was hij bij de eersten om de assemblagelijn in te voeren in de automobielsector. Deze organisatievorm van de productie opende nieuwe mogelijkheden om productiviteitsverbeteringen door te voeren. De aard van de overheidstussenkomst in deze accumulatievorm heeft zijn theoretische grondslagen in het keynesianisme met een volledig tewerkstellingsbeleid, massale anticyclische overheidstussenkomst en de uitbouw van de welvaartstaat.

Zowel de massaproductie als de massaconsumptie heeft als gevolg dat de groei toegespitst wordt op de duurzame consumptiegoederen. Massaproductie kan slechts tot groei leiden als ze samengaat met een vergroting van de afzetmarkt, die op haar beurt loonsverhogingen noodzakelijk maakt. Om de winsten niet aan te tasten moeten deze loonsverhogingen gecompenseerd worden door productiviteitsverbeteringen. Bijgevolg moeten de producten waarop de economische groei gestoeld wordt noodzakelijkerwijze massaconsumptie toelaten en zich lenen tot productiviteitsverbeteringen met de bestaande technologie. Diensten komen bijvoorbeeld niet in aanmerking, omdat de nieuwe elektronica en telecommunicatietechnologieën er nog niet zijn om productiviteitsverbeteringen op lange termijn te scheppen. Een groeiende massaconsumptie kan ook niet lang aangehouden worden indien ze steunt op het versnellen en het vergroten van het verbruik van dagelijkse en vergankelijke goederen. Hun verbruik is beperkt door de dagelijkse behoeften van de bevolking. Tenzij er een sterke bevolkingsgroei kan volgehouden worden, bieden ze geen groeikansen, want stijgende inkomens vergroten nauwelijks hun vraag. De economische groei moet daarom gericht zijn op duurzame goederen die toegevoegd kunnen worden aan een groeiend consumptiepakket.

Toch betekent deze groeivorm geen rechtlijnige verbetering van de situatie van de arbeiders. De voortdurende stijging van de productiviteit vraagt enerzijds steeds hoger geschoolde arbeidskrachten en anderzijds ongeschoolde arbeidskrachten. De migranten, maar ook de vrouwen vullen dit tweede segment van de arbeidsmarkt aan. Voor het eerste segment moet een sterke veralgemening van het hoger technisch en universitair onderwijs zorgen. De democratisering van het hoger onderwijs in de jaren zestig is in die zin een noodzakelijk element van deze accumulatievorm. De nieuwe middenklasse groeit uit tot de belangrijkste sociale groep in de naoorlogse maatschappij, onder de vorm van een leger onderzoekers, technici, managers, boekhouders, financiële, juridische en marketingspe-

cialisten, die ingeschakeld worden om steeds nieuwe middelen te vinden voor de verdere groei van de productiviteit en de realisatie van winsten. Daarbij moet ook nog een steeds groter aantal ambtenaren gerekend worden en vooral het onderwijzend personeel.

2. De ruimtelijke vormgeving van de consumptiemaatschappij: suburbanisatie

Fordisme steunt op een doorlopende expansie van massaconsumptie en daarom gaat deze groeivorm samen met suburbanisatie. Het verbruik van een groeiend consumptiepakket houdt een groter ruimtebeslag in. Dit is overduidelijk wanneer men de greep van de auto op het ruimtegebruik in de steden nagaat. Ook de stijging van de woonconsumptie, die de vorm aangenomen heeft van eigendomsverwerving, heeft een evidente ruimtelijke component. Het bouwen van woningen kan immers niet zonder bouwgrond. Bovendien zijn de woningen steeds groter. De gemiddelde grootte van de nieuwe woningen is praktisch onafgebroken gegroeid na de oorlog en bedraagt vandaag meer dan het dubbele van de jaren zestig.

De toegang tot wooneigendom is in de hele periode door de overheid aangemoedigd. De belangrijkste beleidsmaatregel in dat verband is de wet De Taeye (1948), die een premie instelt voor de bouw of de aankoop van nieuwe woningen en een staatswaarborg voor sommige hypothecaire leningen. Daarop volgt de wet Brunfaut (1949) als socialistische tegenhanger, die de financiering van de sociale huisvesting en van infrastructuurwerken in sociale woningwijken regelt. Vooral de eerste tussenkomst kende in de naoorlogse periode een groot succes. Eén derde van alle naoorlogse nieuwbouw werd met behulp van een bouwpremie tot stand gebracht. Samen met de koopwoningen van de Nationale Landmaatschappij en de goedkope leningen van het Woningfonds van de Bond van Grote en Jonge Gezinnen vormt de bouwpremie de hoeksteen van de typisch Belgische eigendomsverwerving via individuele nieuwbouw. Al deze maatregelen zijn op een of andere wijze verbonden aan inkomensvoorwaarden en/of een maximale prijs van de woning (bouwgrond incluis). Daarom bevorderen ze de uitbreiding van woonmilieus buiten de steden. Zo worden de geconcentreerde stad van de 19e eeuw en de 'tentaculaire' stad van de eeuwwisseling stilaan vervangen door de stadsgewesten.

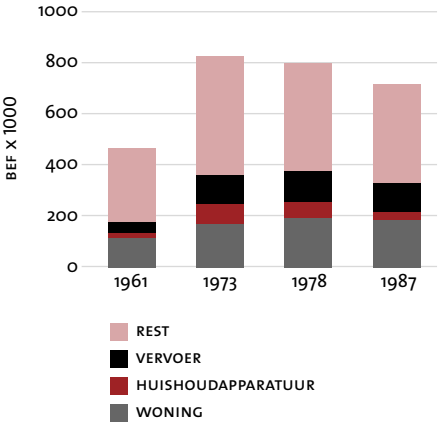
Deze individuele woningbouw legt een ruimtelijke en sociale organisatie van het woonmilieu vast, die de consumptiespiraal voor andere goederen en diensten verstevigt. Suburbanisatie is niet alleen het gevolg van het beslag dat een groeiend consumptieproces op de ruimte legt. De organisatie van die ruimte en de levenswijze die ermee gepaard gaat, zorgen voor een verdere groei van de consumptie. We ontrafelen hier enkele 'consumptiefilières' die zo tot stand komen. Bijkomende woningen vragen bijkomende grond en komen zo in de periferie van de steden terecht. Aangezien het om individuele privéwoningbouw gaat en er bij afwezigheid van ruimtelijke planning (de gewestplannen worden pas in de jaren 70 en 80 van kracht) geen opgelegde concentratie van woningbouw is, zijn de nieuwe woningen langs wegen en verkavelingen verspreid. Het uitzwermen van de woningen wordt nog verder in de hand gewerkt doordat de overheidssteun eigendomsverwerving toegankelijk maakt voor nieuwe bevolkingslagen met relatief lage inkomens. Dat kan echter alleen als de betrokken huishoudens hun bouwkosten zo veel mogelijk beperken. Daarom wordt gezocht naar goedkope bouwgronden die veraf liggen van de stadscentra. In tegenstelling tot de vooroorlogse suburbanisatie die tot stand kwam via geconcentreerde sociale woningbouw, maakt deze diffuse suburbanisatie het gebruik van privévervoermiddelen noodzakelijk. De huidige verspreide bevolking kan onmogelijk op een efficiënte wijze door openbaar - en collectief - vervoer bediend worden. Diffuse suburbanisatie gaat dus hand in hand met autoverwerving. Het toenemende autopark betekent ook stijgende afzetmogelijkheden voor de activiteiten 'stroomopwaarts' in het productieproces: staal-, glas-, rubber-, verf-, textiel- en heel wat metaalverwerkende industrieën komen erbij te pas. Op het vlak van de consumptie betekent het gebruik van dit wagenpark een groeiende afzetmarkt voor olieproducten, het aanleggen van wegen, benzinestations en parkeerplaatsen, een nieuwe sector

voor het verzekeringswezen, de uitbouw van netwerken van garages en verkooppunten, en cynisch genoeg ook bijkomend werk voor de medische sector en de schroothandelaars...

De twee spilgoederen van de massaconsumptie - de suburbane woning en de auto - vragen wel een belangrijke investering vanwege de huishoudens. Leningen kunnen worden aangegaan dankzij een relatieve werkzekerheid en het vooruitzicht van regelmatige inkomensstijgingen. Toch geraakt een groot deel van de bevolking pas aan deze goederen met twee inkomens en daarom begeven ook steeds meer vrouwen van de lagere middenklasse zich op de arbeidsmarkt. Deze overschakeling van huishoudelijke taken naar tewerkstelling betekent dat er minder tijd overblijft voor het huishouden (zeker wanneer ook de pendeltijd in rekening wordt gebracht). Hieruit volgt een stijgende nood om de productiviteit van de huishoudelijke taken te verhogen. Een hele rits duurzame consumptiegoederen beantwoorden aan deze behoefte: van de standaarduitrusting van de woningen (aansluiting op waterleiding-, gas-, elektriciteits- en rioolnet, badkamer en centrale verwarming), zware huishoudapparatuur zoals kookfornuizen, wasmachines, droogkasten, vaatwasmachines en lichtere artikelen zoals keukenrobotten, snelkookpannen, strijkijzers, stofzuigers, tot de hedendaagse kant-en-klare diepvriesmaaltijden die op hun beurt de aanschaf van een diepvriezer en microgolfoven vereisen.

In een tweede fase wordt ook een consumptiefilière voor vrijetijdsproducten ontwikkeld. De economische productiviteit maakt werktijdverkorting mogelijk en dit uit zich voornamelijk in meer vakantiedagen. Samen met de toegenomen huishoudelijke productiviteit resulteert dit in meer vrije tijd. In de fordistische logica is deze vrije tijd voornamelijk consumptietijd die tot de aanschaf van een volgende reeks duurzame consumptiegoederen uitnodigt: van de radio, de platenspeler en het fototoestel, over de televisie en de hifi-installatie tot cd's, videoapparatuur, de huiscomputer en internet. Het massatoerisme ontwikkelt zich - wat niet rechtstreeks met ons onderwerp te maken heeft - maar ook een hobby- en doe-het-zelversmarkt waarbij een nieuwe filière van productiegoederen nu tot consumptiegoederen wordt omgedoopt om huis, tuin en auto te kunnen onderhouden. Samen met de koopkracht is het aandeel van de bestedingen van de huishoudens aan woning, verplaatsingen en duurzame consumptiegoederen tot aan de crisis constant gestegen (figuur 7).

Figuur 7 **Gezinsbudgetten en uitgaven voor duurzame consumptiegoederen, 1961-1987 (berekeningen op basis van enquêtes NIS)**



Consumptiepatroon bediendengezinnen 1961-87 in prijzen van 1981

De suburbanisatie is dus de ruimtelijke vormgeving van de naoorlogse economische groei. Niet alleen de lokalisatie van het wonen, verspreid over een brede rand van de stedelijke centra (de banlieues in de terminologie van de stadsgewestelijke geledingen), maakt het mogelijk om via eigendomsverwerving de woonconsumptie te vergroten en vereist de aanschaf van een of meerdere auto's. Ook de levenswijze die zich in dit suburbaan wonen ontwikkelt, maakt het terzelfder tijd mogelijk en noodzakelijk om steeds meer duurzame consumptiegoederen in het dagelijkse leven te betrekken. Het in gebruik nemen van een van die consumptiegoederen betekent telkens weer de noodzaak om een volgende stap te zetten. Op het

vlak van de productie uit zich dat in het toepassen van dezelfde technologische kennis op steeds nieuwe producten die elkaar zullen opvolgen op de aankooplijsten van de consumenten.
Ook het cultuuraanbod, dat tot dan voornamelijk een stedelijke ruimtelijke verspreiding kende, werd aangepast aan de suburbane spreiding van de middenklasse. Met de goede bedoeling cultuur te democratiseren, werd de bevolking niet naar de grote stedelijke centra geleid, maar werd de stedelijke cultuur over de suburbane massa gespreid. Nagenoeg elke gemeente zou zijn cultureel centrum hebben en rond Brussel zou een sterke gordel van Vlaamse culturele centra ondersteund worden om de gevaarlijke invloed van de grootstad op de Vlaamse eigenheid tegen te werken.
Vrijwel gelijktijdig met de televisie zou het (ruimtelijke) cultuurbeleid in Vlaanderen precies hetzelfde nastreven: onder de veilige mantel van dorps- en gezinsgebonden (eenvormige) moderniteit ongevaarlijke toegangsmogelijkheden tot diversiteit, nieuwigheden, verassingen en uitdagingen bieden. Terzelfder tijd zouden ook alle mogelijke morele en esthetische afschermingen en belemmeringen voor deze openingen tot stand komen.
In de ons omringende landen is de fordistische economische groei later ingezet of was er reeds een strikte ruimtelijke planning aanwezig om ongebreidelde bevolkingsspreiding tegen te gaan (onder andere wegens demografische druk, waardoor een geplande en geconcentreerde productie van sociale woningen nodig was). Daardoor vindt men in België, en voornamelijk in Vlaanderen, de meest Amerikaansachtige ruimtelijke vormgeving van naoorlogse verstedelijking.

Vooroorlogse fundamenten van stedelijke verwaarlozing

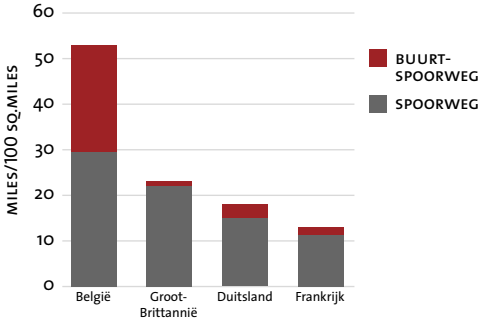
Het fordisme heeft dus de relatief welgestelde bevolking uit de steden gelokt. De vooroorlogse stedelijke ontwikkelingen zijn verhelderend om in te zien dat de banlieuebewoners de stedelijke centra niet missen, maar dat er wel degelijk sprake is van een (soms alleen maar mentale) stadsvlucht. De suburbane bevolking heeft de stad als woonomgeving definitief de rug toegekeerd en wie toch in de grote stad blijft wonen, wordt verondersteld dit te doen omdat hij of zij niet beter kan. De vervreemding van de grote stad die bij de suburbane en kleinstedelijke meerderheid van de Vlaamse bevolking leeft, wordt daardoor alleen maar versterkt.

1. Antigrootstedelijkheid tijdens de industriële revolutie

De antistedelijke houding in Vlaanderen vindt haar oorsprong in de 19e-eeuwse industriële revolutie en haar maatschappelijke gevolgen.
Eerst kwam Wallonië aan de beurt, met een industriële ontwikkeling die meer regionaal dan stedelijk was. Niettemin bleek duidelijk hoe de industrialisatie en de concentratie van arbeiders in de Waalse industriële as gepaard gingen met ontkerkelijking en de groei van de socialistische arbeidersbeweging.
De industrialisatie en de verstedelijking van Vlaanderen zijn veel later gekomen, tenminste wanneer men de textielindustrie wegdenkt waar tot ver in de 19e eeuw de thuisarbeid overheerste. Ondertussen hadden de burgerij en de Kerk het gevaar zien aankomen en waren er nieuwe middelen om het tegen te werken.
In 1869 werden de goedkope spoorwegabonnementen voor de arbeiders ingevoerd. Hoewel de spoorpendel pas op het einde van de 19e eeuw een sterke ontwikkeling zou kennen, was de maatregel tekenend voor de toenmalige klassenverhoudingen. De arbeiders konden in de stad een hoger loon verkrijgen dan op het platteland zonder alles aan transport of dure stadswoningen te verliezen. Bovendien werd hun concentratie in de armzalige, onhygiënische en politiek gevaarlijke 19e-eeuwse gordel van de stad werd tegengewerkt en bleken de mogelijkheden tot zelfvoorziening op het platteland een soort goedkope werkloosheidsuitkering in natura: wie zonder werk viel, kon met zijn moestuin en zijn kleinvee nog overleven.
Door het zeer dichte spoorwegnet (inclusief de buurtspoorwegen vanaf 1885) is het ruimtelijke effect van deze maatregel niet te onderschatten (figuur 8). Hij legde de basis van de relatief ruime forensenwoonzones van onze grote steden. Opnieuw is de vergelijking

met de buurlanden sprekend om het uitzonderlijke karakter van deze ontwikkeling duidelijk te maken.

Figuur 8 **Dichtheid van het spoorwegnet in 1910 (naar Rowntree B.S., overgenomen in Smets M., 1985)**



Spoorwegen per 100 vierkante miles - 1910

De eerste wet op de huisvesting in 1889 volgde op de arbeidersopstanden van 1886 (die in Vlaanderen vrij succesvol werden bedwongen). Ook hier werd de klassenstrijd met een ruimtelijke strategie uitgevochten. De wet moedigde eigendomsverwerving aan bij de arbeiders. De wetgever ging ervan uit dat ze door het bezit van een eigen woning de belangen van de bezittende klasse mee zouden behartigen. Ondertussen waren ze ook gebonden aan het afbetalen van hun leningen, wat hen wel twee keer zou doen nadenken bij eventuele stakingen. Maar eigendomsverwerving zou ook het gezinsleven centraal stellen, de individuele belangen van ieder huishouden boven de collectieve belangen van de arbeiders plaatsen. Ten slotte zou het ook de arbeiders, en in de eerste plaats de beter betaalde en dus beter geschoolde arbeiders die in staat waren om een leidende rol in de arbeidersbeweging te spelen, wegtrekken uit de stedelijke arbeidersbuurten en hen vastschroeven in buurten aan de rand van de stad, waar de grondprijs voor hen nog betaalbaar was.

Deze wet was een van de eerste die de katholieke machthebbers uitwerkten in hun strijd tegen het socialisme. De encycliek Rerum Novarum zou in 1891 met het erkennen van het arbeidersprobleem de strategie van de verzuiling inluiden. Tegenover de socialistische organisaties die de arbeidersbelangen verdedigden mochten nu katholieke instellingen komen. Die katholieke arbeiders werden niet alleen als arbeiders, maar als leden van de katholieke gemeenschap ingekapseld in een reeks instellingen en verenigingen die mobiliseerbaar waren telkens de belangen van de christelijke zuil in gevaar kwamen. Hoewel die christelijke arbeidersbeweging een belangrijke rol gespeeld heeft in het Vlaamse moderniseringsproces, stonden hier opnieuw de individuele boven de collectieve waarden, het gezin boven de arbeidersklasse en het huis boven de stad.

2. Tuinwijken als ideaalbeeld in de tussenoorlogse periode

De tuinwijkgedachte die de volkswoningbouw in België na de oprichting van de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen in 1919 gaat bepalen, moet in het verlengde van dit verleden gezien worden, hoewel hier socialistische actoren achter staan. De tuinwijken moeten in het groen gelegen zijn om terzelfder tijd de kwalen van de stad te vermijden en de vooruitgang door industrialisatie te ondersteunen. De sterke ontwikkeling van het openbaar vervoer laat toe om woon- en werkplaats op deze wijze uiteen te halen zonder de economische groei aan te tasten. De socialisten willen de arbeiders dus ook weg uit de stad, maar zien in de collectieve voorzieningen van de tuinwijken een middel om hun beweging te versterken. De katholieken daarentegen, zullen verder de nadruk leggen op de individuele woning en met de belangrijkste huisvestingsmaatregelen sinds de stichting van de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen de vlucht uit de stad blijven aanmoedigen. Eerst komt in 1922 de wet Moyersoens die een premie voor eigendomsverwerving voorziet, in 1928 is er de stichting van het Woningfonds van de Bond voor (toen nog) Kroostrijke Gezinnen die goedkope leningen verstrekt, en in 1935 wordt de Nationale Maat-

schappij voor Kleine Landeigendommen opgericht, die in nieuwe crisistijden de zelfvoorziening bij werkloosheid opnieuw aanmoedigt (de bedoeling was de terugkeer naar het platteland te bevorderen van werkloos geworden arbeiders en hen tot tuinieren en kleine teelten aan te zetten). Ook de wet De Taeye kan in het verlengde van dit katholieke woningbeleid beschouwd worden.

Er bestaat dus een historische continuïteit sinds de industriële revolutie waarin de stad als negatief, ongezond en politiek gevaarlijk beschouwd wordt. Hierbij horen maatregelen op het vlak van huisvesting en mobiliteit die de arbeidsklasse daadwerkelijk uit de steden hielden. Zowel dit beeld van de stad als de mogelijkheden die geboden werden om er zich aan te onttrekken, hebben de grondslagen van een antistedelijke mentaliteit gelegd.

Postfordisme en de verdieping van de stedelijke kloof

1. De crisis van het fordisme

Vanaf het midden van de jaren zestig geraken de fordistische bronnen van economische groei uitgeput. Eens de afzetmarkten voor de duurzame consumptiegoederen verzadigd, verdwijnen de groeiperspectieven en blijft alleen een stagnerende vraag voor vervanging over. Maar de verplichte productiviteitsstijgingen resulteren in steeds meer producten op de markt en overproductie is het onvermijdelijke gevolg. De verzadiging drukt zich eveneens uit in een ruimtelijke verstopping van de groei. Congestieverschijnselen treden op. De stadsgewesten beginnen disfunctioneel te worden omdat ze relatief gezien te sterk zijn uitgegroeid. Men spreekt opnieuw van centralisatie in plaats van decentralisatie, van compacte stad in plaats van deconcentratie.

De bedrijfsleiders moeten overstappen op defensieve strategieën, vooral in de sectoren van duurzame verbruiksgoederen en van arbeidsintensieve en/of technologisch gebanaliseerde productiegoederen (zoals staal- en chemische nijverheid, die de grondstoffen voor de verbruiksgoederen leveren). Zij herlokaliseren hun productie-eenheden in perifere regio's of landen, waar de arbeidskrachten goedkoper zijn. Het zijn gebieden waar de consumptienormen veel lager liggen, waar de overheid veel minder tussenkomt in de collectieve consumptie en waar een goed georganiseerde arbeidersbeweging nog onbestaand is. Stuk voor stuk leiden deze elementen tot lagere loonkosten. Soms proberen de investeerders in deze streken de relatiepatronen van de fordistische groei te herscheppen om de crisis nog langer uit te stellen (dit wordt het perifeer fordisme genoemd). Maar in ieder geval volgt hieruit een gevoelige toename van de werkloosheid in de centrale gebieden, hetzij rechtstreeks door de herlokalisatie van de industrie, hetzij door de concurrentie van de lageloongebieden. De vermindering van de consumptiecapaciteit voor duurzame verbruiksgoederen is onvermijdelijk. Terzelfder tijd vermindert de consumptiecapaciteit van de overheid omdat haar fiscale basis verschrompelt en ze meer moet uitgeven om de economische activiteit alsnog te ondersteunen en om de werkloosheidsuitkeringen te financieren.

De crisis zet het ganse systeem van loonvorming en regulatie van de afzetmarkten die ermee samenhangen op de helling. Zowel de nationale loononderhandelingen als de collectieve aspecten van de reproductie van de arbeidskrachten die de overheid inricht (onderwijs, gezondheid, cultuur,...) worden ondermijnd, en in de meeste westerse landen wordt voor een deflatoir economisch beleid gekozen onder impuls van neoliberale en monetaristische economische ideeën.

2. Flexibiliteit en stedelijke concurrentie: de ingrediënten van nieuwe economische groei

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is er sprake van een economische heropleving gedragen door een reeks nieuwe technologieën. Hoewel de continuïteit van de economische groei en het groeiritme, tenminste in Europa, niet te vergelijken zijn met de jaren zestig, is er sprake van een nieuwe vorm van economische groei. De kern van de heropleving ligt in het tot stand brengen van een nieuwe ronde van sterke productiviteitsverbeteringen dankzij flexibele produc-

tieprocessen. In plaats van de groei te stoelen op het creëren en vergroten van een eenvormige consumptie die een afzet van de massaproductie moet verzekeren, keert men nu de logica om en richt men de productie op de signalen vanuit de vraagzijde. Geen gelijke massaproducten meer, maar veranderende, flexibele producties in kleine hoeveelheden die zeer snel aangepast kunnen worden naargelang van verschuivingen in de vraag. Flexibiliteit betekent in eerste instantie het produceren van de gepaste hoeveelheid van een product dat perfect beantwoordt aan de vraag, en dit op het juiste moment en op de goede plaats. Alle diversificatie- en veranderingsmogelijkheden langs de vraagzijde worden benut om nieuwe, aangepaste producten op de markt te brengen en zo, al is het maar tijdelijk, het probleem van de overproductie te omzeilen. Naast het openen van nieuwe afzetmarkten, heeft het nieuwe productiesysteem als voornaamste voordeel dat in grote mate productieafval en bufferstocks geëlimineerd worden (er moeten geen reserves meer aangelegd worden van tussenproducten om het stilvallen van een element in de productieketen op te vangen zonder dat de gehele productie daarvoor moet stilgelegd worden, en ook reserves van eindproducten om fluctuaties op de verkoopmarkt te kunnen opvangen zijn niet langer nodig). Het geïnvesteerde kapitaal draait sneller en er blijft geen kapitaal onproductief slapen in stocks. Hierdoor kunnen de winstmarges weer hersteld worden en kan opnieuw groei verwezenlijkt worden.
Het flexibiliseren van de productie is mogelijk geworden dankzij nieuwe materialen, de ontwikkeling van de informatica en de geassocieerde nieuwe mogelijkheden van telecommunicatie, robotica, enz., maar ook dankzij het doorschuiven van de minder rendabele taken naar onderaannemers en soms informele arbeid. De economische heropleving gaat dus noodzakelijkerwijs gepaard met een diepere dualisering van de arbeidsmarkt. Enerzijds hebben we een groep van zeer hooggeschoolde kaders die instaan voor het ontwerpen en het onderhouden van de flexibiliteit en de nieuwe groei; ze kennen niet meer dezelfde werkstabiliteit als in de vorige periode, maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door hogere lonen. Anderzijds zijn er de arbeidskrachten die alle materiële lasten van de flexibiliteit dragen; ze zijn weinig geschoold en altijd beschikbaar; ze komen en gaan op de arbeidsmarkt naargelang van de verschuivingen in de vraag en in de onderaanneming, en deze mobiliteit vertaalt zich in een grote inkomensonzekerheid. De eisen die aan deze laatste groep gesteld worden, herinneren aan de arbeidsomstandigheden van de 19e eeuw. Wanneer dit in het kader van de wetten en reglementen op de arbeid niet kan, worden de activiteiten overgeplaatst naar lageloonlanden. En wanneer de productievereisten dit niet toelaten, is er een sterke tendens om de betrokken activiteiten in de informele economie onder te brengen.

De flexibele economie brengt een sterke toename van de mobiliteit van het kapitaal mee. Maar hoe mobieler het kapitaal, hoe groter de inspanningen van economische regio's om investeringen bij zich te houden. De concurrentie tussen gebieden om kapitaal aan te trekken en te behouden wordt sterker naarmate de investeringen ruimtelijk flexibeler zijn. Deze verscherpte concurrentie speelt zich af op verschillende geografische schalen, waarbij de regionale en de interstedelijke concurrentie het meest opvallen. De opkomst van regionale en stedelijke marketing en management en publiek-private samenwerking tonen aan hoe belangrijk het is om zijn stad of streek te verkopen.
Er zijn drie belangrijke domeinen waarop de stedelijke concurrentie zich afspeelt en waarvoor de steden naar openbare en privéfinanciering zoeken. Elk van deze domeinen verklaart een deel van de heropleving van de grote steden.
Het aantrekken van productie, of het nu in termen van investeringen of van arbeidsplaatsen is, vormt een eerste concurrentiedomein. Men denkt hierbij aan nieuwe activiteiten die wegens hun hoge productiviteit of onderzoeksgehalte een competitief voordeel bieden. Indien zulke activiteiten in de stad kunnen aangetrokken en behouden worden, dan biedt dit serieuze kansen voor de economische ontplooiing van de streek.
De steden beconcurreren elkaar ook om consumptiegelden te lokken. De aanwezigheid van een aantrek-

kelijke afzetmarkt kan dus ook een gunstig investeringsklimaat in het gebied meebrengen. Dit geldt vandaag meer dan vroeger omdat flexibiliteit toelaat om investeringen zeer snel op ontluikende afzetmarkten te richten.

Een laatste element waarvoor de steden met elkaar in concurrentie treden, is de politieke en economische macht. De eerste trekt trouwens de tweede aan: het lobbyen van de overheid voor bestellingen of gunstige investeringsvoorwaarden heeft stevige ruimtelijke banden tussen de openbare instellingen en de financiële- en bedrijfswereld meegebracht. Om beslissingnemers aan te trekken moeten uiteraard de instrumenten en de infrastructuur waarmee de macht kan uitgeoefend worden in de stad aanwezig zijn, waarbij informatieproductie en -verzameling, verplaatsings- en communicatiemogelijkheden centraal staan.

Deze geografische concurrentie kan een positieve rol spelen doordat iedere keer de beste locaties uitgekozen kunnen worden. In hun concurrentiestrijd moeten de economische actoren van de steden innoverend zijn en moet de overheid op het vlak van economisch, sociaal en cultureel beleid vernieuwende wegen inslaan. Maar als er winners zijn in de concurrentiestrijd, worden er ook verliezers geteld. Zonder solidariteit en herverdelingsmechanismen tussen regio's en steden werkt deze concurrentie onaanvaardbare regionale ongelijkheid in de hand. Om toch maar investeerders aan te trekken worden ook steeds grotere offers gebracht, betaald door de lokale gemeenschappen: bv. infrastructuurwerken, belastingverlaging of -vrijstelling, investeringstoelagen en minder strenge sociale en milieuvoorwaarden (dit laatste vooral buiten de EU). Vanuit het standpunt van de footloose investeerders werkt de concurrentie kostenverlagend, maar de last ervan wordt door de lokale bevolking gedragen. De concurrentie opent ook een nieuwe afzetmarkt voor infrastructuur en uitrustingsgoederen: overal in West-Europa worden hotels opgetrokken, netwerken van hogesnelheidstreinen uitgebouwd, teleports en bedrijvencentra opgericht, industrie- en hightechparken aangelegd, congres- en tentoonstellingsruimten gecreëerd, enz. De concurrentie komt dus neer op een afzetscheppend mechanisme met weinig of geen oog voor overcapaciteit en sociale en ecologische gevolgen. Ze veroorzaakt ook speculatie op basis van zulke belangrijke ruimtelijke transformaties, en sociale verdringing in gebieden waar de inwoners moeten wijken voor nieuwe infrastructuur en activiteiten of koopkrachtige inwoners.

3. Van gesegregeerde naar verdeelde stad

De suburbanisatie van de jaren zestig en zeventig veroorzaakte een terugloop van de bevolking van de kernsteden. Aangezien dit migratieproces sociaal selectief is, heeft het ook de sociaal-ruimtelijke structuur van de stad veranderd. Eerst de rijken, en naarmate de koopkracht steeg ook meer mensen uit minder kapitaalkrachtige lagen van de middenklasse, konden zich een nieuwe woning in de periferie veroorloven. De kernsteden verloren dus hun hogere-inkomensgroepen en raakten in verval. Enkel zij die niet in staat waren om deel te nemen aan de suburbanisatie bleven in de kernsteden: de minder welgestelde bejaarden, de ongeschoolden, de vierde wereld, de kleine zelfstandigen, maar ook de starters op de huisvestingsmarkt. Vanaf de tweede helft van de jaren zestig kwamen daar de arbeidersmigranten bij. Hun komst in de steden is rechtstreeks verbonden met de welvaartsstijging en de suburbanisatie. Als goedkope ongeschoolde arbeidskrachten vervingen zij de Belgen eerst in de bouwnijverheid en later ook in de transportnijverheid en in arbeidsintensieve diensten zoals horeca en reinigingsdiensten. Zij werden ingezet om de stadsautowegen, de kantoorgebouwen en later de metrolijnen te bouwen die voor de gesuburbaniseerde Belgische bevolking nodig werden. Ze kwamen terecht in de vrijgekomen goedkope woningen van de 19e-eeuwse buurten.

De suburbanisatie heeft de stad dus in de loop van de jaren zestig en zeventig uitgebreid tot een stadsgewest waarin een duidelijk sociaal-economisch, maar ook demografisch en etnisch ruimtelijk contrast tot stand kwam. In de periferie vindt men vooral Belgische gezinnen met kinderen (of rijkere vreemdelingen) en is de bevolking eerder jong en relatief rijk; in de vervallen kernsteden vindt men veel alleenstaan-

den, zowel jongeren als bejaarden, en grote migrantengezinnen. Men is er in ieder geval armer dan in de periferie.

De economische crisis heeft dit suburbanisatieproces tijdelijk afgeremd, maar ook de kansen tot opwaartse mobiliteit op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt voor de lagere sociale groepen geblokkeerd. De etnische buurten zijn door deze crisiseffecten geconsolideerd, in de zin dat het uitzwermen van de etnische groepen beperkt blijft en dat hun aandeel in de betrokken wijken toeneemt. De groei van deze groepen heeft met demografische factoren te maken: jonge leeftijdsstructuur, hogere vruchtbaarheid en nieuwe immigratie in het kader van gezinshereniging of huwelijk. Omgekeerd neemt de Belgische bevolking af door de oudere leeftijdsstructuur en de enigszins afgeremde suburbanisatie. Werkloosheid en inkomensonzekerheid maken dat die groeiende bevolking niet naar betere en duurdere buurten kan verhuizen. Het verlaten van de etnische buurten zou ook het verlies van de toegang tot de etnische infrastructuur betekenen. Juist wegens de crisis heeft deze zich sterk ontwikkeld (etnisch ondernemerschap als strategie om aan de werkloosheid te ontsnappen) en maakt ze het leven in de buurt goedkoper (lagere prijzen door sterke concurrentie, kredietverlening, aangepaste producten en diensten, sociale netwerken,...). De concentratie van vreemdelingen in de 19e-eeuwse gordels van de steden heeft samen met de stadsvlucht van de jonge gezinnen met kinderen voor een opmerkelijke tweedeling van de stadsgewesten gezorgd. De kinderen en de jongeren zijn oververtegenwoordigd (meer dan één derde van de totale buurtbevolking), zowel in de migrantenbuurten van de centrale steden als in de periferie van het stadsgewest. Maar in de centrale buurten is de meerderheid van deze kinderen en jongeren buitenlander, terwijl in de suburbane gebieden de Belgische kinderen en jongeren opgroeien. De ontplooiingskansen in beide gebieden liggen ver uit elkaar wegens de verschillen in woonomstandigheden, maar ook in sociale voorzieningen, vrijetijdsinfrastructuur en initiatieven voor de jeugd.

De economische herstructureringen van het postfordisme hebben de vaste banen met goede toekomstperspectieven voor laaggeschoolde werkkrachten quasi volledig uitgeroeid. Daardoor zijn de kansen op opwaartse mobiliteit via de arbeidsmarkt voor mensen met een lage opleiding gevoelig verminderd. Terwijl in de jaren zestig en zeventig de sociaal-economische samenstelling van de kernstedelijke bevolking geen opwaartse trend kende wegens het wegtrekken van diegenen die toegang kregen tot de middenklasse, is dit nu het geval wegens het afsluiten van die toegang. De kansen om vanuit de 19e-eeuwse gordels integratiebevorderende tewerkstelling te vinden, zijn eigenlijk met de suburbanisatie, de crisis en de recente economische heropleving steeds kleiner geworden. Ook op de woningmarkt hebben dezelfde economische herstructureringen geleid tot belangrijke negatieve evoluties. Heel wat recente stedenbouwkundige ingrepen in de steden kunnen in verband gebracht worden met de interstedelijke concurrentie. Het gaat erom zijn stad uit te rusten met de nodige nieuwe woon- en werkmilieus, beslissingsfuncties, economische en sociale infrastructuur en een goed imago om een aantrekkelijke investeringspool in de wereldeconomie voor te spiegelen. Wanneer de bewoners moeten wijken voor kantoren of andere nieuwe functies of voor te hoog geworden woonprijzen, is er sprake van sociale verdringing en is hun nieuwe woonsituatie meestal slechter dan de oorspronkelijke. Die stedelijke ingrepen gaan ook gepaard met een golf van grondspeculatie. De grondspeculatie begon eerst in Brussel in het vooruitzicht van de eenmaking van de Europese markt in 1992. Ze zwermde vervolgens uit naar de rest van Vlaanderen. Als gevolg daarvan zijn de woonprijzen sterk gestegen en nagenoeg overal in de steden verdubbeld. Daardoor is ook de noodkoopsector tot stand gekomen. Het aankopen in plaats van het huren van een woning voor een gelijkwaardige kost leek de beste bescherming tegen verdere prijsverhogingen. Terzelfder tijd is het een verdedigingsstrategie om niet verdrongen te worden uit de buurt waar sociale netwerken en etnische infrastructuur het overleven in moeilijke economische omstandigheden wat verzachten. Het resultaat van deze evolutie is een verdere verankering van de kernstadsbewoners in hun 19e-eeuwse buurten en een versterking van de contrasten tus-

sen de kernsteden en hun periferie. Er is sprake van sociale en ruimtelijke polarisatie en van een overgang van een gesegregeerde stad - waar verschillende groepen op verschillende plekken wonen - naar een verdeelde stad - waar het verschil tussen rijk en arm toeneemt en vertaald wordt in een verankering van deze groepen in welbepaalde delen van de stad.

3. De maatschappelijke gevolgen van het Vlaamse verstedelijkingspatroon

We koppelen vijf maatschappelijke gevolgen aan deze geschiedenis van de moderne verstedelijking in Vlaanderen en haar ruimtelijke neerslag, een kleinstedelijk en suburbaan gebied. De eerste vier zijn nauw met elkaar verbonden en bepalen de grote lijnen van het stedelijk beleid zoals dat in het Sociaal Impulsfonds zijn beslag kreeg. Het vierde gevolg kadert meer in de problematiek van duurzame ontwikkeling die steeds meer aan belang wint.

Een antistedelijke mentaliteit

De analyse van de Vlaamse verstedelijkingsgeschiedenis leert dat de legendarische baksteen in de Belgische magen voornamelijk een Vlaamse baksteen is. Hij heeft weinig met de ingesteldheid van een volk te maken, maar veel met 120 jaar sociaal-economische conflicten en waardenstrijd, waarbij wonen in een eigen huis buiten de stad als algemeen aanvaard compromis ingang vond (en in tegenstelling tot het buitenland bovendien op een eigen gekozen bouwgrond, volgens zelf gekozen plannen en dikwijls voor een deel ook zelf gebouwd). De totale afwezigheid van effectieve planning tot laat in de jaren zeventig zorgde voor de nodige ruimte; de nationale keynesiaanse ijver om infrastructuurwerken te realiseren, gekoppeld aan de lokale inspanningen om een stijgende gemeentebevolking te doen samengaan met meer welvaart, zorgde voor de randvoorwaarden van een voornamelijk Vlaamse verkavelingsmentaliteit, die de stad degradeerde tot een werkplaats, voor zover werk in eigen streek nog ontbrak. Vanaf de jaren zestig werd daar trouwens stevig aan gesleuteld: de wetten van 1959 en 1970 omtrent economische expansie zorgden ervoor dat er nagenoeg overal in Vlaanderen industrieterreinen werden gebouwd om de lokale tewerkstelling aan te zwengelen. Deze hebben de eis tot werk in eigen streek aangemoedigd en de grote steden tot overbodige plaatsen gedegradeerd in de ogen van de bevolking die buiten de stedelijke agglomeraties woonde. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig werden bovendien de handelsfuncties steeds meer gedecentraliseerd als gevolg van suburbanisatie en autogebruik.

Deze sociaal-economische en politieke ontwikkelingen en hun geografische vormgeving hebben niet alleen een groeiende middenklasse uit de steden weggetrokken, ze hebben ze ook geleerd de stad de rug toe te keren. Het beeld van de stad dat overblijft na verschillende generaties antistedelijk beleid is negatief. De grote stad is vuil, vreemd en gevaarlijk. Ze is dat met de industriële revolutie en de verstedelijking in de 19e eeuw geworden en is dat tot vandaag, weliswaar met een verschillende inhoud, gebleven. 'De gevaarlijke klassen', zoals de nieuwe proletariërs uit het platteland in de 19e eeuw genoemd werden, zijn nu migranten geworden. De 19e-eeuwse arbeidersbuurten zijn nu achtergestelde buurten geworden.

Daarmee zit Vlaanderen met een paradox opgezadeld. Het is zijn steden liever kwijt dan rijk, maar terzelfder tijd moet zijn economische, sociale, culturele en zelfs politieke ontwikkeling in de context van de globale economie wel op de grote steden steunen. Dit wordt in het volgende deel duidelijker.

Sociaal-economisch: de dualisering van de stad

De economische globalisering en de ontwikkeling van een postfordistische diensteneconomie brengen een toenemende concentratie van de bestuursactiviteiten in de grote stadsgewesten mee. Bovendien heeft de sterk toegenomen mobiliteit van het kapitaal als gevolg dat de steden op internationaal niveau met elkaar in concurrentie treden om deze investeringen naar hun grondgebied toe te trekken. De grote steden hebben uiteraard concurrentiële voordelen in de internationale competitie. Dat vertaalt zich in België

in een steeds sterkere dynamiek voor het Brusselse stadsgewest. Nochtans was de sterkste economische groei in ons land tijdens de fordistische periode vooral toe te schrijven aan de industriële ontwikkeling en het aantrekken van buitenlandse arbeiders, wat een sterke groei stimuleerde in Zuidwest-Vlaanderen en Limburg en in de grote havencomplexen. Deze industriële groei tijdens het fordisme ging samen met een achteruitgang in de oude industriegebieden waarvan de economische en sociale structuur de herstructurering bemoeilijkte, en die vandaag nog steeds geconfronteerd worden met een moeilijke economische situatie. Maar de herwonnen dynamiek van de steden verhult zeer tegenstrijdige ontwikkelingen binnen de grenzen van de stadsgewesten. Vooral de banlieue geniet van deze evoluties. Hij trekt het leeuwendeel van de nieuwe activiteiten aan en de meest welstellende bevolkingsklassen komen er wonen. Terzelfder tijd heeft deze dynamiek in de kernsteden industriële restgebieden gecreëerd, daar waar vroeger de economische motor van de stad gelegen was. De bewoners van deze zones worden nu achtergesteld. Het gaat om de laagstgeschoolde groepen in de stedelijke bevolking, in het bijzonder de migrantenbevolking. Door de belemmeringen die ze ervaren op de woningmarkt en door hun afhankelijkheid van etnische solidariteit blijven ze geconcentreerd in deze oude, verwaarloosde buurten. In sommige gevallen stoten deze groepen door tot de zeldzame grote socialewoningbouwcomplexen die ofwel in het kader van de krottenbestrijding in dezelfde zones opgericht werden, ofwel aan de rand van de stad op goedkope gronden gebouwd werden.

Daartegenover evolueren bepaalde delen van de stadscentra ook in gunstige zin: hoogopgeleide jongvolwassenen palmen hier en daar een buurt in. Deze studenten of jongeren aan het begin van hun carrière hebben echter vaak nog een beperkt inkomen en dragen dus niet noodzakelijk bij tot een stijging van het belastbaar inkomen en de inkomsten voor de betrokken gemeenten. Bovendien leiden deze processen naargelang van hun omvang tot een verdringing en een verdere concentratie van de armste inwoners in de meest achtergestelde wijken, die soms op sociaal vlak tot quasi-getto's kunnen evolueren.

De herwaardering van buurten in moeilijkheden in de stadscentra en de oude industriezones (waar men eveneens geconfronteerd wordt met een verouderende bevolking, een sociaal-economische achterstelling, werkloosheid en gebrekkige woonomstandigheden) is daarom een van de belangrijkste sociaal-economische uitdagingen geworden. Bij die herwaardering gaat het om het verbeteren van de woonomstandigheden en de sociaal-economische positie van de bevolking. Het verbeteren van de buurten op zich door een grotere sociale mix te bewerkstelligen (en dus impliciet segregatie als een probleem te zien) komt letterlijk neer op het verplaatsen van het probleem (door verdunning en/of sociale verdringing). Hetzelfde geldt wanneer enkel de gebouwde omgeving wordt aangepakt.

Bestuurskundig: de kleiner wordende fiscale basis van de steden ten opzichte van nieuwe zorgen

Door de hierboven geschetste evolutie ontstaat er een groeiende inkomensongelijkheid tussen centrale en perifere delen van de grote steden: 'residuele', arme Belgische groepen en migranten in het centrum, midden- en hogere klasse in de periferie. De gevolgen van deze sociale structurering van de ruimte zijn duidelijk: armere gemeenten met de grootste behoeften (niet alleen wegens de aanwezige bevolking die een krachtig sociaal beleid behoeft, maar ook omwille van de functies en diensten die ze als kernstedelijke gemeenten voor de ganse stadsbevolking leveren) hebben de kleinste inkomens en omgekeerd hebben de rijkere perifere gemeenten meer inkomsten voor minder uitgaven. Bovendien profiteren de rijkere inwoners van de diensten die de kernstedelijke gemeenten aanbieden (in deze gemeenten liggen inderdaad hun werkplaats, hun winkelcentra, hun uitgaansplaatsen, enz.). De sociale structurering van de stad organiseert dus een negatieve inkomensherverdeling: de arme inwoners van de kernsteden betalen voor de rijkeren uit de banlieue. Voor een deel zou dit effect opgevangen kunnen zijn door de fusies van de gemeenten. In Brussel, waar niet gefusioneerd werd,

is de tweedeling centrum/periferie uitermate scherp. Toch hebben de fusies weinig veranderd aan het probleem. Enerzijds omdat ze niet ver genoeg reikten: in alle grote Vlaamse steden bestrijkt het gemeentelijke territorium na de fusies maar een klein deel van de banlieue (5 à 20%, afhankelijk van de grootte van de stad, met uitzondering van Sint-Niklaas waar 35% van de gemeente tot de banlieue gerekend kan worden). Anderzijds wordt de negatieve herverdeling binnen deze grotere stedelijke gemeenten slechts tegengewerkt voor zover de gemeentelijke uitgaven beter beantwoorden aan de behoeften van de bewoners van de kernstad (waaronder de economisch, sociaal en politiek zwakste bevolkingsgroepen), dan aan die van de rest van de agglomeratie. Dit veronderstelt een omkering van de machtsverhoudingen tussen deze groepen in de gemeentelijke politiek.

Naast het probleem van sociale rechtvaardigheid schept deze ruimtelijke structuur op termijn ook een financieel probleem voor de verdere deelname van de stad aan de economische groei. Terwijl de inspanningen om mee te concurreren in de globale economie steeds meer middelen vragen, kampen de lokale overheden in de centrale stedelijke gemeenten met een inkrimping van hun lokale fiscale basis. Bovendien zouden de centrale gemeenten een groeiend deel van hun inkomsten gebruiken om de sociale problemen op hun grondgebied het hoofd te bieden. De financiële crisis van deze gemeenten werkt dus mettertijd verlammend op de aanpassing van de stad aan de economische omstandigheden. Dit wordt des te scherper aangevoeld in de economische crisis zelf, ook omdat de uitgavenstructuur een zekere inertie vertoont en berekend was op de gunstige conjunctuur van de jaren zestig. Alleen een doelgerichte hervorming van de fiscale en parafiscale structuur kan deze tendens kenteren. Maar zoals blijkt uit deze analyse, moet die oog hebben voor de territoriale en electorale structuren van de gemeenten. Grotere gemeenten die arm en rijk samenbrengen, zijn niet noodzakelijk solidaire gemeenten, zeker niet indien een groot deel van de bewoners van de achtergestelde buurten geen stemrecht heeft. Een territoriale indeling van de stadsgewesten waarin kleinere rijke en arme gemeenten onderscheiden worden, zou het probleem van de arme centrale steden scherper kunnen stellen en de fiscale solidariteit paradoxaal groter kunnen maken - zeker als er al herverdelingssleutels bestaan die rekening houden met de sociaal-economische kenmerken van de gemeenten (zoals het Sociaal Impulsfonds bijvoorbeeld).

Politiek: het gevaar van extreem rechts

De geografische verspreiding van rijkdom die suburbanisatie eigenlijk inhoudt, heeft dus de armoede in de steden zelf veroorzaakt en precies daardoor de angst voor de stad nog vergroot. De migranten in de steden hebben oorspronkelijk de economische en de ruimtelijke leegte opgevuld die door de opwaartse sociale mobiliteit van de Belgen tot stand kwamen. De uitbreiding van de middenklasse en haar verplaatsing naar de stedelijke periferieën verklaren de concentratie van migranten in de verlaten binnenstedelijke arbeidersbuurten en in de laagbetaalde jobs voor laaggeschoolden op de stedelijke arbeidsmarkten. Maar de overgebleven Belgische arbeidersklasse en lagere middenklasse werden door de continue desindustrialisatie sinds de jaren zestig, de economische crisis van de jaren zeventig en tachtig, en de sterke polarisatie van de jaren negentig ook met achterstelling en onzekerheid geconfronteerd. In zulke omstandigheden is dit residuele kieskorps in de achtergestelde buurten gemakkelijk te overtuigen met het zondebok- en veiligheidsdiscours van het Vlaams Blok, zonder het antistedelijke karakter van die keuze te begrijpen. Immers, indien de immigratie, de verscheidenheid, en alle sociale en culturele inbreng in de stad beschouwd worden als een probleem, en de uitzuivering en de homogenisering als de oplossingen, dan betekent dat op termijn het verdwijnen van de stedelijkheid. De stad bestaat slechts dankzij constante vernieuwing en diversiteit, waarvoor immigratie een noodzaak is.

Hetzelfde sociaal-ruimtelijke proces ondersteunt het distantiëringsracisme waarop het Vlaams Blok steunt om zijn succes in de rest van de stadsgewesten te vergroten. De suburbane electorale groei van extreem rechts is het symptoom van de samenhangende vrees voor de stad en voor diversiteit, diep ingeworteld in de

Vlaamse middenklasse als gevolg van de hierboven geschetste verstedelijkingsvorm. De economische crisis heeft sociale uitsluiting veroorzaakt en deze werd door de hedendaagse globalisering bestendigd. De sociale uitsluiting slaat op de meest evidente wijze toe bij de migranten en in de steden, wat het anderszijn van deze sociaal-ruimtelijke groep alleen maar versterkt. Het Vlaams Blok teert precies op het samenvallen van de vrees voor de stad en de vrees voor de migrant. Weinig politieke waarnemers hebben tot nu toe ingezien dat de strijd tegen extreem rechts niet alleen weerstand tegen racisme en seksisme inhoudt, maar ook een strijd voor de stad en de stedelijkheid.

Politiek-ecologisch: een probleem voor duurzame ontwikkeling

Op het eerste gezicht is het zonder meer duidelijk dat de uiteengelegde stad een belangrijke bedreiging vormt voor duurzame ontwikkeling. In Nederland hoopte men met compacte steden drie doelstellingen te realiseren, namelijk de bescherming van de open ruimte, het beperken van het energieverbruik (in de brede betekenis van het woord) en het beperken van de mobiliteit. De nadelen van ons verstedelijkingsproces liggen dus in het verdwijnen van de open ruimte, de hoge energiekosten en mobiliteitsproblemen. Niet toevallig is de uitgangshouding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen precies het streven naar een duurzame ontwikkeling via meer compacte bouwvormen. Dit betekent dat de ruimte beheerd moet worden als een duurzaam goed, als een langetermijninvestering voor de volgende generaties. Concreet vertaalt dit zich in de richtlijn dat 60% van de verwachte groei van de woningvoorraad in (nog nader te bepalen) stedelijke gebieden gelokaliseerd moet worden. Bovendien worden richtdichtheden inzake woningbouw gehanteerd.

De Nederlandse ervaring leert echter dat het sturen van sociaal-ruimtelijke structuren niet automatisch tot meer duurzaamheid, althans in de hier gedefinieerde termen, leidt. De mobiliteit van de bevolking valt niet meer te reduceren tot woon-werkverkeer en ze is geografisch zodanig complex geworden dat compact wonen nagenoeg geen verschil maakt op het vlak van mobiliteit. En aangezien die andere verplaatsingen verantwoordelijk zijn voor een serieus aandeel van de energieconsumptie van huishoudens, is de energiebesparing weinig spectaculair. Bovendien genereert een compact stedenbeleid ongewenste neveneffecten.

Zonder strenge controle van de vastgoedmarkt leidt de verhoogde vraag naar woonruimte in de stad tot speculatie en prijsstijgingen en al hun gevolgen: inflatie, groeiende sociale ongelijkheid, sociale verdringing, verlamming van overheidstussenkomst wegens te hoge onteigeningskosten en uiteindelijk stadsvlucht wegens te hoge woonkosten ... De verdichting die het compacte wonen meebrengt, kan de kernstedelijke buurten verder aantasten. Precies in die 19e-eeuwse arbeidersbuurten is verdunning nodig, zeker in de steden die een vroege industrialisatie gekend hebben, om betere huisvesting te creëren en de collectieve voorzieningen op een hedendaags peil te brengen en aan te passen aan de jonge bevolking. In Vlaanderen is er gewoonweg geen serieus gronden- en pandenbeleid, onder andere wegens de zeer verspreide woningeigendom, waardoor de meerderheid van de kiezers zulke maatregelen als fundamentele aantastingen van zijn persoonlijke vrijheid zou interpreteren.

Bovendien is suburbanisatie, zoals hierboven uitvoerig werd aangetoond, een ruimtelijke vormgeving van productie en consumptie, en precies die ruimtelijke vorm draagt sterk bij tot het bestendigen van de betrokken productie- en consumptiepatronen. Die ruimtelijke structuren zijn grotendeels bepaald door het verleden en de ruimtelijke gedragingen van de bevolking zijn aan die structuren aangepast. Een beleid dat in het kader van duurzame ontwikkeling tot een compacte stedelijke structuur wil komen, zal dus botsen op de gedragingen en de verlangens van de bevolking die de andere richting uitgaan.

Een duurzaam en compact stedelijk Vlaanderen botst dus op heel wat paradoxen. De verstedelijkingsvorm van Vlaanderen stelt eigenlijk het concept van duurzaamheid in vraag, eerder dan het omgekeerde.

Wat hier als (politiek-)ecologische duurzaamheid wordt gedefinieerd, is volgens de specialisten maar

één peiler. Echte duurzaamheid heeft naast een ecologische nog een sociale, een economische en een (zuiver) politieke peiler. Duurzaamheid moet niet alleen ecologisch verantwoord zijn. Het moet ook nog sociaal rechtvaardig zijn, economisch haalbaar en politiek doenbaar. Als deze vier peilers in rekening worden gebracht, wordt het duidelijk dat de compacte stad niet realiseerbaar is voor de eerstkomende generaties. Duurzaamheid kan wel als een beperking gehanteerd worden, om oplossingen die volgens andere doelstellingen opgesteld zijn, af te wegen volgens hun langetermijneffecten. Maar toch is er een probleem. Verstedelijking en ruimtelijke ordening in Vlaanderen zijn conflictgeladen materies, met verschillende belangengroepen die verschillende maatschappelijke projecten dragen. Uitgerekend de keuze voor duurzaamheid als doelstelling verhult deze tegenstellingen. Als duurzaamheid niet als doelstelling op zich wordt gehanteerd, maar als beperkende voorwaarde voor andere doelen, dan verdwijnt het idee dat duurzaamheid leidt tot oplossingen die goed zijn voor iedereen. De vraag naar de toekomstige inrichting van de ruimte wordt daardoor een open vraag die een veel moeilijker democratisch debat vergt dan deze die naar een (oppervlakkige) consensus over duurzaamheid geleid heeft (zie verder). Meteen worden de paradoxen en tegenstellingen tussen de vier pijlers van duurzaamheid ook op tafel gelegd en wordt gesproken over de achterliggende belangenconflicten.

4. De inzet van de stad in Vlaanderen: de uitdagingen voor morgen

De vijf maatschappelijke gevolgen van de Vlaamse verstedelijking zijn dus ook vijf moeilijke uitdagingen voor morgen. Er zijn vandaag geen pasklare en voor iedereen aanvaardbare oplossingen om de aantrekkingskracht van de stad te vergroten, om er sociale rechtvaardigheid en fiscale solidariteit na te streven, om er de ondergraving van de democratie door extreem rechts weg te werken of nog, om er met duurzaam ruimtegebruik te experimenteren.
Toch liggen de oplossingen in de stad. Om dit te begrijpen, moeten we eerst nagaan wat een grote stad eigenlijk is. Daarna gieten we het zoeken van oplossingen in drie uitdagingen.

Stedelijke verwachtingen

Een stad kan pas ontstaan wanneer landbouwers meer voedsel kunnen produceren dan ze voor hun eigen voortbestaan nodig hebben. Wanneer een groep zich dat surplus kan toe-eigenen en zich zo kan onttrekken aan de landbouwproductie en wanneer die groep ook in staat is dit surplus fysiek te centraliseren door transport, ontstaat een stad. Een stad is dus een geografische concentratie van rijkdom. Hoewel deze definitie van de stad op het eerste gezicht wat vergezocht lijkt voor de hedendaagse Vlaamse situatie, is ze toch van belang om de aard van stedelijkheid goed te begrijpen. Volgens Louis Wirth - een discipel van de beroemde School van Chicago - wordt de stad gekenmerkt door grootte, dichtheid en verscheidenheid. Hoewel Wirth een eerder negatief beeld van de stad ophing toen hij met deze drie kenmerken de aard van het menselijke gedrag in de steden analyseerde, levert de combinatie van die kenmerken met de vorige definitie wel positieve inzichten in stedelijkheid. De dichtheid van Wirth slaat op de ruimtelijke concentratie van rijkdom, de grootte op de omvang van die rijkdom en de verscheidenheid op het feit dat die rijkdom de stedelingen vrijstelt van zelfvoorzienende voedselproductie en hen de vrijheid biedt om de meest diverse activiteiten te ontwikkelen. De stad concentreert dus veel mensen die kunnen denken, dromen, creëren, schrijven, innoveren, beheren of beslissen. En dat gaat des te beter als ze niet op een ivoren toren zitten, maar samengebald op een plek waar informatie en communicatiekanalen samenvloeien.
Aan deze elementaire bepaling van stedelijkheid hebben we genoeg om de schade van de Vlaamse antigrootstedelijke mentaliteit op te meten en terzelfder tijd de verwachtingen van een krachtig stedelijk beleid in te zien. Grof geschetst is het gebrek aan grootstedelijkheid een belemmering voor de intellectuele ontwikkeling in Vlaanderen. Wat betreft hogere opleiding, culturele productie en maatschappelijk

debat bestond in de Belgische context een achterstand in Vlaanderen tot ver in de jaren zeventig. Die achterstand zou men kunnen terugbrengen tot de contrareformatie die de briljantste geesten uit onze steden naar het noorden verjaagd heeft. Ook de sociale taalgrens heeft, zelfs tot na de Tweede Wereldoorlog, het Vlaamse intellectuele potentieel - dat wel degelijk in de steden opbloeide -, in de Franse cultuur ingesloten. Wie sindsdien de kans kreeg om deel uit te maken van een Vlaamse intellectuele klasse, werd al te dikwijls door toedoen van de antistedelijkheid verlamd. Verspreid in kleine steden en suburbane verkavelingen heeft de Vlaamse middenklasse zich nog weinig ingelaten met de stad om haar nieuwsgierigheid en creativiteit te bevredigen. Toch is er hoop. In Vlaanderen ontstaat nu pas een tweede generatie van intellectuelen. Terwijl in de jaren 60 en 70 nog maar een kwart van de studenten ouders had die zelf een hogere opleiding genoten hadden, zijn ze nu in de meerderheid. Ondertussen is deze groep intellectuelen dankzij de toename van studenten verzesvoudigd en zijn de vrouwen er veel beter in vertegenwoordigd. Die jonge (potentiële) intellectuelen hebben de grote stad nodig om hun kansen te benutten. Ze moeten weg van de brave en eenvormige verkavelingen - die ook de geesten verkavelen en dus verlammen - om confrontatie, debat en innovatie te beleven waar verscheidenheid geconcentreerd wordt. Ook de stad heeft die jongeren nodig als nieuw talent om de verscheidenheid en de creativiteit te voeden waarmee de uitdagingen van de toekomst aangepakt worden, maar ook als hefboom in de strijd tegen de stedelijke dualisering en tegen het extreem-rechtse gevaar.

Het stedelijke beleid is geen lokaal beleid

Uit de analyse van de verstedelijking in Vlaanderen blijkt dat het gewest als één groot netwerk van kleine steden kan beschouwd worden. Hieruit vloeit voort dat heel wat van de stedelijke verschijnselen én problemen zich overal in Vlaanderen voordoen. De diversiteit aan woonvormen, economische activiteiten, bevolkingsgroepen, huishoudensvormen of consumptiestijlen neemt niet alleen toe in Brussel, Antwerpen of Gent, maar ook in Diest of Deinze. Op het eerste gezicht ligt het dan ook voor de hand om stedelijke verwachtingen op gans Vlaanderen als één grote stad te stoelen. Maar om verschillende redenen moeten de uitdagingen toch in de grote steden gezocht worden. Dit wordt ten dele duidelijk in het laatste deel van deze tekst. Maar meteen kan gesteld worden dat die uitdagingen een grote potentialiteit van maatschappelijke creativiteit vragen. De hoge concentratie van diversiteit biedt in de grote steden veel meer kansen dan in de rest van Vlaanderen, waar diversiteit trouwens dikwijls tot stand komt als gevolg van diffusie uit de grote centra. Er is geen sprake van stedelijke innovatie- en diversificatieprocessen die op de schaal van gans Vlaanderen werken. Daarom wordt in wat volgt de nadruk gelegd op de grote steden en op de stadsgewesten als belangrijkste ruimtelijke structurering van het verstedelijkingsproces in Vlaanderen.

De grote stad als maatschappelijk laboratorium

Naast het opbouwen van een democratisch debat over de ruimtelijke structuur van Vlaanderen waarin duurzaamheid als beperkende voorwaarde geldt, zijn er minstens nog twee grote maatschappelijke uitdagingen waarin de grote stad voor Vlaanderen een hoofdrol moet spelen: het omgaan met diversiteit en het zorgen voor nieuwe vormen van maatschappelijke integratie. De derde uitdaging, de stad als maatschappelijke arena behouden waarin de toekomst gezamenlijk uitgestippeld en gemaakt wordt, is terzelfder tijd een voorwaarde voor de eerste twee uitdagingen.

1. Leren leven met diversiteit

De steden zijn altijd concentratiepunten van diversiteit geweest, maar de economische globalisering heeft die diversiteit nog doen groeien. Naast de internationale migraties naar de steden, die het belangrijkste element vormen, ontstaat in de stad eveneens diversiteit in de dagelijkse confrontatie van bewoners met gebruikers van de stad. Hoewel de representatieve democratie, waarbij kiezers voor meerdere jaren politieke vertegenwoordigers kiezen die hun belangen gaan verwoorden, een efficiënt politiek beslis-

singsinstrument vormt voor heel wat stedelijke en bovenstedelijke domeinen, is ze niet geschikt om het leren leven met de toenemende diversiteit in de stad te ontwikkelen. De dagelijkse problemen en uitdagingen die gesteld worden door de twee types van confrontatie met diversiteit waarvan hier sprake is, kunnen niet wachten op het langzame proces van politieke vertaling, onderhandeling en beslissing.

Vandaar het belang van participatieve democratie op het lokale vlak. Hoe instellingen van participatieve democratie territoriaal precies moeten georganiseerd worden, is nog niet uitgedacht. Wellicht zijn er verschillende schalen in te vullen, van (kleine) buurt tot wijk en district (met enkele tienduizenden inwoners), en moeten er voor specifieke problemen ad hoc instellingen gecreëerd worden. Maar het is van belang dat in deze instellingen de diversiteit omgezet wordt in confrontatie, onderhandeling en beslissing. Twee beleidsdomeinen komen specifiek in aanmerking voor deze nieuwe vorm van bestuur: enerzijds alles wat als lokaal ruimtegebonden beleid kan bestempeld worden (ruimtelijke ordening, huisvesting, lokale veiligheid,...), omdat dit precies de problemen zijn die samenvallen met het territorium waarin participatieve democratie georganiseerd moet worden, en anderzijds begrotingsparticipatie (waarvoor de stad Porto Alegre (1,4 miljoen inwoners) in Brazilië model staat), omdat dit het uitgelezen kanaal is om kleine groepen ook de verantwoordelijkheid te geven om bovenlokaal en over alle beleidsdomeinen te denken en te beslissen, wat de hele stedelijke gemeenschap ten goede komt.

2. Nieuwe vormen van maatschappelijke integratie uitvinden

Het ontstaan van de term 'het nieuwe sociale vraagstuk' maakt duidelijk dat maatschappelijke integratie via participatie op de arbeidsmarkt niet meer voor iedereen en voor altijd mogelijk is. Het is dus nodig alternatieve vormen van maatschappelijke integratie te bedenken die noodzakelijkerwijze stoelen op sociaal aanvaard, nuttig gebruik van vrije tijd. De twee formules die het probleem van inkomensverwerving bij een onzekere arbeidsmarkt kunnen oplossen - radicale arbeidsherverdeling en/of universele uitkering - impliceren precies een toename van de vrije tijd. Wanneer de arbeid zijn maatschappelijke integratiefunctie niet meer voor elk individu kan vervullen, moet deze functie noodgedwongen verschoven worden naar de vrijetijdsbesteding, al was het maar gedeeltelijk. Vrije tijd wordt dus integratietijd. Precies zoals het sociale nut van de productie door confrontatie met de vragers op de markt bepaald wordt, impliceert dit dat het sociale nut van een vrij gekozen tijdsgebruik gemeenschappelijk geëvalueerd en erkend wordt (net zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, artistieke en intellectuele creatie, productie en ruil van diensten in wederkerigheidsverband erkend en gevaloriseerd worden). Deze nieuwe vormen mogen niet beperkt worden tot de bevolkingsgroepen die nu uit de boot vallen, maar moeten betrekking hebben op de hele gemeenschap, zodat iedereen de keuze heeft om mee te draaien in de maatschappij met een eigen combinatie van ingezette arbeidstijd en vrije tijd. De stad is de plaats waar zulke innoverende maatschappelijke gedragingen ontwikkeld kunnen worden.

De stad als maatschappelijke arena

Beide voorgaande problemen kunnen pas opgelost worden als de stad haar innovatiepotentieel volledig kan benutten. Daarvoor is de concentratie van diversiteit een noodzaak, maar moet er bovendien voor gezorgd worden dat deze diversiteit in actie treedt. Met andere woorden, de ontmoetingsfunctie moet centraal gesteld worden. De manier waarop de verschillende bevolkingsgroepen over de stadsgewesten gespreid zijn, speelt hier een grote rol. Om dit toe te lichten vertrekken we van het onderscheid tussen de dramaturgische stad en de topologische stad dat de Fransen Donzelot en Jaillet gemaakt hebben in een internationaal onderzoek over achtergestelde buurten.

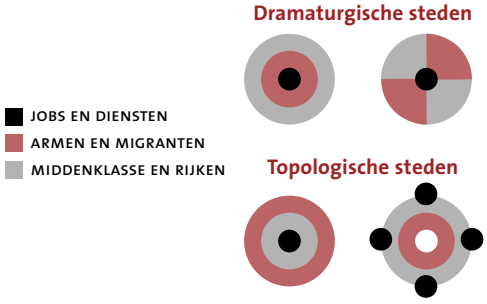
1. De dramaturgische versus de topologische stad

Tot na de Tweede Wereldoorlog kon de stad beschouwd worden als een theater waar de verschillende sociale klassen met elkaar geconfronteerd werden. De scheidingen tussen de verschillende sociale

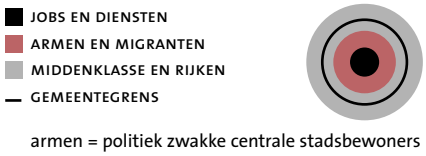
groepen in de stad waren terzelfder tijd posities in een arena van waaruit die groepen met elkaar te maken kregen, door die confrontatie bewust werden van hun tegengestelde belangen, op basis daarvan zichzelf organiseerden en vervolgens in conflict of in onderhandeling met elkaar geraakten. Zo werd het grote sociale vraagstuk van de negentiende en de twintigste eeuw, de verdeling van rijkdom over de sociale klassen, ontwikkeld en opgehelderd, met een grotere sociale rechtvaardigheid in de westerse maatschappijen tot gevolg. Die dramaturgische stad lijkt nu op sommige plaatsen - en daarvoor is voornamelijk de Amerikaanse situatie treffend - veranderd te zijn in een topologische stad. Een stad waar de groepen nog altijd van elkaar gescheiden zijn, maar waar de confrontatie niet meer plaatsvindt. Er komt dus geen sociale dialoog of zelfs sociaal conflict tot stand; wel een soort spijtig einde van de klassenstrijd, want de tegengestelde belangen bestaan nog altijd - al was het maar omdat een deel van de actoren in een sociale uitsluitingssituatie terechtgekomen is. Die scheiding zonder interactie wordt sterk geïllustreerd door twee nieuwe vormen van stedelijke woonmilieus. Aan het ene uiterste vinden we de 'gated communities', die de afscheiding van de rijken van de rest van de maatschappij symboliseren, en aan het andere uiterste het hypergetto, de plaats waar de sociaal uitgeslotenen systematisch naartoe gedwongen zijn en waar de sociale selectie zo doorspeelt dat alle mensen die op de sociale ladder kunnen opklimmen, eruit vluchten. In de Verenigde Staten is die topologie mogelijk geworden ondanks het feit dat de getto's in de kernsteden gelegen zijn, omdat de rijkere bevolking die kernstad nagenoeg niet meer nodig heeft (figuur 9).

Het begrip 'edge city' duidt erop dat suburbane bewoners, met de rug naar de stad gekeerd, in de suburbane gordel alles vinden om in hun levensbehoeften te voorzien.
In Frankrijk geven de stedelijke structuren een omgekeerde situatie weer. De rijken leven in het centrum en kunnen dus genieten van de stedelijke centraliteit, de armen blijven gekneld in de 'grands ensembles' van de periferie. Zolang er geen contacten bestaan tussen de bewoners van de grands ensembles die de stad niet kunnen bereiken en de rijkere centrale stedelingen die de periferie niet nodig hebben, groeit ook hier een topologische situatie: de mensen in het centrum van de steden bekommeren zich niet om wat er allemaal in de grands ensembles gebeurt.
In onze steden is er nog een kans voor dramaturgie, maar die heeft meer te maken met het nieuwe dan met het oude sociale vraagstuk. De confrontatie gebeurt niet tussen de arbeidersklasse en de burgerij (en eventueel de middenklasse). Er is trouwens nooit een sterke stedelijke arbeidersklasse geweest die in staat was een stedelijk project tegen het antistedelijke beleid op te werpen. Wel moeten drie sociaal-ruimtelijke groepen in de stadsgewesten met elkaar geconfronteerd worden (figuur 10).

Figuur 9 **Dramaturgische en topologische steden**



Figuur 10 **De drie sociaal-ruimtelijke groepen van de Vlaamse stad**



armen = politiek zwakke centrale stadsbewoners
middenklasse = politiek rechtstreeks sterke stadsbewoners
politiek onrechtstreeks sterke stadsgebruikers

Een eerste groep wordt gevormd door de politiek zwakken. Het zijn vooral nieuwkomers in de steden die de kernstad bevolken: de arbeidsmigranten van de jaren zestig en zeventig, aangevuld door de continue stroom van immigratie die ze tot stand brengen via gezinshereniging en huwelijksmigraties, maar ook door de nieuwe migratiestromen van politieke en economische vluchtelingen. Door die constante migratiestromen en de afwezigheid van politieke rechten voor nieuwkomers is dit de zwakste groep in de stedelijke arena, die wel het strategische voordeel heeft een centraalstedelijke positie te bezetten. Langzamerhand differentieert die groep zich. Er ontstaat een (politieke) voorhoede onder de migranten via nationaliteitsverwerving en/of politiek engagement. Uit deze analyse blijkt dat de migrantenbeweging nog een grote dienst aan Vlaanderen kan bewijzen als zij de strijd voor de grote stad op zich neemt. Daarnaast zijn er de jonge nieuwe stedelingen. Ook hier rijst de vraag welk kamp deze groep gaat kiezen, dat van de centraalstedelijke bewoners of dat van hun oorspronkelijke sociaal-ruimtelijke groep.

De tweede groep zijn de mensen die wel politiek sterk staan: de autochtone stadsbewoners en Belgische nieuwkomers die domineren in de rest van de stedelijke agglomeraties en daarmee vaak binnen het grondgebied van de stad zelf wonen. Ze leveren dikwijls de lokale politici en daardoor hebben ze een grote invloed op het stedelijke beleid op lokaal gemeentelijk niveau.

Als gevolg van de stadsgewestvorming is er een derde groep die relatief veel macht heeft over de stad, maar er niet rechtstreeks in vertegenwoordigd is. Het zijn de gebruikers van de stad die in de banlieue en de forensenwoonzones wonen en die, althans in de Belgische/Vlaamse context, wel van de lusten van de stad genieten, maar er niet de lasten van dragen. Hun macht halen ze uit twee bronnen. Ten eerste wordt het stedelijke beleid ook op Gewestelijk en Federaal niveau bepaald en daar zijn ze wel goed vertegenwoordigd. Ten tweede is het stedelijke politieke personeel ingebed in partijstructuren waarin de belangen van deze meerderheid van het kiezerskorps wel van dichtbij gevolgd worden. Via partij-ideologie en -programma's wordt op die manier in de grote steden een beleid gevoerd dat soms meer ten dienste staat van de gebruikers dan van de bewoners. Dezelfde kanalen worden gevolgd door institutionele gebruikers met economische belangen in de steden.

2. De repressieve versus de overlegstad

Zolang de stadsgebruikers en de autochtone stedelingen het stadscentrum nodig hebben, kan de confrontatie tussen de drie sociaal-economische groepen twee kanten uitgaan. Een eerste piste leidt naar het organiseren van de repressieve stad. De gebruikers van het stadscentrum willen veiligheid. Ze zijn bang van de armoede in het centrum die onveiligheid creeert. Een voor de hand liggende oplossing is meer blauw op straat en zero-tolerantie, wat uiteindelijk kan uitmonden in het wegdrijven van al wie schrik inboezemt omdat hij verschillend is. De bedoeling is de gevaarlijke armoede te controleren en te domineren, zodat de rijkere bevolking van buiten de stad het centrum kan blijven gebruiken. De repressie wordt dan door de armen zelf betaald, want het is hun lokale politie die voor de bescherming van de gebruikers instaat. Het model van de repressieve stad voert uiteraard de spanningen alleen maar op en moet vroeg of laat leiden tot uitbarstingen, waarvan de sporadische Brusselse stadsrellen voorafspiegelingen zijn. Die rellen tonen aan dat echte organisatie, confrontatie en onderhandelingen langs deze weg moeilijk haalbaar zijn.

De andere piste zouden we de overlegstad kunnen noemen. Hier werken de drie sociaal-ruimtelijke groepen een gezamenlijk stedelijk project uit. Om dat te kunnen doen, is het van groot belang dat de zwakste groep, die het centrale deel van de stad bezet, meer politieke macht krijgt. Daarnaast moet ook de laatste groep, de suburbane en kleinstedelijke bevolking, op een of andere manier actief en met verantwoordelijkheid voor de centrale stad in het spel betrokken worden. De participatieve democratie op lokaal vlak biedt daar kansen toe. Stadsgebruikers zouden op evidente wijze kunnen betrokken worden bij de lokale beslissingsprocessen op de plaatsen waar ze in de stad werken, schoollopen of winkelen, vooral indien ze ook

gevraagd zouden worden om fiscaal deel te nemen in de kosten die ze in de steden veroorzaken.

Aldus is de maatschappelijke arena van de grote stad een deel van de oplossing, maar terzelfder tijd ook van het probleem. De vraag rijst hoe en langs welke instellingen en structuren een overlegstad tot stand kan komen, of nog: hoe de grootstedelijke structuren van de stadsgewesten zich in een maatschappelijk innovatieproces moeten verhouden tot het kleinstedelijke netwerk dat Vlaanderen is. De leefbaarheid en de aantrekkingskracht van de stad vergroten, om zo de middenklasse weer in de stad te brengen, is hier niet het streefdoel (hoewel die leefbaarheid voor de centrale stadsbewoners zeker verbeterd moet worden). Voor de grote meerderheid van de middenklasse komt dit er toch maar op neer dat de stad zo veel mogelijk op hun verkaveling moet gaan lijken (met meer groen, eengezinswoningen in eigendom en parkeerplaats). De kwestie is hoe gans Vlaanderen met haar steden omgaat en hoezeer die steden in staat zullen zijn om gans Vlaanderen naar een betere toekomst te leiden. Precies de maatschappelijke innovatiecapaciteit van de grote stad zou hieromtrent antwoorden moeten creëren.

Bibliografie

Corijn E. (1999) Kan de stad de wereld redden? Nauwelaerts M. (ed.) *De toekomst van het verleden, reflecties over geschiedenis, stedelijkheid en musea, Antwerpse musea,* Antwerpen, p. 85-102.

De Brabander G., Vervoort L. & Witlox F. (1987) *Metropolis, over mensen,* steden en centen, Kritak, Leuven.

De Decker P. (2001) Dient de Vlaamse gaai het RSV te lezen? Over duurzaamheid, sociale bijziendheid en eenheidsdenken in de ruimtelijke planning, *Ruimte & Planning,* 21, 1, p. 73-105.

Donzelot J. & Jaillet M.C. (1997) *Deprived urban areas, summary report of the pilot study,* North Atlantic Treaty Organization, Committee on the Challenges of Modern Society, Reprot nr. 215.

Goossens L. (1983) Het sociaal huisvestingsbeleid in België sinds 1830, Koning Boudewijnstichting (ed.), *Sociaal woonbeleid,* Koning Boudewijnstichting, Brussel, p. 12-31.

Harvey D. (1973) *Social justice and the city,* Arnold, London.

Kesteloot C. & De Maesschalck F. (2001) Anti-urbanism in Flanders: the political and social consequences of a spatial class struggle strategy, *Belgeo,* 1, 1-2, p. 41-62.

Kesteloot C. (1991) Economische determinanten van stedelijke structuren, *Ruimtelijke Planning,* afl. 25, II.D.2.d.

Kesteloot C. (1996) De verwaarlozing voorbij? Achtergestelde buurten en wijkontwikkeling, in De Decker P., Hubeau B. & Nieuwinckel S. (eds.), *In de ban van stad en wijk,* EPO, Berchem, p. 25-62.

Saey P. (1988-1990) De zelfperceptie voorbij: ruimtelijke ordening als een praktisch object, *Planologisch Nieuws,* 8, 2, p. 54-66; 9, 3, p. 18-30; 10, 2, p. 97-109.

Smets M. (1977) *De ontwikkeling van de tuinwijkgedachte in België: een overzicht van de Belgische volkswoningbouw in de periode van 1830 tot 1930,* Mardaga, Brussel.

Smets M. (1985) *Resurgam. De Belgische wederopbouw na 1914,* Gemeentekrediet van België, Brussel, p. 39.

Van der Haegen H., Pattyn M. & Cardyn C. (1982) The Belgian settlement system, *Acta Geographica Lovaniensia,* vol. 22, p. 251-363.

Van der Haegen H., Van Hecke E. & Juchtmans G. (1996) De Belgische stadsgewesten 1991, *Statistische studieën,* 104.

Van Hecke E. (1998) Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet,* nr. 205, p. 45-76.

Vandermotten C., Vermoesen F., De Lannoy W. & De Corte S. (1999) Europese steden, vergelijkende cartografie, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet,* nr. 207-208.

BEVOLKINGSPROJECTIES VOOR DE 13 GROTE EN REGIONALE STEDEN VAN VLAANDEREN, EN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, 2000-2020

Didier Willaert en Ron Lesthaeghe
Vakgroep Sociaal Onderzoek
Vrije Universiteit Brussel

Inleiding

Deze bijdrage schetst de bevolkingsprojecties voor de grote en regionale steden van Vlaanderen en voor Brussel. Het betreft in totaal 14 steden: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), Antwerpen, Gent, Leuven, Brugge, Oostende, Kortrijk, Roeselare, Aalst, Sint-Niklaas, Mechelen, Turnhout, Hasselt en Genk. De projecties werden uitgevoerd met de JANUS II-software (Surkyn, 2000) en zijn een aanvulling op de bevolkingsprojecties voor de Vlaamse migratiebekkens en hun zones (Willaert & Lesthaeghe, 2001).

1. Input

Vruchtbaarheid

De totale vruchtbaarheidscijfers (TVC's) werden geput uit Deboosere et al. (2000). Het betreft gemeentelijke TVC's die via indirecte standaardisatie werden geschat op basis van het aantal geboorten in de periode 1996-1999. Deze geschatte totale vruchtbaarheidscijfers (TVC*) (tabel 1) volgen het lage vruchtbaarheidsscenario van de officiële nationale bevolkingsprojecties voor de periode 1995-2050 (NIS en Planbureau, 1997). In dit lage scenario neemt het TVC na 2000 verder toe tot een maximum in 2010, om daarna geleidelijk af te nemen. Vermits de TVC's hier constant worden gehouden, liggen ze telkens iets onder de waarden in het lage vruchtbaarheidsscenario van de projecties van het NIS.

Wat de verdeling van de vruchtbaarheid over de moederschapsleeftijden van 15 tot 50 jaar betreft, werd het Belgische vruchtbaarheidsprofiel van de periode

Tabel 1 **Geschat TVC door indirecte standaardisatie op basis van de geboorten in de periode 1996-1999**

	TVC*
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	1,70
Antwerpen	1,77
Gent	1,57
Leuven	1,50
Brugge	1,51
Oostende	1,47
Kortrijk	1,60
Roeselare	1,58
Aalst	1,43
Sint-Niklaas	1,54
Mechelen	1,82
Turnhout	1,45
Hasselt	1,43
Genk	1,67

Tabel 2 **Nationale leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers voor de periode 1992-1994**

Leeftijd van de moeder	Leeftijdsspecifieke vruchtbaarheid
15-19 jaar	0,0540
20-24 jaar	0,3493
25-29 jaar	0,6770
30-34 jaar	0,3882
35-39 jaar	0,1168
40-44 jaar	0,0189
45-49 jaar	0,0009
totaal	1,6051

1992-94 (i.e. de meest recente gegevens) gebruikt (tabel 2).

Levensverwachting

De volgende waarden werden gebruikt als input voor de levensverwachting: 81 jaar voor vrouwen en 75 jaar voor mannen als startwaarde (in 2000), en 83,5 en 77,5 jaar respectievelijk voor vrouwen en voor mannen als eindwaarde (in 2020). Deze evolutie volgt het centrale scenario van de NIS-projecties. Omwille van de relatieve stabiliteit van het mortaliteitsverloop werden voor *elke stad dezelfde levensverwachtingen* ingevoerd.

Migratie

1. Migratiehypothesen

Er worden drie migratiescenario's voorgesteld (zie Willaert & Lesthaeghe, 2001):

- scenario 1: einde van de stadsvlucht (nulsaldo)
  Uitgaand van een verzwakking van de nieuwbouwconjunctuur en rekening houdend met de recente toename van de buitenlandse immigratie, wordt aangenomen dat de *totale migratiesaldi* (de som van de leeftijd van de specifieke migratiesaldi) van de meeste steden in dit scenario *evolueren naar nul in 2005*. Enkel Oostende en Roeselare hebben in 2005 een licht positief saldo omdat beide steden in de afgelopen 20 jaar overwegend een migratieoverschot hadden. In Kortrijk wordt uitgegaan van een licht negatief totaal migratiesaldo in 2005, gezien de steeds negatieve en nog dalende saldi sinds halverwege de jaren 80. *De totale migratiesaldi blijven na 2005 constant.*
- scenario 2: herneming van de stadsvlucht
  Dit scenario gaat ervan uit dat het ruraal wonen opnieuw aantrekkelijk wordt en dat de stadsvlucht opnieuw toeneemt na 2000. Het totale migratiesaldo neemt daarbij lineair toe tot 2020. Door een minder sterke stijging van het aantal huishoudens en een krimpende bouwgrondreserve in de nabije toekomst, nemen we echter aan dat deze stadsvlucht minder groot zal zijn dan in de voorbije twee decennia. Het migratiesaldo in 2020 komt daarom overeen met ongeveer 80% van het minimale migratiesaldo in de periode 1981-1999.
- scenario 3: matige verstedelijking
  Scenario 3 loopt gelijk met scenario 1 tot 2005. Nadien nemen de totale migratiesaldi in de steden verder toe en daardoor worden ze positief. Dit kan onder meer het gevolg zijn van een volledige verzadiging in sommige landelijke en randstedelijke gebieden, of van een verdere toename van de buitenlandse immigratie, of van een economische stagnatie waardoor huishoudens die in de stad wonen de verhuis naar de rand en het platteland (verder) uitstellen. Ook de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens (in Vlaanderen van circa 528.000 in 1991 tot 878.000 in 2016, cf. Surkyn, 1999) kan hierbij een rol spelen. Deze alleenstaanden worden immers voornamelijk door de stad aangetrokken. In dit scenario is het migratiesaldo voor de grote steden in 2020 gelijk aan de helft van dat saldo in scenario 2, maar met een tegengesteld teken. Enkele regionale steden wijken af van deze regel en hebben in 2020 een totaal migratiesaldo dat bij benadering gelijk is aan het maximale saldo dat tijdens de voorbije 20 jaar opgetekend werd.

2. Start- en eindwaarde totaal migratiesaldo

Voor het startniveau van het totale migratiesaldo (1 januari 2000) voor mannen en vrouwen is het gemiddelde van het saldo van de jaren 1998 en 1999 genomen. Tussen 2000 en 2005 evolueren de migratiesaldi naar gelijke waarden voor mannen en vrouwen. Enkel indien er in de periode 1993-1999 steeds een overwicht van een bepaald geslacht was, wordt dat overwicht behouden. Dat is enkel het geval voor Antwerpen en Sint-Niklaas.
Voor het verloop van de totale migratiesaldi tijdens de volgende projectie-intervallen verwijzen we naar de bijlage.

3. Migratiesaldi naar leeftijd

De migratiesaldi naar leeftijd voor de verschillende steden vertonen een typisch profiel (zie bijlage en Willaert, 1999):

- In Brussel, Antwerpen, Gent en vooral Leuven is er een hoog vestigingsoverschot van jonge volwasse-

nen (18-28 jaar). Hieruit blijkt duidelijk de aantrekking van steden op studenten en jonge werknemers (onderwijs- en tewerkstellingsfunctie). In de kleinere steden, met een minder groot aanbod aan arbeidsplaatsen en een minder belangrijke onderwijsfunctie, is het vestigingsoverschot meestal kleiner en manifesteert het zich bij een iets lagere leeftijdscategorie (18-22 jaar).

- Voor de andere leeftijdsklassen is het migratiesaldo in de steden overwegend negatief. Dat is voornamelijk het geval bij kinderen jonger dan 5 en personen tussen 30 en 40 jaar (stadsvlucht van koppels met kinderen). Oostende heeft een afwijkend migratieprofiel, met een uitgesproken vestigingsoverschot rondom de leeftijd van 60 jaar (pensioenmigraties naar de kust).

De ingevoerde migratieprofielen worden in de projectie 'geschaald', zodat de som van de leeftijdsspecifieke migratiecijfers exact overeenkomt met het totale migratiesaldo dat als start- en eindwaarde wordt opgegeven. Voor alle steden werd daarvoor een 'tweewegschaling' toegepast (zie Willaert & Lesthaeghe, 2001).

2. Resultaten

Algemene opmerkingen

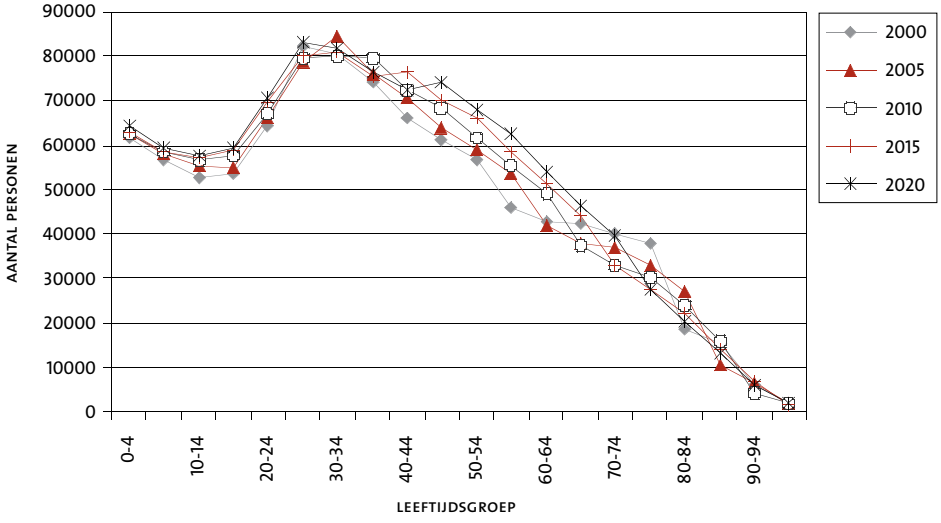
De uitkomst van de bevolkingsprojecties wordt in hoofdzaak bepaald door de migratiehypothesen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste is er de vrij korte projectiehorizon van 20 jaar waardoor de effecten van vruchtbaarheid en mortaliteit relatief weinig tijd hebben om zich scherp af te tekenen in de leeftijdsstructuur. Zo zal de veroudering van de bevolking, die pas na 2020 zal versnellen omdat rond die periode de grote geboortecohorten van de jaren 60 de leeftijd van 60 jaar bereiken, in de hier gepresenteerde resultaten nog niet te merken zijn. In de langeretermijnprojectie tot 2050 voor Vlaanderen in zijn geheel is dat effect wel duidelijk te zien (zie Willaert & Lesthaeghe, 2001). De tweede reden heeft te maken met de migratieprofielen naar leeftijd. De leeftijdsgroep tussen 20 en 30 jaar bezit veruit de hoogste mobiliteit. De drie migratiescenario's veroorzaken dus wel heel duidelijke effecten in de leeftijdsklassen van jonge volwassenen of jongere actieven. Vermits de populatie in de projecties 20 jaar wordt doorgeschoven, zullen deze jongere migranten ten hoogste 50 jaar oud zijn in 2020. De sterkste verschuivingen zullen zich in de projecties dan ook manifesteren tussen de leeftijden van 20 en 50 jaar.

Evolutie van de bevolking tussen 2000 en 2020

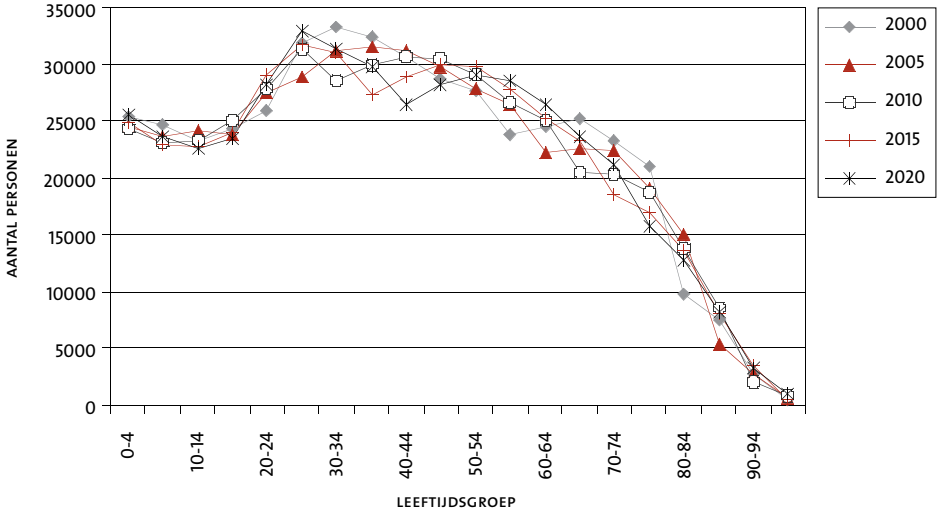
De resultaten van de bevolkingsprojecties zijn per stad weergegeven in tabelvorm (zie bijlage). Deze tabellen omvatten voor elk van de drie migratiescenario's de mannelijke en de vrouwelijke populatie per leeftijdsgroep en per projectie-interval van 5 jaar. Daarnaast tonen de tabellen 3 tot en met 8 in deze tekst enerzijds de evolutie van de totale bevolking tussen 2000 en 2020 en anderzijds het aandeel van de grote leeftijdsgroepen in 2000 en 2020. Ten slotte wordt in figuur 1 de evolutie van de bevolking naar leeftijdsgroep volgens scenario 1 grafisch weergegeven.

Figuur 1 **Evolutie van de bevolking tussen 2000 en 2020 volgens scenario 1 (absolute aantallen)**

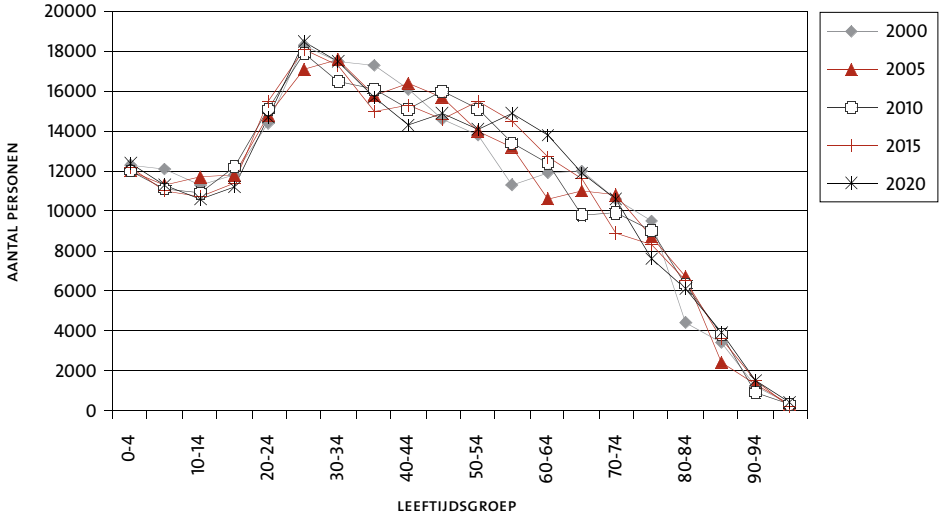
Brussels Hoofdstedelijk Gewest



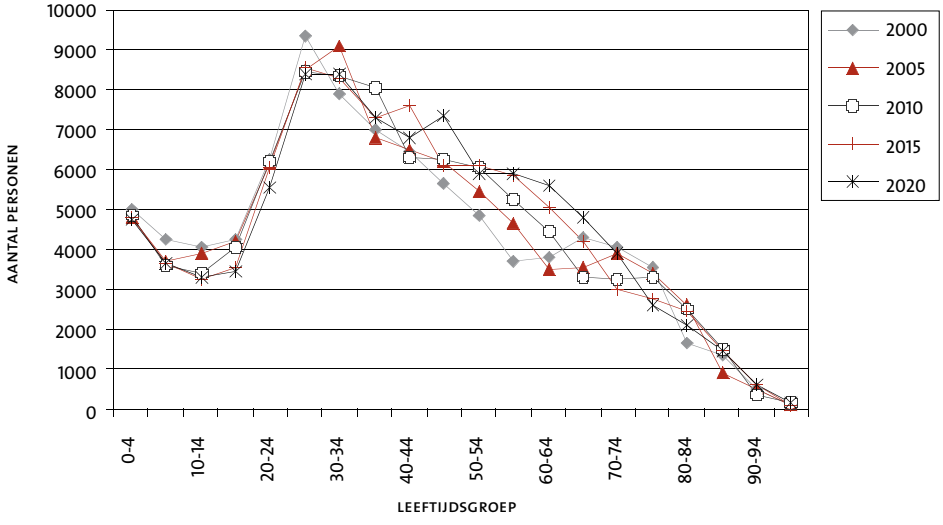
Antwerpen



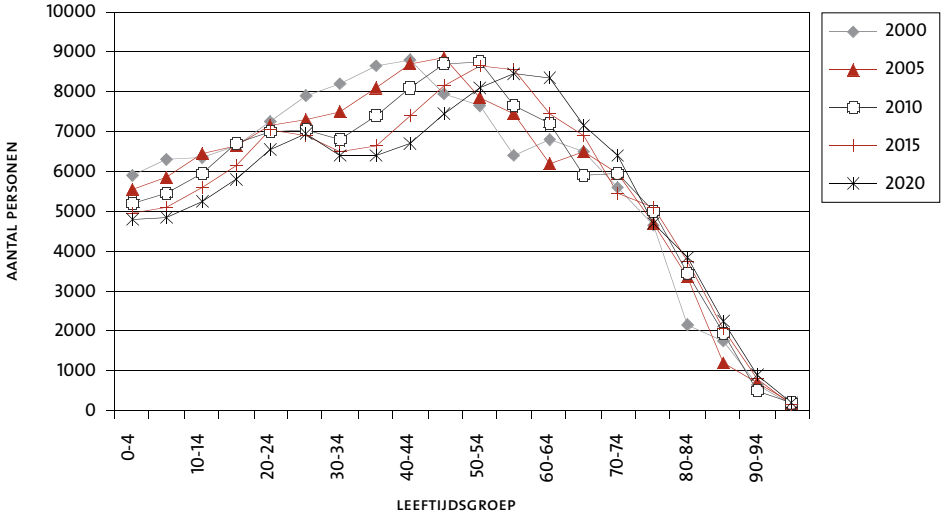
Gent


20000
18000
16000
14000
12000
10000
8000
6000
4000
2000
0
AANTAL PERSONEN
0-4
10-14
20-24
30-34
40-44
50-54
60-64
70-74
80-84
90-94
LEEFTIJDSGROEP
2000
2005
2010
2015
2020

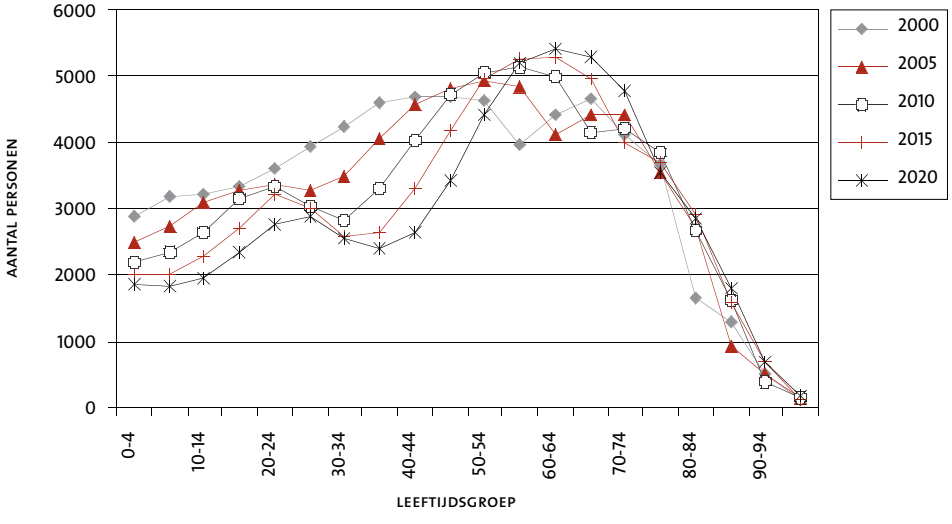
Leuven


10000
9000
8000
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
AANTAL PERSONEN
0-4
10-14
20-24
30-34
40-44
50-54
60-64
70-74
80-84
90-94
LEEFTIJDSGROEP
2000
2005
2010
2015
2020

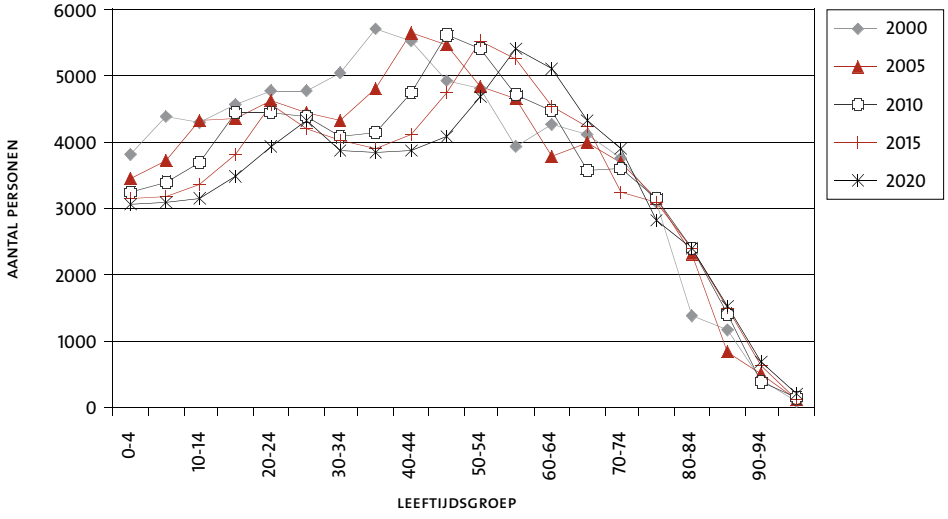
Brugge



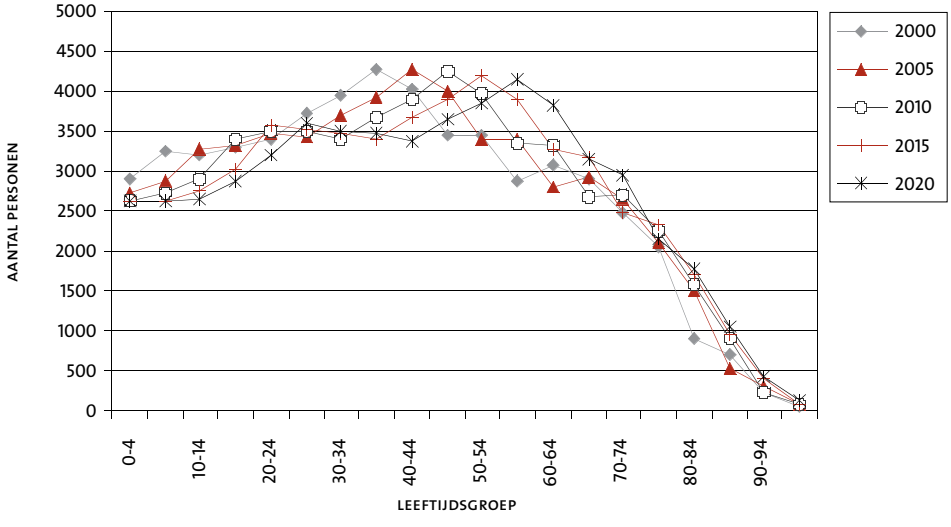
Oostende



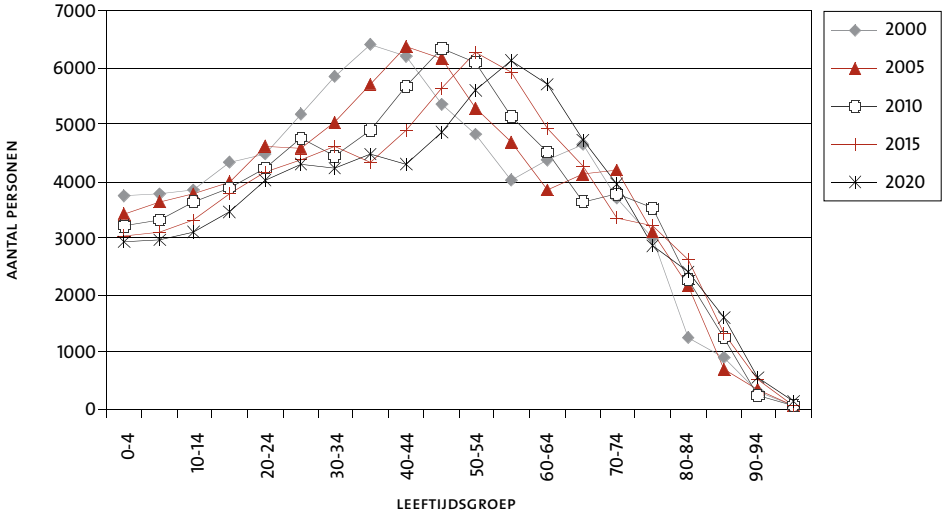
Kortrijk



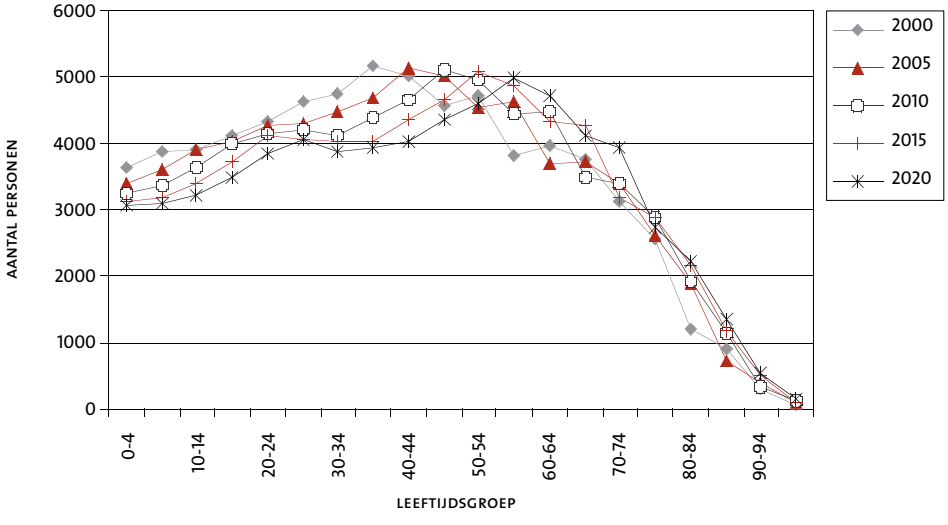
Roeselare



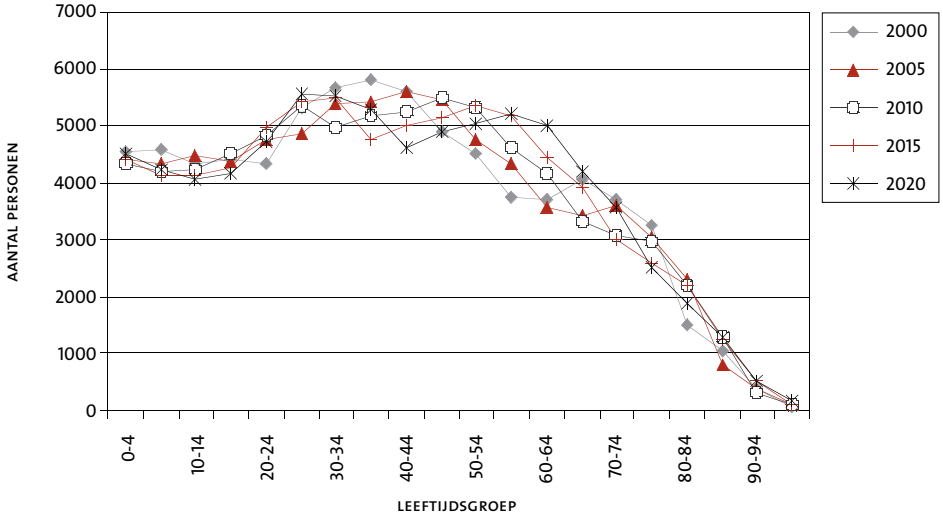
Aalst



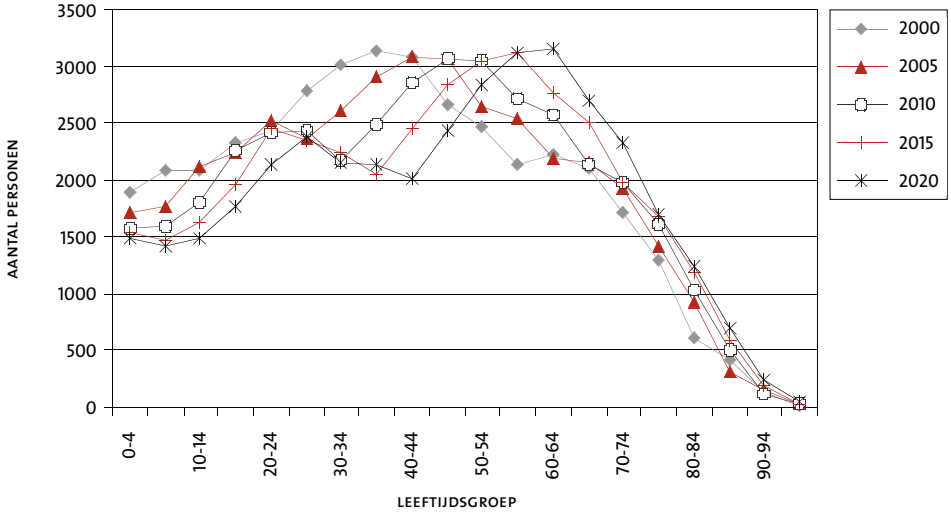
Sint-Niklaas



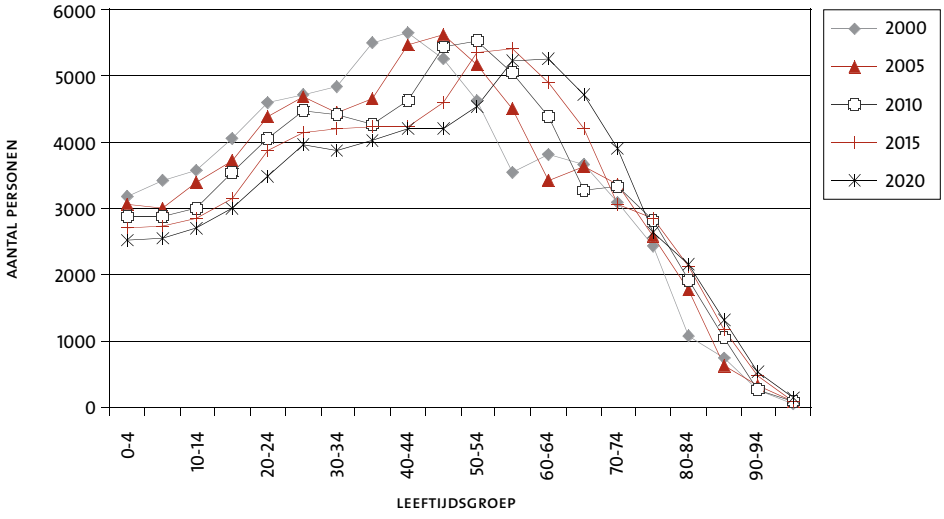
Mechelen



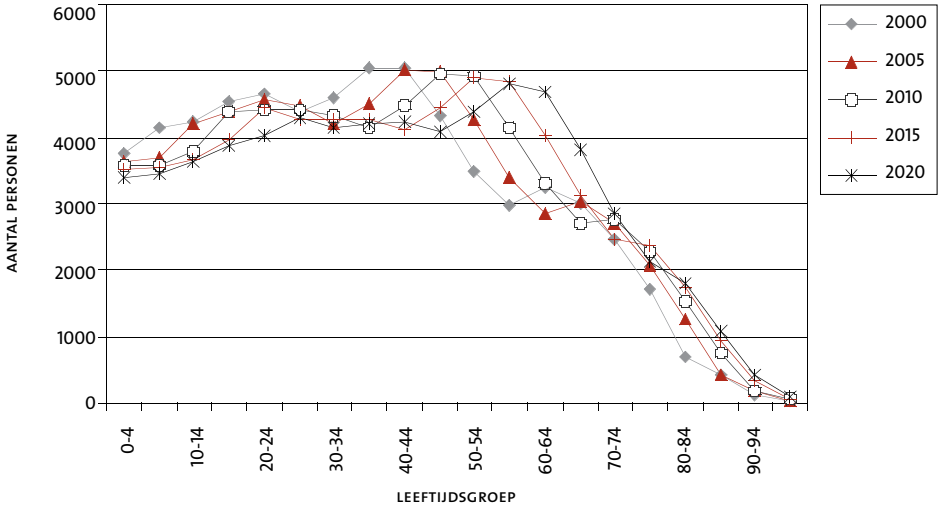
Turnhout



Hasselt



Genk



De voornaamste conclusies van de bevolkingsprojecties zijn:

Inzake totale bevolkingsomvang:

- Van de drie grote steden (het BHG, Antwerpen en Gent) daalt de totale bevolking in *scenario 1* enkel in Antwerpen (zie tabel 3). Dit is echter grotendeels het gevolg van het nog duidelijk negatieve totale migratiesaldo tussen 2000 en 2005. Na 2005, wanneer dit saldo nul bedraagt, neemt de Antwerpse bevolking toe. De bevolkingsevolutie van deze grote steden wordt gunstig beïnvloed door een grote instroom van jongvolwassenen (cf. migratieprofiel) en een hoger dan gemiddeld TVC dankzij de hogere vruchtbaarheid van allochtonen. Ook in de regionale steden Genk, Mechelen, Leuven en Roeselare is er een bevolkingsstijging tussen 2000 en 2020. Opnieuw is dit hoofdzakelijk een gevolg van 'verjongende' effecten zoals een aanzienlijk migratieoverschot van jongvolwassenen (vooral in Leuven) en relatief hoge TVC-waarden (Genk en Mechelen). Roeselare heeft bovendien tijdens de hele projectieperiode een positief totaal migratiesaldo.
- In scenario 1 neemt de totale bevolking tussen 2000 en 2020 af in 8 steden (waaronder Antwerpen). Uitschieters daarbij zijn Oostende (-14,8%) en Kortrijk (-9,4%). Een deel van de daling in Kortrijk is het gevolg van een klein vertrekoverschot (negatief totaal migratiesaldo) gedurende de loop van de projectie. Oostende heeft steeds een positief totaal migratiesaldo en toch is de bevolkingsafname er nog groter. De reden voor die forse daling moet gezocht worden in het typische migratieprofiel (voornamelijk positieve saldi in de leeftijdsklasse van 50 tot 60 jaar, een uitermate klein migratieoverschot van jonge adolescenten en een aanzienlijke stadsvlucht van jonge koppels met kinderen) en het lage TVC. De demografische vereisten om de omvang van de jongere cohorten op peil te houden, ontbreken. De stijging van de populatie in de hogere leeftijdscategorieën - hier nog versterkt door de pensioenmigraties naar de kust - is daarbij onvoldoende om de daling bij de jongeren te compenseren. Het resultaat is een nog meer door ouderen gedomineerde leeftijdsstructuur (zie verder).

Tabel 3 **Evolutie van de totale bevolking, 2000 en 2020**

	bevolkingsomvang (000) & index			
	2000 (index =100)	2020 scenario 1	2020 scenario 2	2020 scenario 3
BHG	959,3	1038,6 (108,3)	960,0 (100,1)	1059,7 (110,5)
Antwerpen	446,5	441,8 (99,3)	392,5 (87,9)	454,5 (101,8)
Gent	224,2	226,0 (100,8)	206,0 (91,9)	231,1 (103,1)
Leuven	88,0	91,9 (104,5)	80,2 (91,2)	94,7 (107,6)
Brugge	116,2	111,4 (95,8)	107,4 (92,4)	115,4 (99,3)
Oostende	67,3	65,7 (87,2)	54,4 (80,9)	62,3 (92,5)
Kortrijk	74,8	67,8 (90,6)	64,1 (85,7)	70,9 (94,8)
Roeselare	54,2	55,0 (101,5)	52,1 (96,1)	57,4 (105,8)
Aalst	76,3	72,4 (94,8)	68,4 (89,7)	73,9 (96,9)
Sint-Niklaas	68,3	66,2 (96,9)	64,6 (94,6)	67,8 (99,3)
Mechelen	75,4	77,0 (102,1)	70,5 (93,5)	78,7 (104,3)
Turnhout	38,6	37,5 (97,1)	35,7 (92,6)	39,2 (101,6)
Hasselt	68,1	64,9 (95,4)	62,1 (91,3)	66,5 (97,7)
Genk	62,8	65,4 (104,0)	57,4 (91,4)	67,8 (107,9)

- In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest neemt de bevolking toe van 959.000 personen tot 1.039.000 of 1.060.000 (scenario 1 en 3). Maar zelfs indien na 2000 een nieuwe cyclus van stadsvlucht start, zou de totale populatie op hetzelfde niveau blijven. In de overige steden neemt de bevolking in *scenario 2* gemiddeld af met ongeveer 10 procent. De grootste daling vindt opnieuw plaats in Oostende en Kortrijk (respectievelijk -19% en -14%); in Roeselare en Sint-Niklaas verloopt de teruggang het traagst (totale afname van ongeveer 5%).
- In *scenario 3* is er in de drie West-Vlaamse steden en in Sint-Niklaas, Aalst en Hasselt nog steeds een kleine bevolkingsafname, en dat ondanks de hogere positieve totale migratiesaldi na 2005. De extremen zijn, net zoals in scenario's 1 en 2, Brussel (+10,5%) en Oostende (-7,5%). In scenario 3 bedraagt de totale populatie steeds 2 à 4% meer dan in scenario 1.

Inzake het aandeel van de jongeren (0-19 jaar):

- In de grote steden Brussel, Antwerpen en Gent, en in Mechelen blijft het aandeel jongeren onder de 20 gedurende de projectie op ongeveer hetzelfde niveau (tabel 4).
- In de overige steden daalt dat aandeel gestaag: in 2020 zal minder dan één vijfde van de bevolking in deze steden (Genk uitgezonderd) uit 0 tot 19-jarigen bestaan. Daarmee volgen ze de algemene Vlaamse trend (cf. tabel 2 in Willaert & Lesthaeghe, 2001). In Leuven, Turnhout en Hasselt bedraagt de proportie jongeren in 2020 amper 16 à 17%. In Oostende is dat nog minder: tussen 12 en 15%.

Tabel 4 **Aandeel van de 0 tot 19-jarigen in de totale bevolking, 2000 en 2020**

	2000	2020		
	[%]	scen. 1	scen. 2	scen. 3
BHG	23,4	23,1	22,9	23,4
Antwerpen	21,9	21,5	20,3	21,5
Gent	21,2	20,2	19,1	20,2
Leuven	19,9	16,4	16,5	17,4
Brugge	21,7	18,6	18,4	19,3
Oostende	18,7	13,6	12,2	15,1
Kortrijk	22,8	18,9	18,4	19,5
Roeselare	23,3	19,5	18,7	20,2
Aalst	20,6	17,2	16,5	18,1
Sint-Niklaas	22,7	19,4	19,1	20,1
Mechelen	23,7	23,3	22,1	22,3
Turnhout	21,7	16,5	16,7	17,2
Hasselt	20,9	16,6	16,1	17,4
Genk	26,5	21,9	20,8	22,9

- De verschillen tussen de drie scenario's zijn meestal beperkt. Enkel in Oostende, Aalst en Genk is de afwijking tussen de scenario's groter dan 1,5 procentpunt. Het aandeel van de jongeren is over het algemeen het laagst in scenario 2. In dit scenario is de stadsvlucht van jonge kinderen (en hun ouders) immers het hoogst. De minder negatieve migratiesaldi van deze huishoudens in scenario 3 verklaren op hun beurt de iets hogere percentages jongeren in dat scenario.

Inzake het aandeel van de jongere volwassenen (20-39 jaar):

- Net als bij de jongeren blijft het aandeel van de jongere volwassenen in Brussel, Antwerpen, Gent en Mechelen ongeveer even groot (tabel 5). Dat geldt ook voor de stad Leuven. Van alle 14 steden had Leuven in 2000 het grootste aandeel 20 tot 39-jarigen en dat zal in 2020 nog steeds zo zijn. Het wordt daarbij geholpen door het constant hoge migratieoverschot van jongvolwassenen gedurende de projectie. In de overige steden zal het aandeel van de jongere volwassenen in de komende twee decennia significant kleiner worden (van 27-30% in 2000 tot 22-26% in 2020). Opnieuw zijn de laagste cijfers voor Oostende. Momenteel maken de jongere volwassenen er reeds minder dan één vierde van de bevolking uit. Over 20 jaar zal dat maar ten hoogste één vijfde zijn.
- De percentages jongere volwassenen zijn in vrijwel alle steden het laagst in scenario 2 en het hoogst in scenario 3. In die scenario's is het vestigingsoverschot van jongvolwassenen immers respectievelijk iets lager en hoger.

Tabel 5 **Aandeel van de 20 tot 39-jarigen in de totale bevolking, 2000 en 2020**

	2000	2020		
	[%]	scen. 1	scen. 2	scen. 3
BHG	31,4	30,1	29,6	30,5
Antwerpen	27,6	27,6	26,5	28,4
Gent	30,1	29,4	27,1	30,0
Leuven	34,7	32,2	30,4	31,7
Brugge	27,5	23,5	22,5	24,5
Oostende	24,3	18,0	16,5	20,5
Kortrijk	27,1	23,5	23,5	24,6
Roeselare	28,3	25,0	24,3	25,7
Aalst	28,7	23,5	22,6	24,1
Sint-Niklaas	27,6	23,7	23,1	24,2
Mechelen	28,0	27,4	25,8	27,9
Turnhout	29,4	23,5	22,5	24,6
Hasselt	28,8	23,6	23,0	23,2
Genk	29,7	25,4	22,4	26,0

Inzake het aandeel van de oudere volwassenen (40-59 jaar):

- In tegenstelling tot de overwegend afnemende percentages bij de jongeren en jongere volwassenen, zal het aandeel van de oudere volwassenen in de totale bevolking iets groter worden (tabel 6). Enkel in Hasselt is er een status-quo en in scenario 3 is er een kleine daling voor Oostende.

Tabel 6 **Aandeel van de 40 tot 59-jarigen in de totale bevolking, 2000 en 2020**

	2000	2020		
	[%]	scen. 1	scen. 2	scen. 3
BHG	23,9	26,7	26,5	26,4
Antwerpen	24,8	25,4	25,4	25,0
Gent	24,9	25,7	27,0	25,4
Leuven	23,5	28,2	26,9	28,8
Brugge	26,5	27,5	28,1	27,1
Oostende	26,6	26,7	26,9	25,5
Kortrijk	25,6	26,6	27,3	26,1
Roeselare	25,5	27,3	28,1	26,7
Aalst	26,7	28,8	29,6	28,5
Sint-Niklaas	26,5	27,1	27,4	26,8
Mechelen	24,8	25,7	25,4	25,4
Turnhout	26,8	27,8	28,0	27,9
Hasselt	28,0	28,0	28,1	28,0
Genk	25,2	26,8	28,2	26,2

- De hoogste percentages in 2020 zijn voor Aalst, Leuven, Hasselt en Turnhout. De toename in Leuven is opmerkelijk omdat het aandeel van de oudere volwassenen er in 2000 nog het kleinste van alle steden was. Deze aanzienlijke toename is een gevolg van het 20 jaar doorschuiven van de huidige omvangrijke groep jongere volwassenen in de projectie.

Inzake het aandeel van de bejaarden en hoogbejaarden (60- en 80-plussers):

- In de volgende 20 jaar zal in de meeste steden het aandeel van de 60- en 80-plussers reeds duidelijk toenemen (tabellen 7 en 8). Na 2020 versnelt de veroudering van de bevolking nog door de grote instroom van de babyboomgeneratie (cf. tabel 3 in Willaert & Lesthaeghe, 2001).

Tabel 7 **Aandeel van de 60-plussers in de totale bevolking, 2000 en 2020**

	2000	2020		
	[%]	scen. 1	scen. 2	scen. 3
BHG	21,2	20,1	21,0	19,9
Antwerpen	25,7	25,4	27,8	25,0
Gent	23,8	24,7	26,9	24,3
Leuven	21,9	23,1	26,2	22,4
Brugge	24,3	30,3	31,1	29,6
Oostende	30,3	41,8	44,4	39,7
Kortrijk	24,5	30,9	30,9	30,2
Roeselare	22,9	28,1	28,9	27,7
Aalst	24,0	30,4	31,2	30,0
Sint-Niklaas	23,2	29,8	30,4	29,4
Mechelen	23,5	24,9	26,7	24,5
Turnhout	22,1	32,3	32,9	30,8
Hasselt	22,3	31,9	32,7	32,0
Genk	18,6	25,8	28,6	25,2

- In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (alle scenario's) en Antwerpen (scenario's 1 en 3) wordt het aandeel van de 60-plussers, tegen de algemene trend in, iets kleiner. Daarnaast blijft het aandeel van de bejaarden in Gent, Leuven en Mechelen in scenario 1 en 3 op vrijwel hetzelfde niveau. In scenario 2 is de toename van het aandeel in die steden iets groter.
- In de helft van de steden zullen de 60-plussers over twintig jaar 30 procent of meer van de bevolking uitmaken. In Oostende is de veroudering het meest uitgesproken. Daar neemt het aandeel van de bejaarden toe van ongeveer 30% in 2000 tot 40% of meer in 2020. Dit is uiteraard het gevolg van het ouder worden van de omvangrijke groep gepensioneerden in deze kuststad.
- De evolutie van de 80-plussers is nog opmerkelijker: in sommige steden (Oostende, Roeselare, Aalst, Sint-Niklaas, Turnhout en Hasselt) zal hun aandeel in 2020 bijna dubbel zo groot zijn als in 2000. In Genk is dat bijna drie keer zo groot, maar het aandeel van de hoogbejaarden bedroeg daar in 2000 dan ook amper 2%.
- Net als dat van de 60-plussers neemt het aandeel van de 80-plussers in Brussel iets af, terwijl het percentage hoogbejaarden in Antwerpen, Gent, Leuven en Mechelen slechts matig toeneemt.

- De aandelen van de bejaarden en hoogbejaarden zijn voor elke stad het hoogst in scenario 2 en het laagst in scenario 3. In absolute aantallen zijn de cijfers echter over het algemeen het laagst in scenario 2 en het hoogst in scenario 3, en dat ten gevolge van resp. iets meer en iets minder negatieve migratiesaldi van bejaarden en hoogbejaarden (cf. migratieprofielen).

Tabel 8 **Aandeel van de 80-plussers in de totale bevolking, 2000 en 2020**

	2000	2020		
	[%]	scen. 1	scen. 2	scen. 3
BHG	4,3	4,0	4,2	3,9
Antwerpen	4,6	5,7	6,1	5,6
Gent	4,2	5,3	5,6	5,2
Leuven	4,1	4,7	5,3	4,7
Brugge	4,0	6,5	6,5	6,3
Oostende	5,3	9,4	10,1	8,9
Kortrijk	4,2	7,2	7,0	7,2
Roeselare	3,5	6,1	6,2	6,0
Aalst	3,4	6,5	6,4	6,5
Sint-Niklaas	3,6	6,4	6,5	6,4
Mechelen	4,0	5,1	5,6	5,0
Turnhout	3,1	6,0	6,6	5,8
Hasselt	3,2	6,4	6,8	6,5
Genk	2,0	5,2	5,7	5,1

3. Conclusies

De hier gepresenteerde stedelijke bevolkingsprojecties voor de periode 2000-2020 houden rekening met de meest recente demografische parameters. Drie alternatieve migratiescenario's werden voorgesteld: (1) het einde van de stadsvlucht met een nulsaldo vanaf 2005, (2) de herneming van de stadsvlucht en (3) een matige verstedelijking.

De projecties voor de 13 grote en regionale Vlaamse steden en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tonen een aantal duidelijke trends. De evolutie van de bevolking in de steden is daarbij verschillend voor (a) de grote steden Brussel, Antwerpen, Gent, en ook Leuven en Mechelen, en (b) de overige steden. In de eerste groep steden verandert de leeftijdsverdeling in de komende 20 jaar nauwelijks. Enkel in Leuven zijn die wijzigingen iets groter in de leeftijdsgroepen 0-19 en 40-59 jaar. De totale populatie blijft in deze steden op hetzelfde niveau (Antwerpen en Gent) of neemt iets toe (BHG, Leuven en Mechelen). In de tweede groep treden er wel duidelijke veranderingen in de leeftijdsstructuur op: het aandeel van de jongeren en jongere volwassenen wordt gevoelig kleiner en het percentage oudere volwassenen, bejaarden en vooral hoogbejaarden neemt aanzienlijk toe. Daarmee volgen deze steden de algemene tendens van ontgroening en vergrijzing die zich zowel in het overgrote deel van de migratiebekkens en hun zones, als in Vlaanderen in zijn geheel manifesteert (cf. Willaert & Lesthaeghe, 2001). De totale populatie neemt er in de komende 20 jaar af. Alleen in Roeselare en Genk is er in scenario 1 en 3 een kleine bevolkingstoename.

De twee uitersten bij de projecties zijn telkens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de stad Oostende. In het BHG zal de totale populatie volgens scenario 1 en 3 respectievelijk 8 en 10% meer bedragen. Zelfs indien na 2000 de stadsvlucht opnieuw toeneemt, zal de totale bevolking in 2020 nog iets groter zijn dan in 2000. Aan de periode van vrijwel constante bevolkingsafname sinds het einde van de jaren 60, zou in de komende 20 jaar dus een eind gemaakt worden. De

leeftijdsverdeling in het BHG zal weinig veranderen: de percentages van elke grote leeftijdsgroep blijven op ongeveer hetzelfde niveau. Brussel is zelfs de enige stad met een toename van het aantal 0 tot 19-jarigen tussen 2000 en 2020.

De evolutie van de bevolking en van de leeftijdsstructuur van Oostende is totaal verschillend. Enerzijds daalt de totale populatie er in alle scenario's het meest van alle steden. Anderzijds wordt de leeftijdsstructuur er nog meer door bejaarden en hoogbejaarden gedomineerd. Dit is een gevolg van (a) een constant hoge instroom van 50 tot 60-jarigen vanuit het hele land (aantrekkingskracht van de kust op gepensioneerden), (b) het ouder worden van die omvangrijke groep personen en (c) een laag TVC in combinatie met een klein vestigingsoverschot van jongvolwassenen, waardoor de daling van de jongere cohorten groter is dan in de andere steden.

Referenties

Deboosere, P., R. Lesthaeghe en J. Surkyn (2000), Evolutie van de nationale, regionale en gemeentelijke vruchtbaarheidsniveaus in België, 1989-1999, *Steunpunt Demografie WP 2000-7,* Vakgroep SOCO, Vrije Universiteit Brussel.

Lesthaeghe, R., P. Deboosere en D. Willaert (2001), The Brussels Capital Region: Demographic and Social Futures, in: Urban Futures Anthology. Urban Futures: *Urban Policy Development and Urban Social Transformations in Europe in the 21st Century,* proceedings van de Euro-conferentie over "Urban Futures", Södertälje (Zweden), 10-12 mei 2001, 41 p.

Nationaal Instituut voor de Statistiek en Planbureau (1997), *Bevolkingsvooruitzichten 1995-2050,* Ministerie van Economische Zaken & NIS, Brussel.

Surkyn, J. (1999), LIPRO-huishoudensprojecties voor Vlaanderen (1991-2016), *Steunpunt Demografie WP 1999-3*, Vakgroep SOCO, Vrije Universiteit Brussel.

Surkyn, J. (2000), Handleiding voor bevolkingsprojecties met JANUS II-software, *Steunpunt Demografie WP 2000-4*, Vakgroep SOCO, Vrije Universiteit Brussel.

Willaert, D. (1999), Migratieprofielen naar leeftijd voor de migratiebekkens en zones in de nieuwe ruimtelijke indeling, *Steunpunt Demografie WP 99-6,* Vakgroep SOCO, Vrije Universiteit Brussel.

Willaert, D. en R. Lesthaeghe (2001), Bevolkingsprojecties voor de migratiebekkens en hun zones in Vlaanderen en Brussel, *Steunpunt Demografie WP 01-3,* Vakgroep SOCO, Vrije Universiteit Brussel.

Bijlage: Input en resultaten bevolkingsprojecties

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

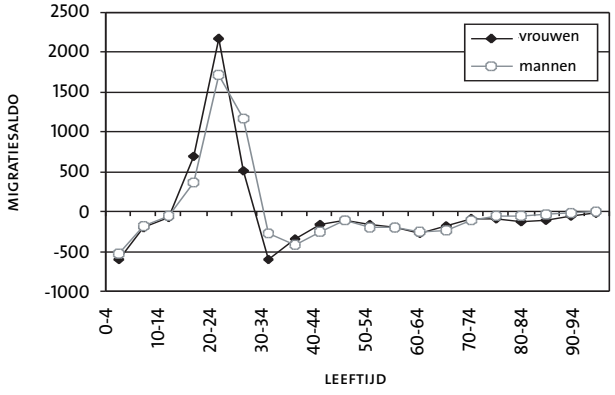
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-749,5	0	0
	m:	-733,5	0	0
scen.2	vr:	-749,5	fi	-2500
	m:	-733,5	fi	-2500
scen.3	vr:	-749,5	0	+1250
	m:	-733,5	0	+1250

TVC: 1,70

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	30.174	30.452	30.464	30.713	31.258
5-9	27.553	28.258	28.432	28.446	28.698
10-14	25.622	26.914	27.585	27.761	27.777
15-19	26.587	27.239	28.423	29.096	29.274
20-24	33.546	34.109	34.353	35.539	36.214
25-29	41.485	40.576	40.767	41.014	42.201
30-34	39.004	41.308	40.260	40.455	40.707
35-39	36.334	36.662	38.839	37.801	38.003
40-44	33.524	35.008	35.277	37.456	36.433
45-49	31.181	32.669	34.123	34.407	36.588
50-54	29.107	30.206	31.662	33.124	33.425
55-59	23.699	27.787	28.850	30.318	31.790
60-64	22.578	22.013	25.986	27.075	28.563
65-69	23.381	20.653	2.0117	24.024	25.157
70-74	23.635	21.220	18.747	18.350	22.162
75-79	24.003	20.297	18.336	16.307	16.105
80-84	12.629	1.8175	15.495	14.154	12.720
85-89	11.341	7.463	11.145	9.619	8.930
90-94	4.734	4.797	3.125	4.935	4.333
95+	1.349	1.347	1.397	961	1.466
TOTAAL	501.466	507.152	513.381	521.555	531.804

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	31.445	32.127	32.151	32.415	32.987
5-9	29.252	29.646	30.224	30.253	30.519
10-14	26.968	28.652	29.015	29.597	29.628
15-19	26.929	27.701	29.328	29.697	30.283
20-24	30.970	32.075	32.552	3.4181	34.555
25-29	41.035	38.094	38.783	39.263	40.891
30-34	41.400	43.083	39.954	40.647	41.132
35-39	37.730	39.433	41.014	37.912	38.612
40-44	32.654	35.738	37.343	38.929	35.865
45-49	29.962	31.334	34.349	35.961	37.553
50-54	27.490	28.573	29.906	32.894	34.506
55-59	22.089	25.606	26.650	27.992	30.942
60-64	20.092	19.855	23.203	24.279	25.642
65-69	18.728	17.274	17.082	20.288	21.407
70-74	16.272	15.500	14.317	14.284	17.284
75-79	13.821	12.432	11.956	11.168	11.301
80-84	5.718	8.993	8.182	8.000	7.598
85-89	3.920	2.804	4.565	4.227	4.222
90-94	1.140	1.326	942	1.617	1.529
95+	237	240	281	208	359
TOTAAL	457.852	470.485	481.798	493.811	506.815

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	30.174	30.452	30.430	30.100	29.719
5-9	27.553	28.258	28.357	28.073	27.451
10-14	25.622	26.914	27.422	27.417	27.017
15-19	26.587	27.239	28.502	28.791	28.592
20-24	33.546	34.109	34.692	35.102	34.651
25-29	41.485	40.576	40.302	40.174	39.967
30-34	39.004	41.308	39.322	38.774	38.356
35-39	36.334	36.662	38.451	36.125	35.195
40-44	33.524	35.008	34.988	36.584	34.060
45-49	31.181	32.669	33.918	33.803	35.282
50-54	29.107	30.206	31.550	32.708	32.502
55-59	23.699	27.787	28.819	30.058	31.099
60-64	22.578	22.013	25.962	26.869	27.964
65-69	23.381	20.653	20.130	23.875	24.676
70-74	23.635	21.220	18.697	18.223	21.782
75-79	24.003	20.297	18.283	16.147	15.806
80-84	12.629	18.175	15.555	14.115	12.530
85-89	11.341	7.463	11.216	9.674	8.858
90-94	4.734	4.797	3.143	4.950	4.299
95+	1.349	1.347	1.393	944	1.429
TOTAAL	501.466	507.152	511.134	512.507	511.238

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	31.445	32.127	31.914	31.562	3115
5-9	29.252	29.646	29.986	29.496	28.835
10-14	26.968	28.652	28.684	28.901	28.275
15-19	26.929	27.701	29.266	29.148	29.225
20-24	30.970	32.075	33.038	33.963	33.298
25-29	41.035	38.094	38.656	38.825	39.065
30-34	41.400	43.083	38.755	38.864	38.598
35-39	37.730	39.433	40.346	35.717	35.465
40-44	32.654	35.738	37.264	37.938	33.082
45-49	29.962	31.334	34.067	35.436	35.944
50-54	27.490	28.573	29.874	32.476	33.727
55-59	22.089	25.606	26.848	28.051	30.506
60-64	20.092	19.855	23.279	24.401	25.474
65-69	18.728	17.274	17.132	20.248	21.235
70-74	16.272	15.500	14.340	14.242	17.044
75-79	13.821	12.432	11.961	11.145	11.171
80-84	5.718	8.993	8.234	8.034	7.588
85-89	3.920	2.804	4.631	4.309	4.282
90-94	1.140	1.326	963	1.656	1.566
95+	237	240	280	208	359
TOTAAL	457.852	470.485	479.518	484.621	485.894

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	30.174	30.452	30.582	31.215	32.413
5-9	27.553	28.258	28.493	28.741	29.483
10-14	25.622	26.914	27.605	278.80	28.166
15-19	26.587	27.239	28.482	29.299	29.705
20-24	33.546	34.109	34.579	36.293	37.607
25-29	41.485	40.576	40.977	41.890	44.069
30-34	39.004	41.308	40.345	40.920	42.007
35-39	36.334	36.662	38.911	38.094	38.802
40-44	33.524	35.008	35.315	37.637	36.900
45-49	31.181	32.669	34.143	34.502	36.862
50-54	29.107	30.206	31.683	33.203	33.616
55-59	23.699	27.787	28.877	30.417	31.996
60-64	22.578	22.013	26.021	27.204	28.826
65-69	23.381	20.653	20.150	24.156	25.439
70-74	23.635	21.220	18.766	18.438	22.378
75-79	24.003	20.297	18.349	16.362	16.247
80-84	12.629	18.175	15.511	14.209	12.837
85-89	11.341	7.463	11.161	9.674	9.039
90-94	4.734	4.797	3.135	4.970	4.403
95+	1.349	1.347	1.401	975	1.496
TOTAAL	501.466	507.152	514.485	526.079	542.292

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	31.445	32.127	32.273	32.933	34.186
5-9	29.252	29.646	30.286	30.553	31.324
10-14	26.968	28.652	29.036	29.717	30.023
15-19	26.929	27.701	29.363	29.822	30.582
20-24	30.970	32.075	32.720	34.739	35.581
25-29	41.035	38.094	39.017	40.157	42.695
30-34	41.400	43.083	40.074	41.244	42.639
35-39	37.730	39.433	41.075	38.207	39.489
40-44	32.654	35.738	37.402	39.161	36.433
45-49	29.962	31.334	34.381	36.110	37.929
50-54	27.490	28.573	29.932	33.001	34.775
55-59	22.089	25.606	26.683	28.115	31.201
60-64	20.092	19.855	23.241	24.420	25.935
65-69	18.728	17.274	17.123	20.441	21.730
70-74	16.272	15.500	14.344	14.400	17.551
75-79	13.821	12.432	11.968	11.225	11.452
80-84	5.718	8.993	8.189	8.029	7.672
85-89	39.20	2.804	4.571	4.246	4.263
90-94	1.140	1.326	944	1.626	1.548
95+	237	240	282	212	366
TOTAAL	457.852	470.485	482.906	498.362	517.376

Antwerpen

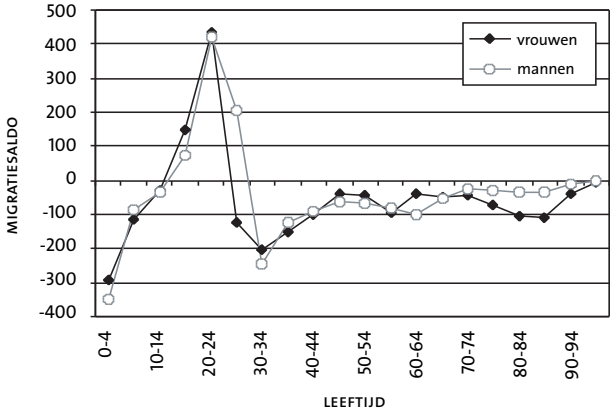
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-1118	-50	-50
	m:	-858,5	+50	+50
scen.2	vr:	-1118	fi	-1600
	m:	-858,5	fi	-1400
scen.3	vr:	-1118	-50	+700
	m:	-858,5	+50	+800

TVC: 1,77

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	12.353	12.013	11.940	12.231	12.567
5-9	12.220	11.529	11.381	11.310	11.601
10-14	11.392	11.931	11.308	11.161	11.090
15-19	11.958	11.788	12.483	11.861	11.715
20-24	13.147	13.770	14.163	14.858	14.239
25-29	15.764	14.248	15.347	15.742	16.437
30-34	15.731	15.082	13.723	14.822	15.217
35-39	15.525	14.983	14.503	13.150	14.249
40-44	15.087	14.955	14.537	14.064	12.720
45-49	14.142	14.706	14.647	14.238	13.774
50-54	13.816	13.826	14.432	14.383	13.987
55-59	11.940	13.314	13.403	14.016	13.981
60-64	12.761	11.379	12.804	12.915	13.539
65-69	13.502	12.083	10.832	12.245	12.391
70-74	13.205	12.418	11.201	10.084	11.481
75-79	12.734	11.350	10.816	9.834	8.921
80-84	6.542	9.584	8.709	8.409	7.738
85-89	5.433	3.763	5.875	5.421	5.337
90-94	2.192	2.219	1.563	2.595	2.447
95+	501	594	647	483	780
TOTAAL	229.945	225.535	224.314	223.823	224.212

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	13.070	12.466	12.400	12.705	13.058
5-9	12.517	12.129	11.715	11.650	11.956
10-14	11.824	12.257	11.922	11.510	11.446
15-19	12.359	11.952	12.457	12.125	11.715
20-24	12.791	13.751	13.714	14.220	13.892
25-29	16.091	14.541	15.959	15.924	16.431
30-34	17.453	16.076	14.794	16.208	16.176
35-39	16.861	16.560	15.356	14.085	15.495
40-44	15.614	16.261	16.063	14.875	13.619
45-49	14.499	15.086	15.803	15.619	14.454
50-54	13.877	13.917	14.564	15.281	15.115
55-59	11.805	13.092	13.221	13.873	14.593
60-64	11.742	10.803	12.142	12.306	12.969
65-69	11.637	10.457	9.713	11.011	11.225
70-74	10.065	9.962	9.047	8.473	9.711
75-79	8.326	7.797	7.834	7.204	6.837
80-84	3.308	5.426	5.177	5.294	4.951
85-89	2.066	1.594	2.759	2.683	2.807
90-94	586	667	523	967	963
95+	89	115	141	115	216
TOTAAL	216.580	214.909	215.302	216.128	217.631

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	12.353	11.674	11.067	10.764	10.484
5-9	12.220	11.104	10.366	9.698	9.333
10-14	11.392	11.676	10.535	9.771	9.077
15-19	11.958	11.715	11.972	10.807	10.019
20-24	13.147	13.567	13.250	13.437	12.208
25-29	15.764	14.149	14.508	14.135	14.268
30-34	15.731	14.744	13.086	13.397	12.974
35-39	15.525	14.268	13.218	11.495	11.734
40-44	15.087	14.725	13.442	12.363	10.612
45-49	14.142	14.670	14.302	13.018	11.934
50-54	13.816	13.706	14.225	13.856	12.576
55-59	11.940	13.321	13.215	13.727	13.362
60-64	12.761	11.383	12.741	12.647	13.159
65-69	13.502	12.052	10.754	12.091	12.027
70-74	13.205	12.412	11.114	9.942	11.256
75-79	12.734	11.304	10.702	9.633	8.654
80-84	6.542	9.544	8.543	8.168	7.403
85-89	5.433	3.729	5.716	5.158	4.998
90-94	2.192	2.193	1.458	2.419	2.204
95+	501	582	607	411	678
TOTAAL	229.945	222.520	214.821	206.936	198.961

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	13.070	12.317	11.677	11.353	11.052
5-9	12.517	11.859	11.035	10.321	9.920
10-14	11.824	11.911	11.219	10.359	9.607
15-19	12.359	11.706	11.778	11.071	10.197
20-24	12.791	13.537	12.818	12.827	12.065
25-29	16.091	14.249	14.905	14.111	14.047
30-34	17.453	15.758	13.866	14.459	13.609
35-39	16.861	16.144	14.388	12.432	12.946
40-44	15.614	15.796	15.034	13.240	11.242
45-49	14.499	14.969	15.133	14.363	12.568
50-54	13.877	13.918	14.379	14.537	13.777
55-59	11.805	13.092	13.140	13.591	13.747
60-64	11.742	10.881	12.124	12.191	12.641
65-69	11.637	10.497	9.745	10.936	11.040
70-74	10.065	9.973	9.054	8.462	9.595
75-79	8.326	7.797	7.817	7.176	6.786
80-84	3.308	5.411	5.131	5.227	4.866
85-89	2.066	1.601	2.729	2.630	2.734
90-94	586	682	524	951	933
95+	89	110	134	103	199
TOTAAL	216.580	212.209	206.630	200.340	193.571

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	12.353	12.013	12.011	12.533	13.281
5-9	12.220	11.529	11.419	11.487	12.070
10-14	11.392	11.931	11.321	11.236	11.326
15-19	11.958	11.788	12.525	12.008	12.025
20-24	13.147	13.770	14.320	15.401	15.268
25-29	15.764	14.248	15.476	16.305	17.690
30-34	15.731	15.082	13.753	15.036	15.913
35-39	15.525	14.983	14.537	13.274	14.608
40-44	15.087	14.955	14.561	14.164	12.946
45-49	14.142	14.706	14.660	14.298	13.930
50-54	13.816	13.826	14.440	14.418	14.080
55-59	11.940	13.314	13.416	14.060	14.072
60-64	12.761	11.379	12.816	12.963	13.637
65-69	13.502	12.083	10.840	12.280	12.474
70-74	13.205	12.418	11.209	10.116	11.553
75-79	12.734	11.350	10.826	9.871	8.995
80-84	6.542	9.584	8.723	8.458	7.832
85-89	5.433	3.763	5.891	5.477	5.443
90-94	2.192	2.219	1.573	2.632	2.519
95+	501	594	651	495	807
TOTAAL	229.945	225.535	224.969	226.514	230.469

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	13.070	12.466	12.481	13.041	13.838
5-9	12.517	12.129	11.760	11.856	12.487
10-14	11.824	12.257	11.934	11.588	11.704
15-19	12.359	11.952	12.478	12.203	11.907
20-24	12.791	13.751	13.830	14.611	14.619
25-29	16.091	14.541	16.105	16.506	17.638
30-34	17.453	16.076	14.868	16.578	17.135
35-39	16.861	16.560	15.394	14.266	16.031
40-44	15.614	16.261	16.086	14.976	13.896
45-49	14.499	15.086	15.818	15.685	14.622
50-54	13.877	13.917	14.577	15.333	15.236
55-59	11.805	13.092	13.236	13.928	14.710
60-64	11.742	10.803	12.160	12.372	13.102
65-69	11.637	10.457	9.729	11.071	11.354
70-74	10.065	9.962	9.054	8.507	9.798
75-79	8.326	7.797	7.839	7.224	6.887
80-84	3.308	5.426	5.182	5.313	4.990
85-89	2.066	1.594	2.764	2.702	2.842
90-94	586	667	526	979	985
95+	89	115	142	119	223
TOTAAL	216.580	214.909	215.963	218.857	224.004

Gent

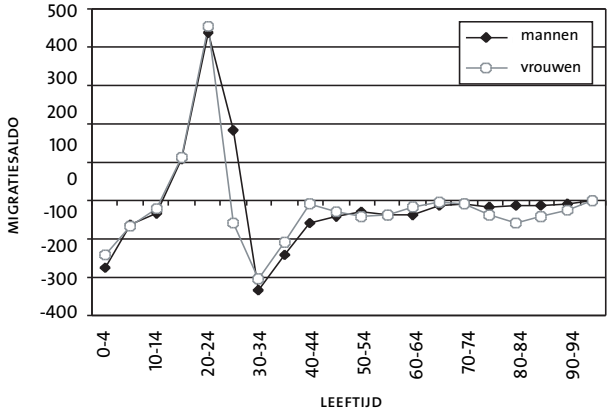
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-335	0	0
	m:	-195	0	0
scen.2	vr:	-335	fi	-600
	m:	-195	fi	-600
scen.3	vr:	-335	0	+300
	m:	-195	0	+300

TVC: 1,57

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	6.056	5.918	5.880	6.001	6.118
5-9	5.902	5.583	5.497	5.460	5.581
10-14	5.529	5.700	5.403	5.318	5.281
15-19	5.811	5.798	6.013	5.717	5.632
20-24	7.223	7.400	7.584	7.800	7.504
25-29	8.914	8.356	8.706	8.891	9.107
30-34	8.383	8.305	7.814	8.164	8.350
35-39	8.407	7.657	7.655	7.167	7.518
40-44	7.923	8.109	7.393	7.394	6.909
45-49	7.224	7.787	7.985	7.276	7.280
50-54	6.918	6.990	7.568	7.769	7.072
55-59	5.758	6.634	6.732	7.309	7.515
60-64	6.189	5.497	6.377	6.484	7.062
65-69	6.609	5.898	5.255	6.124	6.247
70-74	6.125	6.142	5.512	4.936	5.788
75-79	5.764	5.269	5.346	4.836	4.363
80-84	2.957	4.292	3.987	4.108	3.755
85-89	2.435	1.679	2.590	2.444	2.577
90-94	957	987	678	1.124	1.084
95+	245	260	284	206	334
TOTAAL	115.329	114.262	114.260	114.526	115.076

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	6.254	6.128	6.076	6.203	6.327
5-9	6.187	5.690	5.599	5.547	5.675
10-14	5.783	5.952	5.471	5.380	5.330
15-19	6.022	5.976	6.169	5.690	5.600
20-24	7.168	7.438	7.483	7.678	7.202
25-29	9.411	8.775	9.145	9.192	9.386
30-34	9.104	9.307	8.735	9.106	9.153
35-39	8.879	8.170	8.425	7.859	8.230
40-44	8.218	8.332	7.660	7.917	7.359
45-49	7.336	7.877	8.008	7.350	7.609
50-54	6.914	7.017	7.565	7.702	7.063
55-59	5.554	6.530	6.654	7.198	7.343
60-64	5.669	5.093	6.049	6.188	6.728
65-69	5.389	5.084	4.588	5.501	5.661
70-74	4.450	4.631	4.407	4.008	4.862
75-79	3.697	3.438	3.628	3.498	3.221
80-84	1.478	2.401	2.268	2.439	2.393
85-89	1.002	714	1.215	1.169	1.289
90-94	289	322	225	416	409
95+	47	48	56	37	80
TOTAAL	108.851	108.922	109.427	110.079	110.921

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	6.056	5.692	5.307	5.120	5.022
5-9	5.902	5.543	5.156	4.747	4.535
10-14	5.529	5.730	5.363	4.969	4.552
15-19	5.811	5.866	6.046	5.661	5.248
20-24	7.223	7.105	7.101	7.226	6.789
25-29	8.914	7.816	7.643	7.586	7.660
30-34	8.383	8.125	6.994	6.784	6.690
35-39	8.407	7.692	7.404	6.244	6.002
40-44	7.923	8.117	7.395	7.098	5.931
45-49	7.224	7.764	7.956	7.236	6.939
50-54	6.918	7.072	7.608	7.799	7.087
55-59	5.758	6.712	6.866	7.398	7.589
60-64	6.189	5.510	6.447	6.605	7.132
65-69	6.609	5.873	5.234	6.153	6.322
70-74	6.125	6.109	5.450	4.875	5.771
75-79	5.764	5.255	5.288	4.745	4.266
80-84	2.957	4.273	3.927	4.001	3.609
85-89	2.435	1.654	2.525	2.340	2.428
90-94	957	976	638	1.059	993
95+	245	255	267	177	293
TOTAAL	115.329	113.138	110.617	107.824	104.860

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	6.254	5.965	5.547	5.334	5.214
5-9	6.187	5.726	5.394	4.932	4.672
10-14	5.783	6.017	5.543	5.198	4.721
15-19	6.022	5.945	6.156	5.662	5.298
20-24	7.168	7.211	7.043	7.170	6.603
25-29	9.411	8.154	8.120	7.882	7.946
30-34	9.104	9.017	7.732	7.661	7.387
35-39	8.879	8.365	8.223	6.886	6.754
40-44	8.218	8.383	7.841	7.667	6.303
45-49	7.336	7.896	8.047	7.498	7.310
50-54	6.914	7.007	7.549	7.690	7.142
55-59	5.554	6.505	6.594	7.117	7.249
60-64	5.669	5.104	6.013	6.104	6.609
65-69	5.389	5.121	4.622	5.485	5.592
70-74	4.450	4.656	4.460	4.057	4.862
75-79	3.697	3.450	3.654	3.543	3.259
80-84	1.478	2.398	2.265	2.440	2.400
85-89	1.002	717	1.210	1.159	1.276
90-94	289	336	237	423	413
95+	47	54	65	45	86
TOTAAL	108.851	108.025	106.315	103.954	101.098

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	6.056	5.918	5.906	6.117	6.392
5-9	5.902	5.583	5.511	5.526	5.762
10-14	5.529	5.700	5.410	5.350	5.376
15-19	5.811	5.798	6.029	5.769	5.740
20-24	7.223	7.400	7.648	8.013	7.895
25-29	8.914	8.356	8.759	9.122	9.607
30-34	8.383	8.305	7.832	8.269	8.664
35-39	8.407	7.657	7.679	7.249	7.724
40-44	7.923	8.109	7.401	7.441	7.028
45-49	7.224	7.787	7.987	7.292	7.338
50-54	6.918	6.990	7.574	7.786	7.110
55-59	5.758	6.634	6.737	7.330	7.556
60-64	6.189	5.497	6.379	6.499	7.098
65-69	6.609	5.898	5.257	6.130	6.267
70-74	6.125	6.142	5.513	4.941	5.799
75-79	5.764	5.269	5.349	4.845	4.381
80-84	2.957	4.292	3.992	4.126	3.789
85-89	2.435	1.679	2.596	2.463	2.615
90-94	957	987	681	1.136	1.109
95+	245	260	284	208	341
TOTAAL	115.329	114.262	114.525	115.612	117.592

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	6.254	6.128	6.106	6.330	6.622
5-9	6.187	5.690	5.613	5.622	5.874
10-14	5.783	5.952	5.476	5.413	5.433
15-19	6.022	5.976	6.180	5.730	5.692
20-24	7.168	7.438	7.530	7.834	7.491
25-29	9.411	8.775	9.200	9.405	9.828
30-34	9.104	9.307	8.769	9.256	9.525
35-39	8.879	8.170	8.450	7.964	8.497
40-44	8.218	8.332	7.673	7.980	7.525
45-49	7.336	7.877	8.016	7.383	7.703
50-54	6.914	7.017	7.569	7.722	7.116
55-59	5.554	6.530	6.656	7.212	7.380
60-64	5.669	5.093	6.054	6.204	6.764
65-69	5.389	5.084	4.592	5.515	5.692
70-74	4.450	4.631	4.409	4.017	4.882
75-79	3.697	3.438	3.629	3.504	3.236
80-84	1.478	2.401	2.269	2.444	2.405
85-89	1.002	714	1.217	1.174	1.299
90-94	289	322	227	421	417
95+	47	48	58	41	85
TOTAAL	108.851	108.922	109.692	111.171	113.467

Leuven

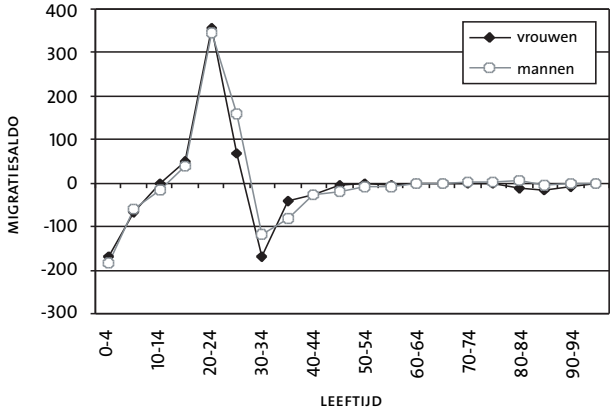
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-133	0	0
	m:	-102	0	0
scen.2	vr:	-133	fi	-400
	m:	-102	fi	-400
scen.3	vr:	-133	0	+200
	m:	-102	0	+200

TVC: 1,50

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.418	2.354	2.386	2.372	2.338
5-9	2.076	1.816	1.790	1.823	1.809
10-14	1.947	1.906	1.657	1.632	1.664
15-19	2.112	2.063	2.031	1.782	1.757
20-24	3.243	3.103	3.124	3.091	2.843
25-29	4.477	4.284	4.217	4.238	4.206
30-34	3.563	4.216	4.063	3.997	4.018
35-39	3.322	3.025	3.711	3.559	3.494
40-44	3.172	3.138	2.854	3.538	3.388
45-49	2.759	3.077	3.049	2.768	3.449
50-54	2.433	2.716	3.033	3.008	2.732
55-59	1.869	2.375	2.658	2.974	2.951
60-64	2.084	1.809	2.308	2.589	2.903
65-69	2.352	1.996	1.737	2.225	2.505
70-74	2.356	2.185	1.864	1.630	2.103
75-79	2.095	2.055	1.924	1.656	1.462
80-84	1.085	1.596	1.590	1.509	1.313
85-89	980	626	970	986	953
90-94	424	394	245	413	432
95+	94	107	105	64	111
TOTAAL	44.861	44.840	45.316	45.854	46.430

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.559	2.429	2.456	2.442	2.406
5-9	2.173	1.906	1.806	1.834	1.820
10-14	2.113	1.975	1.718	1.618	1.646
15-19	2.141	2.159	2.029	1.772	1.673
20-24	3.029	3.030	3.092	2.962	2.707
25-29	4.854	4.193	4.251	4.313	4.185
30-34	4.328	4.888	4.263	4.322	4.385
35-39	3.698	3.769	4.352	3.732	3.791
40-44	3.290	3.377	3.463	4.043	3.429
45-49	2.876	3.126	3.220	3.307	3.883
50-54	2.424	2.742	2.994	3.089	3.177
55-59	1.838	2.299	2.614	2.862	2.960
60-64	1.702	1.713	2.158	2.466	2.711
65-69	1.968	1.552	1.571	1.993	2.291
70-74	1.695	1.713	1.363	1.393	1.783
75-79	1.457	1.338	1.370	1.107	1.146
80-84	558	982	917	955	788
85-89	351	285	513	489	520
90-94	86	112	91	178	173
95+	13	15	22	18	38
TOTAAL	43.153	43.604	44.264	44.897	45.515

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.418	2.360	2.202	2.048	1.894
5-9	2.076	1.925	1.836	1.644	1.456
10-14	1.947	1.915	1.755	1.655	1.451
15-19	2.112	2.100	2.056	1.885	1.775
20-24	3.243	3.187	3.109	3.005	2.777
25-29	4.477	3.966	3.844	3.703	3.539
30-34	3.563	3.846	3.296	3.132	2.947
35-39	3.322	2.959	3.203	2.614	2.409
40-44	3.172	3.079	2.703	2.931	2.330
45-49	2.759	3.077	2.981	2.603	2.825
50-54	2.433	2.749	3.065	2.970	2.596
55-59	1.869	2.378	2.690	3.001	2.908
60-64	2.084	1.792	2.291	2.598	2.906
65-69	2.352	2.004	1.729	2.216	2.520
70-74	2.356	2.191	1.876	1.626	2.097
75-79	2.095	2.060	1.934	1.670	1.460
80-84	1.085	1.602	1.596	1.516	1.322
85-89	980	614	954	965	927
90-94	424	376	215	377	388
95+	94	99	87	40	81
TOTAAL	44.861	44.280	43.421	42.200	40.608

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.559	2.454	2.284	2.119	1.953
5-9	2.173	2.032	1.890	1.681	1.475
10-14	2.113	2.009	1.857	1.703	1.481
15-19	2.141	2.181	2.069	1.910	1.749
20-24	3.029	3.067	3.046	2.878	2.666
25-29	4.854	4.037	4.008	3.924	3.699
30-34	4.328	4.603	3.749	3.677	3.551
35-39	3.698	3.601	3.826	2.924	2.799
40-44	3.290	3.259	3.136	3.329	2.403
45-49	2.876	3.054	3.013	2.878	3.056
50-54	2.424	2.729	2.901	2.857	2.721
55-59	1.838	2.304	2.602	2.770	2.729
60-64	1.702	1.704	2.151	2.439	2.605
65-69	1.968	1.566	1.575	1.996	2.273
70-74	1.695	1.723	1.384	1.403	1.791
75-79	1.457	1.321	1.359	1.104	1.134
80-84	558	983	905	945	782
85-89	351	300	527	494	525
90-94	86	123	106	192	183
95+	13	23	32	29	49
TOTAAL	43.153	43.073	42.416	41.251	39.624

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.418	2.354	2.301	2.286	2.323
5-9	2.076	1.816	1.830	1.814	1.833
10-14	1.947	1.906	1.717	1.738	1.729
15-19	2.112	2.063	2.073	1.902	1.942
20-24	3.243	3.103	3.067	3.154	3.065
25-29	4.477	4.284	4.006	4.039	4.200
30-34	3.563	4.216	4.093	3.844	3.904
35-39	3.322	3.025	3.794	3.701	3.480
40-44	3.172	3.138	2.903	3.680	3.598
45-49	2.759	3.077	3.118	2.888	3.664
50-54	2.433	2.716	3.012	3.057	2.834
55-59	1.869	2.375	2.625	2.923	2.973
60-64	2.084	1.809	2.276	2.528	2.828
65-69	2.352	1.996	1.755	2.216	2.469
70-74	2.356	2.185	1.914	1.701	2.151
75-79	2.095	2.055	1.956	1.734	1.560
80-84	1.085	1.596	1.608	1.554	1.399
85-89	980	626	989	1.020	1.007
90-94	424	394	268	447	475
95+	94	107	119	88	139
TOTAAL	44.861	44.840	45.424	46.313	47.573

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.559	2.429	2.458	2.438	2.473
5-9	2.173	1.906	1.908	1.972	1.985
10-14	2.113	1.975	1.819	1.826	1.896
15-19	2.141	2.159	2.186	2.046	2.071
20-24	3.029	3.030	3.141	3.239	3.176
25-29	4.854	4.193	4.017	4.200	4.376
30-34	4.328	4.888	4.108	3.971	4.190
35-39	3.698	3.769	4.439	3.693	3.583
40-44	3.290	3.377	3.597	4.273	3.543
45-49	2.876	3.126	3.316	3.537	4.209
50-54	2.424	2.742	3.006	3.199	3.423
55-59	1.838	2.299	2.557	2.824	3.023
60-64	1.702	1.713	2.123	2.380	2.647
65-69	1.968	1.552	1.563	1.954	2.206
70-74	1.695	1.713	1.373	1.396	1.759
75-79	1.457	1.338	1.373	1.119	1.155
80-84	558	982	891	932	772
85-89	351	285	478	443	477
90-94	86	112	66	142	135
95+	13	15	12	3	21
TOTAAL	43.153	43.604	44.431	45.588	47.119

Brugge

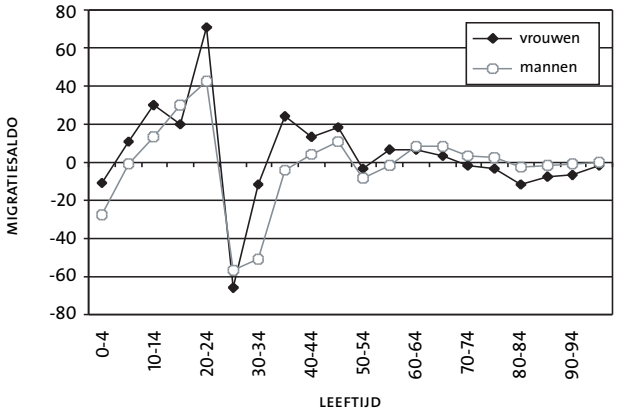
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	+257,5	0	0
	m:	+95,5	0	0
scen.2	vr:	+257,5	0	-250
	m:	+95,5	0	-250
scen.3	vr:	+257,5	0	+250
	m:	+95,5	0	+250

TVC: 1,51

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.908	2.725	2.549	2.428	2.364
5-9	3.064	2.914	2.710	2.534	2.414
10-14	3.071	3.180	2.992	2.788	2.613
15-19	3.245	3.213	3.275	3.087	2.884
20-24	3.514	3.502	3.385	3.448	3.260
25-29	3.950	3.568	3.421	3.304	3.367
30-34	3.977	3.772	3.310	3.164	3.048
35-39	4.317	4.009	3.771	3.310	3.165
40-44	4.359	4.406	4.065	3.829	3.371
45-49	4.026	4.421	4.440	4.103	3.870
50-54	3.805	4.029	4.402	4.424	4.092
55-59	3.268	3.756	3.971	4.343	4.369
60-64	3.618	3.226	3.696	3.913	4.285
65-69	3.528	3.505	3.129	3.593	3.815
70-74	3.192	3.298	3.291	2.955	3.412
75-79	2.797	2.785	2.902	2.923	2.648
80-84	1.377	2.144	2.153	2.277	2.328
85-89	1.288	831	1.323	1.355	1.467
90-94	524	554	347	587	619
95+	126	145	153	99	166
TOTAAL	59.954	59.982	59.283	58.466	57.557

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.979	2.830	2.647	2.521	2.454
5-9	3.251	2.921	2.763	2.581	2.455
10-14	3.296	3.291	2.955	2.797	2.615
15-19	3.405	3.434	3.407	3.072	2.915
20-24	3.718	3.632	3.624	3.598	3.265
25-29	3.969	3.733	3.607	3.599	3.574
30-34	4.212	3.746	3.475	3.349	3.342
35-39	4.324	4.085	3.604	3.335	3.211
40-44	4.455	4.295	4.057	3.581	3.316
45-49	3.906	4.446	4.284	4.051	3.583
50-54	3.840	3.841	4.365	4.211	3.987
55-59	3.108	3.690	3.695	4.210	4.068
60-64	3.205	2.970	3.528	3.544	4.049
65-69	2.992	2.994	2.784	3.318	3.351
70-74	2.423	2.637	2.655	2.494	2.994
75-79	1.834	1.919	2.110	2.154	2.053
80-84	758	1.223	1.298	1.452	1.509
85-89	450	386	636	689	789
90-94	148	157	136	232	258
95+	19	32	36	32	55
TOTAAL	56.292	56.263	55.667	54.824	53.842

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.908	2.725	2.532	2.353	2.189
5-9	3.064	2.914	2.703	2.495	2.300
10-14	3.071	3.180	2.982	2.756	2.537
15-19	3.245	3.213	3.263	3.047	2.807
20-24	3.514	3.502	3.363	3.380	3.139
25-29	3.950	3.568	3.375	3.141	3.057
30-34	3.977	3.772	3.275	3.001	2.673
35-39	4.317	4.009	3.760	3.243	2.950
40-44	4.359	4.406	4.056	3.795	3.271
45-49	4.026	4.421	4.432	4.074	3.808
50-54	3.805	4.029	4.396	4.400	4.040
55-59	3.268	3.756	3.968	4.329	4.332
60-64	3.618	3.226	3.693	3.902	4.259
65-69	3.528	3.505	3.127	3.584	3.795
70-74	3.192	3.298	3.289	2.948	3.395
75-79	2.797	2.785	2.900	2.914	2.628
80-84	1.377	2.144	2.147	2.255	2.285
85-89	1.288	831	1.316	1.327	1.409
90-94	524	554	342	568	575
95+	126	145	151	88	142
TOTAAL	59.954	59.982	59.069	57.600	55.589

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.979	2.830	2.625	2.425	2.239
5-9	3.251	2.921	2.753	2.523	2.295
10-14	3.296	3.291	2.949	2.772	2.536
15-19	3.405	3.434	3.390	3.023	2.829
20-24	3.718	3.632	3.596	3.509	3.115
25-29	3.969	3.733	3.570	3.459	3.298
30-34	4.212	3.746	3.436	3.181	2.962
35-39	4.324	4.085	3.585	3.230	2.922
40-44	4.455	4.295	4.054	3.553	3.197
45-49	3.906	4.446	4.278	4.034	3.535
50-54	3.840	3.841	4.358	4.185	3.936
55-59	3.108	3.690	3.691	4.191	4.019
60-64	3.205	2.970	3.524	3.530	4.015
65-69	2.992	2.994	2.778	3.298	3.315
70-74	2.423	2.637	2.651	2.478	2.962
75-79	1.834	1.919	2.108	2.145	2.032
80-84	758	1.223	1.297	1.446	1.496
85-89	450	386	635	685	779
90-94	148	157	135	229	252
95+	19	32	35	31	52
TOTAAL	56.292	56.263	55.448	53.929	51.786

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.908	2.725	2.565	2.497	2.520
5-9	3.064	2.914	2.717	2.571	2.516
10-14	3.071	3.180	3.003	2.832	2.717
15-19	3.245	3.213	3.289	3.144	3.011
20-24	3.514	3.502	3.410	3.543	3.466
25-29	3.950	3.568	3.466	3.460	3.676
30-34	3.977	3.772	3.340	3.288	3.318
35-39	4.317	4.009	3.782	3.374	3.345
40-44	4.359	4.406	4.075	3.874	3.497
45-49	4.026	4.421	4.449	4.142	3.968
50-54	3.805	4.029	4.408	4.452	4.166
55-59	3.268	3.756	3.974	4.359	4.413
60-64	3.618	3.226	3.700	3.929	4.323
65-69	3.528	3.505	3.132	3.606	3.847
70-74	3.192	3.298	3.292	2.962	3.432
75-79	2.797	2.785	2.903	2.929	2.661
80-84	1.377	2.144	2.158	2.292	2.353
85-89	1.288	831	1.329	1.375	1.500
90-94	524	554	351	601	644
95+	126	145	156	107	181
TOTAAL	59.954	59.982	59.498	59.338	59.554

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.979	2.830	2.669	2.603	2.632
5-9	3.251	2.921	2.772	2.625	2.569
10-14	3.296	3.291	2.961	2.827	2.698
15-19	3.405	3.434	3.427	3.145	3.067
20-24	3.718	3.632	3.657	3.729	3.542
25-29	3.969	3.733	3.643	3.742	3.887
30-34	4.212	3.746	3.508	3.471	3.605
35-39	4.324	4.085	3.621	3.412	3.393
40-44	4.455	4.295	4.060	3.608	3.408
45-49	3.906	4.446	4.290	4.077	3.651
50-54	3.840	3.841	4.373	4.240	4.051
55-59	3.108	3.690	3.698	4.226	4.107
60-64	3.205	2.970	3.533	3.562	4.089
65-69	2.992	2.994	2.792	3.347	3.413
70-74	2.423	2.637	2.660	2.518	3.051
75-79	1.834	1.919	2.113	2.166	2.087
80-84	758	1.223	1.300	1.459	1.526
85-89	450	386	637	692	795
90-94	148	157	137	234	261
95+	19	32	36	33	56
TOTAAL	56.292	56.263	55.886	55.714	55.887

Oostende

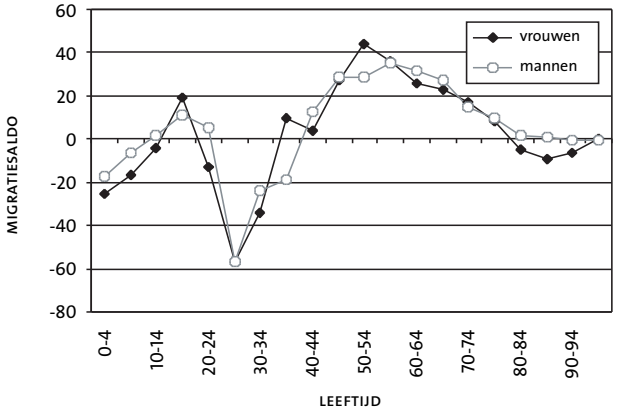
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	+45,5	+50	+50
	m:	+85,5	+50	+50
scen.2	vr:	+45,5	fi	-150
	m:	+85,5	fi	-150
scen.3	vr:	+45,5	+50	+250
	m:	+85,5	+50	+250

TVC: 1,47

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.374	1.212	1.060	967	893
5-9	1.529	1.269	1.109	957	864
10-14	1.576	1.476	1.217	1.056	904
15-19	1.601	1.612	1.513	1.254	1.094
20-24	1.796	1.615	1.628	1.528	1.270
25-29	1.894	1.619	1.440	1.452	1.353
30-34	2.008	1.664	1.391	1.212	1.225
35-39	2.236	1.943	1.601	1.329	1.151
40-44	2.272	2.261	1.970	1.630	1.359
45-49	2.341	2.334	2.325	2.036	1.699
50-54	2.296	2.493	2.489	2.481	2.197
55-59	2.030	2.458	2.656	2.654	2.649
60-64	2.332	2.133	2.556	2.754	2.758
65-69	2.565	2.361	2.178	2.593	2.793
70-74	2.351	2.491	2.314	2.154	2.560
75-79	2.259	2.119	2.263	2.127	2.002
80-84	1.101	1.763	1.678	1.818	1.733
85-89	957	663	1.101	1.068	1.183
90-94	408	402	278	490	488
95+	105	116	120	87	149
TOTAAL	35.031	34.005	32.884	31.648	30.324

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.511	1.291	1.129	1.032	954
5-9	1.638	1.447	1.224	1.063	965
10-14	1.638	1.623	1.431	1.209	1.047
15-19	1.726	1.666	1.649	1.458	1.236
20-24	1.806	1.758	1.696	1.681	1.490
25-29	2.042	1.660	1.604	1.543	1.527
30-34	2.219	1.820	1.428	1.372	1.312
35-39	2.352	2.094	1.691	1.303	1.248
40-44	2.401	2.314	2.055	1.656	1.270
45-49	2.337	2.466	2.376	2.122	1.729
50-54	2.313	2.420	2.542	2.457	2.210
55-59	1.935	2.383	2.484	2.607	2.528
60-64	2.088	1.988	2.412	2.516	2.641
65-69	2.097	2.049	1.961	2.365	2.475
70-74	1.754	1.916	1.886	1.824	2.202
75-79	1.396	1.427	1.571	1.567	1.539
80-84	535	951	986	1.101	1.119
85-89	338	281	505	533	608
90-94	101	121	103	188	203
95+	21	21	26	23	42
TOTAAL	32.248	31.698	30.760	29.620	28.347

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.374	1.203	1.011	854	710
5-9	1.529	1.267	1.083	877	703
10-14	1.576	1.450	1.179	985	767
15-19	1.601	1.553	1.422	1.144	944
20-24	1.796	1.531	1.471	1.327	1.037
25-29	1.894	1.608	1.321	1.236	1.065
30-34	2.008	1.705	1.397	1.084	972
35-39	2.236	1.897	1.582	1.261	934
40-44	2.272	2.199	1.859	1.542	1.218
45-49	2.341	2.335	2.254	1.908	1.585
50-54	2.296	2.482	2.460	2.364	2.009
55-59	2.030	2.437	2.603	2.567	2.460
60-64	2.332	2.194	2.572	2.718	2.668
65-69	2.565	2.433	2.286	2.640	2.773
70-74	2.351	2.525	2.400	2.262	2.599
75-79	2.259	2.127	2.294	2.198	2.088
80-84	1.101	1.748	1.666	1.819	1.763
85-89	957	654	1.078	1.041	1.158
90-94	408	403	271	474	464
95+	105	116	118	82	139
TOTAAL	35.031	33.868	32.329	30.383	28.055

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.511	1.257	1.051	879	720
5-9	1.638	1.424	1.155	930	737
10-14	1.638	1.626	1.410	1.138	910
15-19	1.726	1.665	1.648	1.429	1.155
20-24	1.806	1.731	1.663	1.640	1.415
25-29	2.042	1.651	1.549	1.449	1.388
30-34	2.219	1.832	1.405	1.259	1.108
35-39	2.352	2.091	1.685	1.235	1.061
40-44	2.401	2.313	2.042	1.626	1.165
45-49	2.337	2.457	2.358	2.080	1.660
50-54	2.313	2.407	2.508	2.397	2.114
55-59	1.935	2.364	2.439	2.524	2.406
60-64	2.088	1.991	2.380	2.438	2.510
65-69	2.097	2.064	1.962	2.313	2.364
70-74	1.754	1.941	1.910	1.821	2.138
75-79	1.396	1.463	1.616	1.601	1.540
80-84	535	956	1.011	1.129	1.135
85-89	338	269	493	531	606
90-94	101	113	89	173	189
95+	21	21	24	19	37
TOTAAL	32.248	31.635	30.397	28.611	26.357

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.374	1.212	1.076	1.067	1.086
5-9	1.529	1.269	1.143	1.023	1.027
10-14	1.576	1.476	1.278	1.154	1.037
15-19	1.601	1.612	1.559	1.382	1.280
20-24	1.796	1.615	1.730	1.706	1.561
25-29	1.894	1.619	1.533	1.680	1.683
30-34	2.008	1.664	1.463	1.407	1.576
35-39	2.236	1.943	1.636	1.446	1.399
40-44	2.272	2.261	1.976	1.681	1.503
45-49	2.341	2.334	2.292	2.020	1.739
50-54	2.296	2.493	2.380	2.357	2.108
55-59	2.030	2.458	2.568	2.486	2.496
60-64	2.332	2.133	2.532	2.676	2.636
65-69	2.565	2.361	2.189	2.614	2.797
70-74	2.351	2.491	2.317	2.192	2.634
75-79	2.259	2.119	2.237	2.113	2.032
80-84	1.101	1.763	1.662	1.782	1.709
85-89	957	663	1.109	1.069	1.174
90-94	408	402	282	503	500
95+	105	116	119	90	155
TOTAAL	35.031	34.005	33.082	32.448	32.132

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.511	1.291	1.127	1.118	1.138
5-9	1.638	1.447	1.196	1.050	1.055
10-14	1.638	1.623	1.429	1.181	1.038
15-19	1.726	1.666	1.667	1.486	1.253
20-24	1.806	1.758	1.762	1.789	1.637
25-29	2.042	1.660	1.700	1.737	1.793
30-34	2.219	1.820	1.496	1.566	1.626
35-39	2.352	2.094	1.748	1.438	1.517
40-44	2.401	2.314	2.087	1.750	1.449
45-49	2.337	2.466	2.348	2.141	1.825
50-54	2.313	2.420	2.503	2.411	2.233
55-59	1.935	2.383	2.450	2.561	2.505
60-64	2.088	1.988	2.404	2.510	2.662
65-69	2.097	2.049	1.971	2.402	2.551
70-74	1.754	1.916	1.886	1.855	2.281
75-79	1.396	1.427	1.563	1.570	1.578
80-84	535	951	985	1.101	1.131
85-89	338	281	504	534	610
90-94	101	121	103	188	204
95+	21	21	29	27	47
TOTAAL	32.248	31.698	30.956	30.413	30.133

Kortrijk

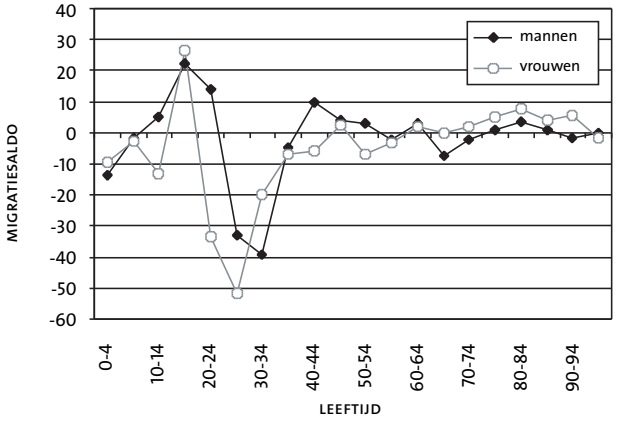
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-124	-50	-50
	m:	-50	-50	-50
scen.2	vr:	-124	fi	-200
	m:	-50	fi	-200
scen.3	vr:	-124	-50	+150
	m:	-50	-50	+150

TVC: 1,60

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.898	1.699	1.596	1.546	1.508
5-9	2.185	1.868	1.674	1.571	1.521
10-14	2.097	2.147	1.837	1.643	1.540
15-19	2.233	2.135	2.205	1.895	1.702
20-24	2.316	2.221	2.152	2.222	1.912
25-29	2.272	2.112	2.052	1.983	2.053
30-34	2.412	2.099	1.968	1.909	1.840
35-39	2.765	2.341	2.040	1.911	1.851
40-44	2.709	2.722	2.306	2.007	1.878
45-49	2.387	2.683	2.701	2.289	1.992
50-54	2.355	2.351	2.650	2.670	2.263
55-59	2.054	2.293	2.296	2.593	2.615
60-64	2.186	2.001	2.241	2.248	2.543
65-69	2.206	2.105	1.935	2.172	2.186
70-74	2.168	2.064	1.982	1.832	2.068
75-79	1.873	1.916	1.846	1.791	1.673
80-84	898	1.484	1.546	1.512	1.489
85-89	840	589	981	1.040	1.039
90-94	327	395	293	484	524
95+	72	103	132	109	165
TOTAAL	38.253	37.329	36.431	35.425	34.363

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.921	1.754	1.657	1.604	1.565
5-9	2.186	1.862	1.712	1.615	1.563
10-14	2.179	2.187	1.868	1.718	1.622
15-19	2.338	2.220	2.247	1.929	1.780
20-24	2.442	2.389	2.297	2.324	2.008
25-29	2.510	2.329	2.322	2.231	2.258
30-34	2.632	2.226	2.125	2.118	2.028
35-39	2.935	2.451	2.096	1.996	1.990
40-44	2.799	2.909	2.442	2.091	1.992
45-49	2.522	2.786	2.905	2.446	2.100
50-54	2.440	2.479	2.745	2.865	2.417
55-59	1.880	2.354	2.401	2.663	2.784
60-64	2.071	1.779	2.240	2.292	2.550
65-69	1.918	1.878	1.628	2.065	2.125
70-74	1.576	1.634	1.622	1.417	1.820
75-79	1.221	1.232	1.296	1.304	1.154
80-84	497	818	841	899	922
85-89	344	262	438	459	501
90-94	102	120	94	161	173
95+	24	21	25	21	36
TOTAAL	36.537	35.688	35.001	34.219	33.389

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.898	1.694	1.593	1.540	1.474
5-9	2.185	1.800	1.588	1.480	1.419
10-14	2.097	2.148	1.760	1.545	1.433
15-19	2.233	2.173	2.218	1.825	1.606
20-24	2.316	2.331	2.263	2.303	1.905
25-29	2.272	2.130	2.126	2.040	2.061
30-34	2.412	2.010	1.849	1.825	1.718
35-39	2.765	2.350	1.946	1.780	1.752
40-44	2.709	2.779	2.363	1.958	1.791
45-49	2.387	2.712	2.779	2.364	1.959
50-54	2.355	2.315	2.635	2.700	2.286
55-59	2.054	2.257	2.216	2.529	2.590
60-64	2.186	1.971	2.171	2.132	2.440
65-69	2.206	2.087	1.885	2.083	2.051
70-74	2.168	2.046	1.944	1.764	1.961
75-79	1.873	1.891	1.800	1.726	1.579
80-84	898	1.435	1.469	1.416	1.375
85-89	840	549	904	942	925
90-94	327	378	253	426	455
95+	72	99	119	89	139
TOTAAL	38.253	37.153	35.883	34.468	32.919

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.921	1.706	1.603	1.549	1.481
5-9	2.186	1.763	1.546	1.439	1.381
10-14	2.179	2.163	1.739	1.522	1.414
15-19	2.338	2.215	2.199	1.776	1.558
20-24	2.442	2.389	2.266	2.249	1.827
25-29	2.510	2.314	2.259	2.133	2.112
30-34	2.632	2.236	2.036	1.975	1.845
35-39	2.935	2.500	2.104	1.903	1.840
40-44	2.799	2.906	2.475	2.083	1.884
45-49	2.522	2.717	2.824	2.399	2.012
50-54	2.440	2.436	2.630	2.736	2.320
55-59	1.880	2.352	2.353	2.544	2.651
60-64	2.071	1.733	2.187	2.194	2.383
65-69	1.918	1.854	1.552	1.980	1.997
70-74	1.576	1.662	1.620	1.367	1.762
75-79	1.221	1.247	1.331	1.315	1.126
80-84	497	812	842	914	919
85-89	344	247	417	441	490
90-94	102	117	83	148	161
95+	24	22	25	19	33
TOTAAL	36.537	35.391	34.090	32.686	31.198

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.898	1.699	1.608	1.598	1.631
5-9	2.185	1.868	1.678	1.593	1.587
10-14	2.097	2.147	1.842	1.659	1.580
15-19	2.233	2.135	2.226	1.971	1.849
20-24	2.316	2.221	2.179	2.330	2.142
25-29	2.272	2.112	2.079	2.078	2.257
30-34	2.412	2.099	1.991	1.993	2.016
35-39	2.765	2.341	2.049	1.955	1.966
40-44	2.709	2.722	2.311	2.026	1.937
45-49	2.387	2.683	2.704	2.303	2.029
50-54	2.355	2.351	2.654	2.684	2.296
55-59	2.054	2.293	2.299	2.604	2.640
60-64	2.186	2.001	2.243	2.257	2.566
65-69	2.206	2.105	1.936	2.179	2.204
70-74	2.168	2.064	1.983	1.838	2.083
75-79	1.873	1.916	1.850	1.807	1.707
80-84	898	1.484	1.553	1.541	1.552
85-89	840	589	987	1.067	1.100
90-94	327	395	297	502	568
95+	72	103	134	120	190
TOTAAL	38.253	37.329	36.602	36.108	35.902

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.921	1.754	1.673	1.668	1.704
5-9	2.186	1.862	1.719	1.649	1.651
10-14	2.179	2.187	1.871	1.737	1.677
15-19	2.338	2.220	2.261	1.984	1.899
20-24	2.442	2.389	2.315	2.406	2.196
25-29	2.510	2.329	2.345	2.314	2.444
30-34	2.632	2.226	2.159	2.226	2.228
35-39	2.935	2.451	2.117	2.082	2.169
40-44	2.799	2.909	2.449	2.136	2.122
45-49	2.522	2.786	2.912	2.480	2.196
50-54	2.440	2.479	2.748	2.885	2.475
55-59	1.880	2.354	2.404	2.675	2.818
60-64	2.071	1.779	2.242	2.302	2.575
65-69	1.918	1.878	1.633	2.081	2.157
70-74	1.576	1.634	1.627	1.432	1.850
75-79	1.221	1.232	1.297	1.311	1.173
80-84	497	818	843	907	941
85-89	344	262	439	466	518
90-94	102	120	95	164	180
95+	24	21	26	22	39
TOTAAL	36.537	35.688	35.175	34.927	35.010

Roeselare

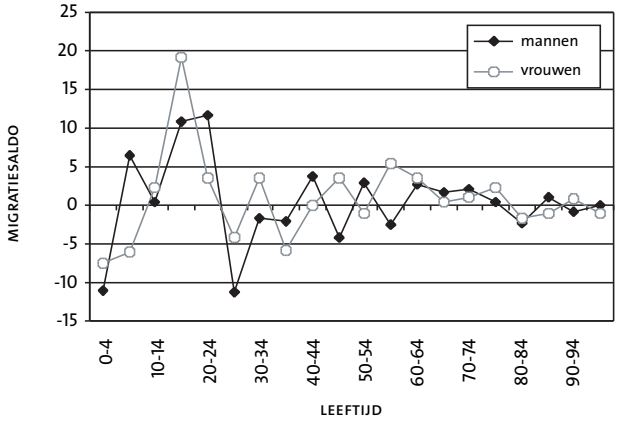
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	+61,5	+50	+50
	m:	+72	+50	+50
scen.2	vr:	+61,5	fi	-100
	m:	+72	fi	-100
scen.3	vr:	+61,5	+50	+200
	m:	+72	+50	+200

TVC: 1,58

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.396	1.334	1.285	1.285	1.286
5-9	1.578	1.374	1.310	1.261	1.262
10-14	1.537	1.577	1.371	1.308	1.259
15-19	1.577	1.622	1.657	1.452	1.388
20-24	1.639	1.666	1.706	1.741	1.536
25-29	1.798	1.644	1.670	1.709	1.744
30-34	1.959	1.801	1.646	1.672	1.712
35-39	2.073	1.958	1.800	1.646	1.672
40-44	1.940	2.055	1.941	1.784	1.630
45-49	1.691	1.941	2.055	1.942	1.787
50-54	1.712	1.685	1.932	2.047	1.936
55-59	1.434	1.704	1.678	1.924	2.038
60-64	1.616	1.434	1.698	1.676	1.920
65-69	1.563	1.568	1.397	1.657	1.640
70-74	1.412	1.464	1.477	1.324	1.578
75-79	1.208	1.249	1.307	1.331	1.205
80-84	599	944	989	1.050	1.084
85-89	462	373	601	643	696
90-94	179	208	172	283	311
95+	48	55	65	58	91
TOTAAL	27.421	27.656	27.757	27.791	27.778

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.494	1.396	1.343	1.344	1.345
5-9	1.669	1.506	1.403	1.351	1.352
10-14	1.655	1.699	1.534	1.431	1.379
15-19	1.725	1.703	1.742	1.577	1.475
20-24	1.761	1.821	1.788	1.827	1.663
25-29	1.928	1.790	1.842	1.810	1.850
30-34	1.987	1.900	1.761	1.813	1.782
35-39	2.214	1.970	1.884	1.746	1.798
40-44	2.087	2.210	1.967	1.882	1.746
45-49	1.753	2.071	2.192	1.953	1.870
50-54	1.740	1.723	2.034	2.155	1.923
55-59	1.445	1.691	1.676	1.981	2.101
60-64	1.470	1.378	1.614	1.606	1.903
65-69	1.344	1.368	1.289	1.515	1.515
70-74	1.073	1.184	1.214	1.155	1.368
75-79	843	852	950	987	952
80-84	294	560	574	652	690
85-89	234	153	295	308	357
90-94	53	86	57	111	119
95+	9	11	19	14	26
TOTAAL	26.778	27.073	27.179	27.220	27.215

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.396	1.329	1.259	1.216	1.156
5-9	1.578	1.370	1.285	1.185	1.103
10-14	1.537	1.574	1.355	1.255	1.137
15-19	1.577	1.609	1.615	1.379	1.270
20-24	1.639	1.652	1.652	1.640	1.394
25-29	1.798	1.640	1.643	1.630	1.604
30-34	1.959	1.798	1.630	1.621	1.594
35-39	2.073	1.955	1.782	1.599	1.571
40-44	1.940	2.053	1.928	1.744	1.545
45-49	1.691	1.938	2.047	1.921	1.737
50-54	1.712	1.683	1.922	2.026	1.898
55-59	1.434	1.701	1.665	1.896	1.995
60-64	1.616	1.428	1.679	1.640	1.866
65-69	1.563	1.566	1.385	1.628	1.593
70-74	1.412	1.464	1.473	1.309	1.546
75-79	1.208	1.247	1.301	1.319	1.182
80-84	599	943	982	1.034	1.058
85-89	462	372	597	630	671
90-94	179	208	170	278	298
95+	48	55	63	53	82
TOTAAL	27.421	27.583	27.434	27.001	26.300

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.494	1.391	1.318	1.270	1.201
5-9	1.669	1.494	1.373	1.274	1.197
10-14	1.655	1.688	1.506	1.379	1.278
15-19	1.725	1.699	1.713	1.519	1.387
20-24	1.761	1.812	1.748	1.739	1.535
25-29	1.928	1.784	1.804	1.707	1.664
30-34	1.987	1.899	1.743	1.738	1.609
35-39	2.214	1.970	1.879	1.717	1.703
40-44	2.087	2.208	1.959	1.861	1.695
45-49	1.753	2.072	2.185	1.932	1.829
50-54	1.740	1.724	2.032	2.137	1.883
55-59	1.445	1.689	1.670	1.963	2.061
60-64	1.470	1.377	1.607	1.586	1.864
65-69	1.344	1.367	1.281	1.497	1.483
70-74	1.073	1.183	1.208	1.139	1.340
75-79	843	852	946	976	932
80-84	294	560	572	643	670
85-89	234	152	292	300	341
90-94	53	85	56	107	111
95+	9	11	18	12	22
TOTAAL	26.778	27.019	26.906	26.497	25.806

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.396	1.334	1.291	1.316	1.366
5-9	1.578	1.374	1.315	1.279	1.306
10-14	1.537	1.577	1.376	1.326	1.297
15-19	1.577	1.622	1.681	1.534	1.540
20-24	1.639	1.666	1.732	1.847	1.760
25-29	1.798	1.644	1.675	1.751	1.877
30-34	1.959	1.801	1.652	1.694	1.780
35-39	2.073	1.958	1.806	1.669	1.721
40-44	1.940	2.055	1.943	1.794	1.659
45-49	1.691	1.941	2.059	1.957	1.819
50-54	1.712	1.685	1.937	2.064	1.974
55-59	1.434	1.704	1.685	1.949	2.091
60-64	1.616	1.434	1.709	1.715	2.000
65-69	1.563	1.568	1.401	1.681	1.702
70-74	1.412	1.464	1.479	1.333	1.610
75-79	1.208	1.249	1.310	1.343	1.233
80-84	599	944	992	1.061	1.109
85-89	462	373	602	646	706
90-94	179	208	173	286	317
95+	48	55	66	61	97
TOTAAL	27.421	27.656	27.884	28.307	28.964

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.494	1.396	1.351	1.378	1.431
5-9	1.669	1.506	1.414	1.391	1.437
10-14	1.655	1.699	1.542	1.468	1.463
15-19	1.725	1.703	1.755	1.626	1.582
20-24	1.761	1.821	1.814	1.922	1.854
25-29	1.928	1.790	1.859	1.886	2.028
30-34	1.987	1.900	1.766	1.840	1.870
35-39	2.214	1.970	1.885	1.753	1.828
40-44	2.087	2.210	1.972	1.899	1.779
45-49	1.753	2.071	2.197	1.975	1.914
50-54	1.740	1.723	2.039	2.174	1.966
55-59	1.445	1.691	1.680	1.998	2.141
60-64	1.470	1.378	1.618	1.621	1.938
65-69	1.344	1.368	1.293	1.535	1.557
70-74	1.073	1.184	1.218	1.172	1.408
75-79	843	852	953	999	981
80-84	294	560	576	657	702
85-89	234	153	296	313	367
90-94	53	86	58	115	126
95+	9	11	19	14	27
TOTAAL	26.778	27.073	27.306	27.735	28.400

Aalst

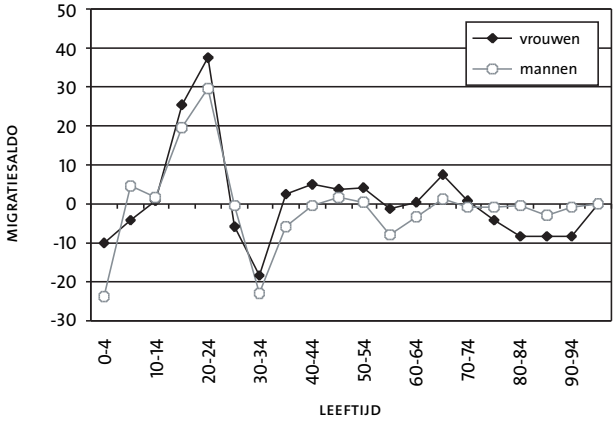
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	+26	0	0
	m:	-19	0	0
scen.2	vr:	+26	fi	-200
	m:	-19	fi	-200
scen.3	vr:	+26	0	+100
	m:	-19	0	+100

TVC: 1,43

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.820	1.686	1.575	1.505	1.438
5-9	1.838	1.781	1.644	1.534	1.464
10-14	1.924	1.828	1.770	1.633	1.523
15-19	2.127	1.986	1.885	1.828	1.691
20-24	2.219	2.275	2.123	2.022	1.965
25-29	2.520	2.289	2.337	2.185	2.085
30-34	2.845	2.451	2.215	2.263	2.112
35-39	3.132	2.795	2.397	2.163	2.211
40-44	2.996	3.136	2.799	2.404	2.172
45-49	2.611	2.996	3.135	2.802	2.410
50-54	2.367	2.602	2.983	3.123	2.794
55-59	2.017	2.335	2.568	2.947	3.087
60-64	2.287	1.964	2.278	2.510	2.886
65-69	2.530	2.215	1.910	2.219	2.451
70-74	2.128	2.381	2.097	1.821	2.125
75-79	1.857	1.856	2.097	1.864	1.632
80-84	813	1.413	1.431	1.644	1.480
85-89	651	475	867	896	1.057
90-94	257	261	184	373	398
95+	43	62	66	47	101
TOTAAL	38.982	38.787	38.363	37.784	37.083

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.915	1.737	1.628	1.554	1.484
5-9	1.938	1.865	1.693	1.584	1.511
10-14	1.939	1.952	1.881	1.708	1.600
15-19	2.230	1.988	2.006	1.935	1.763
20-24	2.244	2.345	2.115	2.132	2.063
25-29	2.664	2.307	2.414	2.185	2.203
30-34	2.991	2.594	2.243	2.350	2.122
35-39	3.263	2.903	2.514	2.166	2.273
40-44	3.188	3.221	2.866	2.481	2.136
45-49	2.727	3.150	3.185	2.837	2.458
50-54	2.471	2.674	3.092	3.130	2.791
55-59	2.010	2.369	2.571	2.982	3.023
60-64	2.093	1.877	2.227	2.428	2.828
65-69	2.109	1.915	1.728	2.062	2.260
70-74	1.593	1.834	1.681	1.530	1.843
75-79	1.160	1.246	1.453	1.350	1.246
80-84	443	769	839	996	942
85-89	273	223	399	444	540
90-94	67	91	75	142	163
95+	13	14	20	18	33
TOTAAL	37.331	37.075	36.629	36.014	35.282

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.820	1.680	1.544	1.427	1.300
5-9	1.838	1.777	1.620	1.463	1.322
10-14	1.924	1.827	1.761	1.597	1.433
15-19	2.127	1.980	1.866	1.789	1.618
20-24	2.219	2.261	2.074	1.934	1.841
25-29	2.520	2.279	2.290	2.079	1.919
30-34	2.845	2.444	2.175	2.148	1.896
35-39	3.132	2.789	2.366	2.068	2.010
40-44	2.996	3.134	2.789	2.365	2.067
45-49	2.611	2.994	3.127	2.782	2.359
50-54	2.367	2.600	2.976	3.107	2.764
55-59	2.017	2.334	2.562	2.931	3.060
60-64	2.287	1.964	2.275	2.500	2.865
65-69	2.530	2.214	1.904	2.208	2.432
70-74	2.128	2.379	2.091	1.807	2.103
75-79	1.857	1.855	2.091	1.847	1.602
80-84	813	1.411	1.417	1.609	1.415
85-89	651	472	849	849	971
90-94	257	258	168	331	320
95+	43	60	58	26	62
TOTAAL	38.982	38.713	38.002	36.868	35.359

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.915	1.717	1.560	1.422	1.273
5-9	1.938	1.847	1.619	1.430	1.257
10-14	1.939	1.948	1.854	1.625	1.434
15-19	2.230	1.977	1.975	1.874	1.641
20-24	2.244	2.318	2.040	2.023	1.912
25-29	2.664	2.290	2.349	2.062	2.038
30-34	2.991	2.578	2.180	2.208	1.890
35-39	3.263	2.884	2.440	2.007	1.994
40-44	3.188	3.217	2.834	2.387	1.949
45-49	2.727	3.149	3.179	2.802	2.361
50-54	2.471	2.673	3.088	3.119	2.752
55-59	2.010	2.363	2.554	2.951	2.975
60-64	2.093	1.870	2.199	2.374	2.746
65-69	2.109	1.913	1.713	2.024	2.193
70-74	1.593	1.833	1.675	1.513	1.803
75-79	1.160	1.245	1.449	1.340	1.223
80-84	443	769	837	991	930
85-89	273	221	394	436	526
90-94	67	90	70	133	148
95+	13	14	19	15	28
TOTAAL	37.331	36.915	36.030	34.734	33.072

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.820	1.686	1.582	1.532	1.500
5-9	1.838	1.781	1.648	1.551	1.506
10-14	1.924	1.828	1.772	1.642	1.547
15-19	2.127	1.986	1.892	1.851	1.738
20-24	2.219	2.275	2.138	2.081	2.081
25-29	2.520	2.289	2.348	2.236	2.205
30-34	2.845	2.451	2.222	2.293	2.190
35-39	3.132	2.795	2.403	2.186	2.265
40-44	2.996	3.136	2.801	2.417	2.206
45-49	2.611	2.996	3.137	2.811	2.435
50-54	2.367	2.602	2.985	3.131	2.815
55-59	2.017	2.335	2.569	2.953	3.103
60-64	2.287	1.964	2.279	2.513	2.894
65-69	2.530	2.215	1.911	2.226	2.465
70-74	2.128	2.381	2.099	1.829	2.143
75-79	1.857	1.856	2.098	1.869	1.646
80-84	813	1.413	1.434	1.654	1.497
85-89	651	475	871	909	1.079
90-94	257	261	188	384	418
95+	43	62	67	52	111
TOTAAL	38.982	38.787	38.446	38.119	37.846

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.915	1.737	1.638	1.591	1.562
5-9	1.938	1.865	1.701	1.617	1.583
10-14	1.939	1.952	1.883	1.724	1.647
15-19	2.230	1.988	2.014	1.964	1.827
20-24	2.244	2.345	2.134	2.203	2.204
25-29	2.664	2.307	2.425	2.241	2.341
30-34	2.991	2.594	2.249	2.378	2.202
35-39	3.263	2.903	2.522	2.193	2.330
40-44	3.188	3.221	2.868	2.494	2.170
45-49	2.727	3.150	3.186	2.841	2.475
50-54	2.471	2.674	3.093	3.133	2.800
55-59	2.010	2.369	2.574	2.989	3.036
60-64	2.093	1.877	2.230	2.438	2.846
65-69	2.109	1.915	1.729	2.068	2.276
70-74	1.593	1.834	1.681	1.534	1.852
75-79	1.160	1.246	1.454	1.351	1.250
80-84	443	769	839	998	945
85-89	273	223	399	446	543
90-94	67	91	76	144	166
95+	13	14	20	18	34
TOTAAL	37.331	37.075	36.715	36.365	36.090

Sint-Niklaas

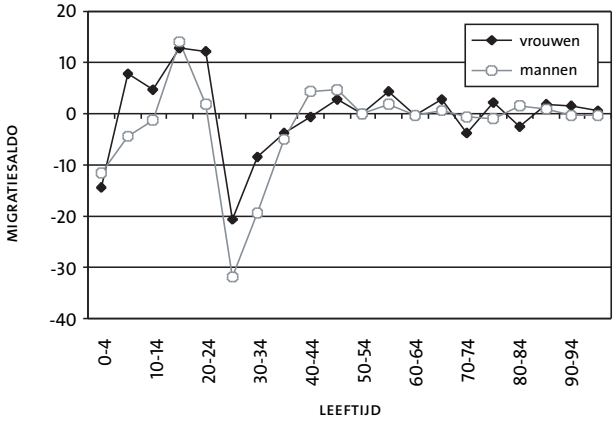
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	+66,5	+20	+20
	m:	+34	-20	-20
scen.2	vr:	+66,5	+20	-80
	m:	+34	-20	-120
scen.3	vr:	+66,5	+20	+120
	m:	+34	-20	+80

TVC: 1,54

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.771	1.655	1.574	1.518	1.486
5-9	1.925	1.774	1.647	1.567	1.511
10-14	1.897	1.971	1.811	1.684	1.604
15-19	1.986	1.961	2.022	1.863	1.736
20-24	2.214	2.076	2.034	2.096	1.937
25-29	2.273	2.221	2.068	2.026	2.087
30-34	2.350	2.219	2.157	2.004	1.962
35-39	2.584	2.323	2.188	2.126	1.974
40-44	2.509	2.565	2.304	2.171	2.110
45-49	2.237	2.501	2.556	2.298	2.166
50-54	2.340	2.223	2.484	2.540	2.285
55-59	1.885	2.317	2.202	2.461	2.519
60-64	2.069	1.853	2.276	2.167	2.425
65-69	2.046	1.997	1.794	2.208	2.109
70-74	1.699	1.913	1.875	1.694	2.096
75-79	1.533	1.490	1.691	1.673	1.526
80-84	769	1.194	1.176	1.353	1.359
85-89	633	485	765	768	903
90-94	227	292	230	367	378
95+	55	75	96	83	124
TOTAAL	35.002	35.106	34.950	34.668	34.298

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.846	1.744	1.660	1.601	1.567
5-9	1.953	1.820	1.711	1.628	1.569
10-14	1.995	1.943	1.808	1.700	1.617
15-19	2.128	2.049	1.982	1.848	1.740
20-24	2.121	2.187	2.092	2.026	1.893
25-29	2.337	2.071	2.120	2.026	1.961
30-34	2.399	2.250	1.961	2.010	1.917
35-39	2.563	2.350	2.191	1.904	1.953
40-44	2.494	2.554	2.336	2.179	1.896
45-49	2.335	2.501	2.552	2.339	2.185
50-54	2.375	2.305	2.465	2.518	2.311
55-59	1.924	2.302	2.237	2.396	2.452
60-64	1.880	1.831	2.195	2.140	2.299
65-69	1.710	1.726	1.690	2.037	1.997
70-74	1.412	1.488	1.514	1.496	1.820
75-79	1.030	1.106	1.180	1.217	1.219
80-84	437	689	750	813	854
85-89	265	234	368	408	452
90-94	74	97	87	138	157
95+	10	16	22	20	33
TOTAAL	33.288	33.263	32.921	32.445	31.890

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.771	1.655	1.566	1.481	1.402
5-9	1.925	1.774	1.639	1.532	1.428
10-14	1.897	1.971	1.806	1.662	1.549
15-19	1.986	1.961	2.015	1.838	1.686
20-24	2.214	2.076	2.023	2.060	1.872
25-29	2.273	2.221	2.056	1.976	1.986
30-34	2.350	2.219	2.147	1.957	1.847
35-39	2.584	2.323	2.184	2.102	1.899
40-44	2.509	2.565	2.303	2.162	2.076
45-49	2.237	2.501	2.555	2.292	2.151
50-54	2.340	2.223	2.483	2.536	2.276
55-59	1.885	2.317	2.200	2.455	2.508
60-64	2.069	1.853	2.274	2.160	2.412
65-69	2.046	1.997	1.792	2.203	2.098
70-74	1.699	1.913	1.873	1.685	2.079
75-79	1.533	1.490	1.689	1.664	1.506
80-84	769	1.194	1.174	1.347	1.343
85-89	633	485	764	763	891
90-94	227	292	229	364	372
95+	55	75	96	81	121
TOTAAL	35.002	35.106	34.865	34.320	33.503

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.846	1.744	1.652	1.567	1.490
5-9	1.953	1.820	1.706	1.601	1.502
10-14	1.995	1.943	1.807	1.688	1.578
15-19	2.128	2.049	1.975	1.828	1.702
20-24	2.121	2.187	2.084	2.000	1.846
25-29	2.337	2.071	2.108	1.978	1.865
30-34	2.399	2.250	1.943	1.938	1.763
35-39	2.563	2.350	2.182	1.858	1.831
40-44	2.494	2.554	2.332	2.159	1.832
45-49	2.335	2.501	2.547	2.324	2.150
50-54	2.375	2.305	2.462	2.507	2.288
55-59	1.924	2.302	2.236	2.392	2.439
60-64	1.880	1.831	2.194	2.136	2.291
65-69	1.710	1.726	1.689	2.035	1.992
70-74	1.412	1.488	1.514	1.495	1.817
75-79	1.030	1.106	1.179	1.215	1.215
80-84	437	689	749	810	849
85-89	265	234	367	405	447
90-94	74	97	86	137	154
95+	10	16	21	20	31
TOTAAL	33.288	33.263	32.834	32.093	31.081

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.771	1.655	1.582	1.547	1.550
5-9	1.925	1.774	1.655	1.598	1.577
10-14	1.897	1.971	1.817	1.712	1.671
15-19	1.986	1.961	2.031	1.897	1.815
20-24	2.214	2.076	2.046	2.145	2.043
25-29	2.273	2.221	2.080	2.072	2.192
30-34	2.350	2.219	2.165	2.037	2.038
35-39	2.584	2.323	2.192	2.143	2.019
40-44	2.509	2.565	2.305	2.177	2.131
45-49	2.237	2.501	2.558	2.304	2.181
50-54	2.340	2.223	2.485	2.546	2.299
55-59	1.885	2.317	2.204	2.469	2.537
60-64	2.069	1.853	2.278	2.176	2.446
65-69	2.046	1.997	1.795	2.215	2.126
70-74	1.699	1.913	1.877	1.702	2.114
75-79	1.533	1.490	1.693	1.681	1.543
80-84	769	1.194	1.177	1.360	1.373
85-89	633	485	767	773	913
90-94	227	292	231	372	387
95+	55	75	97	86	131
TOTAAL	35.002	35.106	35.036	35.013	35.088

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.846	1.744	1.668	1.630	1.632
5-9	1.953	1.820	1.716	1.648	1.615
10-14	1.995	1.943	1.810	1.709	1.643
15-19	2.128	2.049	1.991	1.882	1.809
20-24	2.121	2.187	2.102	2.070	1.992
25-29	2.337	2.071	2.131	2.064	2.046
30-34	2.399	2.250	1.977	2.061	2.011
35-39	2.563	2.350	2.198	1.939	2.031
40-44	2.494	2.554	2.340	2.200	1.954
45-49	2.335	2.501	2.558	2.363	2.244
50-54	2.375	2.305	2.468	2.533	2.354
55-59	1.924	2.302	2.238	2.404	2.475
60-64	1.880	1.831	2.196	2.145	2.314
65-69	1.710	1.726	1.690	2.039	2.004
70-74	1.412	1.488	1.515	1.498	1.825
75-79	1.030	1.106	1.180	1.219	1.222
80-84	437	689	751	817	862
85-89	265	234	369	413	462
90-94	74	97	87	140	162
95+	10	16	22	21	34
TOTAAL	33.288	33.263	33.007	32.795	32.691

Mechelen

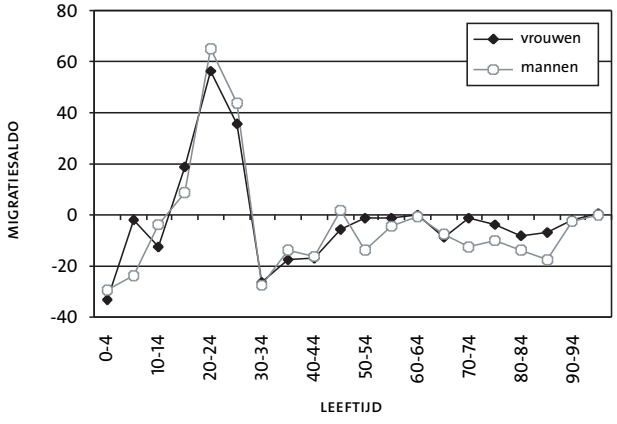
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-76,5	0	0
	m:	-94	0	0
scen.2	vr:	-76,5	fi	-200
	m:	-94	fi	-200
scen.3	vr:	-76,5	0	+100
	m:	-94	0	+100

TVC: 1,82

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.222	2.139	2.104	2.143	2.194
5-9	2.288	2.131	2.061	2.026	2.065
10-14	2.093	2.250	2.099	2.029	1.994
15-19	2.140	2.107	2.276	2.125	2.055
20-24	2.121	2.323	2.320	2.489	2.338
25-29	2.688	2.344	2.582	2.579	2.748
30-34	2.774	2.704	2.384	2.622	2.620
35-39	2.814	2.656	2.603	2.284	2.522
40-44	2.753	2.715	2.570	2.518	2.201
45-49	2.421	2.677	2.648	2.506	2.455
50-54	2.230	2.378	2.636	2.609	2.470
55-59	1.883	2.187	2.337	2.593	2.569
60-64	1.925	1.832	2.133	2.284	2.539
65-69	2.190	1.828	1.748	2.044	2.196
70-74	2.086	2.019	1.695	1.629	1.919
75-79	1.936	1.814	1.774	1.502	1.456
80-84	972	1.477	1.406	1.395	1.195
85-89	741	580	920	892	903
90-94	309	316	252	418	416
95+	65	91	99	84	134
TOTAAL	38.651	38.568	38.646	38.770	38.989

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.323	2.263	2.224	2.265	2.319
5-9	2.295	2.198	2.156	2.117	2.159
10-14	2.258	2.230	2.143	2.101	2.062
15-19	2.259	2.270	2.249	2.162	2.120
20-24	2.217	2.453	2.498	2.477	2.391
25-29	2.631	2.505	2.789	2.835	2.814
30-34	2.879	2.675	2.579	2.862	2.908
35-39	2.989	2.769	2.581	2.485	2.768
40-44	2.835	2.896	2.689	2.503	2.410
45-49	2.474	2.766	2.835	2.633	2.450
50-54	2.270	2.396	2.690	2.760	2.564
55-59	1.847	2.152	2.284	2.574	2.647
60-64	1.782	1.739	2.037	2.169	2.453
65-69	1.867	1.617	1.589	1.874	2.008
70-74	1.628	1.580	1.382	1.369	1.637
75-79	1.324	1.232	1.216	1.073	1.078
80-84	524	836	794	797	712
85-89	302	217	393	379	390
90-94	70	77	52	119	117
95+	13	13	15	10	25
TOTAAL	36.787	36.886	37.194	37.566	38.033

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.222	2.117	1.995	1.976	1.974
5-9	2.288	2.132	2.018	1.884	1.854
10-14	2.093	2.253	2.094	1.976	1.838
15-19	2.140	2.150	2.302	2.135	2.010
20-24	2.121	2.364	2.350	2.482	2.298
25-29	2.688	2.217	2.436	2.402	2.514
30-34	2.774	2.530	2.042	2.243	2.189
35-39	2.814	2.631	2.373	1.870	2.052
40-44	2.753	2.755	2.568	2.305	1.799
45-49	2.421	2.718	2.719	2.533	2.271
50-54	2.230	2.360	2.652	2.650	2.463
55-59	1.883	2.152	2.278	2.563	2.558
60-64	1.925	1.804	2.067	2.190	2.469
65-69	2.190	1.824	1.711	1.967	2.089
70-74	2.086	2.028	1.694	1.595	1.845
75-79	1.936	1.808	1.772	1.489	1.411
80-84	972	1.479	1.397	1.385	1.172
85-89	741	570	902	862	867
90-94	309	299	225	383	370
95+	65	84	86	66	111
TOTAAL	38.651	38.276	37.681	36.955	36.153

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.323	2.201	2.072	2.050	2.047
5-9	2.295	2.224	2.092	1.952	1.919
10-14	2.258	2.257	2.182	2.047	1.902
15-19	2.259	2.266	2.259	2.178	2.036
20-24	2.217	2.396	2.389	2.370	2.279
25-29	2.631	2.331	2.496	2.480	2.451
30-34	2.879	2.532	2.219	2.371	2.340
35-39	2.989	2.667	2.301	1.969	2.096
40-44	2.835	2.847	2.517	2.141	1.797
45-49	2.474	2.765	2.775	2.447	2.072
50-54	2.270	2.402	2.687	2.698	2.376
55-59	1.847	2.144	2.271	2.547	2.556
60-64	1.782	1.703	1.987	2.109	2.373
65-69	1.867	1.615	1.550	1.819	1.941
70-74	1.628	1.621	1.414	1.367	1.620
75-79	1.324	1.276	1.286	1.135	1.112
80-84	524	877	858	879	788
85-89	302	266	456	454	474
90-94	70	100	88	160	162
95+	13	13	20	18	34
TOTAAL	36.787	36.505	35.919	35.187	34.374

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.222	2.139	2.114	2.187	2.293
5-9	2.288	2.131	2.066	2.050	2.130
10-14	2.093	2.250	2.101	2.039	2.026
15-19	2.140	2.107	2.281	2.144	2.094
20-24	2.121	2.323	2.334	2.541	2.438
25-29	2.688	2.344	2.600	2.650	2.899
30-34	2.774	2.704	2.395	2.672	2.745
35-39	2.814	2.656	2.608	2.311	2.597
40-44	2.753	2.715	2.575	2.537	2.248
45-49	2.421	2.677	2.651	2.520	2.487
50-54	2.230	2.378	2.637	2.615	2.487
55-59	1.883	2.187	2.337	2.595	2.576
60-64	1.925	1.832	2.134	2.284	2.542
65-69	2.190	1.828	1.749	2.048	2.202
70-74	2.086	2.019	1.696	1.633	1.928
75-79	1.936	1.814	1.775	1.505	1.464
80-84	972	1.477	1.408	1.400	1.204
85-89	741	580	921	898	914
90-94	309	316	253	421	422
95+	65	91	99	85	136
TOTAAL	38.651	38.568	38.734	39.133	39.832

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	2.323	2.263	2.233	2.306	2.416
5-9	2.295	2.198	2.162	2.142	2.224
10-14	2.258	2.230	2.146	2.115	2.100
15-19	2.259	2.270	2.250	2.170	2.144
20-24	2.217	2.453	2.511	2.521	2.472
25-29	2.631	2.505	2.808	2.909	2.964
30-34	2.879	2.675	2.589	2.914	3.038
35-39	2.989	2.769	2.585	2.508	2.839
40-44	2.835	2.896	2.692	2.516	2.446
45-49	2.474	2.766	2.837	2.642	2.473
50-54	2.270	2.396	2.692	2.767	2.581
55-59	1.847	2.152	2.286	2.581	2.661
60-64	1.782	1.739	2.037	2.172	2.462
65-69	1.867	1.617	1.590	1.877	2.015
70-74	1.628	1.580	1.383	1.376	1.648
75-79	1.324	1.232	1.218	1.081	1.093
80-84	524	836	796	805	727
85-89	302	217	395	387	405
90-94	70	77	53	124	126
95+	13	13	15	11	27
TOTAAL	36.787	36.886	37.281	37.923	38.861

Turnhout

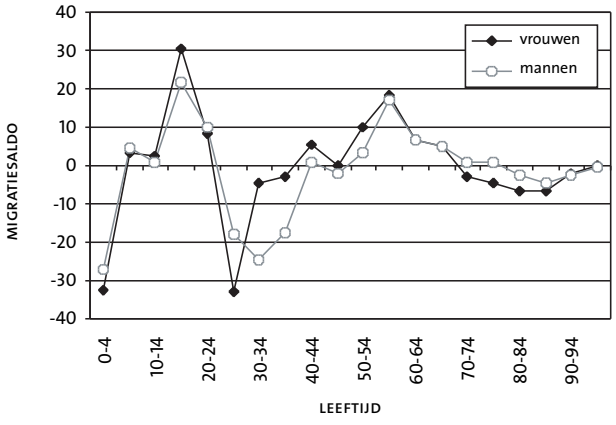
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	+32,5	0	0
	m:	-3	0	0
scen.2	vr:	+32,5	fi	-100
	m:	-3	fi	-100
scen.3	vr:	+32,5	0	+100
	m:	-3	0	+100

TVC: 1,45

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	948	825	759	735	713
5-9	1.022	884	754	688	664
10-14	1.036	1.038	899	769	704
15-19	1.145	1.128	1.122	983	853
20-24	1.191	1.253	1.226	1.221	1.083
25-29	1.346	1.139	1.192	1.166	1.161
30-34	1.418	1.259	1.046	1.099	1.072
35-39	1.510	1.397	1.238	1.025	1.078
40-44	1.553	1.512	1.398	1.240	1.028
45-49	1.297	1.558	1.516	1.404	1.247
50-54	1.242	1.311	1.567	1.527	1.417
55-59	1.076	1.301	1.363	1.618	1.580
60-64	1.144	1.118	1.334	1.398	1.650
65-69	1.121	1.131	1.107	1.319	1.385
70-74	972	1.053	1.066	1.050	1.257
75-79	773	836	914	935	929
80-84	413	579	635	707	734
85-89	321	236	345	388	445
90-94	116	130	93	147	172
95+	19	31	37	29	44
TOTAAL	19.663	19.718	19.613	19.447	19.215

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	935	883	822	796	773
5-9	1.063	889	838	776	751
10-14	1.043	1.078	904	853	792
15-19	1.175	1.106	1.142	969	918
20-24	1.233	1.262	1.194	1.230	1.058
25-29	1.445	1.217	1.247	1.180	1.216
30-34	1.600	1.346	1.121	1.150	1.084
35-39	1.619	1.501	1.250	1.026	1.055
40-44	1.521	1.571	1.455	1.206	984
45-49	1.364	1.500	1.550	1.437	1.192
50-54	1.219	1.340	1.475	1.526	1.416
55-59	1.067	1.236	1.357	1.490	1.542
60-64	1.078	1.077	1.242	1.361	1.493
65-69	987	1.021	1.026	1.185	1.302
70-74	736	874	912	925	1.075
75-79	517	583	700	740	761
80-84	191	342	392	479	516
85-89	103	87	168	198	251
90-94	32	26	21	52	65
95+	5	3	2	0	7
TOTAAL	18.933	18.943	18.817	18.580	18.250

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	948	851	809	773	706
5-9	1.022	885	777	722	671
10-14	1.036	1.019	882	772	716
15-19	1.145	1.099	1.071	924	807
20-24	1.191	1.332	1.257	1.206	1.039
25-29	1.346	1.256	1.368	1.268	1.191
30-34	1.418	1.215	1.103	1.189	1.059
35-39	1.510	1.317	1.098	965	1.028
40-44	1.553	1.481	1.284	1.062	924
45-49	1.297	1.561	1.487	1.290	1.067
50-54	1.242	1.320	1.576	1.499	1.301
55-59	1.076	1.255	1.327	1.577	1.499
60-64	1.144	1.082	1.254	1.323	1.567
65-69	1.121	1.126	1.066	1.232	1.300
70-74	972	1.053	1.062	1.009	1.171
75-79	773	849	928	945	906
80-84	413	595	663	735	758
85-89	321	251	372	422	476
90-94	116	142	113	172	199
95+	19	34	44	38	55
TOTAAL	19.663	19.722	19.541	19.122	18.441

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	935	892	852	819	753
5-9	1.063	858	806	755	710
10-14	1.043	1.067	860	805	752
15-19	1.175	1.111	1.127	914	853
20-24	1.233	1.256	1.182	1.190	970
25-29	1.445	1.149	1.155	1.063	1.052
30-34	1.600	1.280	966	948	833
35-39	1.619	1.530	1.204	883	856
40-44	1.521	1.632	1.539	1.211	887
45-49	1.364	1.534	1.640	1.544	1.217
50-54	1.219	1.338	1.505	1.609	1.515
55-59	1.067	1.211	1.324	1.485	1.586
60-64	1.078	1.056	1.191	1.298	1.452
65-69	987	1.021	1.003	1.130	1.234
70-74	736	886	921	910	1.029
75-79	517	591	715	751	751
80-84	191	337	392	483	516
85-89	103	90	167	198	252
90-94	32	32	28	57	69
95+	5	11	12	10	16
TOTAAL	18.933	18.884	18.588	18.064	17.304

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	948	825	814	828	839
5-9	1.022	884	766	764	786
10-14	1.036	1.038	854	740	743
15-19	1.145	1.128	1.101	934	838
20-24	1.191	1.253	1.262	1.263	1.127
25-29	1.346	1.139	1.265	1.295	1.316
30-34	1.418	1.259	1.067	1.204	1.244
35-39	1.510	1.397	1.234	1.046	1.186
40-44	1.553	1.512	1.412	1.254	1.072
45-49	1.297	1.558	1.530	1.436	1.286
50-54	1.242	1.311	1.572	1.552	1.467
55-59	1.076	1.301	1.341	1.610	1.603
60-64	1.144	1.118	1.314	1.364	1.640
65-69	1.121	1.131	1.110	1.309	1.369
70-74	972	1.053	1.062	1.055	1.255
75-79	773	836	904	926	931
80-84	413	579	635	704	734
85-89	321	236	345	393	451
90-94	116	130	90	147	177
95+	19	31	35	26	43
TOTAAL	19.663	19.718	19.714	19.850	20.108

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	935	883	837	856	872
5-9	1.063	889	816	784	813
10-14	1.043	1.078	883	813	783
15-19	1.175	1.106	1.126	944	889
20-24	1.233	1.262	1.208	1.254	1.103
25-29	1.445	1.217	1.257	1.230	1.301
30-34	1.600	1.346	1.145	1.198	1.180
35-39	1.619	1.501	1.323	1.125	1.181
40-44	1.521	1.571	1.498	1.327	1.137
45-49	1.364	1.500	1.561	1.495	1.332
50-54	1.219	1.340	1.480	1.547	1.489
55-59	1.067	1.236	1.342	1.491	1.571
60-64	1.078	1.077	1.220	1.336	1.495
65-69	987	1.021	1.017	1.161	1.282
70-74	736	874	907	915	1.055
75-79	517	583	705	744	763
80-84	191	342	396	488	526
85-89	103	87	169	204	261
90-94	32	26	21	54	71
95+	5	3	3	2	10
TOTAAL	18.933	18.943	18.914	18.968	19.115

Hasselt

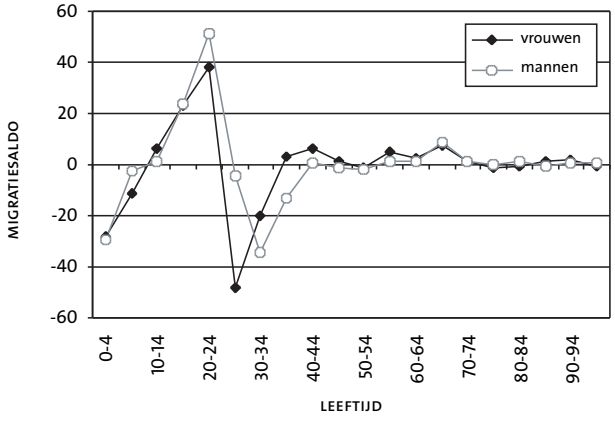
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-14	0	0
	m:	+3	0	0
scen.2	vr:	-14	fi	-125
	m	+3	fi	-125
scen.3	vr:	-14	0	+125
	m:	+3	0	+125

TVC: 1,43

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.617	1.490	1.415	1.327	1.231
5-9	1.624	1.521	1.398	1.323	1.235
10-14	1.729	1.613	1.512	1.389	1.314
15-19	2.028	1.804	1.691	1.590	1.467
20-24	2.284	2.183	1.964	1.852	1.751
25-29	2.273	2.262	2.169	1.951	1.839
30-34	2.295	2.104	2.099	2.005	1.788
35-39	2.715	2.248	2.059	2.055	1.962
40-44	2.784	2.727	2.264	2.077	2.073
45-49	2.617	2.784	2.730	2.270	2.085
50-54	2.279	2.588	2.755	2.703	2.249
55-59	1.807	2.251	2.558	2.725	2.677
60-64	1.969	1.781	2.219	2.523	2.692
65-69	1.984	1.917	1.743	2.171	2.473
70-74	1.724	1.873	1.821	1.667	2.083
75-79	1.448	1.509	1.655	1.625	1.502
80-84	721	1.120	1.185	1.319	1.314
85-89	589	454	719	775	881
90-94	221	269	214	344	380
95+	65	70	87	75	114
TOTAAL	34.773	34.568	34.255	33.766	33.108

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.573	1.559	1.478	1.386	1.285
5-9	1.790	1.490	1.476	1.395	1.303
10-14	1.850	1.786	1.487	1.472	1.391
15-19	2.024	1.908	1.844	1.546	1.532
20-24	2.308	2.200	2.084	2.021	1.723
25-29	2.436	2.411	2.303	2.188	2.125
30-34	2.535	2.325	2.300	2.193	2.079
35-39	2.780	2.401	2.192	2.168	2.062
40-44	2.858	2.726	2.351	2.144	2.121
45-49	2.633	2.819	2.691	2.322	2.119
50-54	2.338	2.569	2.754	2.631	2.272
55-59	1.734	2.256	2.484	2.668	2.553
60-64	1.831	1.648	2.149	2.374	2.558
65-69	1.668	1.702	1.542	2.016	2.237
70-74	1.375	1.473	1.516	1.388	1.824
75-79	972	1.082	1.174	1.224	1.137
80-84	357	649	733	809	859
85-89	175	185	341	394	444
90-94	42	62	67	127	150
95+	6	12	17	19	33
TOTAAL	33.285	33.264	32.983	32.484	31.807

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.617	1.484	1.394	1.265	1.111
5-9	1.624	1.513	1.368	1.263	1.120
10-14	1.729	1.587	1.472	1.322	1.212
15-19	2.028	1.762	1.613	1.492	1.337
20-24	2.284	2.196	1.911	1.747	1.612
25-29	2.273	2.301	2.186	1.875	1.685
30-34	2.295	2.100	2.106	1.969	1.633
35-39	2.715	2.218	2.014	2.011	1.864
40-44	2.784	2.688	2.191	1.987	1.983
45-49	2.617	2.780	2.682	2.186	1.981
50-54	2.279	2.603	2.763	2.664	2.170
55-59	1.807	2.227	2.546	2.704	2.607
60-64	1.969	1.764	2.175	2.491	2.649
65-69	1.984	1.900	1.707	2.110	2.422
70-74	1.724	1.863	1.793	1.621	2.011
75-79	1.448	1.513	1.648	1.600	1.457
80-84	721	1.135	1.200	1.323	1.300
85-89	589	482	754	808	903
90-94	221	275	231	363	396
95+	65	70	88	79	118
TOTAAL	34.773	34.460	33.844	32.880	31.572

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.573	1.561	1.464	1.325	1.159
5-9	1.790	1.492	1.467	1.355	1.200
10-14	1.850	1.802	1.503	1.476	1.362
15-19	2.024	1.920	1.862	1.554	1.520
20-24	2.308	2.204	2.073	1.993	1.668
25-29	2.436	2.396	2.269	2.118	2.019
30-34	2.535	2.296	2.235	2.084	1.907
35-39	2.780	2.427	2.173	2.094	1.923
40-44	2.858	2.713	2.355	2.094	2.005
45-49	2.633	2.774	2.624	2.263	1.995
50-54	2.338	2.578	2.718	2.574	2.222
55-59	1.734	2.253	2.489	2.629	2.492
60-64	1.831	1.635	2.133	2.363	2.503
65-69	1.668	1.680	1.507	1.976	2.201
70-74	1.375	1.465	1.486	1.345	1.775
75-79	972	1.092	1.176	1.207	1.107
80-84	357	654	745	814	850
85-89	175	188	347	401	447
90-94	42	60	66	126	149
95+	6	9	13	15	29
TOTAAL	33.285	33.200	32.704	31.806	30.534

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.617	1.490	1.403	1.310	1.250
5-9	1.624	1.521	1.429	1.351	1.265
10-14	1.729	1.613	1.531	1.441	1.365
15-19	2.028	1.804	1.730	1.667	1.598
20-24	2.284	2.183	1.968	1.921	1.889
25-29	2.273	2.262	2.088	1.905	1.886
30-34	2.295	2.104	2.020	1.879	1.724
35-39	2.715	2.248	2.038	1.971	1.845
40-44	2.784	2.727	2.304	2.106	2.052
45-49	2.617	2.784	2.729	2.318	2.133
50-54	2.279	2.588	2.748	2.701	2.300
55-59	1.807	2.251	2.596	2.765	2.730
60-64	1.969	1.781	2.243	2.592	2.771
65-69	1.984	1.917	1.744	2.200	2.551
70-74	1.724	1.873	1.830	1.682	2.130
75-79	1.448	1.509	1.683	1.665	1.553
80-84	721	1.120	1.201	1.360	1.368
85-89	589	454	727	796	920
90-94	221	269	224	360	405
95+	65	70	91	84	127
TOTAAL	34.773	34.568	34.328	34.076	33.861

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.573	1.559	1.485	1.388	1.324
5-9	1.790	1.490	1.494	1.431	1.343
10-14	1.850	1.786	1.489	1.499	1.442
15-19	2.024	1.908	1.867	1.589	1.619
20-24	2.308	2.200	2.083	2.081	1.847
25-29	2.436	2.411	2.227	2.148	2.182
30-34	2.535	2.325	2.257	2.098	2.039
35-39	2.780	2.401	2.215	2.164	2.020
40-44	2.858	2.726	2.381	2.209	2.171
45-49	2.633	2.819	2.721	2.389	2.227
50-54	2.338	2.569	2.772	2.681	2.360
55-59	1.734	2.256	2.511	2.718	2.640
60-64	1.831	1.648	2.158	2.411	2.620
65-69	1.668	1.702	1.548	2.035	2.290
70-74	1.375	1.473	1.526	1.410	1.866
75-79	972	1.082	1.172	1.232	1.157
80-84	357	649	731	807	866
85-89	175	185	343	396	447
90-94	42	62	68	129	152
95+	6	12	18	20	36
TOTAAL	33.285	33.264	33.066	32.835	32.648

Genk

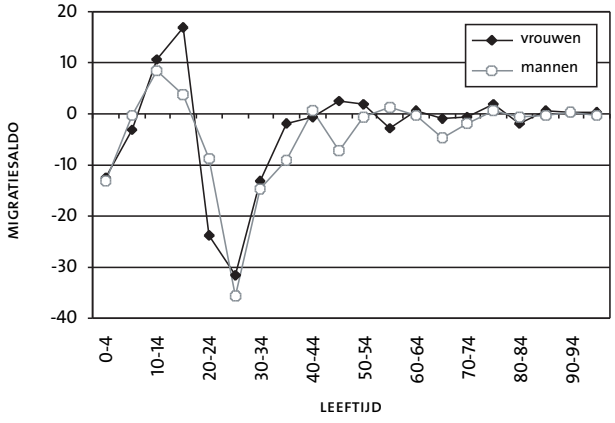
(a) input

totaal migratiesaldo:

		2000	2005	2020
scen.1	vr:	-30	0	0
	m:	-86	0	0
scen.2	vr:	-30	fi	-300
	m:	-86	fi	-300
scen.3	vr:	-30	0	+150
	m:	-86	0	+150

TVC: 1,67

type migratieprofiel scenario 1



(b) resultaten

scenario 1

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.803	1.768	1.743	1.703	1.651
5-9	2.026	1.774	1.743	1.717	1.677
10-14	1.986	2.057	1.810	1.780	1.754
15-19	2.276	2.081	2.166	1.920	1.889
20-24	2.327	2.291	2.110	2.195	1.949
25-29	2.124	2.225	2.201	2.021	2.106
30-34	2.200	2.041	2.151	2.128	1.948
35-39	2.537	2.167	2.012	2.123	2.100
40-44	2.495	2.522	2.155	2.001	2.112
45-49	2.101	2.486	2.515	2.151	1.999
50-54	1.751	2.093	2.477	2.508	2.149
55-59	1.537	1.724	2.064	2.445	2.477
60-64	1.660	1.496	1.682	2.019	2.396
65-69	1.603	1.595	1.444	1.628	1.959
70-74	1.354	1.493	1.495	1.360	1.543
75-79	1.004	1.191	1.326	1.341	1.232
80-84	450	783	942	1.064	1.092
85-89	306	282	502	616	710
90-94	91	140	133	239	300
95+	20	29	45	46	79
TOTAAL	31.651	32.237	32.716	33.003	33.121

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.952	1.856	1.835	1.793	1.740
5-9	2.123	1.927	1.840	1.820	1.779
10-14	2.247	2.152	1.980	1.893	1.874
15-19	2.265	2.288	2.227	2.055	1.969
20-24	2.327	2.255	2.295	2.234	2.063
25-29	2.259	2.241	2.201	2.241	2.181
30-34	2.391	2.163	2.180	2.141	2.181
35-39	2.507	2.337	2.128	2.146	2.107
40-44	2.544	2.474	2.315	2.108	2.127
45-49	2.213	2.502	2.441	2.286	2.083
50-54	1.737	2.152	2.443	2.386	2.236
55-59	1.432	1.681	2.090	2.376	2.325
60-64	1.583	1.361	1.606	2.001	2.281
65-69	1.399	1.444	1.251	1.485	1.862
70-74	1.112	1.206	1.260	1.100	1.320
75-79	714	871	959	1.016	900
80-84	243	476	591	661	714
85-89	111	124	249	316	362
90-94	28	40	46	93	121
95+	4	6	10	12	23
TOTAAL	31.191	31.557	31.947	32.165	32.245

scenario 2

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.803	1.741	1.631	1.456	1.240
5-9	2.026	1.760	1.675	1.539	1.338
10-14	1.986	2.042	1.763	1.668	1.525
15-19	2.276	2.049	2.082	1.791	1.690
20-24	2.327	2.250	1.974	1.959	1.624
25-29	2.124	2.177	2.017	1.649	1.539
30-34	2.200	2.002	1.988	1.755	1.310
35-39	2.537	2.155	1.935	1.897	1.639
40-44	2.495	2.520	2.136	1.915	1.873
45-49	2.101	2.482	2.505	2.123	1.902
50-54	1.751	2.088	2.463	2.486	2.108
55-59	1.537	1.719	2.048	2.414	2.434
60-64	1.660	1.493	1.669	1.989	2.347
65-69	1.603	1.594	1.436	1.609	1.922
70-74	1.354	1.492	1.490	1.347	1.516
75-79	1.004	1.189	1.321	1.330	1.212
80-84	450	780	933	1.049	1.068
85-89	306	280	495	602	689
90-94	91	139	130	234	291
95+	20	28	43	44	75
TOTAAL	31.651	31.980	31.734	30.857	29.344

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.952	1.819	1.707	1.529	1.307
5-9	2.123	1.907	1.757	1.628	1.432
10-14	2.247	2.137	1.916	1.764	1.633
15-19	2.265	2.267	2.150	1.927	1.772
20-24	2.327	2.236	2.224	2.096	1.861
25-29	2.259	2.174	2.026	1.956	1.770
30-34	2.391	2.086	1.937	1.724	1.587
35-39	2.507	2.302	1.969	1.790	1.546
40-44	2.544	2.459	2.245	1.903	1.714
45-49	2.213	2.489	2.398	2.178	1.832
50-54	1.737	2.140	2.403	2.305	2.081
55-59	1.432	1.678	2.070	2.327	2.235
60-64	1.583	1.358	1.596	1.974	2.226
65-69	1.399	1.437	1.232	1.453	1.807
70-74	1.112	1.196	1.232	1.053	1.252
75-79	714	868	944	983	848
80-84	243	475	585	647	685
85-89	111	124	247	311	350
90-94	28	39	44	91	117
95+	4	6	8	9	20
TOTAAL	31.191	31.196	30.690	29.647	28.076

scenario 3

vrouwen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.803	1.768	1.753	1.745	1.752
5-9	2.026	1.774	1.747	1.739	1.734
10-14	1.986	2.057	1.822	1.822	1.845
15-19	2.276	2.081	2.193	2.025	2.106
20-24	2.327	2.291	2.134	2.297	2.185
25-29	2.124	2.225	2.218	2.084	2.260
30-34	2.200	2.041	2.165	2.176	2.053
35-39	2.537	2.167	2.017	2.147	2.162
40-44	2.495	2.522	2.156	2.007	2.138
45-49	2.101	2.486	2.517	2.161	2.021
50-54	1.751	2.093	2.481	2.525	2.185
55-59	1.537	1.724	2.066	2.457	2.508
60-64	1.660	1.496	1.684	2.026	2.415
65-69	1.603	1.595	1.445	1.633	1.971
70-74	1.354	1.493	1.496	1.362	1.549
75-79	1.004	1.191	1.328	1.347	1.245
80-84	450	783	944	1.072	1.108
85-89	306	282	503	620	721
90-94	91	140	133	242	307
95+	20	29	45	48	83
TOTAAL	31.651	32.237	32.846	33.535	34.349

mannen

LEEFTIJD	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	1.952	1.856	1.846	1.836	1.842
5-9	2.123	1.927	1.844	1.839	1.831
10-14	2.247	2.152	2.000	1.972	2.030
15-19	2.265	2.288	2.256	2.183	2.246
20-24	2.327	2.255	2.307	2.302	2.258
25-29	2.259	2.241	2.213	2.277	2.279
30-34	2.391	2.163	2.194	2.181	2.253
35-39	2.507	2.337	2.134	2.173	2.164
40-44	2.544	2.474	2.319	2.126	2.172
45-49	2.213	2.502	2.445	2.301	2.118
50-54	1.737	2.152	2.445	2.394	2.256
55-59	1.432	1.681	2.093	2.389	2.353
60-64	1.583	1.361	1.609	2.015	2.314
65-69	1.399	1.444	1.252	1.490	1.878
70-74	1.112	1.206	1.262	1.105	1.329
75-79	714	871	961	1.022	912
80-84	243	476	592	667	725
85-89	111	124	249	317	365
90-94	28	40	46	95	124
95+	4	6	10	14	26
TOTAAL	31.191	31.557	32.078	32.699	33.477

ECONOMISCHE OMGEVING

CREATIE VAN WERKGELEGENHEID IN DE STAD

Ludo Struyven en Tom Vandenbrande
Hoger Instituut voor de Arbeid
Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding [1]

De werkgelegenheidssituatie in en rond de steden is de afgelopen decennia radicaal veranderd, zo wordt algemeen aangenomen. Toch weten we daar in ons land weinig over. De 'globale' benadering van arbeidsmarktproblemen is in Vlaanderen namelijk zeer dominant. Zo is er een relatieve consensus tot stand gekomen om uit te gaan van de Vlaamse arbeidsmarkt, in eerste instantie als een globaal en sectoraal gedifferentieerd gegeven. Voor de steden of subregio's daarentegen is in het Vlaamse of subregionale beleid geen expliciete hoofdrol weggelegd. Er wordt weliswaar erkend dat in de grote steden de problematiek en de draagkracht om beleid te voeren dat inspeelt op de problemen van een geheel andere orde zijn dan in een doorsnee Vlaamse gemeente. Maar dat heeft voorlopig nog niet geleid tot een krachtig stedenbeleid inzake werkgelegenheid en arbeidsmarkt.

Ook in het beschikbare arbeidsmarktonderzoek ontbreekt dikwijls de typisch stedelijke dimensie. In Vlaanderen is er sowieso al maar een zwakke traditie van focussen op ruimtelijke verschillen in economie, werkgelegenheid en aanverwante ontwikkelingen. Wel zijn er in de jaren 90 enkele specifiek stedelijke arbeidsmarktstudies uitgevoerd en zijn er initiatieven gegroeid om uit de beschikbare gegevensbronnen gemeentelijke indicatoren samen te brengen[2], vaak vanuit een subregionale focus. De specifiek stedelijke dimensie bleef al bij al relatief onderbelicht. Daardoor blijft het tot op heden onduidelijk in welke mate en in welke richting de werkgelegenheid zich ontwikkelt in de steden, en welke factoren aan de basis daarvan liggen. In hoeverre verschilt de ontwikkeling in de steden van de gemiddelde Vlaamse of Belgische situatie? Die lacune staat centraal in deze paper.

Deze paper stelt dus scherp op de positie en de rol van de steden in de economische en arbeidsmarktontwikkelingen[3]. De centrale stelling die hier wordt bepleit, luidt dat de ontwikkelingen een eigen stadsregionale focus in het arbeidsmarktbeleid noodzakelijk maken, met een eigenstandig beleid van de steden. De argumentatie is in eerste instantie empirisch opgebouwd door de arbeidsmarkttrends expliciet te focussen op de ruimtelijke dimensie. Ook bij de beleidsanalyse richten we ons op de steden, te onderscheiden van de lokale overheden in globo. Binnen de beperkingen van beschikbare gegevens en onderzoek vatten we deze bijdrage op als volgt. In paragraaf 1 gaan we na hoe het zit met de jobcreatie in de Vlaamse centrumsteden. Welke jobs komen tot stand en voor wie zijn ze bestemd? Daarbij gaan we ervan uit dat de functionele arbeidsmarkt relevant voor steden het best wordt getypeerd als een stadsregionale arbeidsmarkt. Steden fungeren als centra voor jobcreatie, maar ook als concentratiepolen voor werkloosheid. Paragraaf 2 laat zien in welke mate de zogenoemde stedelijke arbeidsmarktparadox ook voor Vlaanderen opgaat. Typerend voor ons land is dat dit gepaard gaat met een aanhoudende stadsvlucht. Ook gaan we na welke verschillen zich aftekenen tussen de 13 Vlaamse centrumsteden onderling, in het bijzonder tussen de grote stadsgewesten zoals Antwerpen, Gent of Brussel en de kleinere stadsgewesten. De belangrijkste verklaring ervan, zo blijkt, is te zoeken in de veranderende arbeidsvraag. De overgang van een industriële naar een postindustriële

arbeidsmarkt is veel geprononceerder in de grote steden dan elders. De dynamiek die daaruit resulteert, komt aan bod in paragraaf 3. De sociale gevolgen daarvan worden aan de orde gesteld in paragraaf 4. De werkloosheidsgraad in de stedelijke agglomeraties blijkt dubbel zo hoog als elders; in paragraaf 5 stellen we ons de vraag of het wonen in een stad op zich tot minder kansen op een baan leidt. In paragraaf 6 ten slotte is de vraag binnen welke contouren een eigenstandig stedelijk werkgelegenheidsbeleid vorm kan krijgen. Daarvoor gaan we uit van een status questionis van de vigerende beleidsstrategieën in eigen land en in buitenlandse referentiesteden. Aldus wordt beoogd een basis te vormen voor de ontwikkeling van toekomstigebeleids-perspectieven op middellange termijn binnen de Vlaamse context.

1. Het uitgangspunt: een stadsregionale focus op de stedelijke economie en arbeidsmarkt

De steden winnen economisch aan belang

De stedelijke economie is vandaag allesbehalve te beschouwen als een geïsoleerd gegeven. Vooreerst omdat bedrijven meer zijn gaan functioneren binnen stedelijke regio's en zich ook buiten de stad zijn gaan vestigen. Vervolgens omdat bedrijven zich steeds meer organiseren in economische netwerken, waarbij de schaalvergroting ervoor zorgt dat de stad functioneert als een netwerkstad, verbonden met de rest van de wereld en met andere steden. Heeft het dan nog zin om te spreken van een specifiek stedelijke economie? Dit spanningsveld staat bekend als de global-local paradox. Veranderingen op de stedelijke arbeidsmarkt zijn op een complexe wijze verweven met de stedelijke economie die haast volledig lijkt op te gaan in een globale economie. De globalisering van de economie betekent echter niet automatisch dat het stedelijke of het territoriale aan belang heeft ingeboet. Integendeel, verscheidene auteurs plaatsen de stedelijke economie en de economie van stedelijke regio's opnieuw op de voorgrond. Zo stelt Lambooy dat de locatiekeuze van ondernemingen ten onrechte steeds vaker als footloose wordt aangeduid. De globalisering geldt in feite slechts voor een klein segment van zakelijke dienstverlening en internationale financiële markten (Lambooy, 1998; Moulaert, 2000). Een groot deel van de economie van stedelijke regio's bestaat uit interne leveranties binnen de regio aan bevolking en bedrijven. De auteurs spreken van 'the growing localness of global cities' (Persky en Wiewel, in Lambooy, 1998). Volgens Kloosterman, in navolging van de auteurs Porter en Storper, betekent globalisering van de markt een meer uitgesproken lokalisering van de productie (Kloosterman, 1998). De regio of de stad als productiemilieu wordt in een globale economie juist belangrijker. Nieuwe kleine bedrijven in de productiesfeer (bijvoorbeeld electronic publishing) vestigen zich zo mogelijk in elkaars nabijheid. De achterliggende redenering is dat de kleine bedrijven gedwongen zijn zich te concentreren op een bepaald onderdeel. Aldus ontstaat een cluster van kleinere ondernemingen met een uiterst verfijnde arbeidsdeling waarin concurrentie en samenwerking op complexe wijze samengaan. Daarvoor zijn nauwe contacten noodzakelijk. Vanuit een kostenratio zullen ze zich dan ook in elkaars nabijheid vestigen. Ook Sassen (1997) onderkent een ruimtelijk patroon gekenmerkt door meerkernigheid, uitgespreid over een bredere regio met interacties via digitale snelwegen. Volgens Sassen draagt dit bij tot een reconstitutie van de regio, ingebed in conventionele vormen van vervoersinfrastructuur. Ironisch genoeg, aldus Sassen, is het de fysische infrastructuur die ertoe bijdraagt dat bedrijven de economische voordelen via telematica tot het uiterste kunnen benutten.

Dit patroon ligt aan de basis van groeiclusters. Volgens Michael Porter zijn clusters regionaal en functioneel samenhangende ondernemingen waarbij dikwijls één grote onderneming of een groep middelgrote ondernemingen de 'exportleider' is. Dat patroon leidt tot agglomeratievoordelen en meer mogelijkheden tot verdere differentiatie van economische activiteiten. Aangenomen wordt dat alleen steden met een gedifferentieerde structuur kunnen verwachten mee te doen met duurzame en bredere

groeiprocessen. De stad moet dan ook de kenmerken hebben die de belangrijkste productiefactoren kunnen ondersteunen.

De global-local paradox zorgt voor een verscherpte concurrentie tussen steden, eerder dan voor homogenisering die typisch was voor de fordistische stad (Paddison, 2001). De agglomeratievoordelen van (groot)stedelijke regio's in een netwerkeconomie brengen makkelijker nieuwe soorten activiteiten mee en bieden de bedrijven en consumenten goedkopere of betere goederen en diensten.

Door de globalisering ontstaat dus ten onrechte de indruk dat stedelijke economieën geen fundamenteel belang meer hebben. Wel is het zo dat de economische structuur niet stopt aan de grenzen van de stad, maar zich meer en meer uitstrekt over complexe stedelijke zones tot en met de *urban field*. Ook de concurrentie tussen steden wordt groter. Het bereik van de stad vergroot; dit brengt ons bij het concept stadsgewest.

De stadsgewesten als basis voor analyse

Het mag duidelijk zijn dat de stedelijke economie en bijgevolg ook de stedelijke arbeidsmarkt aan belang winnen. De stedelijke economie mag echter niet gelijkgesteld worden met de economie van de morfologische stad. Het draagvlak van de economische activiteiten van een stad overstijgt immers de gemeentelijke grenzen. Naar Antwerpse bedrijven pendelen dagelijks veel inwoners uit omliggende gemeenten, de Oostendse ziekenhuizen verzorgen inwoners uit grensgemeenten, niet enkel Leuvenaars komen in Leuven winkelen.

Wanneer we over de stedelijke economie spreken, moeten we daarom de volledige functionele ruimte op lokaal vlak omschrijven. De OESO spreekt in dit verband over *functional labour markets*. Voorbeelden van de omschrijving van dergelijke lokaal verbonden gemeenten bestaan in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië. In Frankrijk is de indeling in 348 *Zones d'Emploi* gebaseerd op de woonplaats van de meerderheid van de werknemers in een streek en de werkplaats van het merendeel van de inwoners. Ook de 308 Engelse *Travel-To-Work Areas* hebben pendelgegevens als basis. Hier wordt ook een minimumgrens gesteld aan de omvang van een functionele arbeidsmarkt, namelijk 3 500 personen. Italië is verdeeld in 748 *Sistemi Locali del Lavoro*, niet enkel aan de hand van bewegingen van werknemers, maar ook op basis van criteria over de homogeniteit van de industriële productie (OECD, 2000).

In België is een indeling enkel gebaseerd op arbeidsmarktcriteria niet voorhanden. Een toets die een dergelijke socio-economische ruimte bij de operationalisatie moet doorstaan, is volgens de OESO de vereiste dat huidige arbeidsmarkttrends, bijvoorbeeld de pendelbewegingen van werknemers, gereflecteerd worden binnen deze territoria. We proberen dit te benaderen door een ruimte te omschrijven waar de evolutie van het aantal werkenden en het aantal banen min of meer parallel verloopt. Immers, we gaan ervan uit dat een bijkomende job meestal ingevuld wordt door een inwoner uit het dekkingsgebied. Meteen blijkt de morfologische of 'traditionele' stad een te eng begrip voor deze ruimte, want de banengroei overtreft in zowat elke centrumstad ruimschoots de toename van het aantal werkende inwoners. Ook het *STC* (Subregionaal Tewerkstellingscomité) of de provincie zijn niet de ideale afbakening van een dergelijk socio-economisch geheel op lokaal vlak. Zo is er te veel interactie tussen de STC's St.-Niklaas en Antwerpen, en zijn vele gemeenten uit de STC's Aalst en Leuven te sterk georiënteerd op Brussel om van een homogene arbeidsmarkt rond Aalst en Leuven te kunnen spreken. Beter lijkt het *stadsgewest*, zoals omschreven door Van der Haegen et al. (1996), overeen te stemmen met de geografische ruimte van een tot op zekere hoogte afgesloten arbeidsmarkt. Op basis van de Volkstelling '91 werden 17 stadsgewesten[4] bepaald die de voornaamste verdichtingszones omschrijven wat betreft de concentraties van de bevolking, van de economische activiteiten, en de vele uitingen van het socio-culturele leven. In tegenstelling tot de internationale voorbeelden is de arbeidsmarkt dus maar één criterium onder de vele die aan de basis liggen van

Tabel 1 **Kerncijfers van de Vlaamse centrumsteden en van de stadsgewesten waarvan ze deel uitmaken (2001)**

Centrumstad	Jobs	Werkende inwoners	Werkloze inwoners	Stadsgewest	Jobs	Werkende inwoners	Werkloze inwoners
Antwerpen	265 493	167 613	24 296	Antwerpen	505 871	470 268	40 368
Gent	148 321	93 018	12 607	Gent	253 963	243 351	20 217
Brugge	65 518	49 194	3 296	Brugge	109 934	106 307	6 491
Leuven	64 378	39 056	2 872	Leuven	84 839	79 752	4 348
Aalst	32 580	33 276	2 687	< Brussel	1 235 038	1 037 888	119 624
Kortrijk	44 779	30 904	2 147	Kortrijk	100 807	93 363	5 116
Mechelen	39 521	30 374	2 885	Mechelen	53 899	51 106	3 733
Hasselt	50 116	29 662	2 382	Hasselt/Genk	129 050	143 201	11 759
Sint-Niklaas	32 124	28 392	2 166	Sint-Niklaas	41 805	47 189	3 085
Oostende	29 676	24 188	2 940	Oostende	44 464	49 152	4 588
Roeselare	31 251	23 864	1 303	-			
Genk	41 306	23 118	3 116	Hasselt/Genk			
Turnhout	29 090	16 757	1 692	-			
Vlaams Gewest	2 402 306	2 503 584	169 651				

Bron: bewerking van gegevens van VDAB, RSZ, RSVZ, RSZPPO, RIZIV, NIS door Steunpunt WAV, Struyven en Vandenbrande

deze Belgische *functional labour markets*. Doordat bij deze analyse een minimumnorm van 80 000 inwoners wordt gebruikt, ligt het aantal stadsgewesten relatief laag in vergelijking met de drie vermelde buitenlandse voorbeelden.

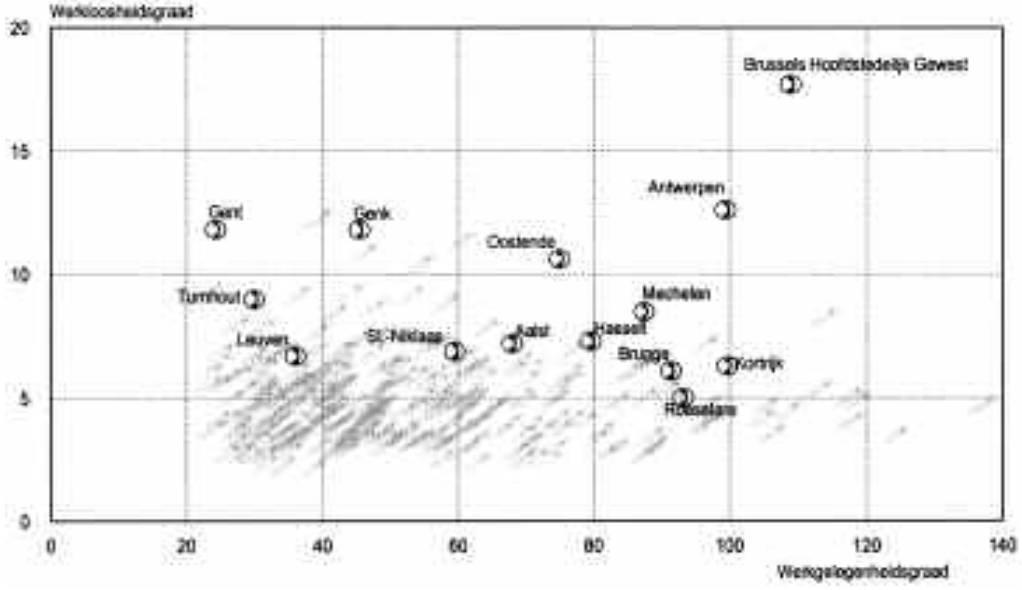
Binnen elk stadsgewest worden de functionele verbanden tussen de gemeenten geëxpliciteerd in types van gemeenten. De kern wordt gevormd door de kernstad (het eigenlijke stadscentrum, de historische stadskern met de negentiende-eeuwse uitbreidingen), omgeven door een aaneengesloten bebouwde zone, de *agglomeratie*. De agglomeratie omvat het gebied van gemeenten waar wonen, culturele beleving én nijverheid gemengd voorkomen. Ook de aansluitende *banlieue* bezit deze stedelijke functionaliteit, maar morfologisch doet deze zone landelijk aan. Kernstad, agglomeratie en banlieue vormen samen het stadsgewest. De *forensenwoonzone* is de (groene) zone aan de rand van het stadsgewest met een sterke pendelbeweging naar agglomeratie en banlieue.[5]

Voor de analyse van de arbeidsmarkt wordt doorgaans uitgegaan van bestaande administratieve gebiedsomschrijvingen zoals de lokale besturen, de STC-regio's en de provincies. De analyse die hier voorligt, gaat uit van een functionele benadering gebaseerd op stadsgewesten. Op die manier hopen we meer recht te doen aan de dynamiek op de arbeidsmarkt, in het bijzonder in en rond de centrumsteden. Het stadsgewest is een concept dat beleidsmatig niet heeft doorgewerkt. We gebruiken het hier als een empirische categorie, uitgaande van een vaste omschrijving van gemeenten, in het besef dat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de dynamische ontwikkeling van steden, zoals in het witboek wordt betoogd.

Het werkgelegenheidsbassin van de Vlaamse centrumsteden

De steden fungeren meer en meer als bassin voor de bredere omliggende regio. Een wetmatigheid in de cijfers voor de Vlaamse centrumsteden is dat het aantal beschikbare jobs het aantal werkenden duidelijk overtreft. Dat blijkt uit bijgaande tabel, waarin het aantal jobs en het aantal werkende stadsbewoners wordt

Figuur 1 **Werkgelegenheidsgraad en werkloosheidsgraad voor alle Vlaamse gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2001)**



Bron: bewerking van gegevens van VDAB, RSZ, RSVZ, RSZPPO, RIZIV, NIS door Steunpunt WAV, Struyven en Vandenbrande

vergeleken: in de linkerkolom per centrumstad en daarnaast per stadsgewest (tabel 1).

Niet alle centrumsteden hebben een zelfde stadsregionale functie. Globaal onderscheidt men in België 5 grote en 12 kleinere stadsgewesten. Het grootste stadsgewest is Brussel, met ruim 1 miljoen banen. De vier andere 'grote' stadsgewesten zijn Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi. Alle andere gewesten hebben een arbeidsmarkt van minder dan 200 000 banen. Onder de Vlaamse centrumsteden valt de omvang van Antwerpen en Gent nog duidelijker op: zowel het aantal banen als het aantal werkende inwoners en het aantal werklozen ligt in deze twee steden veel hoger dan in de overige 11 centrumsteden. De steden Antwerpen en Gent zijn samen goed voor ongeveer 400 000 jobs, of bijna 1 op 5 jobs in het Vlaamse Gewest.

Doorgaans overstijgt het aantal banen in een centrumstad duidelijk het aantal werkende inwoners. Dit mag worden toegeschreven aan de centrumfunctie van de stad: deze steden creëren niet enkel werkgelegenheid voor de eigen bevolking, maar ook voor inwoners uit de omliggende gemeenten, met als gevolg een hoge inwaartse pendel voor de steden. Enkel in Aalst zijn beide grootheden in evenwicht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Aalst een van de drie centrumsteden is (naast Roeselare en Turnhout) die uit de analyse niet naar voren komen als stadsgewest. Omdat de bevolking in Aalst sterk is gericht op het Brusselse socio-economische leven wordt Aalst opgenomen in het stadsgewest van Brussel. Op het niveau van het stadsgewest komt het aantal werkenden doorgaans wél overeen met het aantal jobs en omschrijven we een voor de arbeidsmarkt relevantere geografische zone. Binnen een dergelijk stadsgewest

Tabel 2 **Kernindicatoren van de Vlaamse centrumsteden en van de stadsgewesten waarvan ze deel uitmaken (2001)**

Centrumstad	WGH-graad	WZH-graad	WLH-graad	Stadsgewest	WGH-graad	WZH-graad	WLH-graad
Antwerpen	93,6	59,1	12,7	Antwerpen	68,6	61,9	7,9
Gent	100,2	62,9	11,9	Gent	67,9	65,1	7,7
Brugge	85,8	64,5	6,3	Brugge	66,5	64,3	5,8
Leuven	107,3	65,1	6,9	Leuven	70,2	68,0	5,2
Aalst	64,0	65,3	7,5	< Brussel	70,9	59,6	10,3
Kortrijk	93,5	64,5	6,5	Kortrijk	70,7	65,5	5,2
Mechelen	82,0	63,0	8,7	Mechelen	67,4	63,9	6,8
Hasselt	107,3	63,5	7,4	Hasselt/Genk	54,5	60,5	7,6
Sint-Niklaas	71,6	63,3	7,1	Sint-Niklaas	56,1	63,3	6,1
Oostende	70,8	57,7	10,8	Oostende	53,9	59,6	8,5
Roeselare	87,5	66,8	5,2	-			
Genk	97,9	54,8	11,9	Hasselt/Genk			
Turnhout	110,5	63,7	9,2	-			
Vlaams Gewest	61,0	63,6	6,3				

Bron: bewerking van gegevens van VDAB, RSZ, RSVZ, RSZPPO, RIZIV, NIS door Steunpunt WAV, Struyven en Vandenbrande

vinden we zowel het werkgelegenheidsbassin (wat min of meer overeenstemt met de centrumstad) als de woonzone van alle werknemers uit dit bassin.
Naast het grote aantal banen valt in de centrumsteden ook het grote aantal werklozen op. Dit fenomeen staat bekend als de arbeidsmarktparadox. Ook op de Vlaamse arbeidsmarkt is er sprake van deze paradox gekenmerkt door het gelijktijdig voorkomen van een groot aantal vacatures en een groot aantal werkzoekenden. Figuur 1 brengt de situatie in beeld voor elk van de 308 Vlaamse gemeenten, op basis van hun werkgelegenheidsgraad en hun werkloosheidsgraad. Wat opvalt, is dat de Vlaamse centrumsteden en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich positioneren als *outlier* in de figuur. Vandaar dat we dan ook kunnen spreken van een *(groot)stedelijke arbeidsmarktparadox*. Vooral voor grootsteden is dit het geval. Hoe dit te verklaren valt, komt aan bod in paragraaf 2.

De werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad vormen samen met de werkzaamheidsgraad de kernindicatoren van de arbeidsmarkt. Tabel 2 geeft de kernindicatoren weer voor de 13 centrumsteden, in vergelijking met het corresponderende stadsgewest. De werkgelegenheidsgraad is een maat voor de werkfunctie van de centrumstad; het gaat om het aantal uitgeoefende jobs tegenover het aantal inwoners tussen 15 en 64 jaar. De werkzaamheidsgraad, het aandeel werkenden onder de inwoners tussen 15 en 64 jaar, is dan weer een indicator voor de mate waarin de stadsinwoners mee geïntegreerd worden op de arbeidsmarkt. Opvallend zijn de sterke verschillen tussen de centrumsteden onderling.

De 2 grootsteden Antwerpen en Gent hebben samen met Genk en Oostende de hoogste werkloosheidsgraad. Daar gaat een relatief lagere werkzaamheidsgraad mee gepaard. Markant is dat op de schaal van het stadsgewest die hoge werkloosheidsgraad sterk terugvalt. Doorgaans wordt de werkloosheid uitgedrukt in een grotere geografische eenheid dan de stad, namelijk per STC-gebied of per provincie. In de analyse die we hier weergeven, zien we hoe een dergelijke geaggregeerde weergave de werkelijke problemen in de stad - zeker in de grootstad - maskeert.

De situatie voor stad en regio Brussel laten we in deze analyse grotendeels buiten beschouwing. De arbeidsmarktsituatie in Brussel is namelijk zo specifiek dat deze een aparte, diepgaande analyse vereist. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest functioneert als omvangrijkste werkgelegenheidsbassin van het land, met een werkgelegenheidsgraad van 106,3%: voor elke 100 inwoners op beroepsactieve leeftijd zijn er in het Brusselse Gewest maar liefst 106 arbeidsplaatsen (Steunpunt WAV, 2001a). Toch is maar net iets meer dan de helft van alle inwoners tussen 18 en 64 jaar aan het werk (werkzaamheidsgraad van 52,0%). Bijna één vijfde van de beroepsbevolking blijft werkloos (werkloosheidsgraad van 19,1%). Het is algemeen bekend dat de hoofdstad bij uitstek een commercieel en publiek dienstencentrum is met een - ook in internationaal opzicht - groot aandeel pendelarbeid (ongeveer 55%). In een analyse van de Brusselse arbeidsbemiddelingsdienst BGDA wordt de concurrentie van arbeidskrachten uit de naburige gewesten dan ook een van de 'cruciale aspecten' van het beleid in Brussel genoemd (BGDA, 2001). Brussel worstelt meer dan welke stad ook met de vraag hoe men de arbeidskrachten uit eigen stad mee kan laten profiteren van het groeiende aantal arbeidsplaatsen in de ondernemingen die in het Brusselse Gewest gevestigd zijn.

Stedelijke agglomeraties versterken hun centrumfunctie

Vervolgens bekijken we binnen de stadsgewesten de evolutie van de werkgelegenheid en de werkloosheid over de recente periode 1997-2001. (tabel 3)

De werkgelegenheidsgraad lag veruit het hoogst in de *agglomeraties* van de Belgische stadsgewesten en ook de groei is sterker geweest naarmate gemeenten dichter bij de kern van een stadsgewest aanleunen: in agglomeraties groeide de werkgelegenheidsgraad met 4,5 procentpunten (van 75,6 naar 80,1), in de banlieue met 3,4 procentpunten (van 40,7 naar 44,2), en in de forensenwoonzone van stadsgewesten met 2 procentpunten.
De bevolking in *agglomeraties* van stadsgewesten was het minst aan het werk en het meest werkloos. Zowel werkloosheids- als werkzaamheidsgraad waren er gemiddeld 7 procentpunten lager dan in de omliggende gebieden. De grote kloof met banlieue en forensenwoonzone is evenwel niet groter geworden tussen 1997 en 2001: in alle gebieden steeg het aandeel van de werkenden met ongeveer 3 procentpunten en daalde de werkloosheidsgraad met 2 tot 3 procentpunten. Ook stadsbewoners hebben dus kunnen profiteren van de gunstige conjunctuur. Binnen enkele stadsgewesten kunnen dergelijke concentrische cirkels, met een minder gunstig perspectief voor de bevolking naarmate men dichter bij de kern komt, ook binnen de agglomeratie teruggevonden worden. Naargelang men buurten met de kleinste arbeidsmarktdeelname nadert (bijvoorbeeld in Brussel rond het Justitiepaleis, in Sint-Joost of Sint-Gillis en in Antwerpen rond de Luchtbal), vermindert de werkzaamheid en neemt de werkloosheid toe (Vermandere, 2002).

In de agglomeraties is de toename van jobs belangrijker geweest dan de toename van het aandeel van de werkenden, in de banlieue en de forensenwoonzone was het eerder andersom. Algemeen gesproken hebben de steden in België in de tweede helft van de jaren 90 hun centrumfunctie op het gebied van werken dus versterkt. Ten slotte valt op dat de werkloosheidsgraad in de periode 1997-2001 overal is gedaald, maar wel relatief minder in de agglomeratie en de banlieue dan elders. Met name de grote steden Antwerpen en Gent bleken eind jaren 90 een stuk achter te blijven bij het gemiddelde dalingsritme in Vlaanderen. Dit wordt vooral toegeschreven aan het grote aandeel allochtone werkzoekenden (Diels et al., 2000). In Antwerpen is bijvoorbeeld 30% van de werkzoekenden afkomstig uit een land buiten de Europese Unie (in Vlaanderen 12%). De werkloosheid in agglomeraties is dus niet alleen hoger, maar ook hardnekkiger.

De conclusie van deze analyse is duidelijk: steden vervullen de rol van werkgelegenheidsbassin voor de bredere regio. Ook stadsbewoners profiteren mee van de banengroei. Opvallend zijn de aanzienlijke verschillen tussen de steden onderling. Toch is het zo dat geen enkele Vlaamse stad het tijdens de besproken periode

Tabel 3 **Evolutie van de kernindicatoren binnen de Belgische stadsgewesten (1997-2001)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1997
Werkgelegenheidsgraad						
Agglomeratie	75,6	76,7	77,6	79,2	80,1	+4,5
Banlieue	40,7	41,6	42,4	43,5	44,2	+3,4
Forensenwoonzone	41,0	41,5	42,0	42,4	43,0	+2,0
Overige gemeenten	53,0	54,0	54,3	55,3	56,1	+3,1
Totaal	58,1	59,0	59,6	60,7	61,5	+3,4
Werkzaamheidsgraad						
Agglomeratie	52,9	54,0	54,5	55,4	56,2	+3,3
Banlieue	59,9	60,6	61,1	62,0	62,8	+2,9
Forensenwoonzone	59,9	60,6	61,2	62,0	63,2	+3,3
Overige gemeenten	58,5	59,2	59,7	60,1	61,5	+3,1
Totaal	56,7	57,6	58,1	58,8	59,9	+3,2
Werkloosheidsgraad						
Agglomeratie	17,0	16,3	15,5	14,7	14,6	-2,4
Banlieue	9,3	8,7	8,0	7,4	7,1	-2,2
Forensenwoonzone	10,5	9,6	8,7	7,9	7,5	-3,0
Overige gemeenten	10,7	9,9	9,2	8,3	7,9	-2,9
Totaal	13,0	12,2	11,5	10,6	10,4	-2,6

Bron: bewerking van gegevens van NIS, RSZ, RSZ-LATG, RSZPPO, RSVZ, RIZIV, ISEG door Steunpunt WAV, Struyven en Vandenbrande

slecht deed. Wel hebben de agglomeraties het meest uitgesproken profiel: terwijl de bevolking er het minst aan het werk is, nemen de banen er het meest toe en blijft de werkloosheid er het meest geconcentreerd.

2. De stedelijke arbeidsmarktparadox

Het algemene beeld: veel banen, maar ook veel werklozen en inactieven

Uitgangspunt van analyse is de zogenaamde stedelijke paradox: aan de ene kant zijn in de steden maatschappelijke achterstanden geconcentreerd, aan de andere kant dragen steden ook economische, sociale en culturele potenties in zich. Steden verkeren daardoor in een 'scheve' positie. Zo omschreef de stad Antwerpen zich bij de voorstelling van haar sociaal-economische nota niet voor niets met het toepasselijke epitheton 'scheve stad in een sterke positie' (Diels et al., 2000). Het onevenwicht komt specifiek tot uiting in de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: veel laaggeschoolden en inactieven wonen in de stad, maar vinden daar geen werk, veel hooggeschoolden werken in de stad (bijvoorbeeld in de informatica- en communicatiesector), maar wonen er niet. Binnen steden neemt de ongelijkheid toe. Dat uit zich ook binnen de steden in het naast elkaar bestaan van rijke stadsdelen en verpauperde wijken. Steden zijn dus tegelijk centra voor jobcreatie en gebieden van probleemaccumulatie. In het bijzonder geldt dit in de grootsteden: de concentratie van opportuniteiten is er het grootst, maar ook de concentratie van handicaps.

Boven zagen we dat de werkgelegenheid het grootst is in de agglomeratie: de werkgelegenheidsgraad (of de verhouding tussen het aantal banen en het aantal inwoners tussen 15 en 64 jaar) bedraagt gemiddeld 80% in agglomeraties, tegenover minder dan 45% in

banlieues en forensenwoonzones. Ook de groei van het aantal banen is het meest uitgesproken in agglomeraties. Van de 266 000 extra banen die er tussen 1997 en 2001 werden gecreëerd in België, is driekwart te situeren in de stadsgewesten en maar liefst de helft in de stedelijke agglomeraties. Daardoor is er een groot aandeel van niet-stadsbewoners onder de in de stad werkenden; in Nederland gaat het om ongeveer de helft van het aantal in de stad werkenden (Van der Wouden, 2001).

Een eerste verklaring voor de 'scheve' positie waarin steden verkeren, is de selectieve stadsvlucht, gepaard gaand met een (allicht) toenemende pendel ten gevolge van de stijgende mobiliteit. Een tweede en fundamentele verschuiving dient gezocht op het economische vlak: de overgang naar een postindustriële economie.

De mismatch in en rond de steden: jobcreatie, gepaard gaand met stadsvlucht

In de centrumstad bestaat een concentratie van werkgelegenheid, maar deze banen moeten gealloceerd worden aan de bevolking die zowel binnen als buiten de stadsgrenzen woont. Enerzijds moet voldoende rekening worden gehouden met het feit dat pendelaars deelnemen aan de stedelijke economie. Anderzijds mag niet vergeten worden dat de bevolking binnen de centrumstad vanuit arbeidsmarktperspectief een groter risicokarakter heeft, en niet noodzakelijk een voordeel heeft bij de banenconcentratie 'naast de deur'.

Wat de totale bevolking betreft, stellen we vast dat de stad pas sinds kort opnieuw aantrekkelijk geworden is. Het aantal inwoners op actieve leeftijd in agglomeraties van stadsgewesten nam tot en met 1999 immers af, ten voordele van zowel de banlieue als de forensenwoonzone. Sinds 2000 neemt de bevolking in agglomeraties opnieuw toe. De stadsvlucht tijdens het vorige decennium biedt een eerste verklaring voor de stedelijke arbeidsmarktparadox (zie Vandenbrande en Struyven, 2001).

Het is algemeen bekend dat de centrumstad of agglomeratie minder kansrijke groepen aantrekt. 'When you are poor, be poor in a city', zo klonk het begin jaren 70 (Irvin Hoch, geciteerd in: Lambooy, 1998). Lagere inkomens vinden we vaker terug in de grootsteden. Dat patroon is in de eerste plaats leeftijdsgebonden. Zo is er een verschillend *leeftijdsspecifiek* migratieprofiel tussen stedelijke zones en landelijke zones. Stedelijke zones trekken studenten en jongeren aan, terwijl randstedelijke en landelijke zones dan weer aantrekkelijk zijn voor de net iets oudere groep van jonge dertigers (Willaert, 1999). Deze leeftijdsspecifieke mobiliteit heeft duidelijk gevolgen op de arbeidsmarkt. Grofweg kan men stellen dat mensen in de stad komen wonen wanneer ze naar een plaats op de arbeidsmarkt op zoek zijn, en de stad verlaten eens zij een stabiele job en een huishouden met kinderen hebben. Het gaat dus om een selectieve stadsvlucht.

Verder stellen we vast dat in urbane gebieden meer migranten wonen en dat het aandeel van de laagstgeschoolden er hoger is dan in minder geürbaniseerde streken. De stad Antwerpen telt bijvoorbeeld 12,4% niet-Belgen (Vlaanderen 4,7%). Net als de leeftijdsspecifieke mobiliteit hebben deze karakteristieken van de stadsbewoners gevolgen op de arbeidsmarkt. Wanneer diploma-eisen gesteld worden door werkgevers, worden in de stad meer dan elders inwoners buitenspel gezet. Ook op andere vlakken worden steden geconfronteerd met maatschappelijke achterstanden, wat blijkt uit armoede in achtergestelde wijken en uit het aantal langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers.

Let wel, niet enkel kansarme groepen verkiezen de stad. Eerder is het zo dat we binnen de stad een grote polarisering terugvinden; rijke stadsdelen en verpauperde wijken bestaan er naast elkaar. Dit beeld vinden we ook terug in cijfermateriaal over de spreiding van de bevolking naar onderwijsniveau. Niet enkel de laagst- maar ook de hooggeschoolden zijn sterker geconcentreerd in urbane zones, terwijl middengeschoolden vaker in minder geürbaniseerde gebieden wonen. Niet enkel de groepen met de minste kansen, maar ook de kansrijke groepen wonen in de stad.

Steden zijn dus tegelijk centra voor jobcreatie en gebieden van probleemaccumulatie. Het aantal banen neemt er sterker toe dan in andere gebieden, maar tegelijk neemt de totale bevolking er af en blijft de concentratie van voor de arbeidsmarkt minder aantrekkelijke groepen er groot. Het lijkt er bovendien op dat de pendelstromen in de richting van de agglomeratie nog steeds blijven toenemen. Immers, het aantal banen groeit in agglomeraties (en in mindere mate in de omringende banlieues) sterker dan het aantal werkende inwoners, terwijl het omgekeerde zich voordoet in de forensenwoonzone. Dit wijst op een toegenomen functionele geografische spreiding: van de centrumstad wordt in (nog) grotere mate verwacht dat zij als werkplaats fungeert en de woonfunctie wordt (nog) duidelijker toegewezen aan de forensenwoonzone.

De transformatie van de stedelijke arbeidsmarkt: de industrie verdwijnt, diensten komen in de plaats

Naast de stadsvlucht is er nog een tweede verklaring voor de stedelijke mismatch: de overgang naar een postindustriële economie. Deze verschuiving is natuurlijk ook zichtbaar in de Vlaamse economie als geheel. Maar, zo is vastgesteld voor de Nederlandse economie, die transformatie voltrok zich eerder én was omvangrijker in de grote steden (Van der Wouden, 1996; SCP, 1996).

Welke sectorale verschuivingen doen zich voor in de Belgische context? Tabel 4 geeft een overzicht van de banengroei in de periode 1997-2001 voor de 17 stadsgewesten in België.

Vooreerst blijkt hieruit dat de secundaire sector verschuift van de agglomeraties naar buiten de stad. Zo zijn er binnen de agglomeraties 4 000 banen in de industrie verdwenen, maar er kwamen er wel 140 000 bij in de tertiaire en de quartaire sector. Elders groeit de industrie nog wel aan, maar niet bepaald meer dan de diensten of de social profit. Het zwaartepunt van de groei in de tertiaire en quartaire dienstensector ligt overduidelijk in de stedelijke stadsgewesten, in het bijzonder in de Vlaamse. Meer bepaald is de groei van de loontrekkende werkgelegenheid vooral gelokaliseerd in de agglomeraties.

Het wegvallen van de secundaire sector maakt onvermijdelijk deel uit van het herstructureringsproces van steden; het verlies wordt trouwens ruimschoots gecompenseerd. Het zou pas echt zorgwekkend zijn indien de leegte niet zou worden opgevuld door nieuwe bedrijvigheid (Lambooy, 1998). Tegelijk verdient het beeld van de sterke jobmachine in de steden enige nuancering op basis van de schaalgrootte. Want bij nader toezien zijn het vooral de agglomeraties in de 5 grote stadsgewesten (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik) die voor de aangroei in de tertiaire sector zorgen, in het bijzonder Brussel en Antwerpen; de klei-

Tabel 4 **Evolutie van de loontrekkende werkgelegenheid in de Belgische stadsgewesten naar hoofdsector (1997-2001)**

Evolutie van (n x 1 000)	Stadsgewesten (incl. woonzone)			Overige gemeenten	Totaal
	Agglomeratie	Banlieue	Forensen-woonzone		
Totale loontrekkende werkgelegenheid	+130	+39	+32	+65	+266
• in de secundaire sector	-4	+6	+4	+15	+20
• in de tertiaire sector	+77	+22	+17	+27	+144
• in de quartaire sector	+64	+10	+12	+22	+109

Bron: bewerking van gegevens van RSZ, ISEG door Steunpunt WAV, Struyven en Vandenbrande

nere stadsgewesten winnen er relatief veel minder banen bij. In de quartaire sector is de aangroei meer evenredig gespreid over grote en kleine stadsgewesten.
Naast de verschuiving in de sectorstructuur is er ook sprake van een verschuiving binnen de industrie zelf, waarbij de klassieke routinearbeid verdwijnt en wordt vervangen door kennisarbeid ten gevolge van de automatisering in de industrie. Dit ligt in de lijn van de waarneming, zoals verwoord door de Amerikaanse econoom Robert Reich (1993), dat routine- of repetitieve arbeid (lopende band, data-entry, enz.) afneemt ten voordele van kennis- of symboolarbeid en zorgarbeid of persoonlijke dienstverlening (bejaardenzorg, winkelpersoneel, enz.).[6] Deze verandering is echter niet zichtbaar te maken vanuit beschikbare data.

3. De dynamiek van stedelijke arbeidsmarkten

Steden groeien niet meer in de kern maar in de rand

Een bijzonder aspect van de sociaal-economische dynamiek van steden is de ondernemingsdynamiek. In absolute cijfers is de ondernemingsdynamiek vooral geconcentreerd in de grootstedelijke arrondissementen Brussel en Antwerpen (Verhetsel en Desmet, 1997). Daar worden veel bedrijven opgericht, maar ook een groot deel van de faillissementen of ontbindingen vinden daar plaats.
KMO's blijken het suburbane gebied te verkiezen voor de vestiging van hun activiteit. Steden groeien dus niet meer in de kern, maar in de rand. Een eerste verklaring is de stagnatie van het aantal bedrijventerreinen in de steden. Dat komt bijvoorbeeld scherp tot uiting bij de 19 Brusselse gemeenten die zwak scoren, terwijl de rand sterk groeit (CESRW/Economische en Sociale Raad/SERV, 2000). De suburbanisatie van bedrijven heeft dus niet alleen te maken met de suburbanisatie van bewoners of stadsvlucht. Andere factoren zijn het gebrek aan aangepaste ruimte, de hogere grond- en huurprijzen, de verkeerscongestie, de hogere lonen en de strengere milieureglementering voor bedrijven in de stad.
In het proces van suburbanisatie van de vestigingsplaats van bedrijven zijn het vaak de zwakkere bedrijven die achterblijven in het stadscentrum. Het is aangetoond dat de financieel-economische prestaties van suburbane bedrijven beter zijn dan die van de urbane bedrijven (Verhetsel et al., 1995). Dat er zwakkere bedrijven voorkomen in gebieden met agglomeratievoordelen is niet bij voorbaat negatief. Door de grotere differentiatie van bedrijvigheid in grootstedelijke gebieden ontstaan ook gemakkelijker nieuwe soorten activiteiten. Volgens Lambooy (1998) kunnen zwakkere bedrijven daardoor eenvoudiger allerlei goederen en diensten aanschaffen, terwijl zij ook de aanwezigheid van allerlei 'deelmarkten' met voldoende omvang kunnen benutten voor hun afzet. De aanwezigheid van zwakke en kleinere bedrijven is dus niet altijd een slecht teken: het kan juist een teken van dynamiek zijn.

Er bestaan verschillende opvattingen over het belang van steden voor de arbeidsmarktontwikkelingen. Eén opvatting is dat steden fungeren als motor voor de economische ontwikkeling. Economische activiteiten zijn geconcentreerd in en rond de steden en hebben een belangrijke werkgelegenheidsfunctie voor de bredere stadsregio. In een andere opvatting wordt ervan uitgegaan dat er een zekere banenspreiding is vereist in relatie tot de spreiding van de werkzame bevolking (cf. 'Werk in eigen streek', een opvatting die aan de basis lag van het economisch beleid van de jaren 60). Uit de empirische analyse blijkt dat van beide opvattingen iets is terug te vinden, maar de stedelijke groeitrend is in opmars. De uitdijende beweging naar de rand en het suburbane gebied stelt de stedelijke en provinciale beleidsactoren wel voor de opgave bij het vestigingsbeleid van nieuwe en kleine ondernemingen meer aandacht te besteden aan de versterking van de economische functie van het stadscentrum.

Meer kennisarbeid en zorgarbeid

Typerend voor de dynamiek van stedelijke arbeidsmarkten is de groeiende vraag naar kennis. Daarnaast neemt ook de behoefte aan zorgarbeid toe.

De toename van kennisarbeid wordt gezien als een langetermijnontwikkeling die bijzonder relevant is voor de stedelijke economie. De evolutie naar een kenniseconomie betekent een structurele ommekeer. Voor het eerst wordt kennis een bepalende productiefactor. Dat betekent dat kennis minder als middel voor innovatie gaat functioneren, maar meer als een doel op zich. Kennis is als bron onuitputtelijk; kennis genereert nieuwe kennis. Het wordt een belangrijk concurrentiewapen. De uitbouw van de kenniseconomie brengt meer kenniswerkers en meer lerende organisaties met zich mee en vergroot het belang van informatie en communicatie in de bedrijfsvoering. De kenniseconomie speelt een belangrijke rol binnen de stedelijke context. Daar ligt namelijk de toekomst voor de stad. Verschillende auteurs wijzen erop dat de kenniseconomie in het bijzonder de stedelijke arbeidsmarkt raakt (Atzema, 2001; Van der Laan, 1999).
'Kennis' is ruimer dan ICT, maar de ICT-sector vormt wel een substantieel onderdeel van de kenniseconomie. Algemeen steeg het aantal banen in de informaticasector in België met 10 000 in een periode van amper 3 jaar. Op basis van de gegevens over loontrekkende werkgelegenheid is nagegaan in welke mate de ICT-sector (gedefinieerd als ICT-industrie + informaticadiensten) gelokaliseerd is in de stadsgewesten. Daaruit blijkt dat Antwerpen en Brussel twee derde van de banengroei in de ICT-sector in ons land voor hun rekening nemen. Daarnaast komen ook de kleinere centrumsteden (zoals Leuven, Hasselt/Genk en Kortrijk) naar voren als ICT-groeiers. De ICT-ontwikkelingen werken de agglomeratievorming rond de grootsteden in de hand. Tegelijk zien we in Antwerpen en Brussel een schaalverruiming van de ICT-sector naar de banlieue (zie Vandenbrande en Struyven, 2001).

De transformatie naar een kenniseconomie gaat gepaard met een verandering op drie vlakken (Atzema, 2001): de inhoud van het meeste werk verandert, de bedrijfsorganisatie verandert en de immateriële vestigingsplaatsfactoren spelen een steeds grotere rol bij de locatie van bedrijven .
Inhoudelijk komt kennis centraal te staan. Daarbij gaat het niet alleen om economische kennis of kennis direct gericht op economisch rendement (R&D, product- en procesinnovatie), maar ook om sociale en culturele kennis. Bij sociale kennis speelt het communicatieve vermogen om met mensen om te gaan *(tacit knowledge)*. Bij culturele kennis gaat het om het creatieve vermogen om nieuwe kennis te genereren door bestaande informatie en kennis te duiden; dit werkt vooral associatief. In de traditionele economie is het werk nog sterk vakmatig bedrijfstakgebonden en gericht op uitvoering van de productie. In de kenniseconomie wordt het werk meer procesgericht (gericht op controle en beheersing), generiek en klant- en marktgericht dan louter product- en productiegeoriënteerd. Uit dit alles volgt dat het opleidingsniveau gemeten op basis van de in het onderwijs behaalde diploma's slechts een ruwe indicator is van de hoeveelheid human capital, waarvan een groot deel ligt besloten in kennis die mensen buiten het onderwijs hebben opgedaan.
Ten tweede verandert ook de bedrijfsorganisatie. Atzema vat de belangrijkste veranderingen als volgt samen: bedrijven zoeken de klant meer op, sluiten vaker strategische allianties met andere bedrijven en maken meer gebruik van elkaars expertise. Daarnaast winnen netwerken aan waarde en wordt *community building*, het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de klant, bepalend voor economisch succes.
Ten derde spelen immateriële locatiefactoren een grotere rol, in het bijzonder de factoren kennis en organisatievermogen (Lambooy, 1998). Daarnaast blijft de factor bereikbaarheid van groot belang. Toch lijken ook andere factoren mee te spelen zoals de kwaliteit van het wonen en van de stedelijke voorzieningen, alsook het subjectieve beeld dat investeerders hebben van deze factoren (het 'imago').

Naast de kennisarbeid worden ook de zorgarbeid en de persoonlijke dienstverlening gewichtiger op de stedelijke arbeidsmarkt. Dit is te verklaren door het feit dat de belangrijke voorzieningen geconcentreerd zijn in de dichtbevolkte, stedelijke gebieden. Bovendien leent deze social-profitsector zich voor additionele jobcreatie, waardoor ook meer bijzondere doelgroepen, zoals laaggeschoolden, kunnen worden tewerk-

gesteld. De mogelijkheden om te werken in de zorgsector zijn namelijk minder afhankelijk van het opleidingsniveau zoals gemeten op basis van de in het onderwijs behaalde diploma's; de nodige vaardigheden zijn meer gebaseerd op kennis die buiten het onderwijs en via ervaring wordt opgedaan.
Aan de kant van het arbeidsaanbod is er de opkomst van de transitionele arbeid (Schmid, 1995). Mensen verkiezen in toenemende mate om verschillende activiteiten gedurende iedere levensfase te combineren. De transitionele arbeid komt in de plaats van de klassieke fasering tussen leren, werken en (al dan niet vervroegde) uittreding - voor de vrouwen komt daar ook nog de fase van zorgen bij. In de transitionele loopbaan wisselen periodes van werken en periodes van niet-werken, levenslang leren, zorg en recreatie of tijdelijke uittreding (cf. 'sabbatical leave') elkaar af. De transitionele arbeidsmarkt kan worden gezien als het macroresultaat van verschillende leefstijlen op de arbeidsmarkt. Vanuit de traditionele visie wordt de levensloopbaan gezien als sterk gedetermineerd door de variabelen leeftijd, geslacht, etniciteit en opleiding. In de nieuwe visie op de levensloopbaan komt er meer ruimte voor individuele keuzemogelijkheden. De standaardloopbaan verliest aan belang ten gunste van een grotere individualisering van de loopbaan. Daarmee corresponderen meer flexibele arbeidsrelaties en meer tijd voor andere activiteiten zoals leren en zorg. Dit heeft ook economische voordelen, zoals het voorkomen van stress en burn-out.

Ondernemerschap

De toenemende kennisarbeid ligt aan de basis van de flexibilisering en complicering van de arbeidsmarkt. De stedelijke economie wordt meer en meer getypeerd door kleine bedrijven en lokaal ondernemerschap. Hierbij is het van belang een onderscheid te maken tussen de verschillende types van economische activiteit (Kloosterman, 1998).
Een eerste type van lokaal ondernemerschap wordt gevormd door relatief laagwaardige activiteiten, met als afnemers doorgaans particuliere consumenten. Hier is het locatiepatroon van de kleine bedrijven een weerspiegeling van het vestigingspatroon van hun klanten aangezien de geringe toegevoegde waarde transport over grotere afstanden niet rendabel maakt. Denken we bijvoorbeeld aan etnische winkels: ze vervullen een belangrijke rol voor de plaatselijke consumentenmarkt en verschaffen bovendien werk voor juist die groepen waar de werkloosheid hoog is. Ze hebben in de eerste plaats een sociaal belang. Ook initiatieven in de sociale economie vervullen hier een rol, temeer omdat dit vaak de enige uitstroom uit de werkloosheid betekent voor specifieke groepen.
Het tweede type is het ondernemerschap voor relatief hoogwaardige activiteiten waarvan de afnemers doorgaans andere bedrijven zijn (bijvoorbeeld internetbedrijven, adviesbureaus). Deze bedrijven vormen een onmisbare schakel in de internationaal competitieve kracht van een stad of regio. Ze zijn wezenlijk voor stedelijke economieën. Ook deze bedrijven blijken een duidelijk territoriale basis te hebben. Cruciale factoren voor deze bedrijven zijn de aanwezigheid van een aanbod van kenniswerkers en potentiële ondernemers, instituties zoals onderwijsinstellingen, culturele tradities en niet te vergeten reeds bestaande agglomeraties van bedrijven.

De opmars van de dienstensector, suburbanisatie van bedrijven, toename van kennisarbeid en zorgarbeid in een transitionele arbeidsmarkt en de heropleving van lokaal ondernemerschap vormen de bestanddelen in een langetermijnontwikkeling van de stedelijke arbeidsmarkten. In de volgende paragraaf gaan we na welke sociale ontwikkelingen daarmee verweven zijn.

4. De ongelijkheid neemt toe

Polarisatie of mismatch?

De transformatie naar een postindustriële arbeidsmarkt, die zich sneller voltrekt in de grootsteden, gaat gepaard met een toename van de sociale ongelijkheid. Dit leidt tot een groeiende inkomenskloof, maar ook tot een verdere segmentering van de arbeidsmarkt en uitstoot uit het arbeidsproces. Aldus dreigt het doembeeld van de 'duale stad'. Een belangrijke vraag hierbij is wat er gebeurt in de onderste seg-

menten van de arbeidsmarkt. Het proces van afname van de industriële productie (o.m. door de verplaatsing naar lageloonlanden) ten voordele van zakelijke dienstverlening en kennisintensieve productie betekent niet dat laagwaardige en arbeidsintensieve activiteiten zomaar verdwijnen. De reden is dat vele ervan noodzakelijkerwijs op een zelfde plek moeten geproduceerd en geconsumeerd worden. Het betreft hier allerlei vormen van persoonlijke dienstverlening zoals openbaar vervoer, koerierdiensten, bewaking, schoonmaak, kinderoppas, horeca e.d. Gedeeltelijk gaat het om diensten in de overheidssfeer. Er lijkt zich dus niet zozeer een afname van banen voor laaggeschoolden voor te doen, maar wel een polarisatie op de arbeidsmarkt. De sociale polarisatietheorie zoals vertolkt door Saskia Sassen (1991, 1997) stelt dat de expanderende diensteneconomie niet alleen leidt tot goedbetaalde jobs voor professionals aan de top, maar ook tot slechtbetaalde, vaak flexibele banen aan het onderste eind van de beroepen- en inkomensstructuur. Dit gaat gepaard met een inkrimping van de middengroepen. Sassen baseert haar stelling op onderzoek in New York, Londen en Tokio. De stelling lijkt op het eerste gezicht plausibel: als de kenniseconomie een hoge vlucht neemt, dan is de keerzijde van die ontwikkeling onvermijdelijk een toenemende dualisering en segmentering op de stedelijke arbeidsmarkten. Volgens Van der Wouden (2001) is een markant probleem dat van de ondervertegenwoordiging van de middengroepen - hij spreekt van de 'missing middle'. Ook voor de Belgische steden lijkt dat het geval: in de beroepsbevolkingsstructuur zien we dat de middengeschoolde bevolkingsgroepen relatief ondervertegenwoordigd zijn (zie Vandenbrande en Struyven, 2001). Hiervoor is nog geen afdoende verklaring voorhanden. Mogelijk kan dit in verband worden gebracht met de herstructurering van de arbeidsvraag in de richting van een toenemende bipolariteit van hooggespecialiseerde versus ongekwalificeerde werknemers.

Het beeld van groei aan de uiteinden van de arbeidsmarkt gaat volgens Chris Hamnett (1994, 1996) niet zomaar op voor de Europese steden. Polarisering kan wel waar zijn voor steden als New York of Los Angeles, gezien de hoge immigratieniveaus en het grote aantal laaggekwalificeerde en slechtbetaalde jobs. Hamnett stelt daarentegen vast dat er in het geval van Londen en van Nederlandse grootsteden eerder sprake is van professionalisering op de arbeidsmarkt. Professionalisering moet dan worden gezien als een algemene opwaardering van de kwaliteit van het werk in de dienstensector. Het aandeel van het hoger gekwalificeerd werk groeit, dat van het lager gekwalificeerd werk niet. Dit brengt ons bij de *spatial mismatchtheorie* van de Amerikaanse socioloog Wilson (1996). Een postindustriële arbeidsmarkt vraagt nu eenmaal beter opgeleid personeel. De arbeidsmarkt is daarom onderhevig aan een proces van *upgrading*. De werkloze getto-onderklasse - zij die in de getto's van de Amerikaanse binnensteden leven - is wegens een gebrek aan scholing niet in staat om aansluiting te vinden bij een groeiende, in plaats van krimpende middenklasse (Burgers en Musterd, 2002). In feite gaat het om een tweevoudige mismatch. Naast een gebrek aan scholing hebben deze mensen ook een geografisch probleem van bereikbaarheid van geschikte banen op andere locaties.

Het debat over polarisatie versus mismatch op Amerikaanse en Europese stedelijke arbeidsmarkten is nog niet beslecht (cf. Van der Wouden, 2001). Het loopt overigens mank op basis van de empirische bewijsvoering: doordat enkel gegevens over de beroepen- en inkomensstructuren worden gehanteerd, is het best mogelijk dat de polarisatie die in de Verenigde Staten zichtbaar wordt aan de onderkant van de banenstructuur als de 'working poor', in Europa in de uitkeringsstructuur is ondergebracht. Institutionele factoren tussen landen kunnen het verschil maken (Burgers en Musterd, 2002).

De upgradingtendensen leiden tot een hogere werkloosheid in de steden, met een kwalitatieve en mogelijk ook geografische mismatch tot gevolg. Dit laatste is evenwel niet per definitie het geval: aangenomen wordt dat in vergevorderde verzorgingsstaten de mismatch vooral bestaat in de vorm van een gebrek aan scholing en minder in ruimtelijke zin (Burgers en

Musterd, 2002). De polarisatietendensen leiden tot een proliferatie van kleine, goedkope dienstenjobs en tijdelijke jobs. Ten slotte leiden beide factoren tot een sterkere aanwezigheid van de informele economie, hoewel we hierover in het duister tasten. Wel is er bewijs voor een verzwakking en vertijdelijking van de arbeidsrelaties. In Nederland is vastgesteld dat het aantal flexibele banen in de grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) groter is dan elders (SCP, 1996). De verschillen gaan zelfs op binnen de diverse bedrijfssectoren. Zo ligt het aandeel van de flexibele arbeidskrachten in nagenoeg elke sector in de vier grote steden anderhalf tot tweemaal zo hoog als in de rest van het land. Het groter aandeel van de tijdelijke banen veroorzaakt een verschuiving van de arbeidsmarktfuncties zoals werving, screening en opleiding naar de informele sfeer, waarbij persoonlijke contacten en netwerken in de lokale gemeenschap aan invloed winnen bij het vinden van jobs (Sassen, 1997). Het blijft een open vraag in welke mate dat beeld zonder meer opgaat voor de Vlaamse centrumsteden.

Steden volgen niet overal een zelfde patroon

Polarisatie en mismatch hoeven niet tegengesteld te zijn, ze kunnen ook samen voorkomen. Een recent onderzoek voor de steden Amsterdam en Rotterdam leert dat het van belang is te differentiëren tussen steden onderling. Zo komen Steijn, Snel en Van der Laan (2000) tot opmerkelijke verschillen tussen de beide grootsteden voor wat betreft de evolutie van de beroepenhiërarchie. Daarbij maken zij een onderscheid tussen traditionele industriële beroepen en postindustriële beroepen, gebaseerd op Esping-Andersens schema van fordistische en postfordistische banen (tabel 5).

In traditionele industriële beroepen doet zich tussen 1992 en 1996 een professionalisering voor in Amsterdam: het aandeel van de managers stijgt, terwijl het aandeel van de (ongeschoolde) handarbeiders daalt. Deze ontwikkeling past in het gebruikelijke beeld van de industrie, waar eenvoudige arbeid wordt vervangen door hoogwaardige technologie. In Rotterdam daarentegen blijkt zich in de traditionele industriële sector een polarisatietendens voor te doen. Voor de postindustriële beroepen is het net omgekeerd: in Amsterdam is er een zekere polarisatie, maar in Rotterdam is er een tendens van professionalisering. De auteurs waarschuwen dat we ons niet moeten laten verleiden tot globale beschouwingen over 'de' ontwikkelingen op 'de' stedelijke arbeidsmarkten. Elke stad heeft immers zijn eigen ontwikkeling doorgemaakt. Voor een stad als Rotterdam is het beeld van de 'oude werkstad' nog altijd gezichtsbepalend, terwijl Amsterdam er met een zich snel ontwikkelende dienstenecono-mie en *fun-industry* heel anders uitziet. In Amsterdam heeft de reeds sterk aanwezige dienstensector zich verder versterkt. De aanwezigheid van een nieuwe middenklasse zorgt op haar beurt weer voor nieuwe werkgelegenheid in de dienstensector, precies in die segmenten die voorzien in diensten ter ontplooiing van de levensstijl van stedelijke professionals, zoals restaurants, speciaalzaken enz. (Burgers en Musterd, 2002). De polarisatietheorie lijkt beter te werken om ongelijkheid in Amsterdam te verklaren, terwijl de mismatchtheorie meer opgaat voor Rotterdam. Burgers en Musterd besluiten: polarisatie en mismatch kunnen samen voorkomen omdat de globaliserende economische herstructurering geen *directe* invloed heeft op het lokale niveau. Volgende drie factoren komen hier tussen: subculturele verschillen tussen etnische groepen, institutionele verschillen

Tabel 5 **Evolutie in de beroepenstructuur voor Amsterdam en Rotterdam (1992-1996)**

	Amsterdam	Rotterdam
Traditionele industriële beroepen	Professionalisering	Polarisering
Postindustriële beroepen	Polarisering	Professionalisering

Bron: gebaseerd op Steijn, Snel en Van der Laan (2000)

tussen landen en ten slotte ook de specifieke sociaal-economische geschiedenis van individuele steden. Hoe gedifferentieerder de economie van een stad, hoe kleiner de kans op sociale ontreddering en crisis als gevolg van economische herstructurering.

Zulke bevindingen leren ons dat we er niet bij voorbaat mogen van uitgaan dat de stedelijke arbeidsmarkten overal een zelfde patroon vertonen, ook niet in eenzelfde land. Eensgezindheid bestaat over de vaststelling dat de hogere segmenten in de beroepenstructuur nog zullen groeien. Het is echter niet eenduidig wat dit betekent voor de onderste segmenten van de arbeidsmarkt. De middengroepen zijn ondervertegenwoordigd, ook in de Vlaamse steden, maar het is niet duidelijk hoe dit komt en hoe de evolutie is. Ook over de fragmentering van arbeid blijft veel ongewis: in hoeverre zijn stedelijke arbeidsmarkten meer gekleurd door flexibele banen, tijdelijke contracten, laagwaardige banen, informele activiteiten, ...? In elk geval is duidelijk dat in deze partiële en controversiële bevindingen een heel onderzoeksprogramma besloten ligt!

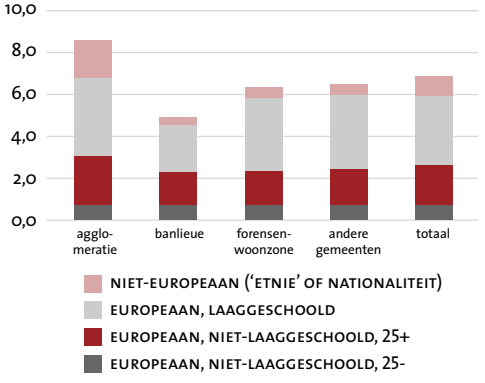
5. Werkloos in de stad

Leidt wonen in de stad op zich tot minder kansen op een baan?

Boven zijn verschillende verklaringen aangedragen voor het feit dat de werkloosheid groter is in de steden dan elders. Wat we niet weten uit de analyse is of dat proces, over een langere periode gezien, in de hand is gewerkt door het feit dat er meer traditionele banen zijn verloren gegaan en te weinig nieuwe banen voor in de plaats kwamen. Wat we wel weten, is dat de laaggeschoolden en migranten sterker vertegenwoordigd zijn in de stedelijke bevolking dan elders. Van daaruit rijst de vraag of de kansen op werk geringer zijn als men in de stad woont.

Een verklaring voor de hoge werkloosheid kan integraal worden gevonden in de bevolkingssamenstelling van de verschillende functionele gebieden. Een eenvoudige ontleding van de werkloosheidsgraad illustreert dit in figuur 2. De Vlaamse werkloosheidsgraad ligt op ongeveer 7%. Hierbinnen is het aandeel van laaggeschoolden 3,5 procentpunt, en dat van niet-Europeanen 0,8 procentpunt. Deze bevolkingsgroepen zijn echter niet gelijk verspreid binnen de stadsgewesten. Wanneer we enkel rekening houden met de Europese niet-laaggeschoolde werklozen, dan verschilt de werkloosheidsgraad nauwelijks tussen agglomeratie, banlieue of forensenwoonzone. Wanneer we de andere groepen er echter bij betrekken, zien we duidelijke verschillen. Een eerste verschil kan worden toegeschreven aan de concentratie van laaggeschoolde werklozen. In de banlieue is hun aandeel een stuk beperkter dan in andere zones, wat in de bijzonder lage werkloosheid aldaar resulteert. Een tweede verschil volgt uit de aanwezigheid van niet-Europese werklozen in de agglomeratie. In minder verstedelijkte gebieden is deze door hoge werkloosheid geplaagde bevolkingsgroep nagenoeg afwezig, wat in een veel lagere algemene werkloosheidsgraad resulteert.

Figuur 2 **Werkloosheidsgraad in de stadsgewesten, naar kenmerken (Vlaams Gewest, 1999)**



Bron: bewerking van gegevens van VDAB, RSZ, RSVZ, RSZPPO, RIZIV, NIS door Steunpunt WAV, Struyven en Vandenbrande

Ook de lagere werkzaamheidsgraad wordt verklaard door de bevolkingssamenstelling van de stad. Kernvraag voor analyse is of het wonen in een stedelijk gebied op zich de kans om aan het werk te zijn verlaagt. Een logitanalyse (zie Vandenbrande en Struyven, 2002) toont aan dat de urbanisatiegraad of bevolkingsdichtheid van een gemeente als zodanig geen invloed heeft op de kansen op werk. Wel bepalend zijn individuele kenmerken als geslacht, leeftijd en onderwijsniveau.

De draagvlakdoelstelling versus de integratiedoelstelling

Deze bevindingen hebben belangrijke beleidsimplicaties. Vaak wordt immers verondersteld dat het *aantal* banen een probleem vormt voor de Vlaamse steden. Het economische beleid dat de steden voeren, is erop gericht om het draagvlak van de stad te vergroten en streeft geen expliciete werkgelegenheidseffecten na. De draagvlakdoelstelling staat voorop. Uit deze analyse blijkt echter dat het probleem niet het gebrek aan banen is, maar wel de *allocatie* van de gecreëerde banen aan het beschikbare arbeidsaanbod én het gebrek aan *geschikte* banen.

Nog duidelijker dan elders moet in steden geopteerd worden voor een beleid dat oog heeft voor de integratie van kansengroepen op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat een ruimtelijk beleid ten aanzien van nieuwe bedrijven en uitbreiding van bestaande bedrijven op zich niet volstaat. Er is daarnaast een beleid nodig waarin de toewijzing van banen sociaal gecorrigeerd wordt zodat de werkzoekende stadsbewoners een grotere kans op werk hebben. Daarnaast blijft de nood aan specifieke jobcreatie voor laaggeschoolden bestaan.

Weliswaar vinden we in de meeste steden initiatieven die gericht zijn op de integratie van achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt, maar vaak blijven deze te projectmatig en geïsoleerd om net als de economische projecten verankerd te worden in de globale beleidsdoelstellingen van steden. Voor het beleid van de steden gaat het zowel om economische, marktconforme werkgelegenheid als om sociale, marktondersteunende en -corrigerende doelstellingen. Dit alles vergt een eigenstandig arbeidsmarktbeleid in de steden.

6. Perspectieven voor een eigenstandig arbeidsmarktbeleid in de steden

Het huidige centrale (werkgelegenheids)beleid ten aanzien van de steden[7]

Subregionaal en lokaal arbeidsmarktbeleid vormen al langer een onderdeel van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Binnen het Vlaamse beleidskader voor economie en werk is er een toenemende aandacht voor de subregionale dimensie in het beleid, geënt op de STC's (Subregionaal Tewerkstellingscomité) en de Streekplatformen. Daarnaast is er het lokale beleidsniveau, i.c. het niveau van de lokale besturen, dat specifieke taken kreeg toebedeeld in het kader van het Vlaamse beleid rond de lokale werkwinkels en de nieuwe dienstenwerkgelegenheid (Steunpunt WAV, 2001b; Leroy, 2000; Leroy en Van Mossevelde, 2000). Het doel is tegen eind 2003 een dekkend aanbod van 140 werkwinkels te hebben; voor de dienstenwerkgelegenheid wordt in eerste instantie gemikt op de 13 centrumsteden. Beide niveaus, lokaal en subregionaal, zijn telkens sterk 'ingesnoerd' in een Vlaams en Vlaams-federaal beleidskader dat vooralsnog weinig ruimte laat voor lokale variatie en differentiatie. De erkenning van het lokale bestuur als medeoverheid in het werkgelegenheidsdomein is nog lang geen feit. In de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de Europese Richtsnoeren is er al wel sprake van lokale en territoriale strategieën, maar met een sterke tendentie naar homogenisering via een uniforme, centraal uitgezette beleidsaanpak. De steden, en a fortiori de grootsteden, worden vooralsnog volkomen genegeerd.

Naast het sectorspecifieke beleid is er het domeinoverschrijdende beleid, dat zich wel exclusief richt tot de steden. Belangrijkste instrumenten zijn het Sociaal Impulsfonds, opgevolgd door het Stedenfonds (Vlaamse overheid) en de stadscontracten in het kader van het federale grootstedenbeleid. Het Sociaal Impulsfonds (SIF) is gericht op kansarmoedebestrijding, welzijnsbevordering en het herstel van de leef-

en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden. De federale stadscontracten zijn gericht op economisch herstel en verbetering van het leefklimaat, de levensvoorwaarden en de veiligheid in (groot)steden. Beide zijn beperkt in tijd en ruimte; de middelen zijn geconcentreerd tot een beperkt(er) aantal steden. Voor het arbeidsmarktbeleid in de Vlaamse steden vormt het SIF het belangrijkste instrument. Daarbinnen neemt het domein werkgelegenheid 18,09% in (verdeling trekkingsrechten 2000-2002 van SIF-plus gemeenten). Ook het Lenteprogramma 'Wie werkt wint' van de federale minister voor Maatschappelijke Integratie, dat sterk in het teken staat van activering naar de arbeidsmarkt, voorziet in extra middelen voor de OCMW's in een aantal steden. Voor enkele steden komen daar bijkomende Europese middelen bovenop in het kader van doelstelling 2 voor erkende stedelijke zones (Antwerpen, Brussel en Gent) en het Urbanprogramma.

Het beleid van de steden zelf: integraal beleid

Te onderscheiden van het centrale stedenbeleid inzake werkgelegenheid - of het gebrek eraan - is het beleid van de steden zelf. Tot voor enkele jaren was een eigen, expliciete werkgelegenheidsstrategie van de Vlaamse steden onbestaande. Momenteel treffen we een dergelijke strategie enkel aan in de grootsteden Antwerpen en Gent (op een onderling verschillende wijze), en in een beperktere context in een aantal middelgrote steden (bijvoorbeeld Genk)[8]. De grote kwetsbaarheid schuilt hierin dat deze aanzetten staan of vallen met de tijdelijke initiatiefruimte die in het kader van het Sociaal Impulsfonds en andere impulsen kan worden opgebracht. Op die wijze is het ook moeilijk om bij de belangenafweging voor bestedingen op de korte termijn voldoende scherp te stellen op de doelstellingen voor de langetermijnontwikkeling. De versnipperde additionele middelen voor de lokale overheden en OCMW's hebben in vele steden ongetwijfeld noodzakelijke en innovatieve initiatieven doen ontstaan. Vaak gaat het om initiatieven in de private niet-commerciële sector. Maar er is te weinig aandacht voor doorgroeimogelijkheden en de financiële risico's zijn niet goed afgedekt. Vanuit een bredere invalshoek valt op hoe eenzijdig de lokale arbeidsmarktinitiatieven in de voorbije jaren waren gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (Sannen, Janssens en Struyven, 1999; Vos, Struyven en Bollens, 2000). Veel initiatieven van de voorbije jaren waren gericht op de toeleiding naar de arbeidsmarkt, maar zonder dat daar een beleid gericht op aansluiting bij en doorstroming naar reële jobmogelijkheden op inhaakte. Algemeen gezien richtten de bottom-up initiatieven zich vooral op het wegnemen van knelpunten die bij werkzoekenden zelf gelegen zijn. Zo is er bijvoorbeeld weinig geëxperimenteerd op het vlak van het lokale ondernemerschap of de vorming van arbeidspools voor bestaande bedrijven. Vele initiatieven hebben aldus (ongewild?) bijgedragen tot een herverdeling van de werkloosheid. Ook het beleid op het gebied van additionele jobcreatie werd vaak een doel op zichzelf, zonder voldoende continuering via doorstroming naar de arbeidsmarkt (Struyven en Sannen, 1999). Voor de toekomst komt het erop aan om werkgelegenheid te vereenzelvigen met zowel 'economische zaken' als 'sociale zaken'. Een stedelijk arbeidsmarktbeleid is onlosmakelijk verweven met een ruimer vraagstimulerend beleid. De vraag naar arbeid is in de eerste plaats afhankelijk van de economische groei en niet omgekeerd. Of zoals de Werkgelegenheidsadviesraad in Rotterdam het uitdrukt: de juiste samenhang in de juiste volgorde (WAR, 1998).

Internationaal is in een aantal Europese steden een trend gezet naar een werkgelegenheidsaanpak die is ingebed in een ruimer economisch structuurbeleid. In ons land sloten de steden Antwerpen en Gent daar in de late jaren 90 bij aan door de ontwikkeling van een eigen strategische visie op werkgelegenheid. Voor effecten op het terrein is het wellicht nog vroeg. Maar zeker is dat die eigenstandige beleidsvorming een trendbreuk inluidt die mogelijk navolging krijgt in andere steden. De belangrijkste lijnen in de ontwikkelde visieteksten kunnen we als volgt samenvatten (zie o.m. Eurocities, 2000):

- Een beleid voor de volledige stad in plaats van een loutere focus op buurtontwikkelingsstrategieën als

benadering om tot structurele oplossingen te komen.
- Een intersectoraal beleid, waarbij werkgelegenheid wordt ingebed in een ruimtelijk en economisch structuurbeleid.
- Een werkgelegenheidsbeleid via het versterken van de economische structuur (bijvoorbeeld social return, werkgelegenheidseffectenrapportage, bepaalde sectoren, starters).
- Een grotere marktoriëntatie bij een aantal instrumenten voor het inschakelingsbeleid van doelgroepen (o.m. 'sociale economie').
- Het extensief benutten van de andere beleidsvelden voor de tewerkstelling van doelgroepen (bijvoorbeeld huisvesting, milieu, transport).
- Een centrale rol ('regie') voor de stedelijke overheid op het vlak van een coördinatiebeleid voor bepaalde domeinen (bijvoorbeeld instrumenten voor additionele werkgelegenheidscreatie, voorzieningen voor basisdienstverlening), in relatie tot andere overheidsinstellingen (arbeidsbemiddeling, uitkeringsinstellingen) en de NGO-sector.
- Het zoeken naar nieuwe en soepelere organisatie- en financieringsvormen voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid (o.m. publiek-private samenwerking).

Een van de kernvragen wordt op welke wijze in de steden een voldoende hoog werkgelegenheidsniveau dat ook tegemoet komt aan de lagere socio-economische groepen kan worden bereikt of behouden. Daartoe is een integrale beleidsstrategie vereist, waarbij zich verschillende dilemma's en paradoxen voordoen. Zo blijkt een integraal beleid nog het meest te realiseren op de schaal van een buurt, terwijl de buurt minder dan voorheen wordt gezien als niveau om problemen van achterstelling en uitsluiting structureel op te lossen.
In de interne organisatie van de stad vergt een integraal beleid een enorme ommezwaai die hoge eisen stelt aan het management. De randvoorwaarde in de verhouding tot de centrale overheden is dat zij afstappen van het centralisme, de verkokering van het beleid en de regelgerichtheid die een horizontale en geïntegreerde visieontwikkeling aanzienlijk belemmeren.

Toenemende heterogeniteit vereist beleidsdifferentiatie

In de verschillende stedelijke praktijken komen heel specifieke probleemtypes tot uiting ten gevolge van de toenemende heterogeniteit in de aanbod- en de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Dat vergt differentiatie in beleid. Schaaldifferentiatie op zich is niet voldoende, er is ook beleidsdifferentiatie nodig. Dat kan worden verduidelijkt aan de hand van facetten van zowel de aanbodzijde als de vraagzijde. Een vanuit maatschappelijk oogpunt uiterst gevoelig facet is de problematiek van de doelgroep. Steden worden geconfronteerd met een grote 'structurele' arbeidsreserve die niet makkelijk naar reguliere banen kan worden geleid. Een deel van de cliëntengroep vereist heel wat voorafgaande inspanningen vooraleer de consulent en de cliënt aan matching met een vacature toekomen. Die interventie wordt (in het werkveld van o.m. VDAB en derden) 'arbeidsmarktrijp maken' genoemd, maar dat begrip is nog te eendimensionaal arbeidsintegratiegericht. Door de sterk toegenomen heterogeniteit van de doelgroep duikt ook steeds meer de noodzaak op van alternatieven voor de zogenoemde 'restgroep' (via vrijwilligerswerk, arbeidszorgprojecten, PWA-activiteiten, e.d.). Daardoor wordt de differentiatie in beleid ruimer - in deze context maakt het beeld van de integratieladder opgang. Door de meervoudige problematiek van medische, sociale en financiële problemen is vaak 'integraal casemanagement' nodig. Zo kunnen schuldhulpverleningstrajecten of inburgeringstrajecten beter worden gekoppeld aan trajectplannen naar werk. Daarbij spelen niet alleen arbeidsmarktinstanties, maar ook welzijnsinstanties een sleutelrol. Uiteindelijk moet er wel een instantie zijn die de verbindingen maakt. Dat wordt dan bestempeld als de taak van de regisseur. Het ligt niet zomaar voor de hand dat een centraal geleide instelling zoals de VDAB die regierol zal opnemen. Immers, de VDAB wordt niet afgerekend op het aantal succesvolle voortrajecten (bijvoorbeeld trajecten inzake schuldhulpverlening of inburgering), dat behoort niet tot zijn taakstelling. Hier liggen mogelijkheden voor de stedelijke overheid.

Standaardmodellen zoals de lokale werkwinkels of de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) worden minder enthousiast onthaald in een grootstad dan in een doorsnee gemeente. Het is moeilijker in een grootstad om de modellen zo vorm te geven dat ze toegerust zijn om de specifiek lokale noden te lenigen. De omvangrijke en sterk heterogene doelgroep van moeilijker bemiddelbare werkzoekenden vergt modellen op maat van de stedelijke problematiek, niet op maat van de centrale instellingen. Maatwerk betekent meer dan louter rekening houden met de schaal. Het is niet omdat er in een stad verhoudingsgewijs een veel groter aantal werkervaringsplaatsen kan tot stand gebracht worden, dat het gaat om formules van werkervaring die voldoende afgestemd zijn op de stedelijke realiteit. Ook aan de kant van de arbeidsvraag merken we dat standaardmodellen niet goed werken om aan de sterk gedifferentieerde vraag te voldoen. Zo ontwikkelen de steden eigen diensten om vacatures sneller en beter in te vullen, worden sectorale trajecten georganiseerd e.d.m. Op die manier komt de stad tot een eigen rolinvulling die momenteel als regie wordt betiteld.

Voor steden komt het er vooral op aan om de regietaak zelf in te kleuren. Maar dit botst met de gedetailleerde wijze van sturen van het centrale beleid en de administratie en de centraal geleide instellingen VDAB en RVA. Voor steden is vergroting van de beleidsruimte essentieel omdat het hen in staat stelt maatwerk te leveren bij oplossingen voor lokale problemen. Beleidsruimte is echter geen absoluut maar een relatief begrip. Beleidsruimte betekent dat steden in een nevengeschikte relatie met de centrale overheden mogelijkheden krijgen om eigen beslissingen te nemen over de richting en inrichting van het beleid. Dit slaat zowel op de financiële ruimte als op de formele bevoegdheden. Concreet gaat het om minder specifieke financiële regelingen (enveloppen, gemeentelijk werkfonds), eenvoudigere toezichtsregelingen, coördinerende beleidsbevoegdheid op welbepaalde terreinen (bijvoorbeeld gesubsidieerde banenplannen), ... Tegenover het huidige model van uniformiteit ten gevolge van (al dan niet gemilderde) centraal-hiërarchische systemen (zie bijvoorbeeld uitvoeringsinstellingen zoals VDAB en RVA) plaatsen we het model van pluriformiteit in de probleemaanpak. Inherent hieraan is dat beleidsoplossingen moeten kunnen verschillen naar gelang de lokale context. Een vruchtbare weg is te werken via beleidsexperimenten. Het alternatief voor de huidige bureaucratisch gedreven uitvoeringsinstellingen en arbeidsmarktprogramma's is dus dat wordt gewerkt op basis van flexibele interventies op basis van vrij te besteden budgetten in ruil voor resultaatsverbintenissen.

Perspectieven en aanbevelingen

De perspectieven voor de steden staan uiteraard niet los van de langetermijnontwikkelingen die zich voordoen in de economie en de arbeidsmarkt als geheel. Aan de kant van de arbeidsvraag staat de uitbouw van de kenniseconomie centraal. De toekomst voor de stedelijke economie ligt in de kenniseconomie. Met die overgang zijn een aantal verwante ontwikkelingen verbonden, meer bepaald de ruimtelijke concentratie van clusters van kleine bedrijven en het lokale ondernemerschap. Daarnaast ligt er ook een nieuwe arbeidsvraag besloten in de toenemende behoefte aan zorg en persoonlijke dienstverlening. Aan de kant van het arbeidsaanbod komt de transitionele arbeidsmarkt geleidelijk aan in de plaats van het klassieke uniforme fasenmodel dat paste binnen de industriële samenleving. Deze ontwikkelingen moeten worden gezien als kwaliteitssprongen die gevolgen hebben voor het te voeren beleid in de stedelijke context. De toenemende heterogeniteit in vraag en aanbod leidt noodzakelijkerwijze tot een verbreding en verfijning van het instrumentarium. Voor de steden nemen de mogelijkheden om in te grijpen toe; er worden interventies mogelijk in de structuur en de aard van de vraag naar arbeid, rekening houdend met het beschikbare aanbod. Aldus ontstaat een veel grotere verscheidenheid van types banen en types arbeidsmarktinterventies. De organisatie van een dergelijk gedifferentieerd arbeidsmarktbeleid wordt een complexe aangelegenheid. De beleidsperspectieven voor de steden kunnen we formuleren in de vorm van 7 aanbevelingen:

- inbouwen van een stadsregionale focus;
- bevorderen van ruimtelijke clusters van bedrijven;

- stimuleren van ondernemerschap en vergroten van kansen voor kleine bedrijven;
- introduceren van marktgerelateerde vormen van zorgarbeid en dienstverlening;
- bevorderen van kennis via opleiding en werkervaring;
- zorgen voor een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- stimuleren van nieuwe vormen van arbeidsmarktdiensten via een eigen werkfonds.

De eerste vier perspectieven vertrekken vanuit het vraagbeleid, de laatste drie vanuit het aanbodbeleid. Boven de 7 beleidsperspectieven komt nog een achtste: een responsief stedelijk bestuur, dat als het ware het sluitstuk vormt op beleidsorganisatorisch vlak.

1. Inbouwen van een stadsregionale focus

Naarmate de centrumfunctie van steden toeneemt, is een stadsregionale focus in het beleid meer aangewezen. Twee elementen zijn hierbij van belang: ten eerste het gegeven dat een beperkte groep van steden een centrumfunctie heeft ten opzichte van de omliggende gemeenten waardoor functionele gebieden ontstaan op de schaal van het stadsgewest; daarnaast het gegeven dat de problematiek zich concentreert in het stadsgewest dat kleinschaliger is dan het STC-gebied en soms op de kruising ligt van verschillende gebieden. Enerzijds doet zich dus een buitenwaartse beweging van schaalvergroting voor ten gevolge van de agglomeratievorming, anderzijds is er ook een binnenwaartse concentratiebeweging ten gevolge van de toenemende dynamiek in de stedelijke agglomeratie.
Een stedelijke werkgelegenheidsstrategie moet in de toekomst per definitie gericht zijn op de bredere regio. Steden moeten op zoek naar andere vormen van functionele samenwerking (voor bedrijfsterreinen, distributiecentra, ...). In een advies van de WAR wordt zelfs gesuggereerd om steden buiten hun grenzen ruimte voor bedrijfsvestiging te laten aanbieden gezien o.m. het ruimtelijk-economische netwerk (WAR, 1998). Die stadsregionale functie kan niet zonder legitimering door de centrale overheden.

2. Bevorderen van ruimtelijke clusters van bedrijven

Wat zijn de gevolgen van de kwaliteitssprong naar een kenniseconomie voor de grootstedelijke context? Vanuit economisch oogpunt komt clustervorming centraal te staan (Atzema, 2001). Daarmee worden bedoeld: verzamelingen van geografische concentraties van bedrijven die onderling verbonden zijn en verbonden zijn met instituties en met het arbeidsaanbod. Clusters hebben een aantal belangrijke voordelen: ze leiden tot hogere productiviteit, ze leiden gemakkelijker tot innovaties en ze leiden tot meer nieuwe bedrijven. De productiviteit verhoogt door de gezamenlijke toegang tot leveranciers, informatie en werknemers en door de bediening van gezamenlijke markten. Innovaties komen makkelijker op gang door uitwisseling van informatie, vergroting van inzicht en spreiding van risico's bij experimenten. Ten slotte bevorderen clusters het ontstaan van nieuwe bedrijven omdat de toetredingsdrempels lager zijn en omdat er meer spin-off mogelijkheden zijn. In de steden krijgt die ontwikkeling gestalte op verschillende plekken die kernen vormen met sterke interacties. Voor het stedelijk beleid wordt het een beleidsopgave om meerkernigheid in het stedelijke systeem te doen toenemen. Bij de keuze van clusters moeten de steden voortbouwen op de eigen sterke punten en dus een expliciet verband leggen met de specifiek lokale omstandigheden. Buurten en wijken gaan zich van elkaar onderscheiden door specialisatie en differentiatie op basis van specifieke kwaliteiten. In het stedelijk beleid moet oog zijn voor de verknoping van interacties op verschillend schaalniveau, door in te spelen op de afstand waarover interacties plaatsvinden. Steden verkeren daarvoor in de juiste positie.
Voor het stedelijk arbeidsmarktbeleid is de uitdaging om bij economische structuurprojecten planmatig en gestructureerd de koppeling te maken met specifieke arbeidsmarktdoelen. Zonder specifieke arbeidsmarktdoelen raakt de stedelijke arbeidsmarktparadox - veel jobs, maar ook veel werkzoekenden - niet opgelost.

3. Stimuleren van ondernemerschap en vergroten van kansen voor kleine bedrijven

Op de arbeidsmarkt van de toekomst neemt ondernemerschap een voorname plaats in. Men kan dan ook spreken van de renaissance van het kleine bedrijf (Kloosterman, 1998). Maar ondernemerschap komt niet automatisch tot stand. Het proces van creatie van nieuwe bedrijven verloopt te traag. Er zijn allerlei obstakels tegenover het feitelijk oprichten van een onderneming die het beleid kan helpen wegwerken. Te denken valt aan het verbeteren van de toegang tot kapitaalverschaffers, het wegnemen van institutionele belemmeringen (bepaalde vestigingsvergunningen), het aanbieden van geschikte bedrijfsruimte, het vergemakkelijken van de toegang tot relevante toeleveringsnetwerken en afzetkanalen, en het voorzien in een goede begeleiding van starters. Van belang is om ruimtelijk geconcentreerd in relatief goedkope bedrijfsruimte te kunnen starten.

Voor het stedelijk beleid is het dus zaak om voor alles werk te maken van beschikbare, betaalbare bedrijfsruimte. Uitbesteding van het reeds gevestigde lokale bedrijfsleven is wezenlijk voor de kansen van starters. De overheid zou kunnen trachten als een soort netwerkmakelaar of *information broker* netwerken tot stand te brengen om transacties te vergemakkelijken. Ook aan de kant van de laagwaardige activiteiten moet de overheid een actieve rol spelen, onder meer door intermediaire structuren te creëren voor allerlei problemen zoals geld lenen of een ondernemingsplan opstellen. Ook langs deze weg kunnen specifieke arbeidsmarktdoelen worden gerealiseerd.

4. Introduceren van marktgerelateerde vormen van zorgarbeid en dienstverlening

Boven stelden we dat zowel de kennisarbeid als de zorgarbeid tot de groeiers behoren en specifiek relevant zijn voor het arbeidsmarktbeleid in een stedelijke context. In tegenstelling tot bij de kennisarbeid ligt bij de zorgarbeid de associatie met het hoogst behaalde opleidingsniveau veel minder voor de hand. Zorgarbeid is meer op ervaring gebaseerd. Een aantal van die activiteiten moeten binnen de sfeer van betaalde arbeid gebracht worden (cf. het model van de dienstencheque). Binnen het terrein van het arbeidsmarktbeleid wordt een belangrijke opdracht om zoveel mogelijk activiteiten binnen het domein van de betaalde arbeid te brengen, bij voorrang binnen de marktsector. De postindustriële samenleving kent een veel grotere heterogeniteit in o.a. beroepsleven, levensloop, relatie tot kapitaal en vormen van huishoudens. Daardoor ontstaan andere maatschappelijke behoeften waarop de bestaande verzorgingsarrangementen niet meer afgestemd zijn. Typerend voor het denken over de verzorgingsstaat is het antagonisme tussen overheid en markt. In de postindustriële samenleving zal veel meer moeten worden gezocht naar pogingen om meer ruimte voor de markt te scheppen en naar 'synergieoplossingen'.

Veel van die gesubsidieerde banen dragen bij aan de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Daarnaast is ook kwaliteit van de banen zelf nodig, bijvoorbeeld door de betrokken werknemers meer stabiliteit en ontplooiingskansen te bieden.

5. Bevorderen van kennis via opleiding en werkervaring

Aan de kant van het arbeidsaanbod zullen steden hard moeten werken aan het bevorderen van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Een dergelijke beleidsopgave vergt meer en meer oplossingen op maat van vraag en aanbod, met voldoende aandacht voor het bevorderen van sociale en culturele kennis. Talloze analyses wijzen op het belang van opleidings- en werkervaringsplaatsen voor laaggeschoolden; voor de steden is het een kerntaak erop toe te zien dat die plaatsen ook effectief door laaggeschoolden worden bezet en dat de tijdelijke tewerkstellingsinitiatieven leiden tot doorstroming naar vervolgbanen. Steden investeren bij voorkeur prioritair in specifieke toeleidingsnetwerken en doorstroomtrajecten toegespitst op het aanwezige potentieel van bestaande initiatieven en georganiseerd op basis van op maat van de stad gedefinieerde activiteitenclusters, naar analogie met de bedrijvenclusters.

Daarbij kunnen ze gebruik maken van partnerships en het lokale potentieel benutten, zowel in de niet-commerciële sector als in de private sector. Steden verkeren in de juiste positie om de regie te voeren over de verschillende bedrijfssectorale regelingen. In tegenstelling tot de huidige situatie waarin vaak slechts binnen de sectoren naar oplossingen voor knelpunten wordt gezocht, kunnen zo met de mogelijkheden van de ene sector problemen in de andere sector worden opgelost.

6. Zorgen voor een goede dienstverlening aan burgers en bedrijven

De dienstverlening aan burgers en bedrijven op het vlak van werken, leren en ondernemen, moet worden gezien als een basistaak voor de stad. Dat beleid moet de stad kunnen voeren in medeverantwoordelijkheid met de betrokken instelling(en) van de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld door zichtbare en laagdrempelige informatie- en begeleidingscentra in het stadscentrum op te richten (werk- en ondernemingswinkels; opleidings- en beroepencentra). Daarnaast kan de stad hierop vooruitlopen met een eigen specifiek beleid.

7. Stimuleren van nieuwe vormen van arbeidsmarktdiensten via een eigen werkfonds

Door de toenemende flexibiliseringsbehoeften bij werkgevers en werknemers kunnen steden nieuwe formules van arbeidsmarktdiensten stimuleren. Een specifieke vorm van dienstverlening die door de stad kan worden op gang gebracht, is gericht op het aanwerven en behouden van laaggeschoolden en andere 'risicogroepen'. De stad kan hier helpen de risico's voor de onderneming te verlichten door de oprichting van sectoraal-regionale arbeidspools of detacheringsdiensten te stimuleren. Bedrijven kunnen dan via deze dienstverlenende instanties tijdelijke fluctuaties in de personeelsbehoefte opvangen en risico's bij het inhuren van nieuw personeel delen. Het gaat hier niet om het zoveelste arbeidsmarktprogramma. Gezien de veelheid van tewerkstellingsinstrumenten is het niet opportuun nieuwe instrumenten toe te voegen; wel moeten de steden een eigen beleid kunnen voeren door pooling van middelen van de vele bestaande instrumenten of programma's in een eigen werkfonds.

8. Het sluitstuk: een responsief stedelijk bestuur

In wat voorafgaat, is herhaaldelijk gewezen op de noodzaak voor de steden om een eigen arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen met zowel een vraagstimulerende als een aanbodgeoriënteerde focus. Dit stelt hoge eisen aan de beleidsorganisatie zelf. Naarmate de stedelijke economie en arbeidsmarkt aan belang winnen, neemt ook het belang van beleidssturing op het stedelijke niveau toe. De economische en sociale ontwikkelingen vergen een ander type stadsbestuur dat niet alleen moet investeren in eigen human capital, maar ook in een nieuwe relatie met de economische sectoren, de burgers, het middenveld en de centrale beleidsniveaus. Stedelijk beleid vraagt om korte lijnen, snel ingrijpen als er zich problemen voordoen, werken met proefperioden en experimenten, afdekken van financiële risico's, een actieve benadering van bedrijven en KMO's, en het benutten van het gamma van intermediaire actoren.

Grote steden zijn gevoeliger voor de sociaal-economische dynamiek: veranderingen in de economische structuur - en bijgevolg ook in de arbeidsmarkt - laten zich vaak het eerst en ook het scherpst voelen in grootstedelijke gebieden. Dat vereist een hoge 'responsiviteit' in het beleid van het stadsbestuur. Dat betekent ipso facto een voldoende hoge mate van autonomie t.a.v. het centrale beleidsniveau dat vaak met een zekere timelag reageert en niet zonder zich er eerst van verzekerd te hebben dat het probleem algemeen van aard is. In de Vlaamse en Belgische context, met een sterk verstedelijkt patroon en weinig uitschieters van vergelijkbare grootsteden, is dit een heikel punt. Als de stad daartoe niet de middelen en de bevoegdheden heeft, wordt vaak nodeloos veel tijd verloren. De oplossing voor de steden is af te stappen van een centraal beleid via de vele subsidieprogramma's en -regelingen. In de plaats daarvan komt er een stedelijk werkfonds waarin de middelen worden

samengebracht en waarbij de stad op basis van een resultaatsverbintenis een grote flexibiliteit krijgt voor de besteding ervan.

De reactiesnelheid en responsiviteit van steden zijn sterk afhankelijk van accurate en tijdige informatie; indien die niet aanwezig is, voert het beleid een blinde koers. Informatie heeft betrekking op statistische gegevens, maar evengoed op dieper onderzoek naar de economische en arbeidsmarktdynamiek en op onderzoek over het gevoerde en het gewenste beleid.

Literatuur

Adriaenssens S. en Lemayeur B. (1994), *Evoluties en tendensen op de arbeidsmarkt in de Regio Antwerpen,* RESAO, UIA, Antwerpen.

Atzema (2001), 'Kenmerken van werk en arbeid in grote steden in Nederlands perspectief'. Lezing ten behoeve van het seminarie *'Economie en werk in de grote stad'* georganiseerd door de Task Force Stedenbeleid, Brussel, 18 mei 2001.

BGDA (2001), *De Brusselse Arbeidsmarkt: Tendensen en diagnose van de jaren 90.* Brussels Observatorium van de Arbeidsmarkt en de Kwalificaties, BGDA, Brussel.

Burgers J. (1996), 'No Polarisation in Dutch Cities? Inequality in a Corporatist Country', *Urban Studies,* 33, 1, 1996, p. 99-105.

Burgers J. en Musterd S. (2002), 'Naar een verklaring voor stedelijke ongelijkheid. Een model gebaseerd op bestaande theorieën en een empirische illustratie', *Sociologische Gids,* 49, 4, 2002, p. 371-385.

CESRW/Economische en Sociale Raad/SERV (2000), *Reflectiedag rond het thema 'Brussel als centrum van een sociaal-economische belangengemeenschap',* 22 juni 2000.

Deschrijver H. en Bouquin S. (1998), *Werkloosheid en Werkgelegenheid in Gent.* Onderzoek in opdracht van de stad Gent, IISA, Brussel.

Diels D. (2002), 'Antwerpen, scheve stad in versnelling. Werkgelegenheidsbeleid in goede banen', in T. Vandenbrande en L. Struyven, *Steden aan het werk.* Deel 2 Jaarreeks 2001, Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid Vorming, Leuven.

Diels D. et al. (2000), *Antwerpen, scheve stad in sterke positie.* Sociaal-Economische Nota 2000, Stad Antwerpen.

Eurocities (2000), *The role of the cities in local action for employment,* Conference report, Glasgow.

Hamnett C. (1994), 'Social Polarisation in Global Cities: Theory and Evidence', *Urban Studies,* 31, 3, 1994, p. 401-424.

Hamnett C. (1996), 'Why Sassen is Wrong: A Response to Brugers', *Urban Studies,* 33, 1, 1996, p. 107-110.

Kloosterman R.C. (1998), 'De onverwachte terugkeer van het zelfstandige ondernemerschap', in WAR, Economie, economie en nog eens economie, Slotadvies van de Werkgelegenheids Advies Raad van de gemeente Rotterdam 1995-1998.

Lambooy J. G. (1998), 'Rotterdam: een stedelijke paradox', in WAR, *Economie, economie en nog eens economie, Slotadvies*

van de Werkgelegenheids Advies Raad van de gemeente Rotterdam 1995-1998.

Leroy F. (2000), 'Van werkbeurzen naar werkwinkels', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV,* 10, 3, augustus 2000, p. 12-20.

Leroy F. en Van Mossevelde K. (2000), 'De welvarende gemeente', in: De Rynck F. en Bouckaert G. (2000), *Praktisch Handboek voor gemeentebeleid,* Die Keure, Brugge.

Moulaert F. (2000), *Globalization and Integrated Area Development in European Cities,* University Press, Oxford.

OECD (2000), 'Disparities in Regional Labour Markets', in OECD, *Employment Outlook,* Paris, p. 31-78.

Paddison R. (2001), *Handbook of Urban Studies,* Sage Publications, London/Thousand Oaks.

Reich R. (1993), *The work of nations preparing ourselves for 21st-century capitalism,* Simon en Schuster, London.

Sannen L., Janssens G. en Struyven L. (1999), Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. *Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid,* HIVA, Leuven.

Sassen S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo,* Princeton University Press, Princeton.

Sassen S. (1997), 'New employment regimes in cities', in F. Moulaert en A.J. Scott (1997), *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century,* Pinter, London/Washington.

Sassen S. (2000), *Cities in a world economy,* Pine Forge Press, California.

Schmid G. (1995), *'Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy',* Economic and Industrial Democracy, 16, 3, 1995, p. 429-456.

SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996,* Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, Rijswijk/Den Haag.

Steijn B. en Snel E. (2000), 'Veranderende klassen in stedelijke economieën: Rotterdam en Amsterdam', in A. De Grip et al. (2000), *De Nederlandse Arbeidsmarktdag 2000. De arbeidsmarkt van de toekomst,* ROA, Maastricht, p. 229-244.

Steijn B., Snel E. en van der Laan L. (2000), 'Een postindustriële klassenstructuur? Het klassenschema van Esping-Andersen toegepast op Nederland, Amsterdam en Rotterdam', *Sociologische Gids*, 47, 2, 2000, p. 77-94.

Steunpunt WAV (2001a), *Jaarboek De arbeidsmarkt in de provincie Vlaams-Brabant,* Steunpunt WAV, Leuven.

Steunpunt WAV (2001b), *Jaarboek De Arbeidsmarkt in Vlaanderen.* Deel 4 Jaarreeks 2001, Garant, Leuven.

Struyven L. et al. (2000), 'Katern lokaal beleid werkgelegenheid', *De Gemeente,* nr. 520, februari 2000, p. 21-36.

Struyven L. (2001), *De schaaldimensie in arbeidsmarktontwikkelingen en lokale dienstverlening bij arbeidsmarktbeleid. Trendrapport Arbeidsmarkt en lokale actoren,* HIVA, Leuven.

Struyven L. en De Rynck F. (2000), 'De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie', *Nieuwsbrief WAV,* 10, 3, augustus 2000.

Struyven L., Sannen L. en Vos S. (2001), 'De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner', *De Gemeente,* 76, april 2001, p. 28-31.

Struyven L. en Sannen L. (1999), 'Stroomlijning van gesubsidieerde banenplannen', *Nieuwsbrief WAV,* 9, 1-2, april 1999, p. 149-153.

Van den Berg L., Braun E. en van Winden W. (1999), *Growth Clusters in European Cities: an Integral Approach. A comparative analysis of cluster dynamics in the cities of Amsterdam,* Eindhoven, Helsinki, Leipzig, Lyon, Manchester, Munich, Rotterdam and Vienna, European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University Rotterdam.

Vandenbrande T. en Struyven L. (2002), Steden aan het werk, In Steunpunt WAV, *Jaarboek De Arbeidsmarkt in Vlaanderen.* Deel 2 Jaarreeks 2001, Garant, Leuven.

Van der Haegen H., Van Hecke E. en Juchtmans G. (1996), *De Belgische stadsgewesten 1991,* NIS, Brussel, 42 p.

Van der Laan L. (1999), 'Labour Markets in Europe at the Edge of a New Century: Knowledge Economy and Transitional Labour', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 90, 4, 1999,* p. 427-431.

Van der Laan L. (2000), 'Ruimte voor ICT', *Economisch Statistische Berichten, dossier ICT, arbeid en scholing,* 85, 4278, 2 november 2000.

Van der Wouden R. (1996), *De beklemde stad,* Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, Rijswijk/Den Haag.

Van der Wouden R. (2001), 'Arm aan rijken? De omvang van stedelijke elites en middengroepen naar inkomen en beroepsniveau', *Beleid en Maatschappij,* 28, 1, 2001, p. 7-17.

Verhetsel A. en Desmet A. (1997), 'Tien jaar faillissementen, ontbindingen en oprichtingen in België (1984-1994). Is de ondernemersdynamiek een grootstedelijk fenomeen?', *Economisch en Sociaal Tijdschrift,* nr. 2, juni 1997, p. 321-338.

Verhetsel A., Jorissen A. en Vandamme S. (1995), 'Small and Medium-sized Enterprises in the Antwerp-Brussels Axis', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie,* nr. 5, 1995, p. 467-476.

Vermandere C. (2002), *Mijn buurman werkt ook. Arbeidsdeelname in buurten*, in Steunpunt WAV, Jaarboek De Arbeidsmarkt in Vlaanderen. Deel 4 Jaarreeks 2002, Garant, Leuven p. 73-83.

Vos S., Struyven L. en Bollens J. (2000), *Werk, Werkloos, Werk. Effectiviteit en kosten-batenanalyse van reïntegratietrajecten voor werkzoekenden*, HIVA, Leuven.

WAR (1998), *Economie, economie en nog eens economie. Slotadvies van de Werkgelegenheids Advies Raad van de gemeente Rotterdam* 1995-1998, Rotterdam.

Willaert D. (1999), *Migratieprofielen naar leeftijd voor de migratiebekkens en zones in de nieuwe ruimtelijke indeling,* Working Papers, Steunpunt Demografie, VUB, Brussel, 31 p.

Wilson W.J. (1996), *When Work Disappears: the World of the New Urban Poor,* Alfred A. Knopf, New York.

1 Deze paper kwam tot stand na bespreking van een eerste versie in de werkgroep van de task force op 21 september 2001 en na discussie op de workshop van 8 november 2001 in Antwerpen. Volgende werkgroepleden voorzagen de eerste versie van commentaar: Johan Baeten, Mimi Cober, Dirk Diels, Francine Quanten, Fons Leroy, Gudrun Van der Gucht en Marion Vrijens. Het cijfermateriaal is geactualiseerd tot en met 2001. Tot slot dank aan Linda Boudry en Liesje Schets (eindredactie).

2 In de jaren 90 verschenen voor twee grootstedelijke gebieden specifieke arbeidsmarktstudies: voor de Antwerpse regio (Adriaenssens S. en Lemayeur B., 1994) en voor de stad Gent (Deschrijver H. en Bouquin S., 1998). Daarnaast is er een traditie gegroeid om algemene arbeidsmarktindicatoren te verfijnen tot op het gemeentelijke niveau: in het kader van de regionale ontwikkelingsprogramma's van de Europese Structuurfondsen, met de Sociaal-Economische Atlas voor Vlaanderen van de SERV (van 1988 tot 1997) en de gemeentelijke arbeidsmarktindicatoren van het Steunpunt WAV (vanaf 1997) en van de VDAB.

3 Op de economische ontwikkelingen gaan we in deze paper niet dieper in; zie hiervoor de andere papers in het cluster 'economische ontwikkeling en werkgelegenheid'.

4 Van deze stadsgewesten liggen er 9 op Vlaams grondgebied: Antwerpen, Gent, Brugge, Leuven, Kortrijk, Mechelen, Hasselt/Genk, Sint-Niklaas en Oostende. Het Brusselse stadsgewest loopt eveneens voor een belangrijk deel over Vlaamse grond, en zelfs het Luikse stadsgewest telt enkele Vlaamse gemeenten.

5 Van der Haegen, Van Hecke en Juchtmans (1996) hebben het over het 'stedelijk leefcomplex' wanneer het geheel van deze functionele gebieden wordt bekeken. De forensenwoonzone omvat de gemeenten waar minstens 15% van de actieve bevolking naar de stedelijke agglomeratie pendelt.

6 De waarneming van Reich wordt algemeen erkend, ook al is er kritiek op het gebrek aan informatie over de wijze waarop hij precies te werk is gegaan bij het categoriseren van beroepen.

7 Deze paper laat het beleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest buiten beschouwing. Kenmerkend voor het beleid in Brussel is o.m. dat de opleidings- en tewerkstellingsbevoegdheid onder verschillende overheden ressorteert (resp. de Vlaamse regering en de Brusselse regering), met als gevolg dat er een zeer ingewikkelde institutionele situatie is ontstaan. Niet alleen de arbeidsmarktsituatie maakt van Brussel een probleem met buitengewone proporties; ook de institutionele structuur draagt daartoe bij.

8 Voor concrete voorbeelden van stedelijke strategieën: zie de bijdragen over Antwerpen, Genk, Gent en Oostende in het deel over stedelijke arbeidsmarkten van de Jaarreeks van het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming (Vandenbrande en Struyven, 2001).

TOERISME, RECREATIE EN VRIJE TIJD IN DE STAD

Myriam Jansen-Verbeke
Instituut voor Sociale en Economische Geografie
Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding

Eén van de doelstellingen van het project 'Thuis in de stad' is een visie te ontwikkelen op de toekomst van de stad en in het bijzonder op de rol die het overheidsbeleid hierin kan spelen. Het bepalen van strategieën die de stadsvlucht kunnen afremmen door het aantrekkelijk maken van de stedelijke omgeving voor bewoners, bezoekers en ondernemers staat hierin centraal.

De uitdaging bestaat erin enerzijds de maatschappelijke krachtlijnen te herkennen die de stadsvlucht kunnen verklaren en anderzijds de voorwaarden te identificeren voor een terugkeer naar de stad. Waar liggen de mogelijkheden om de stad aantrekkelijker te maken, de kansarmoede in de steden te bestrijden en een gunstig economisch klimaat te creëren?

In deze bijdrage wordt de rol van de stedelijke omgeving in de vrijetijdsactiviteiten en -beleving van stadsbewoners en van bezoekers in de stad onderzocht. Er zijn duidelijke signalen dat de vrijetijdseconomie en de trends in vrijetijdsbesteding en -beleving in toenemende mate een stempel drukken op de functionele en fysieke ontwikkeling van steden. Steden zijn van oudsher plaatsen met een forumfunctie en derhalve dragers van een recreatieve en toeristische functie.

Vanuit dit perspectief dienen de sterke en zwakke punten, de problemen en de mogelijkheden van de Vlaamse steden te worden doorgelicht. Veeleer dan een momentopname te maken is het de bedoeling te komen tot een beleidsvisie i.v.m. het gewenste toekomstscenario.

De dynamiek van toerisme en recreatie leidt tot een spanningsveld tussen de globale context van recreatieve en toeristische ontwikkelingen in vraag en aanbod enerzijds, en de lokale karakteristieken, draagkracht en draagvlak anderzijds.

In deze bijdrage zoeken we naar de krachtlijnen in de transformatieprocessen (mutagenesis) in steden en in het bijzonder naar de veranderende rol van de stedelijke omgeving in de vrijetijdsbesteding en -beleving.

Welke indicaties zijn er dat de vrijetijdsactiviteiten, recreatie en toerisme, de functies en het imago van de stad veranderen? Wat zijn dan de gevolgen van dit veranderingsproces?

Belangrijke maatschappelijke krachtlijnen zijn:
Globalisering in de vrijetijdsbesteding, recreatie en toerisme
Schaalvergroting
Ontwikkeling van multiculturalisme
Verwevenheid in tijd en ruimte
De opkomst van een vrijetijdseconomie

De uitdaging van een toekomstgericht beleid ligt in het begrijpen van deze maatschappelijke dynamiek en het ontwikkelen van het nodige instrumentarium met het oog op het gewenste toekomstscenario. De gevolgen van een toenemende verwevenheid van de vrije tijd en de stedelijke functies vertalen naar een stedelijk beleid vraagt tevens aandacht voor de draagkracht en het draagvlak en voor het unieke van elke stad.

De vrijetijdsfunctie van steden is een relatief nieuw beleidsdomein en geen entiteit in de bestaande sectorale organisatiestructuur van het gemeentelijk en overheidsbeleid. De verklaring ligt voor de hand: de vrijetijdsactiviteiten in de stedelijke samenleving raken het economische, culturele, sociale en ruimtelijke beleid. Een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden is derhalve niet evident.

1. Maatschappelijke krachtlijnen

Verschillende ontwikkelingen oefenen invloed uit op de stedelijke leefomgeving en op de betekenis ervan voor de vrije tijd van bewoners en bezoekers. We onderscheiden een aantal processen die invloed hebben op de wijze waarop de recreatieve en toeristische functie in de stad vorm en inhoud krijgt. Bepaalde verdringingsprocessen kunnen het evenwicht verstoren en zijn de aanleiding tot latente (of soms manifeste) spanningen tussen verschillende gebruikersgroepen van de stedelijke omgeving.

Globalisering versus lokale identiteit

Het proces van globalisering is herkenbaar in de wijze waarop het vrijetijdsaanbod gestructureerd wordt (imitatie in de vormgeving van vrijetijdsomgevingen), maar ook in het gedragspatroon van recreanten en toeristen. Universele subculturen in recreatief en toeristisch gedrag verdringen traditionele waarden en gewoonten.

Dit proces van globalisering leidt tot een spanningsveld tussen standaardisatie in het aanbod aan vrijetijdsvoorzieningen (conform de marktontwikkeling) en het behoud van de lokale eigenheid ('couleur locale' of 'genius loci'). 'Globalisering' versus 'lokalisering', geïmporteerde innovaties versus lokale tradities vormen een actueel spanningsveld, temeer daar de lokale identiteit voor de vrijetijdsbeleving als een meerwaarde wordt beschouwd en voor de vrijetijdseconomie als een vermarktbare troef.[1] Het behoud van de lokale identiteit wordt zonder veel kritische reflecties geassocieerd met een duurzame (dus gewenste) ontwikkeling.

Als expressie van de globaliseringstendensen in de vrijetijdssector verwijst men vaak naar het McDonaldiserings- of Disneyficatie-effect dat leidt tot een grotere eenvormigheid. De tegenbeweging die gericht is op het versterken van de identiteit van de plaats krijgt stilaan meer ondersteuning. Het streek- en plaatsgebonden cultureel erfgoed, soms zelfs werelderfgoed, wordt ingezet als toeristische troef. Deze 'culturele' wending van toerisme en stedelijke recreatie en de inzet van cultureel kapitaal voor economische doeleinden is een globale trend waarvan de implicaties in de lokale context moeten geëvalueerd worden.

Het gevaar dat door de kracht van een globale marktwerking vrijetijdslocaties worden losgekoppeld van hun historische, sociale, culturele en geografische achtergrond is echter reëel.

In het bijzonder in grootsteden zijn de signalen van een dergelijke dynamiek heel duidelijk; het multiculturalisme is in opgang en dit komt tot uiting in een toenemende diversificatie van het vrijetijdsaanbod.

We kunnen stellen dat globalisering en de ontwikkeling van een multiculturele stedelijke gemeenschap zowel nieuwe kansen als nieuwe bedreigingen inhouden voor de vrijetijdsfunctie in de stad; het is zoeken naar een nieuw evenwicht.

Schaalvergroting

In de brede waaier van het toeristische en recreatieve aanbod is er duidelijk sprake van een proces van schaalvergroting. In de multiplexen ligt het accent op de combinatiemogelijkheden van vrijetijdsactiviteiten zoals bioscoop, culturele activiteiten, sportactiviteiten, horeca en shopping. Dergelijke vrijetijdscomplexen zijn gebaseerd op het principe van clustering van activiteiten. In de praktijk komen vooral locaties in de stedelijke periferie in aanmerking.[2]

De mix van vrijetijdsmogelijkheden moet het draagvlak van dergelijke infrastructuur garanderen door synchroon en diachroon grote en diverse doelgroepen aan te trekken. Het worden nieuwe 'magneten' voor recreanten. Juist omwille van de grootschaligheid is de kans groot dat er voor dergelijke voorzieningen onvoldoende ruimte is in de binnenstad en dat de gewenste bereikbaarheid en parkeervoorzieningen niet kunnen gecreëerd worden. Het gevolg is een tweeledigheid van het aanbod: het is traditioneel, kleinschaliger en versnipperd in de stadskernen en geconcentreerd en grootschaliger op locaties aan de rand van de stad.
Ook hier is er sprake van een spanningsveld: de uitholling van de kernstad als vrijetijdsomgeving door de concurrentie van nieuwe vrijetijdscomplexen. De discussie over concurrentie versus complementariteit is nu volop aan de gang.

Multifunctionele projecten in de binnensteden waarbij gemikt wordt op een combinatie van diverse activiteiten op een site (bv. conferentieruimte + tentoonstellingsruimte + kantoren + winkels + wonen) genieten nu de voorkeur in stedelijke revitalisatieprojecten. Diverse voorbeelden in Vlaanderen getuigen van deze renovatiestrategie.

Het proces van ketenvorming in de sector van attracties, in de hotelsector en nu ook in de restaurant- en cafésector leidt eveneens tot schaalvergroting. Maar juist daar, bij deze belangrijke dragers van de vrijetijdsfunctie, is er ook een tegenbeweging merkbaar: 'charme'hotels, hotels met karakter, kleine eethuisjes, herwaardering van de lokale kroeg, enz. De eenvormigheid van de ketens situeert zich vooral op het vlak van de bedrijfsvoering. In tegenstelling tot een tiental jaren terug impliceert dit niet meer een standaard architecturale vormgeving van de bedrijfspanden (meestal is er wel nog uniformiteit van de bininneninrichting, het onthaal, de service, enz.)

Opkomst van de vrijetijdseconomie

De grenzen tussen categorieën vervagen: cultuur, educatie en ontspanning worden 'edutainment'. Ontspanning, sport, cultuur, recreatie en toerisme komen onder één noemer: de vrijetijdssector: 'leisure'. En deze sector evolueert heel snel naar een specifieke vrijetijdseconomie met een eigen dynamiek, gericht op de markt van belevenissen. Hiermee gaan aanzienlijke investeringen gepaard die tevens leiden tot een onomkeerbare transformatie van en in de openbare stedelijke ruimte.

Vooral economische krachten sturen dit transformatieproces. De stedelijke ruimte, inclusief de openbare ruimte, wordt ingezet in de productontwikkeling en de marketing en ingericht om aan die markttrend te beantwoorden. Sociale overwegingen worden vaak naar het tweede plan verschoven in dit streven naar een versterking van de marktpositie van steden. Stedelijke revitalisatieprojecten beogen het herstel van het evenwicht tussen de stedelijke functies.

De aandacht voor citymarketing op diverse politieke agenda's is hiervan eveneens een getuigenis. De nieuwe beeldvorming van de stad is die van een plaats voor fun, entertainment en ontspanning, recreatie, cultuur, toerisme en consumptie.

De opkomst van een vrijetijdseconomie in de stedelijke omgeving betekent een 'inclusie' van sommige gebruikers en gebruiksvormen, maar tevens een 'exclusie' van andere. Het zoeken naar een nieuw evenwicht, het handhaven van de doelstellingen van een duurzaam stedelijk beleid, is een van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst.

De pijlers van de vrijetijdseconomie zijn:

1. Recreatie van
   - Bewoners
   - Bezoekers: werkbevolking, schoolbevolking, winkelbezoek, zakelijk bezoek, vrijetijdsbezoek
2. Toerisme
   - Dagtoerisme
   - Overnachtingstoerisme

3. De kernactiviteiten zijn
Stadsbezoek, cultuur, podia, musea
Horeca
Detailhandel
Attracties
Evenementen
Sport- en andere manifestaties
4. Ondersteunend en recreatief medegebruik
De gebouwde omgeving en de openbare ruimte
Groenvoorzieningen en water

Met name in steden is de *cultuursector* een belangrijke drager van de vrijetijdsfunctie: bioscopen, cultuurcentra, bibliotheken, podia, musea, culturele agenda en evenementen. Vaak wordt de aantrekkingskracht van deze stedelijke 'magneten' medebepaald door de architecturale vormgeving, historisch of modern. Eigentijdse beeldbepalers zoals bijvoorbeeld het Guggenheimmuseum in Bilbao versterken het draagvlak aanzienlijk.

Een herwaardering van expressies van *volkscultuur* tekent zich eveneens af. Deze trend is wellicht te verklaren door de drempel voor participatie aan formele cultuuractiviteiten, die te hoog ligt voor bepaalde groepen. Maar ook het zoeken naar eigenheid en/of naar een multiculturele ontplooiing in de vrije tijd geeft een nieuw elan aan de expressies van volkscultuur, vaak herleid tot folkloristische evenementen. De wijze waarop volkscultuur en folklore tot een toeristische trekker worden ontwikkeld, houdt zowel kansen als bedreigingen in zich. De thematisering van dergelijke activiteiten wordt steeds meer marktgericht, de nood aan sponsoring neemt toe (onder meer door de schaalvergroting), de bereidheid en inzet van vrijwilligers neemt af (want niet professioneel genoeg), de vrije publiekstoegang wordt beperkt (commercialisering), de organisatiestructuur wordt complexer en de top-down inmenging (regulering via stedelijke overheid) neemt toe. Dit soort ontwikkelingen stellen we vast bij vele traditionele volksfeesten, stoeten, kermissen en festivals die zo eigen zijn aan de Vlaamse ontspanningscultuur.[3]

Tijdruimtegedrag van recreanten en toeristen

De tijdpatronen en het ruimtelijke actiekader van de vrijetijdsbesteding van bezoekers en bewoners veranderen. Deze veranderingen in tijdgebruik en mobiliteit getuigen van een proces van individualisering en flexibilisering. Het doelgroepenbeleid van weleer verliest aan betekenis door de differentiatie in leefstijl en de verregaande fragmentatie.

Vanuit de tijdruimte-aspecten van het vrijetijdsgedrag kunnen relevante dimensies aan het licht komen die leiden tot aanbevelingen voor de gewenste vrijetijdsomgeving[4]. In een holistische benadering van de stad als vrijetijdsomgeving wordt afgestapt van de traditionele dichotomie tussen vraag en aanbod, om te zoeken naar sociale constructen[5] die vorm en inhoud geven aan de vrijetijdsbelevenis in een stedelijke context.

Tourist consumption can be thought of as a socially constructed activity defined and accepted by those who produce and consume it, socially sanctioned by institutions, customs, rules, ideals and values.
Uit Ateljevic, I., Circuits of Tourism: stepping beyond the 'production/consumption' dichotomy. Tourism Geographies 2 (4) 2000.

Door een grotere mobiliteit en een sterke impact van de media wordt de vrijetijdsbeleving en -besteding in een ruimer geheel van belevenissen geplaatst[6]. De reikwijdte en bereikbaarheid van vrijetijdsmogelijkheden neemt toe, dus komt er ook meer concurrentie tussen plaatsen en producten. De toenemende vervlechting in het consumentengedrag heeft ook gevolgen voor de wijze waarop het recreatieve en toeristische aanbod kan inspelen op trends in de vraagmarkt.

Er ontstaat blijkbaar een contradictie tussen de schaarse (dus kostbare) vrije tijd in een prestatiemaatschappij en de groeiende roep naar 'onthaasting'. De implicaties van deze, toch relatief recente, socio-culturele ommekeer voor de inrichting van de stedelijke vrijetijdsomgeving en de vrije tijd van de stedelingen, zijn nog onvoldoende doorgelicht. Naarmate er hoge-

re eisen gesteld worden aan de productiviteit en flexibiliteit van mensen, wordt de betekenis van recreatie, de reproductie, het herscheppen, het herbronnen, het herstellen en onthaasten steeds groter. De vrije tijd is een bron van energie voor de werkende mens: ontplooien van creativiteit - sociale interactie - culturele verrijking.

Wetenschappelijke inzichten in het tijdruimtegedrag van stedelijke recreanten en toeristen, en in de belevingswaarde van de stedelijke vrijetijdsomgeving zijn nog erg fragmentarisch. Het is zoeken naar een integratiemodel waarin de aanbodstructuur in samenhang met de activiteiten en belevingen van de bezoekers geïnterpreteerd wordt.
Er is nog maar weinig wetenschappelijk onderzoek gebeurd om deze inzichten te ondersteunen, terwijl juist zo ook informatie te vinden zou zijn over participatie en non-participatie van stedelingen, over de drempels die bepaalde bevolkingsgroepen ondervinden om deel uit te maken van de vrijetijdsmaatschappij.

Onderzoek naar het tijdruimtegedrag van bepaalde doelgroepen zoals kinderen en jongeren, allochtonen, vrouwen en senioren, en naar hun gebruik en beleving van de openbare ruimte (parken, pleinen en speelpleinen) is een eerste voorwaarde om voor deze groepen bewoners en bezoekers een doeltreffend (inrichtings)beleid uit te tekenen.

Grenzen vervagen, de verwevenheid in de besteding neemt toe.
De definitie van vrijetijdsactiviteiten staat ter discussie.
- Flexibilisering van het tijdgebruik
- Verwevenheid van fysieke en virtuele vrijetijdsbesteding, bv. internet als ontmoetingsmedium, cybercafés als ontspanningsruimtes
- Verwevenheid in de vrijetijdsomgeving door de multifunctionaliteit van stedelijke ruimtes
- Synchroon en diachroon: diverse gebruikers en gebruiksvormen in de vrijetijdscomplexen

De **vrijetijdseconomie** onderscheidt zich van andere door:
- de grondstoffen **(hardware)**
- de markt **(software)**
- de organisatie **(orgware)**

Het is ondertussen wel aangetoond dat de opkomst van de vrijetijdseconomie ook reële kansen biedt voor diverse stedelijke revitalisatieprojecten. De keerzijde is dat de geïnduceerde transformatieprocessen, indien niet of onvoldoende beheersbaar, de kwaliteiten van de stedelijke omgeving kunnen bedreigen.

De kwaliteitsnormen voor een aantrekkelijke vrijetijdsomgeving verschuiven van functionele (kwantiteit en diversiteit van aanbodsvoorzieningen) naar esthetische en visuele kwaliteiten die meer en meer als prikkel optreden voor een consumptiegedrag in de vrije tijd. Dit geldt in het bijzonder voor het creëren van een toeristisch aantrekkelijke omgeving. Het stedelijke decor van levendigheid, van opvallende architectuur en een creatieve inrichting van de openbare ruimte is beeldbepalend geworden. De stedelijke omgeving wordt in die zin een consumptiegoed op zich, met alle risico's van dien.

De vraag naar vrijetijdsvoorzieningen en openbare ruimten die geschikt zijn voor diverse vormen van vrijetijdsactiviteiten en -beleving neemt nog verder toe; niet zozeer door een kwantitatieve toename van de beschikbare vrije tijd, maar wel omwille van de behoefte om die kostbare vrije tijd in optimale omstandigheden te kunnen beleven.

2. De stedelijke context

Steden worden meer en meer gezien als schakels in een netwerk van interactiestromen en zijn niet langer te beschouwen als autonoom functionerende territoriale entiteiten. Het dagelijkse actiekader van stedelingen en bezoekers wordt gekenmerkt door mobiliteit; dit geldt in het bijzonder voor de invulling van de vrije tijd.

De ontwikkelingsdynamiek van een plaats of regio werd traditioneel gezien als afhankelijk van historisch gewortelde en lokale omstandigheden zoals de aanwezigheid van cultureel erfgoed, lokale cultuur en traditie, de kenmerken van de lokale arbeidsmarkt, enz. Steeds meer realiseert men zich dat de dynamiek van de stad niet alleen afhankelijk is van het lokale draagvlak, maar medebepaald wordt door activiteiten en beslissingen in de externe context.

In deze netwerksamenleving worden constructen als stad of buitengebied verklaard als ruimtelijke interacties en netwerken ('spaces of flows') die zich van elkaar onderscheiden door de dichtheid en de vervlechting van hun vrijetijdsfuncties. In het netwerkscenario ligt de nadruk op interactie, mobiliteit en communicatie; de grenzen tussen stad en buitengebied als vrijetijdskader en bron van vrijetijdsbelevenissen vervagen door de ontwikkelingen in de dagelijkse actiekaders (daily systems).

De betekenis van de stad als vrijetijdsomgeving is daarmee afhankelijk van de positie ervan in een netwerk van fysieke, functionele, culturele en organisatorische interacties; de toekomst van de stad als plek voor vrije tijd, recreatie en toerisme kan niet los gezien worden van de netwerken waarin deze stad een schakel is.

Toch onderscheidt de vrijetijdsbesteding in de stedelijke omgeving zich van recreatie in de buitengebieden, in de natuur: door de aard van de activiteiten, door de concentratie in tijd en ruimte van recreanten en toeristen en door het soort voorzieningen dat de stedelijke recreatieve functie draagt.

Stedelijke recreatie is een complex patroon van interacties en verplaatsingen. We kunnen twee dominante richtingen in die patronen herkennen: centripetaal (naar de stad gericht) en centrifugaal (de stad-uit beweging van stedelingen).

Centrumgerichte recreatie

Deze activiteiten en verplaatsingen worden gedragen door de aanwezigheid van een ruimtelijk geconcentreerd aanbod van stedelijke voorzieningen. Het multifunctionele karakter van de stad verklaart de diversiteit van vormen voor vrijetijdsbesteding. Formele en informele recreatieactiviteiten worden mogelijk gemaakt door een waaier van voorzieningen, inclusief het gebruik van de openbare ruimte (ROS).

Grote en regionale steden ontwikkelden hun uitrustingsniveau in relatie tot de regiobevolking en de centripetale stromen van bezoekers. Het hinterland van de steden is derhalve een belangrijke factor in de ontwikkelingsdynamiek. De verscheidenheid aan levensstijlen bij de stedelijke bevolking en bezoekers biedt een draagvlak voor het ontwikkelen van een veelkleurig aanbod aan recreatiemogelijkheden. Bovendien hebben enkele Vlaamse steden een toeristische aantrekkingskracht en infrastructuur ontwikkeld waardoor het draagvlak van stedelijke voorzieningen en activiteiten nog verruimd wordt.

Het onderscheid tussen typisch stedelijke recreatieactiviteiten in de stedelijke centra en recreatie aan de rand of buiten de stad wordt minder scherp. De suburbane ontwikkelingen van grootschalige publiekstrekkers, bv. bioscoopcomplexen, megashoppingcentra, disco's en ook recreatiegebieden, zijn zowel concurrentieel als complementair met de vrijetijdsvoorzieningen in de stadscentra.

De centra van grootsteden en van enkele regionale steden bieden een typisch stedelijke sfeer voor uitgaan, cultuur, recreatie en toerisme, die zich door de veelkleurigheid van gebruikers en gebruiksvormen en door de ruimtelijke concentratie, bv. in typische uitgaansbuurten, onderscheidt van perifere locaties. De levendigheid, door de aanwezigheid van verschillende gebruikersgroepen, bewoners en bezoekers, op alle momenten van de dag en de nacht, is een expressie van stedelijkheid.

De Vlaamse grote en regionale steden hebben in die zin een eigen identiteit en attractiviteit ontwikkeld. De specifieke kenmerken van de stedelijke vrijetijdsomgeving in de Vlaamse regionale steden kunnen bestudeerd worden aan de hand van gegevens over het culturele en recreatieve aanbod, de aanwezigheid van monumenten (bouwkundig erfgoed), musea, evenementen en andere attracties. Maar zeker zo belangrijk zijn de aanwezigheid en de kenmerken van de detailhandel en in het bijzonder de horeca.

Niet alleen de kwantiteit telt, maar bovenal de kwaliteit en de cohesie van het aanbod. Dit betekent complementariteit in het aanbod aan mogelijkheden, een goede bereikbaarheid (locatiebeleid en ontsluiting) en een diversiteit gericht op de verschillende doelgroepen. Met uitzondering van het locatie- en ontsluitingsbeleid is de ontwikkeling naar een coherent aanbod echter grotendeels in handen van de marktsector. En daar ontbreekt in de regel een visie op het geheel van de stad als 'vrijetijdsproduct'.

Destination Management, of een gebiedsgerichte en integrale strategie voor de ontwikkeling van de stad als vrijetijdsomgeving is het antwoord op een versnipperde en marktgedreven praktijk.

Vrijetijdsactiviteiten van stadsbewoners

Het recreatiepatroon van stedelingen kan zowel gericht zijn op het centrum als op voorzieningen in de rand of buiten de stad. Over de vlucht uit de stad in de vrije tijd, de frequentie hiervan, de aard van de recreatieactiviteiten en de differentiatie naar bevolkingsgroepen is weinig bekend. Enkele studies hebben aangetoond dat kansarme groepen in de stedelijke bevolking beperkt zijn in hun mobiliteit en daarom grotendeels aangewezen zijn op de ontspanningmogelijkheden in de eigen woonbuurt of het nabije centrum. Vandaar ook het belang van groen- en spelvoorzieningen en aantrekkelijke ontmoetingsplekken in de stedelijke woonbuurten.

Juist vanuit het standpunt van de stedeling is er een grote behoefte om de drempels en de problemen in verband met participatie aan het bestaande aanbod en de vraag naar ontbrekende voorzieningen te kennen en aandacht te geven in het lokale stedelijke beleid.[7]

Dit signaal werd duidelijk gegeven in de workshops en er werd ook een pleidooi gehouden om deze problematiek te bestuderen vanuit specifieke bevolkingsgroepen (kinderen, jongeren, senioren, allochtonen, alleenstaanden, enz.). Uiteindelijk ontbreekt het aan systematische en betrouwbare gegevens over de gerichtheid van de recreatieactiviteiten. De tijdsbesteding van de Vlaming werd recentelijk wel onderzocht (VUB, 2001), maar elke informatie over de plaats en de verplaatsingen ontbreekt.

We kunnen veronderstellen dat de problematiek van 'stad in' of 'stad uit' in de vrijetijdsbesteding nauw samenhangt met de schaal van de stad, het openbaarvervoerssysteem en het niveau van de voorzieningen. Er is wel degelijk een verschil tussen grote, regionale en kleine steden.

De ontwikkelingsdynamiek van recreatie in steden als Antwerpen, Brussel en Gent wordt gedragen door een brede waaier van stedelijke voorzieningen en activiteiten, waarbij de toeristische infrastructuur de aantrekkingskracht nog versterkt.

Het draagvlak voor recreatieactiviteiten en toerisme in regionale steden is echter beperkter. De aantrekkingskracht van regionale steden zoals Aalst, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout op recreanten en toeristen wordt grotendeels gedragen door hun culturele en podiumactiviteiten, detailhandel inclusief horeca en enkele unieke toeristische trekkers.

De steden Brugge en Oostende hebben een bijzonder profiel door de uitbouw van hun toeristische activiteiten. Naar uitrustingsniveau scoren ze relatief hoger dan andere regionale steden in Vlaanderen.

De stad als vrijetijdsomgeving: typologie van stadsbewoners

Het is evident dat de mate waarin de bevolking participeert aan het brede aanbod van stedelijke recreatiemogelijkheden, sterk verschilt[8]. Op basis van de leefstijl, die op zijn beurt samenhangt met de factoren leeftijd, opleidingsniveau, inkomens- en huishoudsituatie, zijn er bepaalde bevolkingsgroepen te onderscheiden die actief participeren aan het stedelijk uitgaans- en vrijetijdsaanbod.

Deze groep van stedelijke genieters *(urban enjoyers)* vinden we bij de alleenstaanden en huishoudens zonder kinderen, de hoger opgeleiden en de midden- en hogere-inkomensgroepen.

Een verband met het 'gentrificationproces' dat in een aantal buurten in grote steden aan de gang is, ligt voor de hand. Het 'gentrificationproces' verwijst naar die vormen van stadsvernieuwing die erop gericht zijn hogere-inkomensgroepen (tweeverdieners, hoger opleidingsniveau, enz.), aan te trekken op de stedelijke woningmarkt, waardoor het economische draagvlak van voorzieningen versterkt wordt, de bouwkundige kwaliteiten van de woningmarkt verhoogd worden, met als indirect effect een stijging van de prijzen van het onroerend goed. De keerzijde van dit proces is in vele gevallen een verdringing van de autochtone bevolking door het marktmechanisme van stijgende prijzen voor woningen in de opgewaardeerde buurten.

Bepaalde bewonersgroepen hebben minder behoefte aan actieve vrijetijdsbesteding in de stad of zijn om andere redenen grotendeels uitgesloten van het commerciële vrijetijdsgebeuren. De kloof tussen participanten en non-participanten kan groot zijn. Een sociale studie van de onderliggende verklaringen zou meer inzicht kunnen brengen in dit proces van dualisering in de vrijetijdspatronen. In recent en lopend onderzoek wordt tot de non-participatie van bepaalde groepen aan culturele activiteiten bevestigd. De factor bereikbaarheid blijkt daarin geen echte drempel te zijn. Non-participatie zou veeleer te maken hebben met de perceptie van cultuur als een minder aantrekkelijke en/of toegankelijke vorm van vrijetijdsbesteding. De herwaardering van expressies van volkscultuur is bijvoorbeeld een duidelijk signaal.

In die typologie van stedelijke recreatiepatronen speelt de vrije keuze voor een stedelijke woonomgeving, of het ontbreken van die keuzevrijheid, een belangrijke rol. Sommige bevolkingsgroepen kiezen bewust voor een stedelijke woonomgeving, waarin ze actief gebruik maken van de geboden mogelijkheden. Zelfs als ze niet echt actief zijn, kan er toch sprake zijn van een positieve attitude ten overstaan van de levendigheid in de stad en de brede waaier van mogelijkheden. Dit type van *stedelijke sympathisanten* vinden we terug bij de autochtone bevolking, bij hogereleeftijdsgroepen en midden- tot hogere-inkomensgroepen.

Bevolkingsgroepen met een lage participatiescore voor de formele stedelijke recreatie en bovendien een negatieve perceptie van de stedelijke leefomgeving, vragen echter prioritaire aandacht. Het betreft gezinnen met kinderen, immigranten, lager opgeleiden en lagere-inkomensgroepen, die grotendeels uitgesloten worden van de vrijetijdseconomie die nu in vele steden gaat domineren. Onderstaand schema kan richtinggevend zijn bij het zoeken naar de gewenste stedelijke vrijetijdsomgeving.

De stad als vrijetijdsomgeving: typologie van stadsbewoners

	Participatiegraad	
Attitude	*hoog*	*laag*
positief	genieters	sympathisanten
negatief	gebruikers	onthouders

Bron: Jansen-Verbeke, 1988

De segmentering in het vrijetijdsgedrag in het algemeen, en in het vakantiegedrag in het bijzonder, wordt door Lokatos (1990) op een simpele wijze verklaard aan de hand van de factoren tijd en geld. Alhoewel dit een sterke reductie is van de sociale en economische variabelen in het vrijetijdsgedrag, kan deze

segmentatie inspirerend werken voor de toekomstplanning van stedelijk toerisme.

Segmentatie op basis van de factoren tijd en geld

	Veel tijd	Weinig tijd
Veel geld	groep 1	groep 3
Weinig geld	groep 2	groep 4

Bron: Lokatos, 1990

Tot **groep 1** met veel geld en veel vrije tijd behoort een deel van het oudere publiek. Ouderen kunnen vaker weg, zijn minder gebonden aan tijd en seizoenen, hebben een behoorlijk besteedbaar inkomen met minder vaste kosten en vormen een interessante doelgroep voor de vrijetijdseconomie. Het belang van de senioren als doelgroep voor diverse stedelijke culturele activiteiten wordt stilaan erkend, in die mate dat de vrijetijdseconomie zich in het productaanbod sterker gaat oriënteren op deze groeiende markt.

Groep 2 met veel geld en weinig tijd omvat een bepaalde leeftijds- en opleidingsgroep die wel over de middelen beschikt. (bv. tweeverdienershuishoudens). De hoge werk- en prestatiedruk laat echter weinig ruimte voor vrijetijdsbesteding in het dagelijkse patroon, wat dan vaak gecompenseerd wordt door een hogere frequentie van korte vakanties. De aanwezigheid van deze groep in de stedelijke omgeving verklaart in grote mate het draagvlak voor diverse vormen van horeca (take away, enz.).

Tot **groep 3** met relatief veel tijd en weinig geld hoort een groot deel van de jongeren, maar horen ook de werklozen en de minder bemiddelde ouderen. Vooral de jongeren sturen op een ingrijpende wijze de ontwikkelingen in de stedelijke uitgaansomgeving. Het patroon van rondhangende jeugd, met de openbare ruimte als ontmoetingsplaats, wordt gezien als een bedreigende ontwikkeling. Aan de mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding van kansarme bevolkingsgroepen werd nog opvallend weinig aandacht besteed.

Ten slotte is er nog **groep 4** met weinig geld en weinig vrije tijd, voor velen een fase in hun leven: gezinnen met kleine kinderen, met hoge startkosten, enz. Het is vooral deze groep die sterk aangewezen is op de eigen woonomgeving.

***Exclusie** van kansarme groepen in de stedelijke recreatie is een prioritair aandachtspunt voor het stedelijk beleid.*

Deze groepen zijn te identificeren op basis van persoonskenmerken (inkomen, beroep, werksituatie, gezinssituatie en nationaliteit) en dit in samenhang met de kenmerken van hun directe leefomgeving (kwaliteit en grootte van de woning, bebouwingsdichtheid in de woonbuurt, bereikbaarheid van voorzieningen, inrichting van de openbare ruimte, enz.).

3. Veranderingen in de vraag naar recreatiemogelijkheden

Megatrends in de vraagkant

Het is evident dat de vraag naar stedelijke recreatiemogelijkheden te beschouwen is als een sociaal perpetuum mobile.[9] Het samenspel van maatschappelijke ontwikkelingen leidt tot veranderingen in de activiteiten en in de belevingswaarde ervan. Specifieke indicatoren van deze veranderingen zijn enerzijds de participatiegraad aan bepaalde activiteiten en het tijdruimtegedrag in de vrije tijd, en anderzijds de waardering en de verwachtingen ten aanzien van voorzieningen en mogelijkheden.

De belangrijkste trends die gesignaleerd worden en relevant zijn voor de aard van de vraag naar stedelijke recreatie en toerisme zijn:

- de veroudering van de bevolking
- een toenemende vraag naar diversiteit
- het stijgende opleidingsniveau
- individualisering
- de toenemende mobiliteit (en mobiliteitsproblemen)
- aandacht voor de kwaliteit van het milieu

Tabel 1 **Demografische kengetallen (1996 en 2000)**

	2000 bevolking	1996 bevolking	2000 jongeren %-19jaar	1996 jongeren %-19jaar	2000 ouderen %65+	1996 ouderen %65+
AALST	76 313	76 179	20,61	21,09	18,26	16,83
ANTWERPEN	446 525	455 852	21,88	21,70	20,20	19,76
BRUGGE	116 246	115 815	21,69	22,12	18,46	17,44
BRUSSEL	959 318	948 122	23,28	23,13	17,02	17,37
GENK	62 842	62 142	26,54	28,04	13,43	11,82
GENT	224 180	226 464	21,21	21,41	18,49	18,01
HASSELT	68 058	67 456	20,92	22,43	16,67	14,90
KORTRIJK	74 790	75 951	22,78	23,48	18,81	17,37
LEUVEN	88 014	87 132	19,93	20,50	17,63	17,41
MECHELEN	75 438	75 294	23,70	23,29	18,59	18,31
OOSTENDE	67 279	68 635	18,72	19,43	23,76	21,94
ROESELARE	54 199	53 706	23,30	24,13	17,20	15,89
SINT-NIKLAAS	68 290	68 134	22,70	23,33	17,43	16,15
TURNHOUT	38 596	38 467	21,68	22,57	16,34	14,86
Tot. 14 steden	**2 420 088**	**2 419 349**	**22,35**	**22,53**	**18,04**	**17,71**

Bron: NIS, 1996-2000.

Deze trends kunnen nog aangevuld worden met enkele gegevens uit de toeristische vraagmarkt die van invloed zijn op de ontwikkeling van stedelijk toerisme. De grote verscheidenheid aan vakantiepatronen is opvallend, waarbij allerlei vakantiebestemmingen in beeld komen. De keuze voor stedelijke bestemmingen voor korte reizen en voor daguitstappen neemt toe, zodat ook regionale steden nu mee kunnen liften in deze groeimarkt.

Dit gaat samen met een herwaardering van culturele activiteiten en evenementen als vorm van vrijetijdsbesteding. Een groei van het cultuurtoerisme opent nieuwe perspectieven voor de vrijetijdseconomie in een stedelijke context[10]. De kansen en de voorwaarden voor steden om zich te positioneren in deze sterk concurrentiële markt komen verder nog aan bod.

Demografische ontwikkelingen

De wijzigingen in de samenstelling van de stedelijke bevolking en de op de stad gerichte recreanten en toeristen betekenen veranderingen in de vraag en de behoeften. De indicaties van deze veranderingen zijn niet eenduidig en bovendien weinig onderbouwd met empirische onderzoeksresultaten[11]. Enkele demografische kengetallen laten toe veranderingen te verklaren en erop te anticiperen. (zie tabel 1)

De totale bevolking van de Vlaamse regionale steden is tussen 1996 en 2000 tamelijk constant gebleven. De grootstad Brussel toonde een lichte vooruitgang, evenals de regionale steden Brugge, Genk, Hasselt, Leuven en Roeselare. Een lichte terugloop van de bevolking tekent Antwerpen, Gent, Kortrijk en Oostende.

De veranderingen in de bevolkingsaantallen zijn echter niet van die aard dat er op basis hiervan sprake zou zijn van een toenemende of afnemende vraag naar stedelijke recreatievoorzieningen. Uiteraard kan niet alleen het bevolkingsaantal van de steden zelf de vraag beïnvloeden, ook de gerichtheid van de regiona-

le bevolking op de stad als vrijetijdsomgeving kan een belangrijke rol spelen. Maar eventuele wijzigingen in de vraag resulteren veeleer uit veranderingen in de samenstelling van de stedelijke bevolking qua leeftijdsopbouw, de samenstelling van de huishoudens en het aandeel van allochtone bewonersgroepen.

Minder gezinnen en jongeren in de stedelijke woonomgeving kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de vraag naar sport- en spelvoorzieningen daalt of dat deze voorzieningen op een andere wijze gebruikt worden. Men kan tevens de vraag stellen in welke mate juist de aan- of afwezigheid van deze voorzieningen of het gebrek aan kwalitatieve speelruimte een invloed hebben op de stadsvlucht van gezinnen met kinderen.

De vergrijzing van de bevolking geeft eveneens aanleiding tot andere gebruiks- en belevingswaarden van de recreatiemogelijkheden in de stedelijke omgeving. De participatie van ouderen onderscheidt zich in meerdere opzichten van die van jongeren (in frequentie en aard van de recreatieactiviteiten).

Het groeiende aandeel van allochtonen in de stedelijke bevolking en hun ruimtelijke concentratie in bepaalde stedelijke buurten verscherpt de vraag naar niet-commerciële en informele vrijetijdsmogelijkheden. Toegankelijkheid en een aangepaste inrichting van de openbare ruimte, spel- en groenvoorzieningen zijn aandachtspunten, onder meer in de betreffende stedelijke ruimtelijke structuurplannen.[12]

Economische ontwikkelingen

De ontwikkelingen in het vrijetijdsgedrag weerspiegelen de trends in het consumptieve gedrag en de economische factoren die hieraan ten grondslag liggen. Ten aanzien van de vrijetijdsfunctie van de stad signaleren we enkele markante ontwikkelingen.

Het proces van 'gentrification' dat optreedt in een beperkt aantal buurten in Vlaamse steden, staat niet los van de nieuwe vormen van stedelijkheid. Dit proces is visueel herkenbaar in het stadslandschap (stadsvernieuwing) en wordt ook geconcretiseerd in de impulsen voor het economische draagvlak van de stedelijke activiteiten die hieruit voortvloeien. De levensstijl van de groep stedelingen die hierbij horen, vormt een sterke basis voor een reeks stedelijke voorzieningen in de commerciële vrijetijdssfeer.

De situatie in achtergestelde buurten daarentegen heeft bijzondere consequenties voor de behoefte aan recreatiemogelijkheden en ruimtes: informele vormen van recreatie, ontmoetingsplaatsen, pleinen en markten, eigen podia en culturele activiteiten, multiculturele volkscultuur, ... een prioritair aandachtspunt voor het stedelijk beleid.

De flexibilisering van de arbeidstijd heeft eveneens ingrijpende gevolgen voor het draagvlak van de vrijetijdseconomie. De verwachting van een 24-uurseconomie is, althans in Vlaanderen, nog niet helemaal uitgekomen, maar de openingstijden van vrijetijdsvoorzieningen (bv. winkels, musea, cafés) en ruimtes (bv. parken) staan wel onder druk. De opkomst van nachtwinkels past in dit plaatje.

De stedelijke gerichtheid van bepaalde groepen recreanten, zoals tweeverdieners, alleenstaanden en gezinnen zonder kinderen, versterkt die vraag naar een flexibel aanbod nog. De economische ontwikkelingen hebben een toenemende mobiliteit in de hand gewerkt zodat heel wat verplaatsingen in en naar Vlaamse steden vrijetijdsmotieven hebben. Helaas zijn er weinig data voorhanden die toelaten de mobiliteitsontwikkelingen (afstand, bestemming, frequentie) en de effecten ervan voor de steden in beeld te brengen.

Zowel de ontsluiting van de centrumbuurten met een recreatieve betekenis als de toegankelijkheid van de stad zelf met het openbaar vervoer en met de auto is een belangrijk aandachtspunt, met name in de concurrentiestrijd met perifere vrijetijdscomplexen.

Socio-culturele ontwikkelingen

Over de sociale en culturele trends in het vrijetijdsgedrag wordt duchtig gespeculeerd.[13] Trendwatchers zijn heel actief, maar wetenschappelijke trendanalyses zijn schaars.

De opvatting dat er een terugplooien zou zijn op de eigen en vertrouwde omgeving voor de besteding van de vrije tijd (cocooning) is één zienswijze. De weerslag op recreatie, toerisme en reizen is echter niet duidelijk.

Tijdelijke en plaatselijke effecten van terrorisme en een beeldvorming van onveiligheid in de stad zijn er wel.

In de laatste decennia is er een manifeste heropleving van de gezondheidscultus en sport als vormen van actieve en passieve vrijetijdsbesteding (de 'wellnesscultuur' krijgt steeds meer aanhangers). De vraag naar een grote diversiteit aan kuur- en sportmogelijkheden en ruimtes ervoor - indoor en outdoor - geldt ook voor de stedelijke omgeving.

Bovendien zijn er aanwijzingen van enkele belangrijke verschuivingen:

- een afnemende participatie aan het verenigingsleven als vorm van vrijetijdsbesteding is een expressie van het veranderende sociale weefsel in steden.
- een teruglopende interesse voor formele recreatie- en sportactiviteiten (bv. sportclubs) en een toenemende voorkeur voor informele activiteiten en faciliteiten.

De uitdaging bestaat erin voorzieningen en stedelijke ruimtes zoals pleinen, verlaten terreinen en gebouwen, waterwegen en oevers toegankelijk te maken en in te richten voor multifunctioneel gebruik. Recreatief gebruik of medegebruik van openbare en private ruimtes (bv. sportvelden van scholen, tuinen van openbare gebouwen, enz.) is een van de opties om het aanbod aan stedelijke recreatiemogelijkheden te verbreden.

Het consumptieve karakter van vele recreatiemogelijkheden, inclusief de participatie aan culturele activiteiten, is wellicht het meest tekenend voor de recente ontwikkelingen. Deze trend verscherpt nog de dualisering in de vrijetijdspatronen van stedelingen. Voor velen zijn de kosten van bijvoorbeeld een avondje uitgaan in de stad, van deelname aan culturele evenementen en aan formele sportactiviteiten, te hoog.

Dit verklaart de verschuiving naar de openbare ruimte, de straat, het plein, de winkelgebieden, de markten en parken als ontmoetingsplaatsen en vrij te gebruiken ruimtes.

Een laatste kenmerk van het gedrag van recreanten en toeristen in de stad is de, vaak impulsieve (niet geplande), combinatie van activiteiten. Hoewel er een bepaald motief is voor een bezoek aan de stad of een meerdaags verblijf (bv. bezoek aan een museum of evenement), wordt de verblijfstijd in de stad feitelijk ingevuld met een aaneenschakeling van verschillende activiteiten (zoals winkelen, cafébezoek en andere) naargelang van het uitnodigende karakter van die stad.

Deze ontwikkeling biedt nieuwe kansen voor gecombineerde aanbodformules, waarvan er nu reeds enkel voorbeelden opduiken (een museumshop, een cultureel café, enz.)

Dit concept van multifunctionele inrichting van het aanbod kan versterkt worden door een gericht stedelijk (locatie)beleid, wat de kansen op synergetische effecten beduidend vergroot.

4. Dragers van de stedelijke vrijetijdsfunctie

Een transformatieproces

De dynamiek van steden heeft nood aan nieuwe economische activiteiten, vooral daar waar traditioneel industriële activiteiten de stedelijke ontwikkeling hebben gedragen. De stad is door de jaren heen groeid als een biotoop waarin we leven, wonen, werken, recreëren. De veranderingen in die biotoop zijn een spiegel van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Naar een nieuwe biotoop.
"Voor we geboren worden, leven we in een perfecte biotoop, in de beschermde moederschoot, waar behoeften en satisfactie volmaakt samenvallen.
De geboorte is een trauma: we komen terecht in een gespleten wereld, waarin de bron van de behoeften - het individu - gescheiden wordt van de bron van bevrediging - de omgeving."
Callebaut, J., The naked consumer; Tricks of the trade or science?

In de postindustriële stad ontwikkelt zich een nieuwe biotoop waarin de omgeving een andere betekenis krijgt, en dit in een maatschappij met andere behoeften.

The post industrial city as an entertainment hub. New shared identities and experiences?
Hannigan, J., 1998, Fantasy City. Pleasure and profit in the modern metropolis.

Dit transformatieproces is nu volop aan de gang. De vraag is in welke mate steden een bevredigende omgeving bieden voor de invulling van de vrije tijd; voor wie wel, voor wie niet, wanneer wel, wanneer niet?

Functioneert de stad als forum voor alle soorten van mensen, anders op elk moment van de dag, een menging van cultuur en commercie, van winkels en horeca, van ambachten en amusement onder allerlei vormen, verkeersvrij en veilig, bloemen, bomen, bankjes, water, een aangeklede en uitnodigende open ruimte, contrasten tussen oud en nieuw, ... kortom een omgeving die een bevredigende invulling kan geven aan de vrije tijd?

Welke zijn dan de dragers van die complexe vrijetijdsfunctie en de omgevingskwaliteiten die een vrijetijdsbeleving toelaten? Recreatievoorzieningen en re-creatief winkelen, uitgaans- en verenigingsleven, toeristische en culturele attracties, evenementen en horeca, ... een breed gamma aan voorzieningen draagt bij tot de vrijetijdsactiviteiten en -beleving die de stedelijke omgeving biedt. Het multifunctionele karakter van de stad is per definitie gebaseerd op een verwevenheid van diverse voorzieningen en gebruikersgroepen.

De vrijetijdsfunctie 'in' en 'van' de stad zit in een fase van heroriëntatie. De dragers van de vrijetijdsfunctie (voorzieningen en attracties, publiek en privaat) functioneren vaak los van elkaar. De ontwikkeling van een visie op de onderlinge samenhang en op de voorwaarden voor synergie is pas recent aangevangen.

De voorwaarden

De kansen en de mogelijkheden om een aantrekkelijke stad te worden voor bewoners, recreanten en toeristen worden bepaald door de sterkten en zwaktes van drie pijlers:

- de morfologische (gebouwde omgeving) en functionele (inrichtings)kenmerken van de Vlaamse steden *(de hardware)*.
  De eerste voorwaarde is het 'unieke', de ziel van de stad te behouden en te ontwikkelen.

- de affiniteit van de lokale gemeenschap met de ondernemers om in te spelen op de economie van de beleving en van de gastvrijheid *(de software)*.
  De belangrijkste voorwaarde is creativiteit om het draagvlak te creëren en dit binnen de normen van de draagkracht.

- de capaciteit van lokale overheden, in samenwerking met strategische partners, om sturend op te treden in het creatieproces van een aantrekkelijke stedelijke vrijetijdsomgeving *(de orgware)*.
  De uitdaging is dan te komen tot een efficiënt en gebiedsgericht management, gebaseerd op partnerschap van alle betrokken actoren.

1. De recreatieve en toeristische infrastructuur (hardware)

De ontwikkeling van de infrastructuur en de kwaliteitsbewaking van de gebouwde omgeving en de openbare ruimte vormen een kernopdracht in het stedelijke beleid inzake de vrijetijdsfunctie. Dit omvat beslissingen en investeringen die betrekking hebben

op de ontwikkeling van de toeristische en recreatieve infrastructuur, op de dragers van de toeristische functie (producten, voorzieningen) en tevens op het kwaliteitsbeheer van straten en pleinen, gebouwen, toegangswegen, parkeervoorzieningen, enz.

Het creëren van gunstige voorwaarden voor creatieve productontwikkeling, en het bewaken van de kwaliteit van de gebouwde omgeving en de openbare ruimte zijn cruciaal. Kwaliteit van de infrastructuur en van de fysieke omgeving wordt immers beschouwd als een kritische voorwaarde voor een aantrekkelijke vrijetijdsomgeving. Het ontwikkelen van een eigen gezicht voor elke stad is de uitdaging.

2. De vrijetijdsmarkt (software)

In het ontwikkelen van deze nieuwe markt van de vrijetijdseconomie spelen de lokale bevolking en ondernemers een hoofdrol. Het engagement van de lokale bevolking (vaak via vrijwilligersinitiatieven) en de creativiteit van (lokale) ondernemers bepalen de ontwikkelingskansen. Ondersteuning door de overheden (via bv. subsidiëring of hefboomprojecten) vergroot de kansen.

De lokale overheid heeft een voorwaardenscheppende rol omdat zij onder meer beslissingen kan nemen en investeringen kan doen met betrekking tot de ontsluiting en commercialisering van elementen in het aanbod, zoals de oprichting van nieuwe attracties, de ontsluiting van het bouwkundige erfgoed, de thematisering in het proces van imago-opbouw, bewegwijzering in de stad, enz.

De beleidsbeslissingen en -impulsen bedoeld om de markt te sturen, vragen inzicht in de marktmechanismen (marktstructuur, markttendensen, de sterke en zwakke punten van de bedrijfsomgeving) en in de ontwikkelingen in de vraagmarkt (voorkeuren, veranderingen in de gedragspatronen van diverse gebruikersgroepen, de effectiviteit en het bereik van marketingcampagnes, enz.).

De wijze waarop de aanbieders (overheid en privé) strategisch inspelen op de signalen uit de vraagmarkt, op actuele processen van schaalvergroting, op globalisering en nieuwe mobiliteitspatronen, is bepalend voor de dynamiek in de sector, de aantrekkelijkheid van de stad en derhalve ook voor de concurrentiepositie op de vrijetijdsmarkt.

3. Toeristische organisatie (orgware)

De wijze waarop een lokale gemeenschap, bestuurders, bewoners en ondernemers in de profit en non-profitsectoren zich organiseren om de ontwikkelingen in hun stad te bewaken en te sturen, maakt uiteindelijk het grote verschil tussen de steden. Het belang van de sociale netwerken werd beklemtoond door G. Allaert[14]. De efficiëntie van publiek-private samenwerking is sterk bepalend in het creëren van een aantrekkelijke recreatieve en toeristische stad.

Het netwerk van actoren dat een rol speelt in het ontwikkelen van de vrijetijdsstad is breed vertakt. Inzicht in de gedragingen en verwachtingen van een groot aantal actoren is een belangrijke voorwaarde in het sturen van de stedelijke vrijetijdsfunctie:

- Beleidsmakers die plaatselijke ontwikkelingen sturen via hefboomprojecten, specifieke initiatieven en campagnes.
- Ondernemers: privaatondernemingen (profit) en de non-profitsector.
- Tewerkgestelden in de diverse toeristische en recreatieve ondernemingen en nauw verwante sectoren.
- Gebruikers, met onderscheid tussen de woonbevolking en de bezoekers, naar participatieprofiel, verwachtingen en bestedingen.
- Potentiële gebruikers, waarbij de aantrekkingskracht op nieuwe doelgroepen een belangrijk streven is.

Hiërarchisch niveau op basis van cohesie en synergie

Het aanbod voor recreatie en toerisme in de stad is geen optelsom van een reeks voorzieningen en attracties, maar een coherent geheel van mogelijkheden die elkaar versterken (bv. culturele activiteiten en horeca-aanbod). Cohesie van de aanbodelementen

(fysiek en functioneel) werkt synergie in de hand en dit is een belangrijke doelstelling in een toekomstgericht beleid.

Het recreatieve profiel van de Vlaamse steden hangt nauw samen met het uitrustingsniveau van de centrale stedelijke functies;
- de culturele functie,
- de detailhandel en
- de dienstenfunctie,
- de welzijns-, medische en onderwijsfunctie.

Het functionele uitrustingsniveau van de stad als geheel is medebepalend voor de ontwikkeling van een recreatieve en toeristisch aantrekkelijke omgeving.

Grote steden zoals Antwerpen, Brussel en Gent hebben een ruimer draagvlak en ook een grotere draagkracht dan kleinere steden. Enkele regionale steden kunnen wel een sterke aantrekkingskracht op recreanten en toeristen ontwikkelen op basis van specifieke kenmerken (bv. Oostende als kuststad, Brugge als werelderfgoedstad), maar dit betekent tevens een sterke, soms eenzijdige afhankelijkheid van de vrijetijdseconomie en een relatief grote druk van bezoekers op de leefomgeving.

Uiteraard speelt het kwaliteitsniveau van de culturele voorzieningen een toonaangevende rol voor de stedelijke recreatie. De aanwezigheid van culturele centra, schouwburgen, concertzalen, gemeenschapscentra, musea, bioscopen en academies (kunst, muziek, enz.) wordt opgenomen in de bepaling van het hiërarchische niveau van de steden. Dit laat toe een vergelijking tussen steden van eenzelfde categorie te maken.

Het spectrum van recreatiemogelijkheden: activiteiten en omgeving

Uit het voorgaande mag blijken dat de stedelijke voorzieningen en kenmerken die aan de basis liggen van recreatieve en toeristische activiteiten, of deze faciliteren, een breed spectrum omvatten. De termen 'Recreation Opportunity Spectrum' (ROS) en 'Tourist Opportunity Spectrum' (TOS) verwijzen naar het geheel van mogelijkheden die aantrekkelijk, bereikbaar en toegankelijk zijn voor recreanten/toeristen.

Hierbij wordt afgestapt van de traditionele dichotomie tussen aanbod van producten en de vraag. De vrijetijdsbelevenis, waar het om gaat, is het uiteindelijke doel en dit product wordt samengesteld door de bewoner/bezoeker/recreant/toerist zelf. De aanwezigheid en toegankelijkheid van culturele voorzieningen, toeristische attracties, horeca en detailhandel is dan de voorwaarde voor recreatieactiviteiten te organiseren.

De rol van de stedelijke omgeving, de openbare ruimte, het decor van de stad, de levendigheid, de mensen en de interactie is een even belangrijke, misschien zelfs dominante, voorwaarde voor de vrijetijdsbesteding en -beleving.

Activiteiten en omgeving zijn NIET los van elkaar te zien: een stadswandeling (activiteit) in een historisch kader (bv. begijnhof) kan een vrijetijdservaring zijn, maar kan voor sommige gebruikers van de stedelijke ruimte evenzeer een andere betekenis hebben.

Dit geldt voor alle activiteiten die onder de noemer van stedelijke recreatie worden opgesomd en geïnventariseerd.

Culturele recreatie en cultuurtoerisme worden gedefinieerd vanuit culturele activiteiten zoals bezoek aan musea[15] en podiumoptredens (concerten, toneel, dans), maar kunnen evengoed betrekking hebben op een thematische wandeling door de stad, al of niet onder begeleiding van een gids. De visuele impressie van een historisch decor, waarin het bouwkundige erfgoed sfeerbepalend werkt, kan deze culturele vrijetijdsbelevenis versterken. Vooral culturele evenementen waar het hoofdmotief van de bezoeker het evenement zelf is, of bepaalde elementen van de evenementenagenda, ontlenen veel van hun aantrekkelijkheid aan het decor, de omgeving waarin ze plaatsvinden.

Een typisch stedelijke vorm van recreatie is uitgaan in de stad. Het definiëren van deze activiteit is niet eenvoudig. Wel kunnen we vaststellen dat de aanwezigheid van specifieke trekkers (bv. een casino) en vooral een kleurrijk en divers aanbod aan restaurants en cafés 'dé' voorwaarde is. Maar evenzeer is de clientèle in deze horecagelegenheden en in de openbare ruimte (terrasjes) een belangrijke sfeerbepalende factor. De horecasector is tezelfdertijd sturend en volgend in de ontwikkeling van de recreatieve stad.

"De kroeg is de spiegel van de maatschappelijke ontwikkelingen[16] *..."*
en deze stelling blijft geldig.

Voor vele bezoekers van het stadscentrum is het hoofdmotief winkelen als vorm van ontspanning, waarbij het kopen niet per definitie de belangrijkste beweegreden is[17]. Dit geldt eveneens voor vele stedentoeristen, die als hoofdmotief voor hun bezoek vaak culturele activiteiten opgeven, maar in de praktijk een belangrijk deel van hun tijd en financiële middelen besteden aan winkelen en horeca[18].

Recreatief winkelen is een belangrijke troef voor de stad als vrijetijdsomgeving. In feite is dit de meest publieke vorm van vrijetijdsbesteding. De mate van 'vrijheid' (in het gedrag) is groot, de keuze en de diversiteit aan mogelijkheden is groot. De voorwaarden zijn evenwel de veiligheid en de kwaliteit van de omgeving, maar ook van de producten en de diensten. Deze factoren dragen in grote mate bij tot de belevingswaarde.

De bedreigingen schuilen vooral in de trendgevoeligheid van het consumentengedrag, het dreigende overaanbod (steeds meer van hetzelfde), en het verlies aan authenticiteit. De standaardisatie in de vormgeving van winkelgebieden ondermijnt de capaciteit om een sterke 'sense of place'-belevenis op te wekken.

Dit geldt eveneens voor de wijze waarop de openbare ruimtes - pleinen, straten, parken - in de stad nu heringericht worden. Daar ligt een enorme kans om de stad een eigen gezicht te geven. In de praktijk worden de beproefde standaardmodellen gekopieerd: straatmeubilair, verlichting, aanplantingen en enkele kunstwerken...

Recente beelden van vrijetijdsbesteding in de stad laten vermoeden (bij gebrek aan studies hieromtrent) dat het recreatieve gebruik en medegebruik van openbare ruimtes, straten, pleinen, markten en winkelgebieden een steeds belangrijkere attractiefactor wordt. Sfeerbeelden werken wervend voor meerdere bevolkingsgroepen.

De openbare ruimte wordt bij tijd en wijle gethematiseerd (bv. kerstmarkten, folkloristische evenementen, muziekoptredens, enz.). Alles wijst erop dat de animatie in de openbare ruimte een sterke aantrekkingskracht uitoefent op de stadsbezoeker... wat misschien wel minder gewaardeerd wordt door de stadsbewoner.

De doelstellingen van 'levendigheid' en 'leefbaarheid' zijn niet zo eenvoudig te harmoniseren.

De rubrieken groen-, sport- en spelvoorzieningen als dragers van stedelijke recreatie zouden eveneens onder de loep moeten genomen worden. Er is in Vlaanderen erg weinig onderzoek uitgevoerd naar de betekenis van groen en water in de stad, noch naar de problemen van sport en spel in de stad. Recentelijk wordt er in een aantal steden wel meer aandacht besteed aan de problematiek van speelruimte voor kinderen in de stad.

Hieruit volgen enkele belangrijke aandachtspunten voor het stedelijke beleid: de privatisering van de openbare ruimte en de vraag naar multifunctionele ruimtes voor meervoudige gebruiksvormen en diverse gebruikers (synchroon of diachroon).

Bovenstaande voorbeelden duiden aan dat het spectrum van stedelijke recreatie erg ruim en complex is. De stedelijke vrijetijdsomgeving moet beantwoorden aan heel diverse motieven en moet een verscheiden-

heid aan activiteiten mogelijk maken. De stad speelt verschillende rollen in de vrijetijdsbesteding en -beleving van de bewoner, de bezoeker, de toerist.[19]

5. Toerisme en recreatie in Vlaamse steden

Een actuele profielschets maken van de Vlaamse steden als bestemming voor recreanten en toeristen én als leefomgeving voor de bewoners is een veelomvattende opdracht, temeer daar er slechts weinig gegevens beschikbaar zijn op het niveau van de stad.

We beperken ons hier tot het aangeven van enkele kengetallen welke louter indicatief zijn voor het profiel van de regionale steden in Vlaanderen.

Toeristische betekenis van de Vlaamse steden

Het aanbod van logiesmogelijkheden, een voorbeeld van de toeristische infrastructuur, is een eerste aanduiding van het relatieve belang van het overnachtingstoerisme in Vlaamse steden. Hierbij zijn vooral het aanbod aan hotels (aantal en capaciteit) en de overnachtingen/bezettingsgraad relevant. Er wordt dan echter geen rekening gehouden met het dagtoerisme dat vermoedelijk vele malen belangrijker is. Wegens het ontbreken van statistische data, die ook een vergelijking tussen de steden zouden mogelijk maken, kunnen we over deze dynamiek van onze steden alleen maar speculeren.

De cijfers in tabellen 2 en 3 tonen aan dat de 13 Vlaamse steden en Brussel in 2000 samen bijna 10 miljoen overnachtingen telden. De verschillen tussen de 14 steden zijn groot. Het is evident dat Brussel en Antwerpen de hoogste aantallen registreren, gevolgd door Brugge en Oostende die zich duidelijk profileren als toeristische bestemmingen.

Het aandeel van de overnachtingen van buitenlanders is een indicatie van de internationale marktpositie van de steden Brussel, Brugge, Antwerpen en Gent. Om een aanduiding te kunnen geven van de toeristische draagkracht van de steden werd de verhouding overnachtingen/bevolking berekend. Uiteraard is het cijfer van de kuststad Oostende hier een uitschieter. Maar ook in Brugge is er sprake van een sterke toeristische druk, wat zich op verschillende wijzen manifesteert in het transformatieproces van deze stad.[20]

Een profielschets van de Vlaamse steden als toeristische bestemming louter op basis van het overnachtingstoerisme geeft een zeer onvolledig beeld.
Als regionale centra trekken de Vlaamse steden vooral dagbezoekers uit de eigen regio aan. Voor sommige voorzieningen zoals bv. het culturele aanbod hebben een aantal steden zelfs een bovenregionaal bereik.

Statistische gegevens over dagbezoek aan stedelijke attracties, bv. aan de afzonderlijke musea, zijn sporadisch wel beschikbaar, maar niet op een vergelijkbare en geaggregeerde wijze per stad.

Het belang van het toeristische dagbezoek, ook als stedelijke recreatie aangeduid, kan worden afgeleid uit surveys[21] naar de vrijetijdsbesteding. Helaas werden hierin weinig geografische aanduidingen opgenomen, zodat de attractie van specifieke steden niet kan worden aangetoond.

Cultureel erfgoed als toeristische troef

In de studie over cultuurtoerisme in Vlaamse steden[22] is het belang aangetoond van het cultureel erfgoed, en in het bijzonder van het bouwkundig erfgoed, als trekker voor cultuurtoeristen en als decor voor vele andere recreanten en toeristen.

Een evaluatie van het toeristische potentieel van het bouwkundig erfgoed is niet louter gebaseerd op aantallen, want kwalitatieve factoren zoals schaal, locatie, toeristische ontsluiting en functie zijn evenzeer belangrijk in het bepalen van de toeristische aantrekkingskracht.

Tabel 2 **Logies: aanbod en capaciteit (2000)**

	Aanbod totaal	Hotels	Aandeel hotels (%)	Capaciteit totaal	Capaciteit hotels	Aandeel hotels (%)
AALST	10	8	80	330	245	74
ANTWERPEN	70	57	81	11 307	9 705	86
BRUGGE	124	108	87	8 823	6 646	75
BRUSSEL	176	168	95	30 592	29 014	95
GENK	22	16	73	1 338	754	56
GENT	36	30	83	5 823	3 320	57
HASSELT	12	11	92	1 091	841	77
KORTRIJK	17	12	71	1 169	804	69
LEUVEN	17	13	76	1 578	914	58
MECHELEN	11	7	64	537	361	67
OOSTENDE	81	71	88	11 229	5 495	49
ROESELARE	10	7	70	536	293	55
SINT-NIKLAAS	10	6	60	594	226	38
TURNHOUT	5	3	60	2 319	211	9
Tot. 14 steden	**601**	**507**	**84**	**77 266**	**58 829**	**76**

Bron: NIS - Toerisme Vlaanderen, 2000.

Tabel 3 **Toeristische kengetallen (2000)**

	Aantal overnachtingen	% overn. in hotels	% overn. buitenlanders	Toeristische intensiteit Overnachtingen/bevolking
AALST	32 878	89	78	0,43
ANTWERPEN	1 387 617	96	85	3,11
BRUGGE	1 116 405	86	89	9,60
BRUSSEL	4 496 895	96	91	4,69
GENK	131 155	73	56	2,09
GENT	622 112	85	83	2,78
HASSELT	111 567		75	1,64
KORTRIJK	106 392	81	68	1,42
LEUVEN	169 088	87	71	1,92
MECHELEN	54 491	85	56	0,72
OOSTENDE	1 053 666	72	43	15,66
ROESELARE	33 474		53	0,62
SINT-NIKLAAS	36 533	60	46	0,53
TURNHOUT	34 261		77	0,89
Tot. 14 steden	**9 386 534**		**82**	**3,88**

Bron: bewerking van NIS gegevens.

Tabel 4 **Horeca-aanbod (2000)** [23]

	Totaal	Hotels	Restaurants	Drankgelegenheden
AALST	551	6	173	254
ANTWERPEN	3 343	71	1 512	1 059
BRUGGE	942	119	441	287
BRUSSEL	7 046	230	3 421	1 800
GENK	427	19	172	136
GENT	1 786	35	705	666
HASSELT	522	11	235	147
KORTRIJK	564	17	182	261
LEUVEN	524	14	270	222
MECHELEN	426	7	221	196
OOSTENDE	729	55	319	253
ROESELARE	344	11	113	163
SINT-NIKLAAS	416	5	154	167
TURNHOUT	287	3	121	93
Tot. 14 steden	**18 034**	**603**	**8 039**	**5 704**

Bron: NIS, 2000.

Tabel 5 **Gesubsidieerd podiumaanbod (1995-1996)**

	Aantal podium-activiteiten	Theater-aanbod	Muziek-aanbod	Jeugd-aanbod	Rangorde podiumaanbod [24]	Rangorde stedelijkheid
AALST	100-450	130-500	110-340	60-200	12	9
ANTWERPEN	1000-3060	500-1730	340-900	600-780	1	1
BRUGGE	450-1000	130-500	110-340	60-200	7	4
BRUSSEL	1000-3060	500-1730	340-900	200-600	2	2
GENK	100-450	130-500	40-110	60-200	10	14
GENT	1000-3060	500-1730	340-900	200-600	3	3
HASSELT	100-450	75-130	110-340	60-200	11	6
KORTRIJK	450-1000	130-500	110-340	60-200	4	7
LEUVEN	450-1000	130-500	110-340	60-200	5	5
MECHELEN	450-1000	130-500	110-340	200-600	6	8
OOSTENDE	100-450	75-130	20-40		39	10
ROESELARE	20-100				61	13
SINT-NIKLAAS	100-450	75-130	20-40	20-60	27	12
TURNHOUT	100-450	130-500	110-340	60-200	8	11

Bron: Colpaert, J. & De Kepper, M., 1998.

Horeca als drager van de recreatieve en toeristische functie

Er is een duidelijk verband tussen het aanbod van horecavoorzieningen en de aantrekkingskracht van steden als vrijetijdsomgeving. Recente cijfers over de horecasector tonen een aantal relevante trends (Horeca in cijfers, 1999-2000).

In de periode 1999-2000 is er in het Vlaamse Gewest sprake van een lichte afname van het aantal hotels (0,61%), terwijl de omzet gestegen is (+6,6%) en de investeringen in die sector dalen (-8,5%). Daarmee wijkt Vlaanderen af van het Brusselse Gewest en België.

De toename van het aantal restaurants in die periode bedraagt 1,5 %, terwijl het aantal cafés afneemt (-3,7 %). De verschuiving van gewone cafés naar cafés plus eetgelegenheid is duidelijk, maar er is meer aan de hand. Enerzijds is er een zekere wildgroei in de restaurantsector, waarbij de leefbaarheid van deze ondernemingen met een dergelijke toename van het aanbod wel in vraag wordt gesteld, en anderzijds is er een progressief verdwijnen van het dorps- en buurtcafé; ontwikkelingen die verband houden met trends in het vrijetijdsgedrag. Wat deze cijfers betekenen voor de evolutie in de Vlaamse steden, zou meer in detail bestudeerd moeten worden. (zie tabel 4)

Het culturele aanbod

Op basis van de gegevens over het culturele aanbod in de Vlaamse steden kan een relatieve rangorde worden vastgesteld. Het is echter niet mogelijk de participatie en de dynamiek van deze vorm van vrijetijdsbesteding echt te evalueren. (zie tabel 5)

Concentratie van het aanbod

Vanuit het standpunt van de bewoner, de recreant en de toerist ligt de aantrekkelijkheid van de stad als vrijetijdsomgeving niet alleen in de optelsom van voorgaande elementen, maar ook en vooral in de kwaliteit ervan, de toegankelijkheid en de bereikbaarheid.

Het spectrum van mogelijkheden bv. binnen loopafstand is nauwelijks te kwantificeren. Pogingen om het aanbod aan recreatiemogelijkheden in de Vlaamse steden op een kwantitatieve wijze in beeld te brengen, zijn frustrerend door het gebrek aan vergelijkbare en actuele data.
Bovendien ontbreekt op stedelijk niveau nagenoeg elke informatie over de gebruikerskant (bewoners, recreanten, toeristen).

6. Toekomstscenario

Een geïntegreerd systeem

De dynamiek van onze steden, het culturele elan en de profilering als toeristische bestemming worden bepaald door een samenspel van een aantal factoren in de economische, socio-culturele, fysieke en politieke omgeving. Dit wordt hieronder schematisch weergegeven.

Economische omgeving
Bestedingen
Ondernemingen
Netwerken
Globale trends
Lokale kenmerken
Economische impact

Politieke omgeving	**Sociale omgeving**
Beleidsprioriteiten	Participatie
Overheidssteun	Trends in gedrag
Hefbomen	Voorkeuren
Maatregelen	Culturele trends
Beleidsimpact	***Socio-culturele impact***

Fysieke omgeving
Locatiepatronen
Infrastructuur
Clusters & Netwerken
Ruimtegebruik
Mobiliteit
Impact op de omgeving

Dit schema geeft tevens de voorwaarde aan om de vrijetijdsfunctie te kunnen beheren, namelijk de beschikbaarheid van informatie en gegevens over elk van de vier domeinen:

- Economische omgeving: impact van bestedingen, vitaliteit van de bedrijfsomgeving, ontwikkelingen in de vrijetijdseconomie
- Sociale omgeving: diversificatie in de vraag, participatie en voorkeuren, tevredenheid van de bewoner/recreant/toerist
- Ruimtelijke omgeving: locatietrends, mobiliteit, bereikbaarheid, impact op milieu
- Beleidsomgeving: interventies, voorwaardenscheppende initiatieven, PPP

De denkoefening om een toekomstscenario in beeld te brengen is een hulpmiddel in het beleidsvormingsproces.

Stelling: Als in een situatie van beleidsonzekerheden en gebrek aan gefundeerde empirische inzichten meer en meer gekozen wordt voor een scenariomethode, zou het vermogen van de onderzoekers om persoonlijke intuïtie te gebruiken en om speculatief en creatief te denken aangescherpt moeten worden. (Jansen-Verbeke, M. , 1988)

Integratie van doelstellingen

Drie doelstellingen staan voorop in het toekomstscenario: gelijke kansen, efficiëntie en kwaliteit; Equity - Efficiency - Esthetics.

Equity

Vanuit de sociale optiek heeft het bieden van gelijke kansen aan alle bevolkingsgroepen om hun vrijetijdsactiviteiten in de stedelijke leefomgeving te kunnen ontplooien een hoge prioriteit. Sociale en demografische variabelen in het vrijetijdspatroon worden nader bestudeerd: leeftijdsopbouw, gezinssamenstelling, autochtoon/allochtoon, werkend/werkloos, individualisering versus groepsgedrag.

Op basis daarvan kunnen de knelpunten en de prioriteiten worden bepaald: inclusie van kansarme groepen in de vrijetijdsfunctie van de stad. Dit veronderstelt een onderbouwd inzicht in de oorzaken van exclusie.

Men stelt ook vast dat de stimulansen ontbreken om de multiculturele troeven van onze steden op een positieve wijze te benutten in het recreatieve en toeristische aanbod.[25]

Het model van maximale keuzevrijheid in de vrijetijdsactiviteiten voor alle bewoners en bezoekers is niet realistisch. De draagkracht van de stad is beperkt, de combinatie van bepaalde activiteiten dreigt de kwaliteit van de beleving te schaden,...

Hier moet dus een balans opgemaakt worden van de sociale kosten en baten, maar voorlopig ontbreken daartoe de meetinstrumenten. Blijkbaar heeft deze doelstelling van gelijke kansen in de vrije tijd, en de wijze waarop dit beleid kan geïmplementeerd worden, geen prioriteit op de politieke agenda.

Efficiency

De stedelijke overheid heeft wel een economische drijfveer. Ze is erop gericht de efficiëntie van investeringen te verhogen en een grotere functionaliteit na te streven bij de inrichting van de stedelijke vrijetijdsomgeving, de recreatievoorzieningen, de toeristische attracties en infrastructuur.

Dit veronderstelt het kunnen volgen van de marktontwikkelingen, de veranderingen in bestedingspatronen, de behoeften van gebruikers van de stedelijke ruimte als vrijetijdsomgeving, maar ook de concurrentie tussen verschillende aanbodelementen in de stad.

De voordelen van schaalverkleining en het stimuleren van kleinschalig ondernemerschap in de vrijetijdsmarkt zijn aandachtspunten voor een toekomstgerichte en strategische beleidsaanpak.

De voordelen van recreatieve netwerken en samenwerking van de stad met haar directe omgeving worden stilaan ontdekt. De drempel ligt hier veeleer in de

sectorale organisatiestructuur van recreatie, toerisme, sport en cultuur. Diverse experimenten in publiek-private samenwerking zijn opgestart bij nieuwe projecten van stedelijke revitalisatie (hefboomprojecten). De voorbeeldwerking van geslaagde projecten zou evenwel veel breder gecommuniceerd kunnen worden, om ervoor te zorgen dat men in beleidskringen meer inzicht krijgt in de kritieke succesfactoren van dergelijke, vaak ambitieuze, plannen.

Er wordt momenteel door de overheden erg veel geïnvesteerd (in partnership met de privaatsector) in het aanbieden, organiseren en vermarkten van evenementen vanuit de veronderstelling dat daarmee het imago en de aantrekkingskracht van de stad sterk bevorderd worden. Meer nog, men veronderstelt dat deze kortstondige financiële injecties ook een langdurig positief effect voor de stad zullen hebben.

Er bestaan enkele voorbeelden van effectenmeting van evenementen (in Antwerpen, Brussel, Brugge en Gent). In de meeste gevallen ontbreekt echter een referentiepunt (de nulmeting) en worden de metingen op verschillende manieren doorgevoerd, wat een systematische vergelijking uitsluit. Daarnaast gebeuren de evaluaties veelal op een eenzijdige wijze: de economische meerwaarde van het evenement wordt aangetoond, ter legitimatie van de gedane overheidsinvesteringen.

Het opzetten van een monitoringsysteem is aangewezen, maar hiervoor blijkt een drempel te bestaan in de meeste steden. Nochtans ligt daar de sleutel om te komen tot een visitormanagement-beleid als instrument om de bezoekers te geleiden, en aldus het aanbod optimaal te ontsluiten. Een synergie tussen cultuur en toerisme en detailhandel kan aldus in de hand gewerkt worden, op voorwaarde van inzicht in de gewenste netwerken (fysiek en functioneel).

Esthetics

De belevingswaarden staan voorop in de toekomst van de vrijetijdseconomie. De uitdaging bestaat erin de veranderingen in culturele interesses en in de waardering voor bepaalde omgevingskwaliteiten, en de verschuivingen in het arbeids- en vrijetijdsethos te herkennen en hierop in te spelen.

De interactie tussen activiteiten en beleving van de omgeving in de vrije tijd vraagt meer aandacht. Er liggen kansen om bepaalde stedelijke plekken te revaloriseren, bv. de waterkant, maar ook industriële erfgoedsites. Tevens zijn er logische argumenten om bepaalde recreatieactiviteiten niet in de stad te laten plaatsvinden (milieuhinder, geluidsoverlast, visuele pollutie, verkeersstromen, enz.).

Ruimte voor creativiteit en vernieuwing is aan te bevelen om op een originele, prikkelende, toegankelijke en betaalbare wijze de aantrekkelijkheid van de stedelijke vrijetijdsomgeving te vergroten.

Naar een visionair beleid

De belangrijkste uitdaging voor de beleidsmakers ligt in het ontwikkelen van een toekomstvisie op de rol van de stad als vrijetijdsomgeving. Het herkennen van de nieuwe culturele waarden in de vrije tijd moet voorafgaan aan de beslissingen om cultureel kapitaal in te zetten voor recreatie en toerisme.

bv. Cultural capital for tourism: Seeking numinous experience in the unremembered past ...*
**numinous: appealing to the higher emotions or to the aesthetic sense (spiritual)*

Inzicht verwerven in de belevingspatronen van de diverse stadsgebruikers is een belangrijke stap in de richting van een efficiënt stedelijk beleid.

Een **visionair** beleid is gekenmerkt door een waardengedreven cultuur en een bewust engagement tot leren en vernieuwen. Flexibiliteit is een noodzakelijke voorwaarde, namelijk de bereidheid om visies en acties aan te passen op basis van de feedback over interne en externe ontwikkelingen. Visionair beleid veronderstelt tevens een bereidheid om risico te nemen, te experimenteren in het aangaan van strategische allianties met interne en externe partners, con-

sumenten, aanbieders, beleidsmakers, lokale gemeenschappen.

Visie op lange termijn is een gewichtige uitdaging, maar de prioriteitenstelling is een zaak van korte termijn. Het belangrijkste is het ontplooien van een integraal stedelijk beleid, een destinationmanagementmodel, waarbij de intersectorale samenwerking vooropstaat. Dit is cruciaal voor een harmonische en duurzame ontwikkeling van de stad als vrijetijdsomgeving. Vele facetten van de stad zijn immers verweven met die vrijetijdsbeleving: het imago van kwaliteit, van vriendelijkheid, van veiligheid.

De hindernissen op de weg naar een visionair stedelijk beleid zijn talrijk. Vooreerst is er meer inzicht nodig in het recreatiegedrag van bewoners en bezoekers, om op basis daarvan het recreatieve en toeristische aanbod te herdefiniëren (ROS en TOS).

De complementariteit van stedelijk gerichte recreatie en de oriëntatie op groen en natuur heeft implicaties voor de ontwikkeling van de aanbodstructuur, maar tevens voor de verbindingen tussen stad en ommeland. Dit is een weinig bekende materie. Er is evenmin veel bekend over de mobiliteit in de vrije tijd, over de drempels van bereikbaarheid en de schaal van de dagelijkse actiekaders (daily systems).

Voor een **herdefiniëring** van de stedelijke vrijetijdsfunctie ontbreekt het nu nog aan voldoende empirische gegevens.

Op korte termijn is het wenselijk de acties te richten op:
- het versterken van de **samenhang** tussen de losse pijlers: cultuur, recreatie, toerisme, horeca en detailhandel
- de **gebruiks- en belevingswaarde** van het bouwkundige erfgoed
- een objectieve **meting van de effectiviteit** van cultuur als motor voor de stedelijke vrijetijdsfunctie
- een kritische **evaluatie** van de duurzame effecten van evenementen

Een dergelijke beleidsagenda veronderstelt een **bestuurlijke vernieuwing**
- waarin ruimte is voor partnerschap, inspraak en privatisering (samenwerking met aanbieders en consumenten, de lokale gemeenschap),
- gericht op een integrale planning voor gebieden en rationalisatie van ruimtegebruik (organisatorische cohesie t.a.v. synergie, visie, taakstelling en waarden).

Integraal Kwaliteitsmanagement (IQM) staat bovenaan de agenda. Dit heeft betrekking op het beheren van de stedelijke vrijetijdsomgeving, de infrastructuur (hardware), de dienstverlening, gebruikers en gebruiksvormen (software), en op de organisatie van de sector (orgware).

Een belangrijk **beleidsinstrument** voor een integraal kwaliteitsmanagement zijn objectieve en efficiënte monitoringsystemen (bv. op basis van het 'balanced scorecard'-principe) om de performantie te meten.

Dit is een kritische voorwaarde om vooruitgang te maken in het leerproces. De progressie van exact plannen naar creatief plannen, van analyse naar synthese, vraagt immers nieuwe capaciteiten...

De stad als vrijetijdsomgeving vraagt een gebiedsgerichte aanpak, de spelregels zijn:
- creativiteit, originaliteit, kwaliteit,
- een uniek concept per stad en
- een integrale visie op de stad.

Literatuurreferenties

Allaert, G. (2001), Denkmodel voor een geïntegreerd stedelijk beleid. Workshop Brugge 15-11-2001.

Ateljevic, I. (2000), Circuits of Tourism: stepping beyond the 'production/consumption' dichotomy, in: Tourism Geographies 2(4), p. 369-388.

Bianchini, F. (1993), Culture and the Remaking of European Cities, in: Bianchini, F. & Parkinson, M. (eds.), Cultural Policy and Urban Regeneration. The West European Experience. Manchester University Press.

Bryon, J. (2001), Effecten van evenementen. De kip met de gouden eieren? Agora, jg. 17/3, p. 4-7.

Burgers, J. (red.) (1992), De uitstad; over stedelijk vermaak. Jan van Arkel, Utrecht.

Colpaert, J. & De Kepper, M. (1998), Cultuurspreiding in Vlaanderen. Een studie van het gesubsidieerde podiumgebeuren, in: Cultuurstudies 6, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

Dietvorst, A. & Jansen-Verbeke, M. (1988), De binnenstad: kader van een sociaal perpetuum mobile. Nederlands Geografische Studies, 61, Utrecht/Nijmegen.

Dumazedier, J. & Riperet, A. (1966), Le Loisir et la ville - Loisir et Culture. Editions du Seuil, Paris.

Elliot, J. (1997) Tourism, politics and public sector management. Routledge, London & New York.

Gasnier, A. (2003), Multiplexes et parcs de loisirs périurbains: de nouvelles centralités ?, in: Gravari-Barbas, M. & Violier, Ph. (eds.), Lieux de culture, culture des lieux. Presses Universitaires de Rennes, p.135-149

Gravari-Barbas, M. & Violier, Ph. (eds.) (2003), Lieux de culture, culture des lieux. Presses Universitaires de Rennes.

Hannigan, J. (1998), Fantasy City. Pleasure and profit in the modern metropolis. Routledge, London & New York.

Jafari, J. (ed.) (2000), Encyclopaedia of Tourism. Routledge, London & New York.

Jansen, G. (1976), De eeuwige kroeg. Boom, Meppel.

Jansen-Verbeke, M. (1988), Leisure, Recreation and Tourism in Inner Cities. NGS, nr. 68. Nijmegen/Amsterdam.

Jansen-Verbeke, M. (1990), Leisure+Shopping=Tourism Product Mix, Chapter II, 7, in: Ashworth, G. & Goodall, B. (eds.), Marketing Tourism Places. Routledge, London & New York.

Jansen-Verbeke, M., Verstegen, K. & Stevens, M. (1993), De maatschappelijke betekenis van stedelijk openbaar groen in Vlaanderen. Openbaar groen: Investering voor de toekomst, Groendossier nr. 10.

Jansen-Verbeke, M. (1994), Synergy between Shopping and Tourism; the Japanese Experience, Chapter 23, in: Theobald W. (ed.), Global Tourism; the next decade. Butterworth Heinemann.

Jansen-Verbeke, M. & Van de Wiel, E. (1995), Tourism in urban revitalisation policies, in: Ashworth, G. & Dietvorst, A. (eds.), Tourism and Spatial transformations. CAB International, p. 129-145.

Jansen-Verbeke, M. & van Rekom, J. (1996), Scanning Museum Visitors. Urban tourism marketing, in: Annals of Tourism Research, vol. 23, nr. 2, p. 364-375.

Jansen-Verbeke, M. (1997), Urban tourism: managing resources and visitors, in: Wahab, S. and Pigram, J.J. (eds.), Tourism development and growth. Routledge, London & New York, p. 237-256.

Jansen-Verbeke, M. et al. (2000), Cultuurtoerisme in Vlaamse steden. LGP nr. 11. K.U.Leuven.

Jansen-Verbeke, M., (2003) Parameter für die Touristifizierung von Städtische Riesezielen, in: Bachleitner, R., Kagelmann, H.J. (eds.), Kultur/Städte/Tourismus. München Wien: Profil Verlag p.35-45.

Jansen-Verbeke, M. (2003) Mutagenecity of cultural events in urban tourist destinations, in: Butler, R. (eds.) Aramberri, J. (eds), Tourism Development: Issues for a Vulnerable Industry Channel View Publications.

Jokövo, E. (1996), Inkomen en uitgaan: over de economische effecten van vrije tijd voor stedelijke ontwikkeling. Tilburg University Press.

Kunzmann, K. (1996), Euro-megalopis or themepark Europe?, in: International Planning Studies, vol. 1, nr. 2, p. 143-163.

Metz, T. (2002), Pret! Leisure en landschap. Nai Publishers, Rotterdam.

Mommaas, H. (2000), De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen. WRR, Den Haag.

Recreatieschets 2020 (1997), Directie Groene Ruimte en Recreatie. Den Haag.

Stedelijk Beheer Amsterdam (1996), Recreatie in de stad: Onderzoek naar de recreatieve potenties in het stedelijk gebied.

Steunpunt Toerisme en Recreatie, K.U.Leuven (2003), Studie

van de Gentse feesten, effectenmeting als beleidsinstrument, Toerisme Research Papers nr. 4.

Stichting Recreatie (1998), Allochtonen en Recreatie. Den Haag.

Structuurplan Gent, Deelstudie recreatie (2000), ISEG i.s.m. Mens en Ruimte.

Squire, S.J. (1994), Accounting for cultural meanings; the interface between geography and tourism studies re-examined, Progress in Human Geography, vol. 18, p.1-1.

Toerisme, Recreatie en Vrije tijd in Vlaanderen anno 2000. (1999). VUB/K.U.Leuven.

Tourism Studies in Bruges (2002), Wes, Brugge.

Van Hecke, E. (1997), Hiërarchie van de stedelijke kernen in Vlaanderen. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U.Leuven.

Van Hecke, E. (1998), Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België, in: Tijdschrift van het Gemeentekrediet, nr. 205, p. 45-76.

Watch out for the Millenniumtourist (2000). ANV, Den Haag.

Zukin, S. (1995), The Cultures of Cities. Massachusetts/Oxford.

Statistieken

Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1999), Mini-Bru. Statistisch overzicht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Brussel, 28 p.

NIS (1996, 1998, 2000) Statistiek van het Toerisme en Hotelwezen

NIS (1996, 1999, 2000) Demografische gegevens

NIS (1996, 2000) Aantal actieve btw-plichtigen volgens NACEBEL-code: horeca

Bijlage 1: Horeca: aantal actieve btw-plichtigen, densiteit (aantal horecazaken per 1000 inwoners) - 2000

Plaats	Hotels	55110	55120	Overige accomm. voor kortst. verblijf	55210	55220	55231	55232	55233	Restaurants
Aalst	6	6	0	3	0	0	1	2	0	173
Antwerpen	71	49	22	20	2	6	3	7	2	1 512
Brugge	119	89	30	22	6	3	2	9	2	441
Brussels Hoofdst. Gewest	230	179	51	48	4	10	12	19	3	3 421
Genk	19	12	7	2	0	0	0	1	1	172
Gent	35	28	7	11	0	5	0	6	0	705
Hasselt	11	11	0	5	0	1	2	2	0	235
Kortrijk	17	16	1	2	1	0	0	1	0	182
Leuven	14	12	2	4	1	1	0	1	1	195
Mechelen	7	5	2	3	0	1	2	0	0	221
Oostende	55	49	6	16	0	5	6	4	1	319
Roeselare	11	9	2	0	0	0	0	0	0	113
St.-Niklaas	5	5	0	1	0	0	0	1	0	154
Turnhout	3	3	0	4	0	1	0	3	0	121
Totaal 14 steden	**603**	**473**	**130**	**141**	**14**	**33**	**28**	**56**	**10**	**7 964**
Vlaams Gewest	**1 046**	**860**	**186**	**438**	**21**	**223**	**57**	**120**	**17**	**14 932**
België	**1 913**	**1 600**	**313**	**913**	**36**	**484**	**105**	**253**	**35**	**25 286**

Bron: NIS (2000).

55301	55302	Drank-gelegen-heden	55401	55402	Kantines en catering	55510	55521	55522	Totaal	Densiteit
81	92	254	248	6	35	5	3	27	551	6,17
837	675	1 059	1 013	46	132	20	11	101	3 343	6,26
268	173	287	282	5	45	11	1	33	942	7,86
1 891	1 530	1 800	1 740	60	324	18	31	275	7 046	6,07
68	104	136	134	2	15	6	2	7	427	5,47
367	338	666	643	23	92	20	8	64	1 786	6,73
120	115	147	140	7	26	5	6	15	522	6,23
99	83	261	254	7	42	4	3	35	564	6,74
98	97	280	277	3	22	4	0	18	591	6,53
105	116	196	194	2	21	2	0	19	552	5,94
196	123	253	248	5	34	4	5	25	729	10,06
66	47	163	160	3	22	3	2	17	344	5,70
77	77	167	160	7	24	2	1	21	416	5,14
57	64	93	89	4	13	2	0	11	287	6,06
4 330	3 634	5 762	5 582	180	847	106	73	668	18 100	6,33
7 579	7 353	14 765	14 286	479	2 675	662	134	1 879	39 380	5,70
13 256	12 030	23 516	22 741	775	4 247	729	189	3 329	64 493	5,46

Bijlage 2: Enkele definities

Beeldbepaler:
Artefacten, gebouwen, gebouwencomplexen en stadsgezichten die door de informatiemedia gebruikt worden om een beeld te vormen van de toeristische bestemming.
Aan beeldbepalers wordt een symboolwaarde en een herkenningswaarde toegekend.

Bezettingsgraad:
Met de gegevens betreffende het aantal overnachtingen en de capaciteit in bedden kan de bruto beddenbezettingsgraad berekend worden. Deze houdt geen rekening met de openingsperiode, maar veronderstelt dat het verblijfscentrum gedurende het hele jaar geopend is.

Bruto beddenbezettingsgraad (in %) =

$$\frac{\textit{aantal overnachtingen}}{\textit{capaciteit in bedden x 365 d.}} \textit{ x 100}$$

Vervangt men de capaciteit in bedden door de capaciteit gedurende de openingsperiode, dan bekomt men de netto beddenbezettingsgraad.

Netto beddenbezettingsgraad (in %) =

$$\frac{\textit{aantal overnachtingen}}{\textit{capaciteit openingsperiode}} \textit{ x 100}$$

Hotels:
Een hotel is elke vestiging die ten minste 4 kamers of accommodatie voor minstens 10 personen heeft. Er wordt een hotelservice[26] aangeboden en er wordt voor minstens één nacht[27] logies verstrekt. Tot de categorie hotels behoren ook de inrichtingen[28] die de benaming hostellerie, motel, pension, gasthof of auberge dragen. Voor de Vlaamse Gemeenschap moet de vestiging voldoen aan de classificatie H,1 of hoger van de logiesverstrekkende bedrijven[29]. (NIS, 1992)

Kernelementen:
Gebouwen die een toeristische kernactiviteit omvatten en beschouwd worden als de belangrijkste 'bezoekersmagneten' in een stad. De kern van de formele stedelijke recreatie omvat culturele voorzieningen zoals musea, theaters, concertzalen, kunstgalerijen en bioscopen, maar ook de omgevingskenmerken kunnen een doel op zich vormen voor stadstoerisme.

Logiesvormen voor specifieke doelgroepen:
Bij de logiesvormen voor specifieke doelgroepen kunnen we drie soorten logies onderscheiden:

1. Jeugdlogies

Jeugdlogies wordt omschreven als verblijfstoeristische accommodatie vooral bedoeld voor de jeugd (jeugdvakantiehuizen, jeugdkampen en jeugdherbergen).

2. Collectieve logiesvormen

Deze logiesvorm biedt verblijfsaccommodatie aan toeristen, al of niet in groepsverband. Ofwel heeft het verblijven een doelgerichtheid zoals bv. taal- en computerstages, sportkampen, bezinningen, ... ofwel is het verhuren van de accommodatie aan toeristen een nevenactiviteit zoals bv. onderwijsinstellingen.

3. Kuur- en hersteloorden

Een kuuroord of een hersteloord is een als dusdanig door de bevoegde overheid erkend logiesverstrekkend bedrijf waar kuurgasten verblijven gedurende een korte periode, onder medisch toezicht en met de nodige verpleegkundige hulp.(NIS, 1992)

Niet-toeristische functie:
Historische gebouwen die naar bestemming niet toeristisch ontsloten zijn, maar door de architecturale kwaliteiten wel bijdragen aan de fysieke en morfologische aantrekking van het omgevingskader, bv. woonhuizen, dokterspraktijken, advocatenkantoren en leegstaande gebouwen.

Ondersteunende elementen:
Gebouwen die een activiteit omvatten ter ondersteuning van de toeristische activiteiten; ze zijn over het algemeen niet ontstaan in functie van het toerisme, maar hebben een belangrijke meerwaarde voor de

beleving en de verblijfsduur. Tot deze categorie behoren horeca en winkels.

Ontsluitingselementen:
Voorzieningen die als functie hebben de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de toeristische bezienswaardigheden te bevorderen. Dit kan zowel fysieke (stationsgebouw, bus- en tramhaltes) als informatieve ontsluiting (toeristische informatiedienst) betekenen.

Toegankelijkheid:
Wordt bepaald door:
1 fysiek-ruimtelijke factoren: afstand, barrières;
2 juridisch-bestuurlijke factoren: het recht op toegang, al of niet mits betaling, al of niet mits speciale toestemming;
3 sociaal-psychologische factoren: de drempelwaarde om te participeren aan en/of gebruik te maken van voorzieningen hangt af van en kan verschillen naargelang van de sociale kenmerken van de gebruikers en de mate van bekendheid;
4 voorlichting/informatie: de diverse communicatievormen vóór en tijdens het bezoek zijn bepalend voor de beeldvorming, de mate van bekendheid en uiteindelijk dus ook voor het bezoekersgedrag.

Toeristische intensiteitsindexen:
De toeristische intensiteitsindex 1 geeft de relatie tussen logiescapaciteit en bevolkingsaantal. Het is een indicator van het relatieve belang van de toeristische functie in een stad.

Toeristische intensiteitsindex 1 (in %) =

$$\frac{\textit{logiescapaciteit (in bedden)}}{\textit{bevolkingscijfer}} \textit{ x 100}$$

De toeristische intensiteitsindex 2 geeft de relatie tussen aantal overnachtingen en bevolkingsaantal. Het is een indicator van de 'toeristische druk' in een stad. Het gaat hier om feitelijke overnachtingen, terwijl de capaciteit alleen naar een potentieel verwijst.

Toeristische intensiteitsindex 2 =

$$\frac{\textit{aantal overnachtingen}}{\textit{bevolkingscijfer}}$$

Vakantiecentra:
Een vakantiecentrum is een groepering van vaste verblijven in de vorm van kamers, studio's, appartementen en/of bungalows welke als geheel beheerd wordt. De verblijven zijn of kwalitatief minder hoogwaardig of ingeplant zonder architecturale eenheid.
Stacaravans en chalets kunnen van het vakantiecentrum deel uitmaken voor zover ze minder dan de helft van het totale aantal vaste verblijven innemen.
De verblijven worden tijdens het jaar voor korte periodes verhuurd aan toeristen en er wordt hierbij geen hotelservice verleend. (NIS, 1992)

Vakantiedorpen:
Een vakantiedorp is een architecturaal geheel van kwalitatief homogene en hoogwaardige vaste verblijven in de vorm van studio's, appartementen en/of bungalows. Het wordt beheerd als een integraal geheel met de bedoeling deze verblijven tijdens het jaar voor korte periodes te verhuren aan toeristen. Er wordt geen hotelservice verschaft. (NIS, 1992)

1 *Gravari-Barbas, M., Violier, Ph. (eds.) (2003), Lieux de culture, culture des lieux. Presses Universitaires de Rennes.*

2 *Gasnier, A. (2003), Multiplexes et parcs de loisirs périurbains: de nouvelles centralités?, in: Gravari-Barbas, M., Violier, Ph. (eds.), Lieux de culture, culture des lieux. Presses Universitaires de Rennes, p.135-149.*

3 *Steunpunt Toerisme en Recreatie. K.U.Leuven. (2003), Studie van de Gentse feesten, effectenmeting als beleidsinstrument. Toerisme Research Papers nr. 4.*

4 *ROS= Recreation Opportunity Spectrum. Verwijst naar een coherent aanbod van recreatiebeleving en -activiteiten dat inspeelt op de diversiteit in de vraagkant. Complementariteit en proximiteit zijn de basisprincipes.*

5 *Constructen zijn mentale vormen van synthese, nl. de betekenisgeving aan fysieke omgeving en objecten. Het begrip 'mentale kaart' kan eveneens als aanduiding gebruikt worden.*

6 *Mommaas, H. (2001), De Vrijetijdsindustrie in Stad en Land: een studie naar de markt van belevenissen, WRR, Sdu Den Haag.*

7 *Structuurplan Gent, deelstudie recreatie (2000), ISEG i.s.m. Mens en Ruimte.*

8 *Jansen-Verbeke, M. (1988), Leisure, Recreation and Tourism in Inner Cities. NGS, Nr. 68, Nijmegen/Amsterdam.*

9 *Dietvorst, A., Jansen-Verbeke, M. (1988), De binnenstad: kader van een sociaal perpetuum mobile. Nederlands Geografische Studies, 61, Utrecht/Nijmegen, 233 p.*

10 *Jansen-Verbeke, M., et al. (2000), Cultuurtoerisme in Vlaamse steden. LGP nr. 11, K.U.Leuven.*

11 *Eenmalig onderzoek naar vrijetijdsgedrag laat niet toe de veranderingen in de tijd te identificeren.*

12 *Cf. Structuurplan Gent / Deelstudie Recreatie (2000). ISEG i.s.m. Mens en Ruimte*

13 *Watch out for the Millenniumtourist, 2000, ANV, Den Haag.*

14 *Allaert, G. (2001), Denkmodel voor een geïntegreerd stedelijk beleid. Workshop Brugge 15-11-2001.*

15 *Jansen-Verbeke, M., van Rekom, J. (1996), Scanning Museum Visitors. Urban tourism marketing. In: Annals of Tourism Research, vol. 23, nr. 2, p. 364-375.*

16 *Jansen, G. (1976), De eeuwige kroeg. Boom, Meppel.*

17 *Jansen-Verbeke, M. (1990), Leisure+Shopping=Tourism Product Mix, Chapter II, 7, in: Ashworth, G. & Goodall, B. (eds.), Marketing Tourism Places. Routledge, London & New York.*

18 *Jansen-Verbeke, M. (1994), Synergy between Shopping and Tourism; the Japanese Experience, Chapter 23, in: Theobald, W. (ed.), Global Tourism; the next decade. Butterworth Heinemann.*

19 *Hannigan, J. (1998), Fantasy City. Pleasure and profit in the modern metropolis. Routledge, London & New York*

20 *Tourism Studies in Bruges (2002), Wes, Brugge.*

21 *VUB/K.U.Leuven (1999), Toerisme, Recreatie en Vrije tijd in Vlaanderen anno 2000.*

22 *Jansen-Verbeke, M. et al. (2000), Cultuurtoerisme in Vlaamse steden. LGP, nr. 11, K.U.Leuven.*

23 *De categorie 'overige' maakt het verschil uit. Overzichtstabel, definities en indelingscategorieën: zie bijlagen.*

24 *Op basis van het voorzieningenniveau in alle Vlaamse steden.*

25 *In diverse reacties tijdens de workshop werd gewezen op deze gemiste kansen (Brugge 15-11-2001).*

26 *Aan volgende voorwaarden moet gelijktijdig voldaan worden:*
- *het logies wordt regelmatig voor 1 nacht gehuurd*
- *mogelijkheid tot ontbijt*
- *aanwezigheid van kamerlinnen (op aanvraag)*
- *de kamers worden schoongemaakt en de bedden worden opgemaakt (op aanvraag)*

27 *Bedoeling is de etablissementen van lichte zeden uit te schakelen.*

28 *Ook apartotels behoren tot deze categorie. Deze beantwoorden aan de definitie van hotel, maar de helft of meer van de kamers zijn ingericht met selfcatering accommodatie of de kamers worden aangeboden als appartement met hotelservice.*

29 *Tot deze categorie behoren ook de met hotels gelijkgestelde inrichtingen, nl. logiesverstrekkende bedrijven die voldoen aan dezelfde normen, maar die slechts beschikken over classificatie 0.*

HET STEDELIJKE ECONOMISCHE DRAAGVLAK

Guido De Brabander
Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen
Universiteit Antwerpen

Inleiding

In deze bijdrage wordt onder het stedelijke economische draagvlak het geheel van de economische agenten en hun activiteiten verstaan. Het gaat dus niet alleen om de ondernemingen, hoe belangrijk hun rol ook is, maar ook om non-profitorganisaties en zelfs overheden. Wat die laatste groep betreft, gaat het dan uitsluitend om de economische rol en niet om de financiering of de kwaliteit van het management. Dat zijn trouwens thema's die in andere bijdragen worden behandeld. Ten slotte mag ook niet worden vergeten dat de vrager, d.w.z. de consument, een belangrijke economische agent is.

Omdat ook aan de stedelijke arbeidsmarkt en aan recreatie en toerisme afzonderlijk aandacht wordt besteed, worden deze thema's alleen aangeraakt en niet uitgewerkt. Het is echter niet mogelijk het economische draagvlak helemaal los te koppelen van de werkgelegenheid of van sommige van de meest stuwende activiteiten.

In deze tekst gaan we in de eerste plaats uit van de bestuurlijke indeling van de gemeenten, aangezien het de bedoeling is te komen tot suggesties voor het beleid en het beleid nu eenmaal uitgaat van de administratieve grenzen. Dat belet echter niet dat we regelmatig op een ruimere schaal moeten kijken. De functionele stedelijke regio, d.w.z. het stadsgewest of de pendelregio, is vanuit een economische optiek veelal relevanter (vgl. de bijdragen van C. Kesteloot en van L. Struyven en T. Vandenbrande). De economische realiteit trekt zich nu eenmaal zelden veel aan van administratieve grenzen. Tegelijk is het nodig ook op de kleinere schaal van de buurt te kijken. Daar spelen zich immers processen af die belangrijk zijn voor het stedelijke economische weefsel en dus relevant voor het beleid.

Dit rapport is opgebouwd volgens een eenvoudig schema. Eerst wordt de huidige situatie behandeld. In een tweede punt gaan we in op de ontwikkelingsprocessen en hun wenselijkheid. Het laatste punt betreft de beleidsaanbevelingen.

1. De huidige situatie

Een verkenning

Als verkenning van de huidige situatie hanteren we tabel 1. Deze is een synthese van de statistische profielen opgebouwd in de stativaria van de Vlaamse Gemeenschap. Aan de orde komen de werkloosheid en de werkgelegenheid, de toegevoegde waarde, investeringen en omzet, en het belastbaar inkomen van de bevolking.

Een blik op de tabel volstaat om de heterogeniteit van de situatie te onderkennen. Een hoge werkgelegenheidsgraad, typisch voor een ruimtelijke concentratie van economische activiteit die de bevolkingsconcentratie overtreft, en dus typisch stedelijk, komt niet overal voor (cf. Oostende). De werkloosheid scoort soms hoog (bv. in Antwerpen en Genk) en soms laag (bv. in Leuven). De evolutie verloopt lang niet altijd parallel (bv. Brugge). Ook de investeringsneiging en de welvaartscreatie zijn heterogeen. Ten slotte vertonen ook de inkomensniveaus en –evoluties grote ongelijkheid.

Tabel 1 **Economisch profiel van de dertien steden**

Stad	Werkgelegenheid	Economie	Inkomen
Antwerpen	hoge werkgelegenheidsgraad hoge werkloosheid lage activiteitsgraad dalende beroepsbevolking	grote investeringsneiging lage netto-welvaartscreatie	laag inkomen per inwoner
Gent	hoge werkgelegenheid hoge activiteitsgraad hoge werkloosheid	verlies economische slagkracht	stijgend inkomen
Brugge	hoge activiteitsgraad matige daling werkloosheid	grote investeringsneiging hoge netto-welvaartscreatie	hoog gemiddeld inkomen
Leuven	hoge werkgelegenheidsgraad lage werkloosheid hoge activiteitsgraad	grote TW/omzet goede investerings- bereidheid	hoog gemiddeld inkomen
Hasselt	hoge werkgelegenheidsgraad dalende werkloosheid behoorlijke activiteitsgraad	I/TW OK TW/omzet OK	hoog gemiddeld inkomen
Kortrijk	dalende werkloosheidsgraad hoge activiteitsgraad	hoge netto-welvaartscreatie niet zo investeringsbereid	middelhoog inkomen
Genk	hoge werkgelegenheidsgraad hoogste werkloosheidsgraad laagste activiteitsgraad	sterkste toename I/TW	afname TW/omzet laagste gemiddeld inkomen
Mechelen	hoge activiteitsgraad dalende werkgelegenheid	zeer hoge TW/omzet relatieve economische achteruitgang	goed gemiddeld inkomen
Aalst	dalende werkloosheidsgraad hoge activiteitsgraad dalende werkgelegenheidsgraad	hoge TW/omzet	hoog gemiddeld inkomen
Sint-Niklaas	daling werkloosheidsgraad lagere werkgelegenheidsgraad	dalende economische slagkracht	matige inkomensstijging
Roeselare	gestegen werkgelegenheidsgraad minder werkloosheid hoge activiteitsgraad	hoge investeringsneiging	laag gemiddeld inkomen
Oostende	lage werkgelegenheidsgraad hoge werkloosheidsgraad lage activiteitsgraad	hoge investeringsneiging	laag gemiddeld inkomen
Turnhout	hoge werkgelegenheidsgraad hoge activiteitsgraad hoge werkloosheidsgraad	hoge TW/omzet lage I/TW	hoog gemiddeld inkomen

Bron: Vlaamse Gemeenschap, Stativaria (2000)

Tabel 2 **Gemiddeld belastbaar inkomen in de dertien steden (in 1000 BEF)**

Stad	p. pers. 1992	p. pers 1998	verschil (%)	per aangifte 1998
Antwerpen	360,9	417,1	+15,6	873,1
Gent	357,3	450,8	+26,2	863,4
Brugge	364,1	447,8	+23,0	917,1
Leuven	410,0	502,3	+22,5	1.031,4
Hasselt	372,0	461,8	+24,1	974,8
Kortrijk	357,2	437,3	+22,4	944,1
Genk	305,4	387,2	+26,8	806,0
Mechelen	375,7	468,7	+24,8	865,1
Aalst	373,6	457,5	+22,5	974,4
Sint-Niklaas	350,2	422,8	+20,7	914,4
Roeselare	342,2	421,2	+23,1	950,4
Oostende	341,2	401,6	+17,7	842,4
Turnhout	363,4	439,0	+20,8	879,7

Op dit laatste aspect willen we even nader ingaan op basis van tabel 2.

Hieruit blijkt dat het belastbaar inkomen per persoon in 1998 varieerde van 387.200 BEF in Genk tot 502.300 BEF in Leuven, wat bijna 30% meer is. Wanneer het belastbaar inkomen per aangifte wordt bekeken, en de invloed van de samenstelling van het huishouden dus beperkter wordt, bekleden dezelfde steden de kop- en de staartpositie. Het onderlinge verschil is dan echter kleiner. Overigens kan men erop wijzen dat deze inkomens niet uitsluitend uit arbeid ontstaan en dat ze ook niet noodzakelijk ter plaatse verdiend worden. Dat is met name van belang voor steden die sterk op de Brusselse arbeidsmarkt zijn georiënteerd (Aalst, Mechelen en zelfs Leuven).

De nominale groei van het belastbaar inkomen vertoont ook nogal wat verschillen. Het sterkst scoren Genk en Gent, met beide een groei van meer dan 26%. Oostende en Antwerpen scoren met resp. 17,7 en 15,6% veel lager. Hieruit blijkt meteen dat op het vlak van de inkomensontwikkeling de 'twee grote steden' sterk verschillen, en dat terwijl er toch al relatief belangrijke inkomensverschillen per persoon bestonden.

Tabel 3 **Werkgelegenheid in de Vlaamse centrumsteden en hun stadsgewesten (1999)**

Stad	Stedelijke werkgelegenheid	Stadsgewest
Antwerpen	262.265	496.223
Gent	144.068	246.070
Brugge	63.487	107.560
Leuven	61.808	80.790
Hasselt	49.705	165.545*
Kortrijk	44.157	99.114
Genk	38.078	---
Mechelen	36.933	50.799
Aalst	32.932	---
Sint-Niklaas	31.919	41.227
Roeselare	31.006	---
Oostende	29.598	44.267
Turnhout	27.307	---

** stadsgewest Hasselt – Genk*
bron: L. Struyven en T. Vandenbrande (2001)

Die verschillen in economische prestaties komen net zo sterk aan het licht bij het vergelijken van de economische gewichten van de centrumsteden. In tabel 3 is daarvoor gebruik gemaakt van de werkgelegenheidsgegevens (RSZ, RSVZ, RSZPPO, e.d.).

Het blijkt dat Antwerpen als grootste bijna tien keer zo hoog scoort als Turnhout, de kleinste. Als we uitgaan van de stadsgewesten, blijven de verschillen tussen groot en klein minstens even sterk. Bij Turnhout is omwille van het dimensieprobleem zelfs geen sprake van een stadsgewest. Aalst zit zodanig binnen de invloedssfeer van Brussel dat evenmin van een stadsgewest sprake kan zijn. Hasselt en Genk worden traditioneel als één geheel bekeken op stadsgewestelijk vlak. En hoewel er redenen zijn om hetzelfde te doen met Roeselare en Kortrijk, doet men dat traditioneel niet. Uiteraard zou zo'n samenvoeging voor die regio wel een sterker beeld geven.

De concentratie

De essentiële conclusie is dat de centrumsteden en

hun stadsgewesten concentratiegebieden zijn van werkgelegenheid en economische activiteit, maar dat er tegelijk erg belangrijke verschillen bestaan tussen die steden. De dominantie van de twee grootste, Antwerpen en Gent, is zeer uitgesproken, maar het is duidelijk dat ze desondanks nog sterk verschillen.

Op zich vormt die concentratie geen verbazingwekkende vaststelling. Steden zijn altijd al concentratiegebieden geweest. Bij het onderzoek naar de ruimtelijke economische structuur van Vlaanderen is dat recentelijk nog beklemtoond door P. Cabus. Uit zijn analyse kwam de concentratie van economische activiteit en werkgelegenheid langs een beperkt aantal geografische assen sterk naar voren. De gegevens over de centrumsteden en hun stadsgewesten bevestigen dat beeld alleen maar. Tegelijkertijd wijzen ze erop dat die assen niet als gelijkmatige zones mogen worden beschouwd, maar dat ze in feite een beperkt aantal uitwaaierende zwaartepunten met elkaar verbinden.

Het feit dat die economische assen tegelijk ook transportassen zijn, beklemtoont de sterke relaties tussen die zwaartepunten. Dit gegeven resulteert echter ook uit de werkgelegenheidsconcentratie die ertoe leidt dat er voor de rekrutering een beroep moet gedaan worden op een ruimere arbeidsmarkt.

Sectoriële structuur

Dat de sectoriële structuur van de centrumsteden en hun stadsgewesten relatief grote verschillen vertoont, is algemeen bekend. Sommige worden gedomineerd door enkele grootschalige ondernemingen en organisaties, andere zijn clusters van een relatief groot aantal KMO's. Opvallend is echter wel dat de drie grootste werkgelegenheidsconcentraties te lokaliseren zijn bij een zeehaven met uiteraard de daarbij horende logistieke functies. In een periode die sinds geruime tijd door desindustrialisatie wordt gekenmerkt, althans in termen van werkgelegenheid, mag er ook nog wel op worden gewezen dat de twee grootste toch een belangrijke industriële concentratie behouden hebben.

Globaal gezien zijn de sectoriële mutaties natuurlijk wel bewegingen weg van de productie van materiële goederen. Handel, logistiek en dienstverlening in allerlei vormen zijn dominant. Daarbij spelen sommige deelbranches, zoals de zakelijke dienstverlening, een nog veel sterkere rol dan andere. Ook opleiding en vorming is zo'n speciaal geval.

Sommige van die bedrijvigheden zijn uitgesproken stadsgebonden. Animatie, cultuur, creativiteit en informatie hebben een duidelijk stedelijke inkleuring. Dit heeft een aantal gevolgen. Zo is de broedplaatsfunctie van de stad voor nieuwe, creatieve bedrijfjes een duidelijke opportuniteit. Die functie impliceert echter niet alleen snelgroeiende starters, maar ook heel wat mislukkingen ...

Ook betekent de combinatie van erfgoed en cultuur een (potentiële) aantrekking voor internationaal toerisme en dus een opportuniteit voor het inspelen op een vrij sterke groeimarkt, maar tegelijk een potentieel risico voor toeristische overdruk.

Ruimtegebrek en leegstand

De stadsbinding, of althans de binding met de meest centrale delen van de stad, lijkt voor vele bedrijvigheden echter te verzwakken. Reeds lang is vastgesteld dat bij gebrek aan expansiemogelijkheden ter plaatse of in de directe omgeving de meest dynamische bedrijven migreren naar de stadsrand of zelfs verder (cf. De Brabander et al., 1992). Geen wonder dat de sterkste economische groei vooral in de suburbane zone van de grote steden voorkomt (cf. A. Verhetsel et al., 1995).

Het aspect 'ruimtegebrek' heeft echter verschillende dimensies. Naast de problemen van bedrijven die vastzitten tussen andere gebouwen en daarom niet ter plaatse kunnen groeien, bestaan immers nog heel wat andere problemen. Natuurlijk is er het langdurige lakse beleid op het vlak van de ruimtelijke ordening en de toenemende spreiding die daarmee (o.m. op basis van te lage grondprijzen) kon gepaard gaan. Daarnaast is er de verstrengde milieuwetgeving, die het

voor heel wat types van bedrijven bijna onmogelijk maakt een binnenstedelijke locatie aan te houden. Garages, benzinestations en entrepots zijn slechts enkele voorbeelden van activiteiten die het met de Vlarem- en andere bepalingen erg moeilijk gekregen hebben. In dit verband is weleens sprake van een 'vermolming' van de (binnen)stedelijke economie. In elk geval is op die manier een verschraling bezig die in het bijzonder het KMO-weefsel treft. De milieureglementering brengt ons bij de nog veel ruimere problematiek van de bodemvervuiling. Die heeft ervoor gezorgd dat in een aantal steden vrij omvangrijke terreinen er ongebruikt bij liggen. De sanering ervan is lastig en duur. Bijgevolg is er (voorlopig?) van hergebruik nog veel te weinig sprake. Een concentratie van middelen om deze plekken in de steden aan te pakken en te valoriseren is dan ook gewenst.

Maar er is niet alleen het probleem van het hergebruik van thans nog vervuilde gronden. In bepaalde steden zijn de problemen met leegstaande kantoren en bedrijfsgebouwen minstens even groot. Tal van factoren spelen daarbij een rol. Een gebrekkig beantwoorden aan de hedendaagse eisen ligt voor de hand. Maar ook de prijzen- en kostenniveaus zijn van belang. Zolang nieuwbouw goedkoper blijft dan renovatie en aanpassing werken de marktmechanismen ten nadele van hergebruik. De al bij al vrij matige belastingen op de leegstand van bedrijfsruimten blijken niet in staat om daar wijzigingen in aan te brengen. Volgens sommigen zijn te veel achterpoortjes open gebleven. Bovendien heeft de ondoorzichtigheid van de vastgoedmarkt en de speculatie een negatieve invloed.

Natuurlijk is ook bij de lokale en de Vlaamse overheden een bewustzijn gegroeid in verband met deze problematiek. Er zijn indicaties dat de wil om er iets aan te doen toeneemt. In de praktijk komt men nog niet veel verder dan proefprojecten.

Leegstand heeft natuurlijk ook nog met andere factoren te maken. Zo heeft de ruimtelijke verschuiving van de bevolking en de koopkracht naar de suburbane zone van het stadsgewest een belangrijke invloed gehad op de ruimtelijke mutaties in het winkelapparaat en een deel van de dienstverlening.

Deze invloed ligt het meest voor de hand voor de goederen en diensten van dagelijks gebruik. Daarvoor wordt immers slechts een beperkte afstand afgelegd en is de nabijheid van klanten en aanbieders dus erg belangrijk. In die zin is het volgen van de suburbanisatie door het laaghiërarchische aanbod perfect logisch. De suburbanisatie van handel (en soms ook diensten) heeft echter met nog andere aspecten te maken. De wijzigingen in de distributiesector, met zijn vele varianten op het grootwinkelbedrijf, hebben de behoefte aan grote terreinoppervlakten verscherpt. De combinatie hiervan met de (veel) lagere grondprijzen aan de stadsrand of nog iets verder, en met een tolerante ruimtelijke ordening maakte de ruimtelijke spreiding alles bij elkaar vrij gemakkelijk. Het inspelen op het alsmaar groeiende autobezit maakte invalswegen tot bijzonder aantrekkelijke locaties. En hoewel er uiteindelijk wel een remmende regelgeving voor de verdere aangroei van het grootwinkelbedrijf tot stand kwam, is het resultaat vandaag toch een vrij belangrijke uitdeining van het commerciële apparaat rond de steden.

In een aantal steden is het commerciële centrum toch succesvol gebleven. Wel waren dikwijls belangrijke ingrepen nodig om de aantrekkingskracht ervan op peil te houden. Tegelijk veranderde het uitzicht van het commerciële aanbod, vooral door de blijkbaar niet te stuiten opmars van allerlei types van keten- en franchisebedrijven. In andere steden verliep de ontwikkeling minder gunstig en viel zelfs het commerciële hart ten prooi aan verval en leegstand. Sommigen verklaren dit door te wijzen op de impact van de mobiliteit die het de klanten mogelijk maakt zich op de grotere steden te richten voor het geheel van de minder frequente aankopen. Dat maakt het rekruteringsgebied van de hooghiërarchische winkelgebieden groter en verzwakt dat van steden met een wat lagere positie.

Nog manifester en vooral algemener was de teruggang van het wijk- en buurtgeoriënteerde winkelapparaat. Dit had in de eerste plaats te maken met de suburbanisatie van de bevolking en met de wijzigingen in de organisatie van de distributie, die we in de voorgaande alinea's beschreven hebben. Maar er was nog meer aan de hand. De structuur van de achtergebleven bevolking (of in enkele gevallen: de ingeweken bevolking) is vrij specifiek. In de meeste gevallen gaat het om een duidelijk andere bevolking, dikwijls met een laag inkomen en dus met een gering bestedingsvolume. In enkele gevallen wordt die groep aangevuld met jongeren die voor het eerst zelfstandig wonen en aan het begin van een beroepsloopbaan staan (of nog werkloos zijn), of ook met migranten, zij het van de tweede of derde generatie. Ook hier betreft het dus groepen met een bescheiden koopkracht. Op zicht betekent dit een versmalling van de commerciële basis van de betrokken buurten.

Wel kan men het ontstaan van een 'etnisch' of 'allochtoon ondernemerschap' als een positief signaal verwelkomen. Deze relatief recente types van bedrijfjes betekenen immers een versterking van het lokale economische weefsel. Ze remmen de leegstand af en kunnen zelfs voor een nieuwe dynamiek zorgen. Dat er meteen nieuwe uitdagingen ontstaan voor opleiding en vorming tot correct ondernemerschap is echter wel duidelijk. Concurrentievervalsing is uit den boze. Dat zou o.m. leiden tot een (nog sneller?) terugwijken van het bestaande kleinhandelsapparaat. Ondertussen worden echter wel een aantal impulsen gegeven die in elk geval aantonen dat een stuk vernieuwing mogelijk is. De voorbeelden in o.m. het Gentse en het Antwerpse geven in die zin positieve signalen. En omdat deze beweging zich stilaan niet meer beperkt tot de kleinhandel, maar ook diensten (bv. persoonsverzorging) en ambachten omvat, bestaan er voldoende redenen om te verwachten dat het om een bredere beweging gaat die alleszins op het niveau van de KMO's een reële en groeiende betekenis heeft. Dat hiermee overigens een nieuwe dimensie in het integratiedebat ontstaat, is wel duidelijk. De vorming van een overlegforum geeft reeds aan dat een aantal betrokken steden samen met andere organisaties de mogelijkheden volop willen benutten.

2. Gewenste ontwikkeling

Uit het voorgaande punt bleek dat de dertien steden vanuit een economisch perspectief zeker niet over één kam mogen worden geschoren. Daarvoor zijn de prestaties te heterogeen, de troeven te ongelijk verdeeld, en de handicaps en problemen te verschillend gespreid.

Tegelijk komt naar voren dat de steden, of juister de stadsgewesten, de zwaartepunten in de economische activiteit, en dus in het genereren van werkgelegenheid en inkomen vormen. De relatieve ruimtelijke concentratie is wat verminderd door de suburbanisatie van de bedrijven. Toch blijkt dat het spreidingstempo bij de werkgelegenheid lager ligt dan bij het wonen.

De vraag is echter of dit spreidingstempo ook voor de toekomst gewenst is. Het lijkt nogal voor de hand te liggen deze vraag negatief te beantwoorden. Vanuit een macro-optiek betekent deze spreiding immers het toelaten van verder stedelijk-economisch verval en het ongebruikt laten en dus laten teloorgaan van een gebouwenpatrimonium en een stuk infrastructuur; met andere woorden: een stuk kapitaalvernietiging. Op die manier kan natuurlijk ook geen sprake zijn van een verbeterde werkgelegenheidssituatie voor de stadsbewoner, iets wat in vele gevallen wenselijk, of zelfs noodzakelijk is (zie tabel 1). Bovendien werkt een dergelijke ongunstige context, waarbij toenemende delen van het stedelijk-economische weefsel verkankeren, uiteraard ook nadelig op de omliggende buurten die het nog wel relatief goed doen.

Vanuit een sociaal-economisch perspectief kan dus worden gesteld dat een verdere spreiding ongewenst is en dat bijgevolg de economische kracht van de steden moet worden versterkt. Positiever geformuleerd:

de troeven van de stedelijke economie moeten kunnen worden uitgespeeld.

Natuurlijk zijn er nog andere argumenten te noemen. De bescherming van de open ruimte, van de natuur en van de agrarische activiteiten zijn maar enkele (veel gehoorde) voorbeelden. Dat de spreiding ook een enorme economische kost heeft, wordt minder dikwijls gehoord. Toch is dit nadeel niet minder reëel. De aanleg van wegen en nutsvoorzieningen (hoe zit het met de rioleringen en de waterzuivering bv.?) is slechts één van de elementen die in zo'n kostenplaatje een behoorlijk ruime plaats innemen. Overigens leidt een verdere spreiding tot een onmogelijke situatie voor het openbaar vervoer, aangezien een geringe concentratie ook een tekort aan vraag meebrengt en er dus geen efficiënte organisatie mogelijk is. De zo gewenste overstap van de privé-auto naar het openbare personenvervoer wordt dan zo goed als onmogelijk ...

Als een halt toeroepen aan het spreidingsproces vanuit zovele invalshoeken wenselijk is, hoe kan dit proces dan afgeremd, gestopt of zelfs omgebogen worden?

Het is zonder meer duidelijk dat dit allesbehalve eenvoudig is. Een dergelijk proces heeft nu eenmaal de neiging om zich verder te zetten, al was het maar omdat velen anticipeerden op die continuïteit. De aankopen van gronden om er in de toekomst een andere bestemming aan te geven (bv. in woonuitbreidingsgebieden) zijn er voorbeelden van. Zij die hun kapitalen investeerden in het perspectief van een spreiding, zullen ongetwijfeld pogen daar een rendement uit te krijgen. Dat geldt ook voor het bedrijfsleven. De uiterst moeizame overstap van het aannemersbedrijf van nieuwbouw naar vernieuwbouw en restauratie is daar een voorbeeld van.

Er is natuurlijk ook de problematische aansluiting van het stedelijke woonpatrimonium bij de woonwensen en de budgettaire beperkingen van een belangrijk deel van de bevolking. Ook al kregen bepaalde stedelijke woonbuurten een facelift en een aantrekkelijk imago en werden in enkele andere gevallen leegstaande bedrijfsgebouwen benut om de woonfunctie te verstrekken, dit verbeteringsproces is nog onvoldoende sterk om de suburbanisatie van de bevolking om te buigen. Voor laaghiërarchische handel en diensten blijft dit de fundamentele oorzaak van het spreidingsproces. De binding met de (frequente) klant is immers essentieel. Voeg daar de verdere spreiding van de koopkracht aan toe, en de sterkte van die band wordt nog duidelijker.

Mede door de lage grondprijs werden productiebedrijven al lang niet meer gestimuleerd om hun activiteiten over verschillende niveaus te spreiden. Daardoor ontstond een ruimtelijke schaalvergroting en een groeiende terreinbehoefte. Ook de organisatie van de logistiek, het personeelsvervoer e.d.m. impliceert een ruimtebehoefte die intrastedelijk zelden kan worden verwezenlijkt.

Daar komt nog bij dat in een relatief dicht bebouwd gebied niet gemakkelijk kan worden beantwoord aan de milieuvoorschriften. De bepalingen i.v.m. afvalwater of allerlei vormen van mogelijke hinder voor de omgeving maken een integratie in de stad immers niet eenvoudig. Het not-in-my-backyardsyndroom minimaliseert trouwens de verdere kansen op bedrijfseconomische ontwikkeling. Zelfs voor op zich milieuvriendelijke KMO's wordt het steeds moeilijker om zich in een stedelijke omgeving te handhaven.

Wat de kleinhandel betreft, spelen de schaalvoordelen een belangrijke rol. Voor de aanbieders zijn die zeer duidelijk. Lagere inkoopprijzen, duidelijke promotie, efficiënt stockbeheer enz. pleiten alle voor een zekere grootschaligheid. Maar ook voor de consument spelen zo'n schaalvoordelen. De gewenning aan een breed en diep assortiment, de eventuele prijsvoordelen en de beperking van het aantal verplaatsingen spreken voor de grootschaligheid. Stedelijke commerciële centra kunnen slechts succesrijk zijn in de mate dat zij dezelfde voordelen bieden, bij voorkeur gecombineerd met andere troeven (gezelligheid, kader, animatie) en zonder te grote nadelen (parkeergelegenheid).

Uit deze korte verkenning kan afgeleid worden dat om sociale, economische en milieuredenen een voortzetting van de ruimtelijke spreiding ongewenst is. Tegelijk is duidelijk dat de ombuiging van dit proces moet afrekenen met heel wat krachten die deze ombuiging zeker niet gunstig gezind zijn.

Het afremmen van de spreidingsbeweging en een duidelijke optie voor een versterking van de stedelijke concentratie zijn echter niet voldoende. Het stedelijke economische weefsel dient de kans te krijgen om zijn specifieke troeven op het vlak van handel, diensten, logistiek en (zelfs?) havens uit te spelen. Bovendien is het absoluut nodig om de KMO's in de stad te integreren. Met name voor de weinig milieubelastende ondernemingen is dit van vitaal belang. Natuurlijk moet ook de endogene ontwikkeling van het stedelijke economische weefsel de nodige kansen krijgen. Daarbij gaat het zowel om de starters als om de groeiers. In het algemeen kan en moet trouwens worden gepleit voor een versterking van het ondernemerschap. Dat de betrokkenheid van de onderneming op de lokale omgeving (stadsgewest, stad, buurt, wijk) eveneens de nodige positieve impulsen verdient, lijkt ons voor de hand te liggen.

3. Bouwstenen voor een stedelijk economisch beleid

Het vorige punt eindigde met enkele beschouwingen die men reeds als beleidsaanbevelingen kan omschrijven. Het lijkt ons vanuit een economisch, maar ook vanuit een sociaal en ecologisch perspectief inderdaad noodzakelijk om te opteren voor een versterking van de samengebalde stedelijke economie, zodat deze haar rol als motor van het economische systeem (nog) beter kan spelen.

In dit punt gaan we dieper in op de maatregelen die ten gunste van het stedelijke economische weefsel kunnen en moeten worden genomen. Het past hierbij vier voorafgaande opmerkingen te maken:

- Alle maatregelen kunnen worden beschouwd als noodzakelijke, maar niet als voldoende voorwaarden: ze vormen geen garantie voor schitterende economische prestaties op het vlak van toegevoegde waarde, investeringen en werkgelegenheid; daarvoor zijn er te veel variabelen die niet onder controle zijn, zoals de conjectuur, de vervlechting in de Europese en mondiale economie, enz. Zeker is echter wel dat zonder deze maatregelen de prestaties slechter zullen zijn.
- Sommige maatregelen hebben een algemeen karakter, andere zijn specifiek stedelijk. We kunnen er echter van uitgaan dat de steden en hun stadsgewesten ook maximaal baat vinden bij (de meeste van) de algemene maatregelen, door de concentratie van economische activiteiten in die de zones; men vergete echter niet dat in nogal wat gevallen de meest dynamische en expansieve ondernemingen zich aan of buiten de stadsrand bevinden.
- De voorgestelde maatregelen pogen niet uit te blinken in originaliteit: het is niet omdat bepaalde voorstellen reeds enige tijd circuleren dat zij minder noodzakelijk of goed zijn; hooguit betekent dit dat ombuigingen of hervormingen zich (lang) niet altijd gemakkelijk laten implementeren.
- De hier voorgestelde maatregelen pretenderen niet een exhaustieve lijst van alle mogelijke initiatieven te vormen; het was precies de bedoeling om via de workshops te komen tot allerlei aanvullingen, om zo tot een meer volledige set van wenselijke en nodige initiatieven te komen (zie bijlage).

Het voorgaande moet het voor de lezer in elk geval duidelijk maken dat wat volgt een niet-limitatieve lijst is van mogelijke initiatieven waarbij de volgorde geen suggestie over de prioriteiten inhoudt. Wat meer is, men mag ervan uitgaan dat ze alle noodzakelijk zijn, maar ook dat ze qua impact een verschillende sterkte zullen hebben.

Ruimtelijk beleid

Het is in de vorige punten voldoende duidelijk naar voren gekomen dat op het vlak van het ruimtelijk beleid gepleit wordt om de impliciete toelating tot verdere spreiding een halt toe te roepen en radicaal te opteren voor een concentratiebeleid. Een dergelijke

filosofie is natuurlijk al goeddeels vervat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Het is echter nog zeer de vraag in welke mate dit ook het geval zal zijn in de provinciale en de gemeentelijke structuurplannen, en vooral bij de implementatie van deze plannen. Uiteindelijk zijn het de concrete acties die zullen bepalen hoe de ruimte er straks uit zal zien. Precies die actiegerichtheid van de ruimtelijke plannen lijkt al te zwak te worden ingevuld. Het ombuigen van een expansionistische spreidingsmentaliteit in een conserverende en herbestemmende concentratievisie is alleszins een nog onafgewerkt proces. Dat daarbij toch nog ruimte moet worden gelaten voor noodzakelijke complementaire initiatieven (bv. op het vlak van infrastructuur) en een pure zwart-withouding dus onverantwoord is, maakt dit uiteraard niet makkelijker. Zuinigheid met de ruimte speelt ook een belangrijke rol voor de industrie. Een beter management van de beschikbare ruimte voor industrie is bijgevolg noodzakelijk.

Administratieve vereenvoudiging

De noodzaak van administratieve vereenvoudiging wordt stilaan door iedereen ingezien. Het is niet langer slechts een van de elementen in de pleidooien van patronale organisaties, het is ook een van de domeinen waarop zowel door de Vlaamse als de federale overheid initiatieven op de sporen zijn gezet. Tot nu toe zijn er echter nog maar bijzonder weinig resultaten zichtbaar geworden. Het is bijgevolg nodig om hiervoor extra energie vrij te maken, de administratief-organisatorische hinderpalen weg te werken en een aantal verwezenlijkingen te demonstreren.

Het lijkt dat het idee van een noodzakelijke administratieve vereenvoudiging nog niet is doorgedrongen tot in alle stedelijke administraties. Nog zeer dikwijls worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van lokale belastingen en andere vormen van regelgeving, nieuwe of aanvullende administratieve verplichtingen opgelegd. ‘Eenvoud’ betekent daarbij hooguit wat voor de administratie eenvoudig is en niet wat voor de klant-ondernemer het best is ...

De overheden dienen bij een vereenvoudiging te denken aan het eindresultaat voor de klant en moeten het probleem dus meer procesmatig te benaderen. Bovendien blijft de noodzakelijke onderlinge overeenstemming tussen de verschillende overheden veelal een vrome wens ...
De drie-eenheid ‘duidelijkheid, zekerheid en snelheid’ is nog lang niet bereikt.

Ondernemerschap

Ook over de noodzaak om het ondernemerschap te bevorderen, zijn ongeveer alle partijen het eens. De initiatieven op dit vlak blijven echter toch nog vrij beperkt en bescheiden. Niettegenstaande de geleverde inspanningen op het vlak van het risicokapitaal bestaat toch de opvatting dat hiermee niet voldoende wordt voldaan aan de behoeften van KMO’s.

De problematiek is echter veel ruimer. De bestaande psychologische afstand tussen het algemeen vormend secundair onderwijs en het ondernemerschap (of zelfs zuiver het economische) blijft zeer groot. Het lijkt er wel op dat de predestinatie tot werknemer is ingebakken in het bijna integrale onderwijssysteem. De initiatieven om het ondernemerschap te versterken, moeten zelf worden versterkt en verbreed, zodat elke vorm van secundair onderwijs een positieve component over ondernemerschap bevat.

In dit licht is het bijzonder merkwaardig dat de enige opleiding die een behoorlijke doorstroming naar het ondernemerschap vertoont, nl. de leertijd, lijdt onder een structurele onderwaardering. Allicht hangt dit samen met het cascadesysteem in het onderwijs, waarbij de leertijd als onderste trap wordt beschouwd. Op die manier ontstaat uiteraard een weinig flatteus imago. Dat ruim een kwart van de afgestudeerden het tot ondernemer brengt, is allicht te weinig bekend en geapprecieerd. Dat het systeem van de leertijd al te lang over klassieke en deels verouderde wegen heeft gelopen, werkt deze situatie verder in de hand. Daarom is het nodig te komen tot een gemoderniseerd systeem van alternerend leren, gericht op ondernemerschap, waarbij ook een sterke-

re instroom kan worden verwezenlijkt. Equivalentie van diploma's t.a.v. het secundair onderwijs met de daarbij horende mogelijkheden van doorstroming naar het hoger onderwijs (cf. het Duitse model) is daarbij een minimumvoorwaarde. Een gedeeltelijke hertekening van de inhoud en de eindtermen van deze opleidingsvorm is daarbij onvermijdelijk.

Starters en groeiers

Wie start, dient te kunnen rekenen op de nodige begeleiding. In feite geldt dit reeds voor de voorbereiding van de start.

Er zijn op dit vlak natuurlijk al diverse initiatieven genomen. Kamers van Koophandel en interprofessionele organisaties leveren op dit gebied zeer verdienstelijk werk. Toch bestaat de indruk dat het vooral de sterkere KMO's zijn die van deze dienstverlening gebruik maken. Belangrijke lacunes blijven bestaan bij de voorbereiding van de start en bij de minder sterke groeiers, die zich trouwens vooral niet bewust zijn van de bestaande kansen.

Hieruit volgen een aantal mogelijke maatregelen:

- bewustmaken van de starters en prestarters van de mogelijkheden tot begeleiding;
- versterken van de gedecentraliseerde eerstelijnsadviesfuncties van de overheid (de toekomstige huizen van de onderneming bieden daartoe kansen), met uiteraard de nodige doorverwijzing voor verder advies;
- versterken en opentrekken van de begeleidingswerking naar groepen KMO's, in het bijzonder naar de (potentiële) groeiers.

Opleiding en vorming

Dat er bij het bedrijfsleven een grote behoefte aan opleiding en vorming bestaat, is door de aanbieders en door de Vlaamse overheid al een tijd erkend. Het idee 'levenslang leren' is vrij ruim verspreid. Toch bestaan nog heel wat problemen op dit vlak.

Een eerste probleem bestaat erin dat ondernemers en hun medewerkers zich dikwijls wel bewust zijn van de vormingsbehoefte op technisch vlak (informatica, productie- en verkoopstechnieken), maar veel minder op het vlak van management/financieel beleid, marketing of strategie. Het stimuleren van de bewustwording van de behoefte en de vormingsmogelijkheden op deze gebieden is ook een taak van de overheid.

Een tweede probleem heeft betrekking op de vormingscheques. Dit nieuwe initiatief zal ongetwijfeld de marktconforme werking van opleiding en vorming versterken. Het impliceert echter niet alleen een bewustzijn van de reële behoeften bij de vragers, maar ook een kwaliteitsbewaking bij de aanbieders. Daarom dient de basisopleiding aanbodgestuurd te blijven en, zoals gezegd, het bewustwordingsproces gestimuleerd te worden. Bovendien moeten ook personen voor wie de ondernemingen niet met 'patronale cheques' over de brug komen de kans krijgen om tegen een gematigde prijs aan ondernemingsgerichte opleidingen deel te nemen. Alleen op die manier kan het individuele initiatief ook worden bevorderd.

Een derde probleem heeft betrekking op het ter beschikking stellen van voldoende financiële en menselijke middelen. Ongetwijfeld wordt dat tijdens de komende jaren een van de knelpunten.

Fiscale stimuli

Valt er na alle verklaringen en debatten over de verlaging van de fiscale druk ter bevordering van economische activiteit nog iets toe te voegen? Ongetwijfeld is aan de gunstige afgeleide effecten van een belastingverlaging reeds voldoende aandacht besteed, ook al zal de wijzigende economische situatie wel wat aan de randvoorwaarden wijzigen.

Tot nu toe werd echter niet zoveel aandacht besteed aan de lokale fiscaliteit. Hooguit is gewezen op de mogelijke of noodzakelijke compensatie voor de daling van de inkomsten uit opcentiemen en voor de stijging van bepaalde kosten zoals bv. bij de hervorming van het politieapparaat.

Toch menen we dat twee aspecten nog onvoldoende beklemtoond zijn. Dat is in de eerste plaats de wildgroei van allerlei lokale belastingen en retributies. Ook al zijn in een aantal steden inspanningen geleverd om tot een vereenvoudiging en een grotere selectiviteit van de lokale fiscaliteit te komen, dit proces is zeker nog niet tot zijn eindfase gekomen. Integendeel, de verwachte daling van de stedelijke belastinginkomsten lijkt op enkele plaatsen de creativiteit al weer te hebben gestimuleerd.

Een tweede aspect betreft het uitblijven van een reële en globale herziening van het kadastraal inkomen. De overtuiging bestaat dat de huidige cijfers al lang het contact met de reële verkoop- en huurprijzen verloren hebben, en dat dit in het nadeel van de steden werkt. Aangezien dit inkomen zowel bij de verkoopstaxatie als bij de jaarlijkse belastingen een belangrijke rol speelt, is een fundamentele herziening dringend nodig. Voor een verdere bespreking van dit aspect verwijzen we naar de bijdrage van W. Moesen.

De bouwsector

In de voorgaande pagina's werd reeds even stilgestaan bij de dominerende fascinatie voor nieuwbouw en de moeizame verwerving van de noodzakelijke plaats van renovatie binnen het aannemersbedrijf. Een (nog) meer stimulerende aanpak op dit vlak is dus noodzakelijk.

Traditioneel is die aanpak gebaseerd op een verschil van het btw-tarief bij nieuwbouw en vernieuwbouw (21% t.o.v. 6%). Sinds enige tijd zijn de voorwaarden i.v.m. de ouderdom van het gebouw om bij renovatie van het verlaagde tarief gebruik te kunnen maken, versoepeld. Daardoor komen ook heel wat relatief recente gebouwen in aanmerking. De vraag is of dat zo'n wijze beslissing is.

Vanuit de logica van het remmen van de spreiding ligt het alleszins meer voor de hand een verlaagd tarief toe te passen op vervangingsnieuwbouw en invulnieuwbouw in stedelijke zones. Op die manier zou een grotere harmonie ontstaan tussen de fiscale prikkels en de stedelijke behoeften.

Dat tegelijk de aantrekkelijkheid van opleidingen gericht op renovatie moet worden versterkt, liefst in samenhang met de promotie van het ondernemerschap, ligt o.i. voor de hand. Bovendien zou ook het zoeken en vinden van maatregelen om de hoge arbeidskost bij renovatie te beperken een gunstig effect kunnen hebben, gegeven de grotere arbeidsintensiteit t.o.v. nieuwbouw.

Lokaal handelsapparaat

Dat het lokale handelsapparaat kan en moet worden versterkt, is na de eerste ronde van de Mercuriusprojecten voldoende duidelijk gebleken. Een continuïteit van deze en soortgelijke inspanningen lijkt voor de hand te liggen. De inbedding van de projecten in een ruime strategische visie op de commerciële functie is alleszins een van de sterke punten. Daar staat tegenover dat de middelen te beperkt waren en versnipperd werden over te veel gemeenten. De zichtbaarheid van de projecten was soms te klein om de aantrekkingskracht fors te verhogen. Bovendien werden een aantal goedgekeurde projecten zelfs niet gerealiseerd.

Toch moet, wellicht met meer middelen, met een grotere selectiviteit én met een ruimer instrumentarium, op de ingeslagen weg worden voortgegaan. Ideeën als het handelspandenfonds, wonen-boven-winkels en het management van de commerciële functie (dus als centrummanagement ruimer dan het winkelstraatmanagement) dienen reële kansen te krijgen en verder te worden uitgebouwd.

Doelgroepenbeleid

Tot nu toe werd het doelgroepenbeleid vooral geïnterpreteerd als de noodzakelijke creatie van een 'sociaal vangnet' voor de zwakkeren binnen de (stedelijke) samenleving zoals werklozen, jonge laaggeschoolden, enz. De uiterst beperkte aandelen van economische projecten bij de aanwending van de SIF-gelden zijn daarbij illustratief. Dat een activering en een integratie binnen de arbeidsmarkt noodzakelijk is, moge blijken uit de andere bijdragen tot dit project.

Het is duidelijk dat het concept van een 'vangnet' niet leidt tot zelfredzaamheid of een versterking van de autonomie van de persoon. Waar dit mogelijk is, geniet dit nochtans de voorkeur. Ook vanuit psychologisch en sociaal perspectief vormt economische activering immers een grotere kans op duurzame integratie in de samenleving.

Het spreekt voor zich dat voor een dergelijke activering een gebiedsgerichte benadering noodzakelijk is. Zo kunnen de echte problemen, maar ook de reële opportuniteiten worden aangepakt. De afbakening en activering van 'economische kansenzones' is daarbij een eerste aanzet.

Opportuniteiten

Uiteraard dienen de kansen op economische ontwikkeling in de stad met beide handen gegrepen te worden. Die kansen zijn niet gering, ook al zijn zij niet overal gelijkmatig aanwezig.

Zo moet er worden gedacht aan de troeven op het vak van:
- cultuur en erfgoed;
- toerisme en recreatie (zie ook tekst M. Jansen-Verbeke);
- vorming en opleiding;
- kenniscentra en hun spin-offs;
- logistiek;
- vormgeving, design en mode;
- gespecialiseerde handel;
- persoonsgerichte diensten, enz.

Natuurlijk dient het het liefst niet te gaan om een (ruime) reeks van losse initiatieven. Het verdient de voorkeur vanuit een brede, maar duidelijke visie een samenhangende reeks initiatieven te nemen. Op die manier kan een clustering ontstaan, waarbij projecten die voldoende grootschalig zijn, zorgen voor een reëel hefboomeffect. Uiteraard dienen deze projecten maximaal aan te sluiten bij de lokale opportuniteiten en zal dus steeds sprake moeten zijn van 'maatwerk'.

Strategische bondgenootschappen

Het benutten van de lokale opportuniteiten kan alleen maar indien er een goede samenwerking bestaat tussen alle partners. In vele gevallen volstaat het daarbij niet een goede communicatie te onderhouden en de nodige goede wil aan de dag te leggen. De wil om een win-win-situatie te creëren is natuurlijk een noodzaak, maar veelal geen voldoende voorwaarde. Op dit ogenblik bestaat echter geen goed wettelijk kader dat aan privaat-publieke samenwerking voldoende rechtszekerheid geeft. Opdat op dit vlak niet langer kansen zouden verloren gaan, dient de hogere overheid dus dringend de nodige initiatieven te nemen.

In afwachting van de juridische regeling dienen stadsbesturen echter niet de handen in de schoot te leggen of te werken vanuit het idee dat private en publieke sector helemaal gescheiden zijn. Samenwerking op basis van duidelijke afspraken en overeenkomsten biedt reeds heel wat mogelijkheden ...

Ruimte beschikbaar maken

Zoals in punten 1 en 2 reeds naar voren kwam, is het beschikbaar maken van geschikte ruimten voor ondernemingen juist in een stedelijke context een essentiële vereiste. Dat daarbij niet in de eerste plaats moet worden gedacht aan traditionele bedrijfsterreinen ligt voor de hand, ook al zou een beter management van die terreinen bijdragen tot een oplossing. Er bestaan wellicht andere mogelijkheden, o.a.
- de valorisatie van leegstaande gebouwen, met stimulansen voor de modernisering van de uitrusting en een sterkere bestraffing van leegstaand en verwaarlozing;
- het creëren van intrastedelijke bedrijven- en/of starterscentra, zo mogelijk binnen het bestaande patrimonium;
- het vinden van formules om de (soms ruime) terreinreserves van bestaande ondernemingen te activeren;
- het opruimen van vervuilde terreinen met hulp van de hogere overheid die hieraan de nodige prioriteit dient te geven, bv. via een fonds voor bodemsanering, met absolute prioriteit voor stedelijke terreinen.

Een grote creativiteit is precies op dit vlak geboden.

Samenhang

Zoals reeds eerder beklemtoond, dienen de maatregelen de nodige coherentie te vertonen. Dat geldt niet alleen op het niveau van de stedelijke economische strategie, maar zeker ook voor het Europese, het federale, het Vlaamse en het lokale beleid. Deze niveaus op elkaar afstemmen is daarbij een vereiste.

De maatregelen onderling stroomlijnen, is echter niet voldoende. Ook de informatiestromen dienen harmonisch en dus minstens zonder contradicties te zijn. Een zekere selectiviteit in functie van de relevantie voor de betrokken doelgroepen is daarbij aangewezen.

Een ondersteuning van het beleid door tijdige informatiedoorstroming, resultaatmeting en het ontwikkelen van goed functionerende motiveringssystemen voor alle betrokken beleidsniveaus is eveneens aangewezen.

Conclusie

In deze bijdrage is de klemtoon enerzijds gelegd op de heterogene economische prestaties van de steden en hun stadsgewesten, en anderzijds op de blijvende betekenis van ruimtelijke concentraties. Opdat de steden hun economische troeven maximaal zouden kunnen verwezenlijken ten gunste van de bevolking en rekening houdend met de noodzakelijke (o.m. ecologische) randvoorwaarden, dienen echter heel wat beleidsinitiatieven te worden ontwikkeld. In voorgaande alinea's is ervoor gepleit om een groot aantal van die initiatieven op een samenhangende wijze te ontwikkelen en te implementeren.

Bijlage: De mening van de deelnemers

In deze bijdrage is een reeks van dertien beleidsmaatregelen voorgesteld. Sommige ervan omvatten nog een aantal duidelijk te onderscheiden deelmaatregelen. In de ogen van de leden van de werkgroep zijn al deze maatregelen nodig om het economische draagvlak van de steden te versterken. Dat belet echter niet dat er een verschil in prioriteit kan bestaanen dat er over die prioriteit meningsverschillen kunnen bestaan.

Om hier een wat genuanceerder zicht op te krijgen werd aan de deelnemers van de workshop op 20 november 2001 te Gent de kans geboden om hun mening over de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen te geven. Daartoe konden ze op een formulier aangeven of het voorgestelde absoluut noodzakelijk, noodzakelijk, nuttig, twijfelachtig of overbodig was. Uiteraard werd ook de mogelijkheid 'geen mening' voorzien.

We ontvingen 21 bruikbare ingevulde formulieren. Daarmee is natuurlijk geen 'representatieve steekproef' verwezenlijkt, maar kennen we wel de appreciaties van 21 geïnteresseerden in het stedelijk economisch beleid. De deelnemerslijst van de workshop toont een sterke vertegenwoordiging van stedelijke administraties, maar ook van provincies en van de Vlaamse Gemeenschap, enkele politici, vertegenwoordigers van interprofessionele organisaties, ondernemers, en andere 'burgers'.

De resultaten zijn samengebracht in tabel A.

Opvallend is dat de antwoordmogelijkheid 'geen mening' alleen frequent gebruikt werd i.v.m. ondernemerschap, begeleiding en opleiding (rubrieken 3, 4 en 5). Blijft dit voor velen een weinig bekend (en dus onbemind) domein? Ook de beoordelingen 'twijfelachtig' en 'overbodig', met over het geheel resp. 28 en 2 vermeldingen (of resp. 5,8 en 0,4 % van de vermeldingen), kwamen relatief weinig voor. Rekening houdend met de 7,9 % aanduidingen 'geen mening',

Tabel A **Beoordeling van de voorgestelde maatregelen**

		absoluut noodzakelijk	noodzakelijk	nuttig	twijfel-achtig	overbodig	geen mening
1.	Ruimtelijk concentratiebeleid op 3 niveaus	12	5	4			
2.	Administratieve vereenvoudiging	14	6	1			
3.1	Ondernemerschap in (A)SO	5	5	4	2		5
3.2	Hervorming leertijd	2	4	8	2		5
4.1	Bewustmaking begeleidings-mogelijkheden	2	5	9	2		3
4.2	Versterken adviesfunctie publieke sector	4	5	8	2		2
4.3	Begeleidingswerking KMO	1	6	11	1		2
5.1	Bewustmaking vormingsmogelijkheden		5	12	1		3
5.2	Equivalent vormingscheque voor medewerkers/werknemers	1	3	10	3	1	3
6.1	Vereenvoudiging lokale fiscaliteit	7	8	5			1
6.2	Systematische herziening KI	9	7	1	3		1
7.	Verlaagde btw op vervangings- en invulnieuwbouw	6	10	4			1
8.1	Handelspandenfonds	3	7	7	2		2
8.2	Wonen-boven-winkels	4	9	5	2		1
8.3	Management commerciële functie	3	11	2	3		2
8.4	Mercuriusfonds op basis van stedelijke behoeften	6	9	3	2		1
9.	Sociale middelen gericht op economische activering	8	7	3			3
10.	Strategie op basis van lokale opportuniteiten en clusters	11	8	1			1
11.	Wettelijk kader PPS	16	4	1			
12.1	Fonds sanering stedelijke bodems	13	4	3	1		
12.2	Activering terreinreserves	11	5	4			1
12.3	Intrastedelijke bedrijvencentra	5	8	6	1	1	
13.	Samenhang bevorderen	9	7	4			1
14.	Andere, namelijk ...	(25)					

betekent dit dat de voorgestelde maatregelen in 85,9 % van de gevallen als minstens nuttig, zo niet noodzakelijk werden beoordeeld. Dit mag ongetwijfeld worden beschouwd als een ondersteuning van de voorgestelde maatregelen.

Deze globale beoordeling betekent niet dat elk voorstel even absoluut werd ondersteund. Vele kunnen bijna bij iedereen rekenen op het predikaat '(absoluut) noodzakelijk', andere woorden vooral als (gewoon) 'nuttig' beoordeeld. Om deze nuance wat duidelijker aan het licht te brengen, gaan we twee eenvoudige

dingen na: (1) welke voorstellen worden volgens de meerderheid van de respondenten als absoluut noodzakelijk beschouwd en (2) welke worden door de meerderheid minstens als noodzakelijk beoordeeld?

Het resultaat van de eerste benadering is de volgende rangschikking:

1. wettelijk kader PPS (16 vermeldingen)
2. administratieve vereenvoudiging (14)
3. fonds sanering stedelijke bodems (13)
4. ruimtelijk concentratiebeleid op 3 niveaus (12)
5. • strategie op basis van lokale opportuniteiten en clusters (11)
   • activering terreinreserves (11)

De tweede benadering levert de volgende resultaten op:

1. • wettelijk kader PPS (20)
   • administratieve vereenvoudiging (20)
3. strategie opportuniteiten en clusters (19)
4. • ruimtelijk concentratiebeleid (17)
   • fonds sanering stedelijke bodems (17)
6. • systematische herziening KI (16)
   • verlaagde BTW vervangings- en invulnieuwbouw (16)
   • activering terreinreserves (16)
   • bevorderen samenhang (16)
10. • vereenvoudiging lokale fiscaliteit (15)
    • Mercuriusfonds op basis van stedelijke behoeften (15)
    • sociale middelen gericht op economische activering (15)
13. management commerciële functie (14)
14. • wonen-boven-winkels (13)
    • intrastedelijke bedrijvencentra (13)

Men kan dit lijstje ongetwijfeld lezen als een prioritering van een reeks noodzakelijke initiatieven. Opvallend is dat achtereenvolgens administratieve, fiscale en ruimtelijke maatregelen voorkomen en blijkbaar nog belangrijker worden geacht dan financiële stimuli, behalve wat het fonds voor de sanering van stedelijke bodems betreft.

Volledigheidshalve vermelden we dat de respondenten ook de kans hadden de lijst met maatregelen aan te vullen. Hier vinden we 25 vermeldingen. De meest frequente zijn: continuïteit van beleid (5 vermeldingen), horecabeleid (3), wegwerken statistisch deficit (3) en functieverwerving (2). Andere, zoals het invoeren van een basisinkomen of het beheer van industrieterreinen, kregen slechts één vermelding.

SOCIALE OMGEVING

LEREN IN DE STAD VAN (OVER)MORGEN
Een notitie over de toekomst van het leren en het onderwijs in de stad

Marc Verlot
Vakgroep Vergelijkende Cultuurwetenschappen
Universiteit Gent

Inleiding[1]

Leren in de stad raakt aan heel wat aspecten van het leven. Een notitie over leren in de stad van (over)morgen kan derhalve vele wegen opgaan. Ze kan vertrekken van wat er al is, zoals de concentratie van hogescholen en universiteiten of de toenemende dualisering in steden. Ze kan ook de potenties van de stad benadrukken, zoals de culturele uitstraling of het aansluiten van leren en werken. (Jackson, Grieco and Werbner in Rogers and Vertovec eds., 1995).
Al deze benaderingen komen in de voorliggende tekst aan bod. Ze vormen evenwel niet het uitgangspunt. Mijn insteek begint bij een verwondering.

Mijn verwondering gaat over het feit dat ondanks het belang van de stad en de inspanningen die geleverd worden inzake onderwijs, leren in de stad geen onderwerp is van systematische reflectie. Dat is op zijn minst vreemd te noemen. Vlaanderen is een sterk verstedelijkte regio met een diensteneconomie die is aangewezen op hooggeschoolden. In een dergelijke context zou men een onderwijs verwachten waarin de band met de stad duidelijk is uitgewerkt. Ik stel evenwel vast dat 'de stad als leefruimte' eerder marginaal voorkomt in reflecties over leren en onderwijs. Een van de redenen hiervoor is dat beleidsmakers doorgaans naar scholen kijken als afzonderlijke instellingen. Er wordt hooguit rekening gehouden met de verschillen in leerlingen/studentensamenstelling, maar de context waarin scholen zijn gelegen, wordt al te vaak buiten beschouwing gelaten. Scholen werden lang beschouwd als entiteiten die op zichzelf functioneerden. Daar is sedert de jaren 80 gradueel verandering in gekomen. Ouders worden sindsdien meer betrokken bij het leren van hun kinderen en het beleid van de school. Toen duidelijk werd dat algemene maatregelen maatschappelijk kwetsbare groepen onvoldoende bereikten, ontstonden in de jaren negentig diverse projecten ter bestrijding van de schoolse achterstand (zie verder). In die projecten is er meer dan gewoonlijk aandacht voor de buitenschoolse context. De actieradius van de projecten blijft echter beperkt tot het betrekken van ouders en de buurt. De conclusie is dan ook dat de 'stad als leefruimte' met zijn vele, snelle en boeiende ontwikkelingen eerder afwezig is in het hedendaagse denken over onderwijs.

Dit is het uitgangspunt van deze notitie. De bedoeling is een reflectie los te maken over het onderwijs in de stad. Om die reflectie een basis te geven, wordt onder punt twee een overzicht gegeven van de meest markante kenmerken en evoluties van onderwijs en leren in de stad. Er zijn heel wat boeiende aspecten die de moeite lonen om er grondig op in te gaan. Volledigheid is echter onhaalbaar. Ik heb ervoor gekozen duidelijke klemtonen te leggen. Die klemtonen zijn gebaseerd op resultaten van onderzoek, persoonlijke overtuigingen en discussies met geïnteresseerden. Voortbouwend op de analyse in punt twee worden in punt drie de conclusies onder de vorm van stellingen weergegeven. In punt vier worden voorstellen uitgewerkt voor de toekomst. Die voorstellen kunnen als volgt worden samengevat:

- om een onderwijsbeleid dat rekening houdt met de context van de stad mogelijk te maken, is er nood aan een grondige institutionele herschikking van het onderwijs in de stad;

- qua oriëntatie moet het onderwijs vertrekken van sociale en culturele diversiteit als een basiskenmerk van stedelijke samenlevingen;
- pedagogisch-onderwijskundig kan het onderwijs aansluiting zoeken bij processen van informeel leren zoals die zich in de postmoderne stad ontwikkelen.

1. Kenmerken en evoluties van het onderwijs in de stad

De relatie tussen leren, onderwijs en de stedelijke omgeving in kaart brengen is niet eenvoudig. Om de zaken enigszins overzichtelijk te houden, onderscheid ik vier velden:

Politiek-institutioneel (1)	**Pedagogisch-onderwijskundig (2)**
Demografisch-geografisch (3)	**Sociaal-cultureel (4)**

Het politiek-institutionele veld omhelst de organisatie van het onderwijs, het functioneren van instellingen, de financiering, politieke afspraken en dergelijke meer. Typerend voor dit veld is de bestuurlijke rationaliteit die eraan ten grondslag ligt. Het tweede veld omhelst de pedagogisch-onderwijskundige aspecten. Het verwijst naar kenmerken van en opvattingen over leren en de wijze waarop die in scholen en instituties terugkeren.

De scheiding tussen de velden is bedoeld om het geheel overzichtelijk te houden. In werkelijkheid zijn het politiek-institutionele en het pedagogisch-onderwijskundige veld sterk verweven. Die verwevenheid heeft te maken met de wijze waarop het onderwijs in België historisch is geëvolueerd, maar ook met het feit dat het politiek-institutionele veld en het pedagogisch-didactische veld nog steeds (maar steeds minder) vertrekken van het standpunt van de aanbieder. Omwille van die nauwe verwevenheid worden in de tekst dwarsverbindingen gelegd.

In tegenstelling tot de bovengenoemde velden, werken demografisch-geografische kenmerken en evoluties (veld drie) en sociale en culturele kenmerken en evoluties (veld vier) eerder van onder uit. Het demografisch-geografische veld verwijst naar alle zaken die te maken hebben met de bevolkingssamenstelling en -evolutie, zoals migratie en mobiliteit. Het sociale en culturele veld verwijst naar de evoluties zoals die zich spontaan ontwikkelen in de stad. Richtvragen zijn: wat speelt er zich af tussen mensen, hoe wordt in de stad geleerd en opgevoed?

Het politiek-institutionele veld: de stad en het onderwijs(beleid)

Steden en gemeenten hebben historisch een belangrijke rol gespeeld in de uitbouw van het lager onderwijs. In Antwerpen, Mechelen en Gent hebben stedelijke overheden ook geïnvesteerd in het secundair, vooral het technisch en beroepsonderwijs. Door het aanbieden van onderwijs wilden zij niet alleen voorzien in de nood aan geschoolde arbeidskrachten, maar ook een actieve rol opnemen in de opvoeding en emancipatie van arbeiderskinderen. Naast die van de stedelijke overheid waren er ook heel wat confessioneel geïnspireerde scholen die zich richtten op kinderen in volksbuurten. We kunnen dan ook stellen dat scholen in de stad zich vaak kenmerkten door een expliciet geformuleerde sociale bekommernis.

Na het afsluiten van het schoolpact (1958) nam het belang van de centrale overheid in het onderwijsveld sterk toe. Dit ging ten koste van de invloed van de stedelijke overheden. Zij evolueerden van voortrekkers tot één van de spelers in het onderwijsveld. Het schoolpact beklemtoonde de ideologische oriëntatie van de scholen, wat leidde tot een versterking van de bovenlokale koepels. Dit proces werd nog geïntensifieerd door de stadsvlucht vanaf de jaren 60 waardoor de inkomsten van de steden verminderden. Minder inkomsten betekenden ook minder investeringen in het onderwijs. Onder meer door de sterke verzuiling richtten de stedelijke overheden zich exclusief op ste-

delijke scholen, in plaats van op scholen in de stad. Het gevolg was dat het stedelijke onderwijslandschap steeds meer gesegmenteerd raakte[2].

Midden jaren tachtig won de overtuiging dat een te centralistische beleidsvoering fnuikend werkt op de zin voor initiatief van scholen veld. In beleidsmiddens groeide de idee dat scholen meer verantwoordelijkheid geven de kwaliteit van het onderwijs ten goede zou komen. De aandacht van Vlaamse beleidsmakers voor autonomie van de scholen was vooral gericht op het bestuur van scholen. Aan de lokale of regionale context werd weinig tot geen aandacht besteed. Men ging ervan uit dat die context zou ingebracht worden door de vertegenwoordiging van ouders en relevante socio-culturele actoren (die in veel gevallen al even verzuild georganiseerd waren en handelden) in participatieraden of lokale groeperingen. Aan deze houding is intussen weinig veranderd. In de diverse beleidsbrieven of -plannen wordt er nog steeds weinig aandacht besteed aan de stad als relevante context voor het onderwijs of leren[3].

De conclusie is dat ondanks het feit dat we beschikken over een Vlaamse centrale overheid, meerdere koepels en vele lokale onderwijsbesturen, er geen onderwijs- of leerbeleid voor de stad voorhanden is. Die vaststelling is ontnuchterend, vooral omdat leren en onderwijs in de stad zich wel degelijk onderscheiden van leren en onderwijs buiten de stad

Het pedagogisch-onderwijskundige veld

Steden zijn leefruimtes waar sociale, culturele en economische ontwikkelingen zich vaak het eerst aandienen en/of het sterkst laten voelen. Dit is waar voor zowel de positieve als de negatieve aspecten. Steden worden gekenmerkt door een grotere sociale en culturele diversiteit. Die diversiteit maakt de stad tot een boeiende biotoop om in te leren. Daarnaast zijn er processen van dualisering en segregatie die een eerder destructieve invloed hebben op de wijze waarop in de stad wordt geleerd. Om die processen te illustreren wordt hierna ingegaan op het probleem van schoolse vertraging. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de oplossingen die voor het probleem worden gegeven[4].

1. Schoolse vertraging en de stad

Wat de effecten van de stad op het onderwijs betreft, kan worden vastgesteld dat er weinig materiaal beschikbaar is om de impact van het een op het ander aan te tonen. We dienen met betrekking tot de effecten op het onderwijs dan ook terug te vallen op algemene gegevens. Een traditionele indicator zijn cijfers inzake schoolse vertraging. Schoolse vertraging is weliswaar een ruwe aanduiding voor wat er in het onderwijs gebeurt, maar ondanks alle tekortkomingen blijft het een belangrijke indicator.
Uit de onderstaande cijfers wordt duidelijk dat de schoolse vertraging in de meeste steden beduidend hoger ligt dan het gewestelijke gemiddelde. Tweede vaststelling is dat er belangrijke verschillen zijn tussen steden. Hierna gaan we kort in op de schoolse vertraging in het lager en het secundair onderwijs, en wordt nagegaan of er bij de overgang van het lager naar het secundair verschuivingen optreden.

Schoolse vertraging in het lager onderwijs

	Schoolj.'97 - '98		Schoolj. '98 - '99	
	%	A.C.	%	A.C.
Antwerpen	23,7	29.205	24,1	29.369
Gent	22,7	14.952	23,4	15.095
Mechelen	22,1	5.359	21,9	5.380
Genk	21,8	4.964	20,9	4.943
Brussel H.G.	16,7	10.679	17,7	11.045
Kortrijk	16,3	5.736	17,0	5.716
Sint-Niklaas	15,4	4.832	16,5	4.831
Oostende	16,7	4.002	16,3	4.005
Brugge	16,4	8.121	15,9	8.093
Aalst	14,7	4.837	14,7	4.828
Roeselare	13,6	4.011	13,8	4.112
Vlaams Gewest	**13,6**	**400.038**	**13,7**	**405.021**
Turnhout	11,5	2.964	12,0	2.958
Leuven	11,5	6.117	11,8	6.017
Hasselt	10,2	4.334	10,3	4.336

Bron: departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap

Gemiddeld bedraagt de schoolse vertraging in het lager onderwijs in het Vlaamse Gewest 13,7 %. Van de veertien in de tabel vermelde steden hebben enkel Turnhout, Leuven en Hasselt een lager gemiddelde. Al de overige steden noteren een hoger gemiddelde. **Met andere woorden, leerlingen doen het in die steden gemiddeld minder goed dan in het Vlaamse Gewest.**

Schoolse vertraging in het gewoon secundair onderwijs

	Schoolj.'97 - '98		Schoolj. '98 - '99	
	%	A.C.	%	A.C.
Antwerpen	47,6	36.745	47,7	35.664
Mechelen	42,3	9.700	41,8	9.481
Genk	41,8	7.361	41,7	7.130
Hasselt	40,3	9.650	39,9	9.456
Gent	38,8	24.381	38,5	24.173
Oostende	35,8	5.948	36,2	5.914
Brussel H.G.	35,7	11.640	35,2	11.419
Leuven	34,2	10.855	33,3	10.741
Aalst	32,8	9.184	33,1	8.972
Brugge	31,4	17.940	31,2	17.819
Turnhout	31,4	8.325	30,6	8.169
Vlaams Gewest	**30,9**	**421.400**	**30,6**	**415.384**
Kortrijk	28,3	11.128	28,4	11.012
Sint-Niklaas	27,5	9.495	27,7	9.279
Roeselare	18,2	7.296	18,3	7.126

Opnieuw is het onderscheid tussen het gewestelijke gemiddelde en de steden opvallend. Niet minder dan elf steden worden geconfronteerd met percentages van vertraging die hoger liggen dan het gewestelijke gemiddelde. Deze cijfers bevestigen wat al voor het lager onderwijs werd geconstateerd:

- **schoolse vertraging vormt in steden een acuut probleem én**
- **er zijn opvallende verschillen tussen steden.**

Vergelijking lager en secundair onderwijs

Om het beeld te vervolledigen, worden de rangordes van de steden voor het lager en het secundair onderwijs inzake schoolse vertraging vergeleken.

Basisonderwijs Schooljaar '98 – '99	%	Secundair onderwijs Schooljaar '98 – '99	%
Antwerpen	24,1	Antwerpen	47,7
Gent	23,4	Mechelen	41,8
Mechelen	21,9	Genk	41,7
Genk	20,9	Hasselt	39,9
Brussel H.G.	17,7	Gent	38,5
Kortrijk	17,0	Oostende	36,2
Sint-Niklaas	16,5	Brussel H.G.	35,2
Oostende	16,3	Leuven	33,3
Brugge	15,9	Aalst	33,1
Aalst	14,7	Brugge	31,2
Roeselare	13,8	Turnhout	30,6
Vlaams Gewest	**13,7**	**Vlaams Gewest**	**30,6**
Turnhout	12,0	Kortrijk	28,4
Leuven	11,8	Sint-Niklaas	27,7
Hasselt	10,3	Roeselare	18,3

In vergelijking met de rangorde van steden voor het lager onderwijs doet er zich voor het secundair voor enkele steden een sterke verschuiving voor. Hasselt en Leuven staan duidelijk hoger in de lijst van het secundair onderwijs. Het omgekeerde is waar voor Kortrijk, Sint-Niklaas en Roeselare.

Een verklaring geven voor deze verschuivingen is vandaag niet echt mogelijk, bij gebrek aan gegevens over leerlingenkenmerken en leerlingenstromen. Zo hebben we geen algemeen zicht op het aantal leerlingen dat buiten de stad woont, maar wel in de stad naar school gaat. Het zoeken naar verklaringen is trouwens niet eenvoudig. Zo stelt men in Antwerpen vast dat:

- een hogere schoolse vertraging optreedt door een grotere proportie allochtone leerlingen;
- vooral de leerlingen met de Belgische nationaliteit een proportioneel nog hogere schoolse vertraging kennen tegenover het gewestelijke gemiddelde (DSP, s.d.).

Deze vaststellingen vormen een mooie illustratie van het samengaan van diverse factoren en evoluties. Steden worden in hogere mate geconfronteerd met kansarmoede. Kansarme gezinnen kennen steeds een grotere schoolse achterstand, waardoor de hogere cijfers

van schoolse achterstand in steden structureel worden verklaard. De grotere schoolse achterstand bij leerlingen met de Belgische nationaliteit, in vergelijking met het gewestelijke gemiddelde, is daarvan een uiting. Hij kan ook worden verklaard door de toenemende naturalisatie van allochtonen. Allochtonen leven immers vooral in steden. Steeds meer allochtonen verwerven de Belgische nationaliteit. Aangezien zij systematisch minder goede schoolresultaten behalen, stijgen de cijfers inzake schoolse achterstand van leerlingen met de Belgische nationaliteit in steden. Wellicht speelt hier mee dat het aantal autochtone leerlingen die buiten de stad wonen en naar de stad komen om school te lopen, is afgenomen omwille van de toenemende verkeersdrukte in de stad en het stijgende aantal allochtonen.

Bovenstaande beschouwingen zijn interessant, maar grotendeels gissingen. Zolang we niet over degelijke informatie beschikken inzake leerlingenkenmerken en leerlingenbewegingen in, rond en tussen steden, moeten we afgaan op intuïties en persoonlijke ervaringen.
Wat we wel uit deze cijfers kunnen afleiden is dat:

- schoolse vertraging in steden beduidend afwijkt van het algemene gewestelijke patroon en bijkomende aandacht verdient;
- er heel wat verschillen zijn tussen steden inzake schoolse vertraging. Spreken over 'de stad' of 'steden' versluiert die verschillen;
- er terdege rekening moet worden gehouden met de relatie tussen stad en de omliggende regio.

2. Kritische beschouwingen bij de dominante rationaliteit in het politiek-institutionele en het pedagogisch-onderwijskundige veld

Aangezien scholen buiten de stad in mindere mate met deze evoluties worden geconfronteerd, zou men bijzondere accenten verwachten in de pedagogische benadering van scholen in de stad. Dit is slechts ten dele het geval. Als gevolg van de aangegeven bestuurslogica gaat het gros van de middelen en de aandacht die de stedelijke overheid voor onderwijs inzet, naar de 'eigen' scholen. Ook de pedagogische reflectie over de stad als leef- en leerruimte blijft vaak beperkt tot een reflectie over de 'eigen' scholen die rivaliseren met 'andere' scholen. Die reflectie is bovendien nogal belegen. Enigszins badinerend kan men stellen dat de meeste pedagogische projecten van scholen nog steeds dezelfde zijn als die van vijftig jaar geleden.

Het is naar aanleiding van de schoolse vertraging en de achterliggende dualisering in het onderwijs dat de stad, zij het dan indirect, opnieuw onderwerp van reflectie en beleid is geworden. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werden een aantal projecten opgezet, zoals onderwijsvoorrang en zorgverbreding, die recentelijk in het gelijkekansenbeleid werden samengebracht en geïntegreerd. Het beleid vertrekt van de vaststelling dat scholen geconfronteerd worden met doelgroepen die als kwetsbaar omschreven worden. Het heeft als bedoeling de scholen te ondersteunen in het bijsturen van hun aanpak. In het gelijkekansenbeleid is er meer dan in het reguliere onderwijsbeleid aandacht voor de sociale achtergrond van de leerlingen en voor hun sociale omgeving. Zo vormde het werken met ouders en de buurt een verplicht actieveld in het onderwijsvoorrangsbeleid en werd bijzondere aandacht besteed aan contact met ouders in het project zorgverbreding.
Het zou dan ook onfair zijn te stellen dat de overheid geen oog heeft voor verschillen tussen scholen. De projecten kwamen er precies omdat men scholen die in moeilijke omstandigheden werken, bijkomende steun wou geven. Maar ondanks de bredere opzet is ook in deze projecten het verband tussen school, leren en stedelijke omgeving onvoldoende uitgewerkt. Een aanzet was te vinden in het onderwijsvoorrangsbeleid dat aanvankelijk met duidelijk omschreven gebieden werkte. Die werden echter omwille van het principe van de gelijke behandeling in 1994 geschrapt. Uit die evolutie blijkt alvast dat formele **gelijke behandeling** een van de belemmeringen kan zijn om te komen tot een onderwijs voor de stad. Het formele gelijk-

heidsprincipe gaat er namelijk van uit dat elke school gelijke rechten heeft. Op zich lijkt dit een aannemelijk principe, maar het gaat voorbij aan de reële verschillen tussen scholen. Zoals hierboven aangegeven, is de situatie van scholen in steden verschillend van die van scholen buiten steden. Een gelijke behandeling van ongelijke situaties resulteert voor die scholen in een ongelijke behandeling.
Pleiten voor een gedifferentieerde benadering van scholen in steden valt niet zomaar terug te brengen tot een pleidooi voor een lineair hogere omkadering voor elke school in een stad. Het voorbeeld van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met zijn vele (en veel te) kleine en sterk verspreide scholen toont aan hoe een goed bedoelde (vooral politieke) maatregel op termijn negatieve effecten kan hebben op scholen en hun functioneren. Het is eerder een pleidooi om te komen tot een onderwijsbeleid dat rekening houdt met de stad als context. In dit verband dringt zich een discussie ten gronde op, over de financieringswijze van een lokaal onderwijsbeleid. Deze discussie is niet louter technisch; ze gaat in op de wijze waarop de verhouding tussen overheid en samenleving wordt gezien en op de inhoud van het gelijkheidsprincipe (Europese Commissie, 2000: 247-259, 303-307).

Een tweede belemmering voor de ontwikkeling van een reflectie over leren in de stad is het '**dorpsdenken**'. Dorpsdenken verwijst naar de ingewortelde opvatting om de stad – en in uitbreiding elke vorm van samenleven – te zien vanuit een ideaaltypisch beeld van een dorp. Het gevolg is dat de stedelijke omgeving niet als een leefruimte op zich wordt gezien, maar herleid wordt tot een variant van het leven in een dorp. De stad wordt in die opvatting opgedeeld in buurten waarvan voorondersteld wordt dat ze elk een eigen leven leiden. Die buurten worden gezien als basis voor lokale gemeenschappen die in het ideaalbeeld samenvallen. Vandaar ook de steeds terugkerende nadruk in het onderwijs op de school in de buurt als cement voor een lokale gemeenschap. Beleidsmatig vertaalt dit zich in het ernaar streven dat elke leerling naar een lokale school gaat, zodat hij of zij contact heeft/houdt/krijgt met de lokale gemeenschap. Het probleem ligt bij de achterliggende assumptie dat buurten samenvallen met gemeenschappen. De stedelijke leefomgeving wordt zodoende gereduceerd tot sociale relaties in buurten gelijk of gelijkaardig aan die in dorpen.
Denken over de stad als een aaneenschakeling van natuurlijke, cultureel homogeen samengestelde zones gaat terug op de ideeën van de 'human ecology' zoals die zich ontwikkelde in de zogenaamde Chicagoschool (ca. 1910-1930) (Soenen en Verlot, 2002). Deze naturalistische visie legitimeert tot op vandaag het dorpsdenken. Dat dorpsdenken vindt men vaak terug in de regelgeving i.v.m. het onderwijs, meer specifiek het basisonderwijs. Een voorbeeld van dorpsdenken (in een cocktail met verzuilingsdenken) is de vijfkilometerregel die stelt dat elke ouder binnen een aangegeven straal de mogelijkheid moet hebben om te kiezen voor een niet-confessionele school.
Dit dorpsdenken leidde er onder meer toe dat kansarmoede vooral werd aangepakt via projecten op wijkniveau en via wijkontwikkeling, waar de nadruk kwam te liggen op het lokale en het onmiddellijk nabije. De werkelijkheid is evenwel complexer en meer ambigu. Meer gegoede gezinnen kiezen vaak een school buiten de buurt. Het gevolg is dat minder gegoeden aan de buurt worden gebonden en buurtscholen vaak evolueren tot scholen met een hoge concentratie aan kansarmen. Het problematische van het dorpsdenken blijkt ook uit onderzoek naar de interculturalisering van scholen (Pelemans en Verlot 2000). Hier werd vastgesteld dat het merendeel van de bevraagde directies de schoolse omgeving beschreef in termen van de schoolpopulatie. Door enkel oog te hebben voor de leerlingen in hun school, negeren zij de werkelijke samenstelling van de schoolomgeving en wordt die gereduceerd tot homogene buurten. In het basisonderwijs wordt het dorpsdenken vaak gehanteerd ter verklaring (en legitimering) van het bestaan van etnisch homogeen samengestelde scholen. De redenering is dat etnisch gesegregeerde scholen een uitvloeisel zijn van de samenstelling van de buurt waarin ze gelegen zijn, waartegen de school niks vermag. Daarbij wordt uit het oog verloren dat scholen vaak kinderen van buiten de buurt aan-

trekken. De redenen daarvoor zijn opnieuw divers. Het kan zijn dat die leerlingen niet naar scholen in hun buurt gaan, omdat ze er zich niet aanvaard weten, of omdat ze verkiezen naar dezelfde school te gaan als hun vriendjes, of omdat hun ouders homogeen samengestelde scholen verkiezen. Wat er ook van zij, het negeren van de mobiliteit van kinderen (als onderdeel van het dorpsdenken) maakt dat men de bestaande uitsluitingsmechanismen niet ziet en ze zodoende laat voortwoekeren (Sibley, 1995).

Voor het secundair onderwijs nemen beleidsmakers makkelijker aan dat leerlingen mobieler zijn. Zo werden voor de operatie schaalvergroting door de overheid bepaalde rekruteringsgebieden afgebakend waarbinnen scholen tot samenwerkingsverbanden konden komen. Het secundair onderwijs heeft minder last van het dorpsdenken, maar wordt dan weer geconfronteerd met een andere belemmering, namelijk het **categoriaal denken.** Dit is institutioneel verankerd door de opdeling van het secundair in verschillende onderwijsvormen (ASO, TSO, BSO, KSO). Deze opdeling berust op de veronderstelling dat leerlingen met een meer theoretische aanleg anders leren dan die met een meer praktische aanleg en daarom anders dienen opgevangen te worden. Men kan zich de vraag stellen of die leerlingen inderdaad zo anders leren. Is die indeling niet eerder het product van een fundamenteel dualistische kijk op de wereld, waarbij geest en lichaam, het mentale en het materiële, tegenover elkaar worden gesteld? Die vraag kan in de context van deze bijdrage niet worden beantwoord. Wel kan erop worden gewezen dat als gevolg van deze dualistische kijk, de gelijkenissen tussen praktisch georiënteerd leren en theoretisch georiënteerd leren veronachtzaamd worden en de verschillen ten top gedreven worden. Daar komt dan nog bij dat er in het westen een vrij algemene voorkeur voor het abstracte leren bestaat, met als gevolg dat er een sociale rangorde ontstaat. Leerlingen uit gegoede middens komen sneller in het algemeen vormend onderwijs terecht, terwijl leerlingen uit meer volkse middens proportioneel oververtegenwoordigd zijn in het beroepsonderwijs. Bepaalde vormen van leren worden op die manier geassocieerd met intellectuele vermogens van leerlingen, die op hun beurt samenhangen met sociale en culturele kenmerken en hun posities in de samenleving. Het vaak genoemde watervalsysteem in het secundair onderwijs is een gevolg van deze opvattingen.
Het categoriale denken is ook om andere redenen problematisch. Het negeert wat jongeren gemeenschappelijk hebben en het negeert hun vermogen om met verschillen om te gaan en ze te overbruggen. Jongeren in de stad overschrijden en doorbreken dagelijks sociale en culturele verschillen. Precies omdat de stad zoveel diversiteit kent, ontwikkelen jongeren spontaan het vermogen om met die verschillen en gelijkenissen om te gaan (de zogenaamde interculturele competentie, zie Verlot e.a. 2000). De institutionele organisatie van het secundair onderwijs, van haar kant, versterkt precies die verschillen en verankert ze. Op die manier wordt een belangrijk kenmerk van het leren in de stad genegeerd.

Bovenstaande redenering kan gelezen worden als een pleidooi voor de aansluiting van de school op wat jongeren spontaan in de stad leren. Nog los van de vraag of dit wel mogelijk is, is het echter ook niet steeds wenselijk. Niet alles wat op straat geleerd wordt, is positief of hoort thuis op school. Bepaalde opvattingen en gedragingen zijn zonder meer antisociaal en het is tevens aan de school om jongeren aan te leren wat aanvaardbaar is en wat niet. De school in de stad heeft met andere woorden een duidelijk socialiserende opdracht die ze deelt met de ouders. Die socialiserende opdracht wordt evenwel sterk afgezwakt door het idee dat scholen vooral 'diensten moeten verlenen'. Dit noem ik het **marktdenken**. De achterliggende opvatting is dat scholen niet langer worden gekozen omwille van hun ideologische oriëntatie, maar om de kwaliteit die ze bieden (Cossey en Verhaeghe 1999). De marktoriëntatie is ontstaan als een alternatief voor het verouderde verzuilingsdenken. Het marktdenken heeft een aantal onmiskenbaar positieve ontwikkelingen ingezet, maar heeft ook neveneffecten. Door de nadruk te leggen op het functionele en het keuzegedrag, versterkt het de reeds sterk ontwikkelde

tendens tot consumptiegedrag en ondermijnt het in een aantal gevallen de socialiserende opdracht van de scholen.

Het is moeilijk in te schatten in welke mate deze diverse denkbeelden een belemmering vormen voor het leren in de stad. In ieder geval zijn ze erg hardnekkig. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de projecten die in het kader van het stedelijk beleid voor het onderwijs werden ingediend. Met het opstarten van het Sociaal Impulsfonds in 1996 werd de mogelijkheid gecreëerd om het onderwijs te benaderen vanuit de stad als leefomgeving. Wanneer we naar de ingediende projecten kijken, blijkt dat de meeste nog sterk school- of in het beste geval buurtbetrokken zijn. Slechts zelden komt men tot projecten die de stad als totale leefomgeving in rekening brengen. Er zijn weliswaar een aantal aanzetten, zoals in Maasmechelen of in Antwerpen waar men de noodzaak van een bredere en meer omvattende omgevingsanalyse inziet. Die omgevingsbeschrijvingen zijn absoluut noodzakelijk, maar niet voldoende. Ze richten zich nagenoeg uitsluitend op het in kaart brengen van objectieve gegevens zoals de samenstelling van de bevolking, schoolse vertraging, rekruteringspatronen, en in het beste geval mobiliteit van leerlingen, studenten en cursisten. De meer intersubjectieve aspecten zoals de betekenis die jongeren toekennen aan leren, komen er doorgaans niet aan bod. Het zijn evenwel precies die intersubjectieve aspecten die het leren in de stad onderscheiden van dat daarbuiten.

De conclusie is dat de tot op heden uitgewerkte oplossingen te exclusief schoolbetrokken zijn. Problemen van onderwijs in de stad zijn niet enkel schoolproblemen, maar ook stedelijke problemen. Ze overstijgen scholen, scholen maken deel uit van stedelijke omgeving. De oorzaken voor het negeren van de stad als relevante context liggen onder meer in het formalistische gelijkheidsprincipe, gecombineerd met dorpsdenken, categoriaal denken en een nieuwe opvatting die onderwijs vooral ziet als een dienstverlening. Elk van hen leidt tot een segmentering van de stedelijke leefruimte, waarbij de complexiteit, de veelvuldigheid en de ambiguïteit van de stad als biotoop wordt ontkend. Een stad is geen uitvergroot dorp, maar een leefruimte sui generis die wordt gedeeld door velen. Het is dan ook aangewezen om naast de school, de stad als relevante context mee op te nemen bij het nadenken over de toekomst van het leren in de stad.

Demografische en geografische evoluties

Het laatste decennium werden basisscholen en vooral secundaire scholen in steden geconfronteerd met een dalend aantal leerlingen omwille van de stadsvlucht. Zo verloor het secundair onderwijs in Antwerpen in het schooljaar 1998-1999 5% van zijn leerlingen (Mahieu en Lamote, 2000:90). Dit voorbeeld illustreert overduidelijk de impact van demografische en geografische evoluties. Uit recent onderzoek blijkt dan weer dat die stadsvlucht zich in de komende twintig jaar veel minder sterk zal doorzetten dan algemeen werd aangenomen (Willaert en Lesthaeghe 2001). Wel zet zich een verdere gestage afname van de leeftijdsgroepen 0 tot 19-jarigen en 20 tot 59-jarigen door en is er een duidelijke toename van het aandeel van de 60-plussers (o.c. 2001: 17). Wat betreft de jongeren (0 tot 19-jarigen), wordt voor het Vlaamse Gewest verwacht dat hun aandeel zal dalen van 23% in 2000 tot 19,5% of 19,4% in 2020. De sterkste afname van het jongerenaandeel doet zich voor in Brugge en vooral Oostende. Uitzonderingen op deze tendens vinden we in Brussel, Gent, Antwerpen en in mindere mate in Leuven, waar het aandeel van de jongeren onder de 20 ongeveer gelijk blijft (Brussel) of de afname beperkter is (o.c.: 22-23). De groep 20 tot 39-jarigen volgt dezelfde evolutie. De verschillen tussen de steden hangen samen met interne migraties en vooral met het grotere aantal kinderen bij allochtone gezinnen. Dit betekent dat in deze steden het aandeel van de allochtonen in de leeftijdsgroep tussen 0 en 19 jaar nog zal toenemen.

De evolutie van de allochtone bevolking is niet alleen van belang omwille van haar groeiend aandeel in de

Opdeling van de vestigingsplaatsen (VP) van basis- en secundaire scholen op basis van het verschil tussen het aandeel van de niet-EU leerlingen in hun leerlingenpopulatie en het aandeel ervan in de populatie van de omgeving (cijfers voor Antwerpen, schooljaar '98-'99)

Verschil VP t.o.v. omgeving	Basis	Gewoon voltijds secundair				
		1e gr.	ASO	TSO	BSO	KSO
% veel hoger in VP (>20%)	21,0%	22,9%	4,7%	10,0%	24,5%	9,1%
% beperkt hoger in VP (<20%)	9,0%	10,8%	2,3%	6,0%	15,1%	0,0%
% ongeveer gelijk (<10%)	**61,8%**	**50,6%**	**58,1%**	**54,0%**	**49,1%**	**27,3%**
% beperkt lager in VP (<20%)	6,9%	10,8%	25,6%	22,0%	7,6%	45,5%
% veel lager in VP (>20%)	1,3%	4,8%	9,3%	8,0%	3,8%	18,2%
Totaal VPn in analyse	233=100%	83=100%	43=100%	50=100%	53=100%	11=100%
Totaal VPn	243	87	44	52	55	11

Bron: databank sociale planning Soma – Antwerpen: 19

onderwijspopulatie, maar tevens omwille van de reacties van de autochtone meerderheid. Vandaar de noodzaak te kijken naar de spreiding van de allochtone bevolking over het onderwijslandschap en naar de mobiliteit van jongeren. Zo stelt men in Antwerpen voor het schooljaar 1998-1999 vast dat de schoolpopulatie in 144 van de 233 vestigingsplaatsen in het lager onderwijs, minder dan 10% afwijkt van de omgevingspopulatie met betrekking tot het aandeel van de niet-EU leerlingen. Dit betekent tevens dat 30% van de Antwerpse basisscholen minstens 10% meer niet-EU'ers telt dan er in de schoolomgeving wonen. Een gelijkaardig fenomeen doet zich voor in de eerste graad van het secundair onderwijs. De auteurs van het rapport verklaren de verschillen tussen schoolpopulatie en omgevingspopulatie door de zogenaamde 'witte vlucht'[5] waarbij autochtone ouders scholen verkiezen met minder allochtone leerlingen.

Men kan erover van mening verschillen of deze cijfers als 'redelijk' moeten bestempeld worden (zoals in het rapport wordt gesteld), dan wel als een alarmerende indicatie voor xenofobie moeten worden gezien[6]. Het debat over concentratie van allochtonen en toegankelijkheid van scholen wordt mijns inziens veel te deterministisch of fatalistisch gevoerd. Voor het basisonderwijs wordt automatisch aangenomen dat leerlingen uit de onmiddellijke omgeving komen, zonder dat de moeite wordt gedaan om na te gaan hoeveel scholen een leerling overslaat vooraleer hij/zij op 'zijn'/'haar' school komt. **Er is dan ook nood aan degelijk onderzoek naar de reële mobiliteit van (alle!) jongeren in het basis- en secundair onderwijs om een zicht te krijgen op de evoluties in de stad.**

Met de mobiliteit van kinderen en jongeren die leven in de stad wordt onvoldoende rekening gehouden in de beschouwingen over onderwijs. Hetzelfde, maar dan in omgekeerde zin, geldt voor de mobiliteit van kinderen en jongeren die buiten de stad leven. Vooral bij de overgang van het basis- naar het secundair onderwijs en in mindere mate na de eerste graad van het secundair onderwijs treden er schoolveranderingen op. Het zijn meestal secundaire scholen in de kern van de stad die leerlingen van buiten de stad aantrekken. Deze aantrekkingskracht hangt samen met de centrumfunctie van die steden. Het toenemende autoverkeer leidt echter tot een afnemende fysieke veiligheid van kwetsbare weggebruikers. Als reactie daarop verkiest een toenemend aantal ouders om hun kinderen met de wagen naar school te brengen. Deze vicieuze cirkel dreigt de scholen in de kern van de stad op termijn te verstikken. Een dergelijk fenomeen is onder meer zichtbaar in Brussel, waar leerlingen die voordien in de stad naar school gingen steeds meer in scholen aan de rand van de stad les volgen.

Conclusie:
- de evolutie van het jongerenaandeel verschilt sterk tussen de steden onderling. Dit is opnieuw een reden om de context van elke stad als uitgangspunt te nemen voor een lokaal onderwijsbeleid;
- het aandeel van allochtone jongeren zal in de komende twintig jaar gevoelig blijven toenemen. Tegelijk blijkt dat er een sterke tendens is tot etnische segregatie als gevolg van uitsluitingsmechanismen die niet aan de kaak worden gesteld;
- er is nood aan onderzoek naar de mobiliteit van jongeren om de tendens tot segregatie te keren.

Sociale en culturele evoluties in de stad

Postindustriële samenlevingen worden steeds meer geconfronteerd met een aantal evoluties. Deze kunnen als volgt worden samengevat[7]:

- de kennisexplosie en daarmee samenhangend de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Vooral de snelle 'inburgering' van nieuwe communicatiemiddelen is opvallend, met als resultaat dat iedereen ongeacht de afstand en de plaats met elkaar in contact kan treden;
- het wijzigende karakter van arbeid, met meer nadruk op zelfsturing, communicatievaardigheid, reflexiviteit, veranderingsbereidheid (...), en de daarmee gepaard gaande dualisering tussen degenen die kunnen aansluiten op deze evoluties en degenen die 'achterblijven';
- de toename van de werkdruk op gezinnen waardoor de zorg voor kinderen steeds meer wordt 'uitbesteed';
- het veranderen van samenlevingsverbanden en de toename van nieuw samengestelde gezinnen en gezinsnetwerken;
- de mondialisering van de economie en het steeds dichter naar elkaar toe groeien van stedelijke samenlevingen waardoor het onderscheid tussen steden afneemt en het onderscheid tussen steden en niet-stedelijke gebieden vergroot;
- de toenemende impact van gemediatiseerde cultuur en het belang van populaire cultuur voor jongeren.

De toegenomen flexibilisering van de arbeid enerzijds en de nadruk op zelfsturing op de arbeidsmarkt anderzijds, maken dat levenslang leren steeds meer aan belang wint. Leren wordt steeds minder gezien als een voorbereiding op het 'volwassen' leven dat na de studies aanvangt, maar meer als een intrinsiek deel van de gehele levensloop. Het gevolg is dat leren een prominentere plaats krijgt in de hele levenscyclus en maatschappelijk aan belang wint.
Ook de aard van het leren is aan het veranderen. De kennisexplosie (die zich door de concentratie van hogescholen en universiteiten het sterkst in steden manifesteert) leidt tot een proliferatie van specialistische kennis. Omdat het niet langer mogelijk is alle kennis over een bepaald domein te verwerven, groeit de overtuiging dat basisopleidingen zich meer moeten richten op het verwerven van essentiële inzichten en vaardigheden om met de groeiende kennis om te gaan. Overdracht van gespecialiseerde kennis zou dan eerder aan bod komen in allerlei vervolgopleidingen die worden gevolgd in functie van de job. Kenmerkend voor die vervolgopleidingen is dat ze veel flexibeler worden georganiseerd om de geïnteresseerden toe te laten ze te combineren met werk en/of gezinsleven. Een tweede kenmerk van vervolgopleidingen is dat ze meer dan het traditionele onderwijs de ervaringen en inzichten van de 'leerders' als uitgangspunt nemen. Naar het zich laat aanzien, zullen beide evoluties zich ook in de basisopleidingen doorzetten.

Deze macro-ontwikkelingen zijn al vaak beschreven en vinden hun weg doorheen allerlei publicaties en beleidsplannen. Zonder het belang van deze ontwikkelingen te ontkennen, is het voor een reflectie over leren in de stad ook van belang te kijken naar de wijze waarop 'leren' zich ontwikkelt in het dagelijkse leven.
Sociale relaties in steden worden gekenmerkt door een grote diversiteit. Stadsbewoners worden dagelijks geconfronteerd met meertaligheid en multiculturaliteit. Ze leren daar goed- zowel als kwaadschiks

mee omgaan (Verlot e.a. 2000). Dit gebeurt, al dan niet bewust, op drie verschillende manieren. De eerste strategie bestaat in het negeren van verschillen. Dit vertaalt zich concreet in het (krampachtig trachten) gescheiden houden van verschillende culturele sferen. Naarmate de stad meer multicultureel wordt, wordt deze strategie meer onhoudbaar. De tweede strategie verwerpt de verscheidenheid in de stad expliciet. Dit gebeurt door van de 'andere' te eisen dat hij zich aanpast en handelt naar het beeld en de gelijkenis van de dominante groep. Of een variante daarop: wat afwijkt van wat als 'gewoon' geldt, wordt herleid tot iets 'abnormaals'. Deze homogeniseringsstrategie staat echter haaks op de uitgangspunten van democratische samenlevingen. Parekh (2000: 235) merkt dan ook terecht op: *"Both justice and political wisdom dictate that the majority community should resist the temptation to claim cultural ownership of the political community"*. De derde strategie wordt gekenmerkt door een al dan niet bewust 'onderhandelen' over de betekenis die wordt gegeven aan wat mensen initieel lijkt te scheiden. Het is de meest vruchtbare strategie. De meeste mensen hanteren deze drie strategieën door elkaar. In het dagelijkse leven leren jongeren en volwassenen op verschillende manieren omgaan met diversiteit, naargelang de context en de situatie. Les Back wijst er in zijn onderzoek naar sociale relaties *van jongeren in steden op: "Urban vernacular cultures posses incommensurable political impulses that allow racism and transculturalism to be simultaneously proximate and symptomatic of what it means to grow-up in post-imperial cities"* (Back, 1996:7). Hij noemt het samengaan van weerstand en acceptatie t.o.v. diversiteit de 'Metropolitan paradox'. Welke de keuzes het ook zijn die mensen in een bepaalde situatie maken, ze wijzen erop dat stadsbewoners over een zekere mate van interculturele competentie beschikken.

De hamvraag is dan ook hoe interculturele competentie zich ontwikkelt. Onderzoek naar interculturele competentie is eerder schaars en onze inzichten zijn om die reden eerder rudimentair. Uit onderzoek uitgevoerd door het Steunpunt Intercultureel Onderwijs[8] blijkt in ieder geval dat interculturele competentie onder meer wordt bevorderd door informeel leren. Informeel leren gaat ervan uit dat mensen doorheen interactie gebruik maken van diverse vormen van intelligentie om de wereld begrijpbaar en hanteerbaar te maken. Deze vorm van leren bouwt verder op wat er gebeurt en verwacht wordt in een bepaalde situatie en is gericht op het functioneren in (soms sterk uiteenlopende) situaties en contexten. Mensen zijn immers geen afgebakende, geïsoleerde individuen wier essentiële eigenschappen en mogelijkheden 'binnenin' zitten. Ze ontwikkelen zich door te leren van elkaar en met elkaar. Leren is dan ook afhankelijk van de reikwijdte van hun relaties, de frequentie van hun contact met anderen en de intensiteit of diepte van die contacten. Leren hangt met andere woorden sterk samen met de netwerken die een persoon ontwikkelt (Gauvain, 2001).

Informele leerstrategieën winnen vooral in steden aan belang. Dit hangt samen met veranderingen in sociale relaties. Sociale relaties in de stad zijn niet langer exclusief buurtgebonden, maar strekken zich uit over de hele 'netwerkstad'. De ontwikkeling van de netwerken kwam er doordat het karakter van relaties in buurten is veranderd. Traditionele sociale, culturele en economische verschillen verliezen aan belang. De wijzigende sociale relaties geven aanleiding tot nieuwe sociale verbanden die zich via netwerken ontwikkelen. Deze relaties worden gekenmerkt door homogenisering, herkenbaarheid, maar ook ambiguïteit (Soenen 2001). De genoemde traditionele verschillen worden steeds meer geïntegreerd en overstegen door consumptieve relaties (Jackson, e.a. 2000) die op hun beurt deel uitmaken van informeel leren. Het opvallende aan consumptieve relaties is dat diversiteit geen discussiepunt meer is. Diversiteit doordringt alle aspecten van het leven. Dertig jaar geleden was het eten van spaghetti of pizza voor een aantal Vlamingen nog een exotische ontmoeting. De toename van het aantal uitheemse eetgelegenheden in steden maakt dat vandaag zelfs racisten weinig problemen hebben met een etentje bij de Vietnamees. Consumptieve relaties, en in uitbreiding informeel leren, vertrekken dan ook van de diversiteit die zich in de stad voordoet.

De spontane integratie van de diversiteit in de stad via het informele leren staat in schril contrast met de wijze waarop in scholen wordt omgegaan met meertaligheid en multiculturaliteit. Het onderwijs in Europa wordt vrij algemeen gekenmerkt door een sterke nadruk op ééntaligheid (Fase 1994, Glenn 1996), in die mate dat er sprake is van een monolinguale habitus (Gogolin, 1994). Die monolinguale habitus 'vertaalt' zich in een fixatie op één taal en abnormaliseert meertaligheid. Deze houding staat in schril contrast met de talige realiteit in de grote steden. Op dezelfde lijn moeten we vaststellen dat ook Vlaamse scholen sterk monocultureel georiënteerd blijven. Onderzoek van Pelemans en Verlot (2000) in 15 basisscholen gespreid over de verschillende provincies, toont aan dat ondanks de multiculturele retoriek, diversiteit slechts een marginale plaats krijgt in het onderwijsleerproces. De monoculturele oriëntatie van scholen en andere leerinstellingen staat dan ook haaks op de ervaringen van jongeren, die vaak onbewust hebben leren omgaan met verschillende uitingen van diversiteit.
Die breuk wordt nog vergroot door de wijze waarop in de school wordt geleerd. De sterke oriëntatie op het 'hier en nu in de stad' maakt dat het informele leren door jongeren als relevanter wordt ervaren dan het formele leren zoals dat in scholen gebeurt. Bentley (1998:1) haalt een 18-jarige jongere aan uit Birmingham die stelt:

'the things you learn in school are to do with education and to get jobs. You're not really using them in actual real life'

Die bezorgdheid klinkt ook door bij de 15-jarige Emily wanneer ze stelt (Bentley 1998:8):

I guess I could call myself smart. I mean I can usually get good grades. Sometimes I worry though, that I'm not equipped to achieve what I want, that I'm just a tape recorder repeating back what I've heard. I worry that once I'm out of school and people don't keep handing me information with questions... I'll be lost.

Bentley's conclusie is scherp: *"I argue that the current system is already failing to provide the preparation that young people need in order to thrive."* (1998:1) Als de breuk tussen wat jongeren nodig hebben en wat de school hen biedt, zich doorzet, komt de school in een legitimiteitscrisis terecht. Dit fenomeen laat zich bijvoorbeeld voelen in het beroepsonderwijs. Die legitimiteitscrisis hangt ten dele samen met een stijlverschil tussen formeel en informeel leren. Leren in scholen is nog steeds een vrij formele aangelegenheid. Het feit dat, ondanks de inspanningen die de laatste decennia zijn geleverd om het beroepsonderwijs dichter te laten aansluiten bij de leefwereld van de jongeren, de spanningen niet zijn verminderd, wijst op een meer fundamenteel cultureel probleem (Pelleriaux, 2001). Mahieu en Lamote (2000:93) zoeken de verklaring in een scherpe breuk die bestaat tussen de wereld van de leerkrachten en die van de leerlingen in het beroepsonderwijs, en verklaren die door de achtergrond van de leerkrachten: *"Het onderwijs – ook het technisch en beroeps – is in handen van de middenklasse. Zij gebruikt een taal die op cultureel gebied veel te weinig aansluit bij de levenssfeer van de jongeren die momenteel deze onderwijsvormen bevolken. (...) Al te veel is de communicatie leerling- leerkracht verworden tot een top-down intellectualisme. (...) Veel te weinig wordt bij het aanbieden van de algemene vakken vertrokken vanuit de leefwereld en het taalgebruik van de doelgroep."* Een andere verklaring, die de vorige niet uitsluit, legt de oorzaak van de breuk eerder bij het curriculum. Wat in scholen wordt onderwezen, wordt door jongeren ervaren als geponeerd vanuit een extern geformuleerde canon die in scherp contrast staat met inzichten en kennis opgedaan via informeel leren dat een spontaner karakter heeft en onmiddellijk relevant is voor het functioneren in de stad (Verlot, 2002). Naarmate het informele leren verder aan belang wint, zal de relevantie van de school als instelling in toenemende mate in twijfel worden getrokken.

De conclusie inzake sociale en culturele evoluties is dat mensen in steden, en vooral jongeren, via informele leerstrategieën hebben leren omgaan met de

diversiteit in de stad. Door hun monoculturele oriëntatie enerzijds en de nadruk op formele leerstrategieën anderzijds, ontstaat er een breuk tussen de ervaringswereld van jongeren en de school. Die breuk wordt groter naarmate het informele leren in de stad aan belang wint. Op termijn leidt ze tot het in vraag stellen van de legitimiteit van de school en het onderwijs.

2. De zaken scherp gesteld

Doorheen de analyse van het leren in de stad werden een aantal conclusies getrokken. We brengen ze hier samen en formuleren ze in de vorm van stellingen.

1. het onderwijsbeleid in Vlaanderen negeert het belang van de stad als relevante context voor de wijze waarop leren gebeurt;
2. ook in de pedagogische en onderwijskundige reflectie is de stad slechts marginaal aanwezig;
3. om inzicht te krijgen in de processen van segregatie, dualisering en uitsluiting in de stad is er nood aan gericht onderzoek naar leerlingenkenmerken en leerlingenbewegingen;
4. bijkomende informatie en onderzoek zijn op zich niet voldoende. Om de stad als relevante context mee te nemen, dringt zich een kritische reflectie op over de concepten waarmee de werkelijkheid wordt benaderd. Centraal in die reflectie staat de nood om de stedelijke werkelijkheid als een geïntegreerd geheel te zien;
5. het formalistische gelijkheidsdenken verhindert een gedifferentieerde benadering van de realiteit. Sociale verschillen en contextverschillen zouden mee verrekend moeten worden in de financiering van onderwijs, zonder dat ze de processen van dualisering en segregatie versterken;
6. het dorpsdenken negeert de diversiteit van de schoolse omgeving en onderschat de mobiliteit van leerlingen in de stad;
7. het categoriaal denken leidt tot een kunstmatige scheiding van theoretisch en praktisch leren en reproduceert sociale verhoudingen in de samenleving;
8. scholen zijn overwegend monocultureel en monolinguaal georiënteerd en negeren de multiculturaliteit en de meertaligheid van stedelijke samenlevingen;
9. als de scholen niet inspelen op het toenemende belang van informeel leren, zal het nut van de school op termijn in vraag gesteld worden.

3. Wegen voor de toekomst

Wil het onderwijs zijn functie van socialiseerder, kwalificeerder en emancipeerder blijven opnemen, dan heeft het er belang bij aan te sluiten bij de evoluties in de stad, meer specifiek bij de wijze waarop in de stad wordt geleerd.

Aansluiten betekent niet overnemen. Het zal een hele reflectie vragen om uit te maken hoe de kenmerken en evoluties van de stedelijke omgeving kunnen worden vertaald in formele leerprocessen en tot op welke hoogte zij een plaats krijgen in scholen. In wat hierna komt, wordt eerst een voorstel inzake bestuurlijke verandering gedaan dat erop gericht is de randvoorwaarden te scheppen om stad en onderwijs bij elkaar te brengen. Vervolgens komen een aantal inhoudelijke suggesties aan bod over de wijze waarop ervaringen en inzichten, opgedaan via het 'informele leren in de stad', kunnen worden geïntegreerd in het onderwijs.

De stedelijke overheid als regisseur

Een inhoudelijke reflectie over leren in de stad heeft nood aan een integrale benadering. Een opsplitsing van de stad in delen, buurten, wijken, naar groepen mensen of volgens sectoren, mag nooit ten koste gaan van een kijk op het geheel. Het is vooral de integrale benadering die toelaat ten volle rekening te houden met de complexiteit, veelvuldigheid en ambiguïteit die de stad eigen zijn. Die integrale benadering moet de basis vormen waarop een lokaal onderwijsbeleid wordt ontwikkeld, toegepast en geëvalueerd. De stedelijke overheid neemt reeds tal van taken op zich. Die taken zouden moeten worden uitgebreid tot die van regisseur van het lokale onderwijsbeleid.

Een dergelijke rol is evenwel onverenigbaar met die van schoolbestuur. Zolang de stedelijke overheid een speler is op het veld, kan ze geen nieuwe bestuurlijke rol opnemen. De oplossing voor dit probleem ligt voor de hand. Om haar nieuwe maatschappelijke verantwoordelijkheid ten volle op te nemen, moet de stad haar rol als schoolbestuur herdenken. Dit kan door:

- haar taken als schoolbestuur over te dragen aan andere bestaande schoolbesturen of;
- haar taken als schoolbestuur te verzelfstandigen in een organisatie die onafhankelijk van de stedelijke overheid functioneert[9].

Zodra de stedelijke overheid die stap heeft gezet, kan ze haar rol van regisseur invullen. Daarvoor zijn diverse mogelijkheden. In een minimale optie biedt de stad enkel een gespreksforum aan de diverse schoolbesturen. In die optie zal de stedelijke overheid haar rol beperken tot het inwerken op randvoorwaarden. Ze kan bijvoorbeeld werken aan:

- de detectie van behoeften;
- het in kaart brengen van (binnen- en buitenstedelijke) leerlingenstromen;
- het stimuleren van leraars om in de stad te komen wonen;
- het aanbod van infrastructuur (zwembaden, computers);
- het bevorderen van het overleg tussen scholen;
- de netwerkvorming tussen onderwijs en andere sectoren zoals mobiliteit, huisvesting, migratiebeleid, welzijn en jeugd;
- of het uittekenen van een doordacht veiligheidsbeleid (verkeer, brandveiligheid, ...).

Een dergelijke invulling zou op zich al een hele stap vooruit betekenen, maar biedt geen antwoord op de meer fundamentele uitdagingen. Mijns inziens dient de stedelijke overheid de belangrijkste initiatiefnemer op het gespreksforum te worden. Inspelend op de sociale evoluties in de stad, kan het stadsbestuur bepaalde thema's naar voren brengen die stevig zijn gedocumenteerd. Zo kan de stad nagaan welke groepen de eindtermen al dan niet bereiken, zich buigen over de aansluiting en effectiviteit van diverse leertrajecten, en het aanbod van onderwijsinstellingen in functie van de sociale en economische behoeften in kaart brengen (bijvoorbeeld tweedekansonderwijs). Ze kan ook meer fundamentele onderwerpen aansnijden, zoals een reflectie over de rol en de deskundigheid van ouders of de kwestie van de legitimiteit van de school. Via onderzoek kan worden nagegaan welke vaardigheden jongeren opdoen in verschillende contexten en hoe daar in de school mee wordt omgegaan. Een tweede stap is dat de onderwijswerking intern (en eventueel extern) wordt doorgelicht, waarna in een derde stap voorstellen kunnen worden uitgewerkt die dan ter bespreking worden voorgelegd aan de schoolbesturen.
Ook in deze formule ligt de beslissingsmacht nog steeds bij de schoolbesturen. De stedelijke overheid kan met grondige documentatie de sociale noodzaak van aanpassingen bepleiten. Zij kan projecten opstarten en/of onderwijsinstellingen via financiële ondersteuning stimuleren tot een meer proactief beleid.

De invulling van de regisseursrol hangt van heel wat zaken af. Het conservatisme in onderwijsmiddens kan evenwel slechts gekeerd worden indien de stedelijke overheid zelf de eerste stap zet en haar taken als schoolbestuur doorschuift. Tweede voorwaarde is dat de stedelijke overheid een proactieve rol van regisseur op zich neemt, waarin ze signaleert, volgt, ondersteunt en stimuleert. Derde voorwaarde is dat de samenspraak met de schoolbesturen gebeurt vanuit een integrale benadering van de sociale werkelijkheid, eerder dan vanuit een institutionele (verzuilde) of sectoriële (tot onderwijs beperkte) benadering. Slechts wanneer aan deze drie voorwaarden is voldaan, kan de stedelijke overheid de motor worden van een lokaal onderwijsbeleid dat de sociale, economische en culturele kenmerken van de stad als uitgangspunt neemt in haar reflecties over leren en onderwijs.

Leerrelaties en leercentra

In die reflecties over leren en onderwijs komt het erop aan de bestaande tendens tot homogeniseren te keren en de talige, culturele en sociale diversiteit van de stad als uitgangspunt te nemen. Vertrekken van diversiteit

als een basiskenmerk van de samenleving laat toe aan te sluiten bij het informele leren zoals dat zich in de stad ontwikkelt. Wil de school vermijden dat ze in een legitimiteitscrisis terechtkomt, dan zal ze in haar curriculum en werkwijze ook ruimte moeten bieden voor de wijze waarop in de stad wordt geleerd. Dit betekent dat ze moet afstappen van het exclusief opleggen van een externe canon, en komen tot het formuleren van leerrelaties die voor de betrokkenen een concrete relevantie hebben. Bentley (1998:7) omschrijft die als *"patterns of interaction which are meaningful because they facilitate the exchange of knowledge and insight, and the synthesis of such knowledge into wider understanding"*. Vertrekken van leerrelaties veronderstelt het grondig herbekijken van de bestaande praktijken zodat:

- er ruimte gelaten wordt voor ervaringen, interesses en verschillende omgangsvormen van de leerders;
- verschillende omgangsvormen en leerstijlen worden geaccepteerd en eventueel gestimuleerd;
- leren meer contextgericht gebeurt
- en meer wordt gericht op het verwerven van algemene competenties die ook buiten de school relevant zijn.

Het ontwikkelen van leerrelaties betekent het fundamenteel herbekijken van de wijze waarop vandaag wordt geleerd. Zolang leerlingen en studenten worden beschouwd als overwegend passieve deelnemers aan het leerproces, zal leren ervaren worden als een opgelegde activiteit. Het alternatief ligt in het centraal stellen van interactie tussen leerders (de leraar incluis). Interactie kan spontaan tot stand komen, maar zal ook moeten worden bevorderd. Dit kan door:

- gebruik te maken van werkvormen die leerders stimuleren tot interactie;
- de groepen leerders heterogeen samen te stellen;
- uit te gaan van open en uitdagende taken.

Succesvol onderwijs kan in die optiek niet enkel worden afgemeten tegen vooropgestelde externe criteria. De ultieme toets ligt bij de vraag (Bentley, 1998)

- hoe goed leerders wat ze hebben geleerd kunnen toepassen in situaties die niets te maken hebben met de context waarin ze het hebben geleerd, en
- in welke mate leerders bereid zijn om verder te leren en problemen op te lossen na hun scholing.

Het onderwijs, en meer precies de school, staat dan ook voor fundamentele uitdagingen op het gebied van legitimiteit en effectiviteit:

- in het basisonderwijs is dat het creëren van een veilige leeromgeving die sociale en schoolse basisvaardigheden meegeeft zonder leerlingen op te sluiten in een sociaal getto;
- in het secundair onderwijs is er nood aan het doorbreken van de onderwijsvormen ASO, TSO en BSO en aan het uittekenen van leerroutes of -trajecten, waarbij de leerkracht als begeleider optreedt. Een vraag die zich daarbij opdringt, is in hoeverre het secundair onderwijs nog selecterend kan optreden, of moet uitgaan van de opdracht eenieder een leerroute te laten doorlopen;
- in het hoger onderwijs en vooral het volwassenenonderwijs is het flexibiliseren van het onderwijsaanbod reeds bezig. Hier dringt zich een verdere reflectie over de kerntaken op: wat hoort in de basisopleiding en wat in vervolgopleidingen.

Reflecties over kerntaken roepen vragen op over de huidige organisatie en afbakening van de diverse overheden. Overeenkomstig het proactief optreden van de steden, zal de centrale onderwijsoverheid haar rol moeten herdenken en taken herschikken. Daarnaast is er ook nood aan het grondig herbekijken van de relatie tussen onderwijs en andere maatschappelijke sectoren. Het doorbreken van al die grenzen zal wellicht leiden tot het fundamenteel hertekenen van de school zoals we die vandaag kennen. Eén optie is de idee van de school als buurt-leer-centrum. Een dergelijk centrum zou zich zowel op kinderen, jongeren als volwassenen richten. Wil het evenwel meer worden dan een veredelde buurtschool, dan moet het:

- vertrekken van en verder werken op het concept van leerrelaties;
- niet zomaar inspelen op de bestaande sociale, economische en culturele kenmerken en verhoudingen in de buurt, maar zich richten op de verandering ervan. Dit vooronderstelt een nauwe samenwerking met andere maatschappelijke sectoren.

Bibliografie

Back, L. (1996) New ethnicities and culture. Racism an youth in urban context. London: Ucl Press

Bentley, T. (1998) Learning beyond the classroom. Education for a changing world. London/New York: Routledge

Cossey, H. & Verhaeghe, J.P. (1999) Voor elk wat wils. Schoolkeuze in het basis en het secundair onderwijs. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, drie delen

Databank Sociale Planning (s.d.) De Antwerpse onderwijssituatie: objectief dataspoor. Antwerpen: Soma vzw

Elchardus, M. (red.) (1994) De school staat niet alleen. Verslag van de commissie samenleving –onderwijs aan de Koning Boudewijnstichting. Kapellen:Pelckmans

European Commission (2000) Key topics in education in Europe. Volume 2: Financing and management of resources in compulsory education. Trends in national policies, s.l. (Socrates-Eurydice)

Fase, W. (1994) Ethnic divisions in western European education. Münster/New York: Waxmann

Glenn, C. & De Jong, E. (1996) Educating immigrant children: schools and language minorities in twelve nations. New York and London: Garland publishing

Gauvain, M. (2001) The social context of cognitive development. New York/London: The Guilford Press

Gogolin, (1994) Der monolinguale habitus der multilingualen Schule. Münster/New York: Waxmann

Grieco, M. (1995) Transported lives: urban social networks and labour circulation, in Rogers, A. and S. Vertovec (eds.) The urban context. Ethnicity, social networks and situational analysis. Oxford/Washington D.C.: Berg: 189-212

Jackson, P. (1995) Manufacturing meaning: culture, capital and urban change, in Rogers, A. and S. Vertovec (eds.) The urban context. Ethnicity, social networks and situational analysis. Oxford/Washington D.C.: Berg: 165-188

Jackson, P. Lowe, M., Miller, D. & Mort, F. (eds) (2000) Commercial cultures. Economies, practices, spaces. Oxford/New York: Berg

Mahieu, P. & Lamote, L. (2000) De verantwoordelijke school. Naar ethisch ondernemerschap in onderwijsorganisaties, in: Handboek voor schoolleiding en –begeleiding, aflevering 31, december: 87-120

Parekh, B. (2000) Rethinking multiculturalism. Cultural diversity and politicial theory. London: Macmillan press

Pelemans, I. & Verlot, M. (2000) Interculturalisering van scholen. Deelrapport in het kader van de evaluatie van het non-discriminatiebeleid. Gent: Steunpunt Ico: onuitgegeven rapport

Pelleriaux, K. (2001) Demotie en burgerschap: de culturele constructie van ongelijkheid in de kennismaatschappij. Brussel: VUBPress

Sibley, D. (1995) Geographies of Exclusion. Society and difference in the west. London and New York: Routledge

Soenen, R. (2001) Diversiteit in verbondenheid. Paper, september

Soenen, R. & Verlot, M. (2002) The study of community development in the city. Diversity as a tool in: Martiniello, M. and B. Picard. Diversity in the city. Bilbao, University of Deusto/Humanitarianet

Unwin, L. & Wellington, J. (2001) Young people's perspectives on education, training and employement. Realizing their potential. London/Sterling: Kogan Page

Verlot, M., Sierens, S., Soenen, R. & Suijs , S. (2000) Interculturreel onderwijs: leren in verscheidenheid. Gent, Universiteit Gent, Steunpunt Intercultureel onderwijs

Verlot, M. (2002) Resistance, complexity and the need for rethinking intercultural education, Kolor. Journal on moving communities 1 (1):65-75

Werbner, P. (1995) From Commodities to Gifts: Pakistani migrant workers in Manchester in Rogers, A. and S. Vertovec (eds.) The urban context. Ethnicity, social networks and situational analysis. Oxford/Washington D.C.: Berg: 213-236

Willaert, D. & Lesthaeghe, R. (2001) Bevolkingsprojecties voor de migratiebekkens en hun zones in Vlaanderen en Brussel, 2000-2020. Brussel, VUB. Working paper 2001-3, Steunpunt Demografie

1 Bij het opstellen van de tekst kon ik een beroep doen op de suggesties en commentaar van Johan Boucneau, Linda Boudry, Christine Dupont, Dimokritos Kavadias, Johan Lamote, Paul Mahieu, Lydia Raeymakers en Rik Schreurs. Johan Boucneau, Christine Dupont en Paul Mahieu traden ook op als voorzitters van werkgroepen waarin de tekst werd besproken. Hun opmerkingen en suggesties werden in deze tekst zo veel mogelijk geïntegreerd. Tevens dank aan Stijn Suijs en An Piessens voor hun kritische commentaar.

2 Die segmentering werkt tot op vandaag door. De Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten biedt lokale besturen een forum om informatie uit te wisselen en visies te ontwikkelen inzake lokaal beleid. Voor onderwijs is dan weer geen forum voorzien. Het is ondergebracht in een apart onderwijssecretariaat voor steden en gemeenten. Hetzelfde geldt voor het onderwijs georganiseerd door de provincies. Deze koepels laten zich enkel in met de 'eigen' scholen.

3 Dit manco blijkt bijvoorbeeld uit de Vlaamse databank van het beleids- en praktijkgericht onderzoek naar onderwijs. In de trefwoordenlijst staat de notie 'stad' of 'stedelijke omgeving' niet eens vermeld, evenmin als het begrip 'buurt' of 'omgeving'. De enige referentie die men vindt is die naar de gemeentebegroting die dan leidt naar een onderzoek over het deeltijds kunstonderwijs. Hetzelfde geldt voor het algemeen praktijk- en beleidsgericht onderzoek van de Vlaamse Gemeenschap. Ook daar ontbreekt aandacht voor de stad en haar invloed op het onderwijs of leren in het algemeen.

4 Ik ben er mij van bewust dat door in te gaan op het probleem van de schoolse vertraging, de negatieve associatie tussen stad en onderwijs wordt versterkt. De reden om ondanks dit bezwaar toch het thema van de schoolse vertraging te nemen als illustrator voor het verband tussen onderwijs en stad, ligt enerzijds bij het sociale belang en anderzijds bij het ontbreken van documentatie over positieve verbanden.

5 Uitspraken doen over de mobiliteit van de niet-EU leerlingen is niet echt mogelijk omdat de bestanden onvolledig zijn en van de volledige bestanden een zeer grove analyse werd gemaakt die geen uitspraken toelaat.

6 Vooral omdat niet alleen de buurt zelf, maar ook de aanpalende buurten werden meegenomen in de vergelijking. Een echte buurtanalyse zou nog sterkere afwijkingen laten zien.

7 Voor de beschrijving van deze evoluties werd ruimschoots gebruik gemaakt van de inzichten uiteengezet in `De school staat niet alleen', uitgegeven door de Koning Boudewijnstichting (1994), eindredactie M. Elchardus.

8 Verschillende onderzoekers hebben daaraan bijgedragen: Marijke Cornelis, Kaat Delrue, Katrijn Hillewaere, Annelies Joos, Inge Pelemans, An Piessens, Ruth Soenen, Stijn Suijs.

9 De keuze voor een overdracht, dan wel voor een verzelfstandiging in bijvoorbeeld een autonoom overheidsbedrijf, is niet alleen een ideologische kwestie, maar wordt mede bepaald door het al dan niet aanwezig zijn van de behoefte om de noodzakelijke competentie in 'eigen' huis te houden.

DIVERSITEIT IN VERBONDENHEID[1]

Ruth Soenen
Departement Sociale en Culturele Antropologie
Katholieke Universiteit Leuven

Samenvatting

In deze paper staan relaties tussen stadsbewoners centraal. Een alledaags (micro)perspectief vormt de hoofdtoon, waarbij gefocust wordt op 'wat mensen in de stad zoal doen' en niet op 'wat de stad met mensen doet'. Er wordt voor de relaties tussen stadsbewoners en voor de betekenis van gemeenschap een begrippenkader met diversiteit als leidraad aangereikt. Valt een gemeenschap samen met de wijk waarin je woont, zoals de term 'arbeidersbuurt' suggereert? Of kunnen we pas van gemeenschap spreken als het gaat om netwerken van vertrouwen, verantwoordelijkheid en verplichtingen? Relaties in de stad kunnen we bekijken in functie van 'wat mensen bindt', maar de stad wordt in hoge mate gekenmerkt door de aanwezigheid van mensen met wie we geen bindingen hebben, namelijk onbekenden. Kunnen deze relaties met onbekenden, met wie we misschien even kletsen in de winkel of op de tram, bijdragen tot vraagstukken rond verbondenheid? Vervolgens creëren we nieuwe ruimte voor het beleid met betrekking tot verbondenheid tussen mensen in de hedendaagse stad. We formuleren drie algemene perspectieven: verbondenheid op basis van homogeniteit, verbondenheid op basis van herkenbaarheid en verbondenheid op basis van ambivalentie. Alle drie willen ze diversiteit garanderen en ook, omdat ze niet alleen zijn, maar met zijn drie, staan ze voor 'diversiteit in verbondenheid'.

1. Probleemstelling

Crisis in het sociale leven?

Er is vandaag de dag een verhoogde interesse waar te nemen voor het thema sociale cohesie. In beleidsnota's wordt gesteld dat het sociale weefsel hersteld moet worden (zie bijvoorbeeld de nota stedenbeleid, 2000-2004). Angst, veiligheid en individualisering zijn termen die zowel burgers als wetenschappers aanbrengen in het maatschappelijke debat over sociale cohesie. Zo stond de Multatuli-lezing van de Katholieke Universiteit Leuven in het teken van angst en onzekerheid in de moderne samenleving (De Standaard, 11-05-2001) en op het VRT-nieuws op een avond in april zei professor Hans Waege van de Universiteit Gent sociale armoede vast te stellen. Het hedendaagse sociale leven wordt gezien in termen van crisis en teloorgang, met als achterliggende vragen 'wat houdt onze samenleving nog samen?' en 'zijn er nog ankerpunten?'.

In meer academische termen wordt de samenleving volgens sommigen gekenmerkt door 'radicale modernisering en globalisatie' (Giddens, 1990) en door 'globale risico's die iedereen beroeren' (Beck, 1992). De analyses van deze twee sociologen vormen in Vlaanderen vaak de achtergrond voor het denken over sociale cohesie. Geldof, Van Menxel en Vranken (1999) stellen dat om de huidige samenleving te typeren het onvoldoende is om enkel economische evoluties (geleidelijke overgang van een feodale, agrarische samenleving over een industriële maatschappij naar een postindustriële maatschappij) in kaart te brengen. Men dient ook de veranderende houding tegenover menselijke relaties in beeld te brengen zoals o.a.

Giddens en Beck dat doen. Samen met Ulrich Beck geven ze aan dat er een verschuiving is van productie van ongelijkheid in welvaart naar een risicosamenleving. De centrale vraag daarbij is rond welke thema's sociale conflicten zullen ontstaan. Een voorbeeld van die hedendaagse risico's zijn individualiseringsrisico's. De verregaande individualisering is niet alleen een proces van vrijmaking waarbij de individuele keuzevrijheid groter wordt. Deze vrijheid leidt ook tot onzekerheid en er bestaat een sterke keuzedwang en persoonlijke verantwoordelijkheid voor wat je met je leven doet. Vroeger werden deze keuzes geleid door klasse, religie, gezin, buurt..., maar deze traditionele integratiekaders van zorg en solidariteit worden ondermijnd, en persoonlijke angst en twijfel nemen toe. De traditionele integratiekaders die voor het gemeenschapsleven zorgden en mensen verbonden met de ruimere samenleving, zijn aan erosie onderhevig, zo luidt althans de stelling.

Geldof, Van Menxel en Vranken (1999), en anderen met hen, (zie o.a. Baert, e.a., 1999; Wildemeersch en Goubin, 1992) situeren algemene samenlevingsproblemen vanuit deze analyses. Mensen moeten immers leren omgaan met deze "toenemende onzekerheid" (1999: 11) en vooral laaggeschoolden en ouderen krijgen het hierdoor moeilijker. Bepaalde groepen kennen naast socio-economische onzekerheid nu ook culturele onzekerheid, maar ook voor middengroepen groeien er nieuwe en kwalitatieve behoeften vanuit de veranderende samenleving.
Ook Declercq en Lammertijn (1999) stellen dat vanuit deze analyses nieuwe vormen van zorg en sociale bescherming zich opdringen. Sociale uitsluiting dient vandaag de dag een andere invulling te krijgen dan dertig jaar geleden. Ook deze auteurs stellen individualisering, die leidt tot nieuwe vormen van sociale ongelijkheid, aan de orde. "Niet iedereen heeft immers dezelfde capaciteiten om te kunnen voldoen aan zijn verplichting tot kiezen" (1999: 56).
Het thema van de sociale politiek verschuift volgens de Nederlanders Jansen en van der Veen (1999) vanuit dit perspectief dus van sociale ongelijkheid (waarbij verdeling van goederen centraal staat) naar sociale participatie en sociale integratie (omwille van de individualisering). De vrees bij velen is volgens hen dat de sociale integratie aangetast wordt en dat sociale controle vermindert, wat dan op zijn beurt de oorzaak zou zijn van vereenzaming, toenemende criminaliteit,... Activering is het sleutelwoord geworden. De lokale samenleving als geheel en bepaalde groepen daarbinnen dienen geactiveerd te worden. De begrippen integratie, participatie en activering krijgen vorm via de polen collectivisme en individualisme om zo andere verklaringen en invullingen te geven aan sociale uitsluiting (de indeling collectivistisch – individualistisch wordt ook door anderen besproken, o.a. Young, 1990). Het zijn vooral de collectivisten die zich zorgen maken over sociale cohesie. Jansen en van der Veen verdelen deze collectivisten in drie groepen. Sommigen brengen de verzwakking van de interpersoonlijke netwerken van familie en vrienden op het microniveau onder de aandacht en vragen meer aandacht voor ontmoeting en recreatie. Zo zijn er ook een aantal onderzoekers (maar niet veel) die oog hebben voor de alledaagse netwerken van minderheidsgroepen (bijvoorbeeld in Vlaanderen Steenssens, e.a., s.d.). Andere collectivisten stellen dat de gebrekkig werkende democratie en de geringe betrokkenheid van burgers bij politieke besluitvorming het onderwerp van analyse zijn. Ten slotte wordt ook de civiele samenleving gethematiseerd. Het gaat hier over netwerken van vrijwillige organisaties die zich in een middenpositie bevinden tussen het politieke systeem en het brede publiek. Er wordt gevreesd dat de bereidheid van mensen tot vrijwillig bestuurslidmaatschap of om als vrijwilliger een handje toe te steken bij sociaal cultureel werk, sport of onderwijs, terugloopt, aldus Jansen en van der Veen.

Ook Putnam (2000), een Amerikaanse politicoloog, maakt gewag van een afbrokkeling van het verenigingsleven en een verminderende vrijwillige inzet voor de samenleving. Volgens Elchardus, Hooghe en Smits (1999) is deze bezorgdheid over dalende participatieniveaus in Vlaanderen echter niet gebaseerd op wetenschappelijke gegevens. Zij bevragen dan ook de maatschappelijke participatie in zoveel mogelijk

facetten in het onderzoeksrapport 'Participatie in Vlaanderen. Een beschrijving van de deelname aan het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk in Vlaanderen'. Omdat er meerdere metingen over een langere tijdsperiode heen moeten plaatsvinden, kunnen ze nog niet spreken van een daling, maar proberen ze wel indicaties van een deficiet te zoeken in het cijfermateriaal. In Vlaanderen wordt dus ook het maatschappelijk middenveld bestudeerd. De vragen die centraal staan zijn: 'wie participeert er?', 'zijn alle groepen vertegenwoordigd?', 'welk effect heeft deze participatie?' en 'hebben leden een socialer en democratischer waardenpatroon?'(Elchardus, Hooghe en Smits, 2000).

Sociale cohesie vanuit een relationeel en alledaags perspectief

Sociale cohesie is dus duidelijk terug te vinden op de wetenschappelijke onderzoeksagenda. Bovenstaande onderzoeken hebben gemeenschappelijk dat ze handelen over 'wie zit in het geheel en wie valt er buiten', namelijk 'wie participeert en wie niet?', 'wie zijn vandaag de dag degenen die uitgesloten worden?'. De onderzoeken staan in het teken van 'posities' en van 'uitsluiting'. Maar als het over sociale cohesie gaat, komen de relaties zelf weinig aan de orde.
Bij dergelijke studies van sociale cohesie gaat het volgens de Nederlandse sociologe Talja Blokland (2000) vaak over de karakteristieken van de sociale structuur en over de kansen van actoren. In plaats van de bindingen in de samenleving te onderzoeken, wordt vooral gekeken naar wat mensen binnen of buiten het geheel houdt (Blokland, 2000). Dit wil niet zeggen dat de studie naar sociale uitsluiting en kansenongelijkheid niet van belang zou zijn, maar wel dat de vraag met betrekking tot sociale cohesie hiermee niet optimaal kan beantwoord worden. In deze paper zullen we daarom een relationele benadering hanteren waarbij de dynamische set van sociale relaties centraal zal staan.

Sociologen zoals Giddens en Beck gaan na wat maatschappelijke veranderingen betekenen voor mensen. De vraag naar wat mensen in een dergelijke maatschappelijke context doen, is daarmee niet beantwoord. Over het algemeen zijn er weinig empirische gegevens voorhanden over wat de hedendaagse maatschappelijke processen voor mensen betekenen. Indien empirisch onderzoek ondernomen wordt, staat het zoals gezegd vooral in het teken van 'wie zit er in en wie niet' en gaat het over specifieke vragen die een directe relevantie hebben omdat ze rechtstreeks uit het maatschappelijke debat komen. Daarenboven verschaffen deze onderzoeken doorgaans universele (cijfer)gegevens die men gewoon is te hanteren tot beleidsdoeleinden. Onderzoek kan echter op verschillende wijzen maatschappelijk en sociaal relevant zijn (Hammersley, 1992). Deze paper streeft naar een meer indirecte relevantie, waarbij we vertrekken van de brede alledaagse omgang in de stad en niet van een specifieke vraag omtrent crisis, teloorgang, individualisering, enzovoorts. De verscheidenheid aan relaties tussen mensen in de stad wordt vooral bestudeerd op een kleinschalige wijze omdat dergelijke processen niet echt gemeten kunnen worden (Soenen, 2002b). Kleinschalige units worden in de diepte bestudeerd en worden op een exemplarische wijze aangereikt. Vanuit deze werkwijze kunnen bestaande vragen en stellingen op een andere manier bekeken worden en in deze exemplarische gegevens liggen kiemen voor verandering en vernieuwing.

Een dergelijke microbenadering wordt vaak enkel geassocieerd met welzijn, hulpverlening, of met ontmoeting en recreatie, de zogenaamde 'zachte' sectoren. Het gaat hier echter om een (minder gekende) wetenschappelijke benadering, meer bijzonder de etnografie, die inspirerend wil zijn voor zowel zachte als hardere sectoren (zoals bijvoorbeeld huisvesting), zowel voor praktijkwerkers als voor beleidsmakers,...

De termen sociale cohesie, gemeenschap en etnische diversiteit

In wat volgt, zullen we de term 'sociale cohesie' niet meer gebruiken omdat het een eerder abstract begrip is, eigen aan beschouwende debatten, maar zullen we spreken van 'sociale relaties tussen mensen' omdat ze het concrete alledaagse leven inbrengen.

De term 'gemeenschap' is niet zo 'neutraal' als de term 'sociale cohesie'. Hij refereert aan de wenselijk geachte aard van de bindingen tussen mensen (Blokland, 2000). Het is een normatief ideaal, vaak geassocieerd met nostalgie naar de boerengemeenschap en wordt dan ook door sommigen als ouderwets ervaren. In deze paper komen verschillende invullingen van gemeenschap aan bod. De verbondenheid tussen mensen zal dus aan de orde gesteld worden, maar we willen dit niet enkel en alleen doen vanuit een perspectief van teloorgang.

De term 'gemeenschap' wordt in het gewone taalgebruik vaak geassocieerd met groepsverbindingen met een etnische basis, zoals in de begrippen Joodse of Marokkaanse gemeenschap. In deze paper vormen etnische groepen of gemeenschappen geen vertrekpunt. Er wordt vertrokken van een breder perspectief, namelijk dat van diversiteit. In onze huidige samenleving kunnen we niet om diversiteit, in de ruime zin van het woord, heen. Dit breder perspectief van diversiteit wil bijdragen aan de verbondenheid in en tussen sociale *groepen* en tussen verschillende *individuen*, en aan de bestrijding van sociale ongelijkheid en onrechtvaardigheid.

2. Beelden van gemeenschap in de stad

De buurt en gemeenschap

1. De Chicagoschool

Het begrip gemeenschap heeft binnen wetenschappelijke studies van de stad altijd een plaats gehad. Het denken over gemeenschap heeft o.a. wortels in de reflectie over het leven in de stad en op het platteland. Een invloedrijke wetenschappelijke school met betrekking tot deze reflectie is de Chicagoschool (1910 – 1930). De Chicagoschool heeft in het algemeen interesse voor sociale interacties en voor de aard van sociale bindingen in de moderne, gefragmenteerde stad (Savage en Warde,1993). Volgens Park, een van de pioniers van deze school, bestaat een stad uit verschillende buurten waarvan de karakteristieken niet stabiel zijn en veranderen met de tijd.

"Central to Park's vision of the city was its architectonic as a municipal circumscription of a number of 'natural areas', forming a mosaic of minor communities, each strikingly different from the other, but each more or less typical of its kind."
(Vidich en Lyman, 1994: 33)

Park en zijn collegae komen zo tot de ontwikkeling van het concept 'sociale ecologie'. Het is een poging om patronen van verstedelijking te verklaren. Stedelingen passen zich aan elkaar en hun omgeving aan in hun strijd om een plaats te verwerven in die stad, zowel sociaal-economisch als ruimtelijk ('symbiose'). Er is competitie tussen verschillende groepen in een bepaalde buurt waarbij één groep kan gaan domineren en de andere groep verhuist ('dominantie'). Een nieuwe groep installeert zich als enige in de buurt ('opeenvolging') (Savage en Warde, 1993). Deze sociale ecologie wordt zo een sociologie van de ruimte, met competitie als drijvende kracht (Hannerz, 1980). Men ziet patronen in het zich settelen van mensen in steden als een product van een evolutionair proces van 'survival of the fittest'. Burgess, een andere pionier, ontwikkelde op basis van deze ecologie zijn concentrisch zonemodel. De groei van de stad leidt tot competitie, waardoor stadsbewoners uitgesorteerd worden in buurten die zo ook specifieke sociale kenmerken krijgen. In het midden van de stad bevindt zich een 'central business district', daarrond ligt dan de zone van stedelijk verval, gevolgd door een zone waar arbeiders wonen en ten slotte de residentiële zone. Er ontstaat zo een geheel van geografische cirkels met contrasterende sociale karakteristieken (Hannerz, 1984).
Wirth, een student van Park, ten slotte, definieert de stad als een "relatively large, dense and permanent settlement of socially heterogeneous individuals" (Hannerz, 1980: 61). De concepten 'omvang', 'bevolkingsdichtheid' en 'heterogeniteit' zijn volgens Wirth constitutief voor de stad. De omvang heeft bijvoorbeeld invloed op sociale relaties. Je kan immers niet iedereen kennen dus "the multitude of persons in interaction necessitates a narrowing down of contacts"(Hannerz, 1980: 60). Contacten zijn volgens

Wirth in de stad kunstmatiger, onpersoonlijker, rationeler, afstandelijker, meer utilitair,... De bevolkingsdichtheid geeft aanleiding tot segregatie. Er is een fysieke nabijheid van personen in de stad, maar tegelijkertijd zijn de sociale relaties afstandelijker. Het op elkaar gepakt zitten van mensen en het op hetzelfde ogenblik plaatsvinden van verschillende activiteiten gaat gepaard met verstoringen zoals lawaaioverlast. Het gevolg is segregatie, waarbij men gaat rivaliseren voor een economisch renderende ruimte. Hoe groter en dichter bevolkt de stad is, hoe meer differentiatie en bijgevolg desintegratie er optreedt, aldus de Chicagoschool (Blokland-Potters, 1998).

2. De Chicagoschool gewikt en gewogen

De Chicagoschool was erg invloedrijk en een aantal van haar concepten keren nog steeds terug in hedendaagse buurtstudies, weliswaar met een meer eigentijdse invulling. Haar modellen worden bijvoorbeeld gebruikt om de bevolkingssamenstelling van achtergestelde wijken te verklaren op basis van het prijsmechanisme. Mensen die het zich kunnen permitteren, ruilen hun woning in zo'n wijk voor 'doorzonwoningen' in een buitenwijk. Vervolgens speelt het principe van 'opeenvolging' waarbij migranten hun plaats innemen (Blokland-Potters, 1998).

De Chicagoschool heeft als verdienste dat ze de concepten 'buurt' en 'sociale ecologie' heeft geïntroduceerd. De sociale ecologie wordt nu meer verbonden aan een specifieke manier van dataverzamelen in de vorm van abstracte kwantitatieve data (Savage en Warde, 1993). Verschillende buurten kunnen onderscheiden worden op basis van algemene statistische gegevens, maar ook op basis van specifiekere zaken zoals bijvoorbeeld de mate van achterstelling (zie o.a. Kesteloot e.a., 1996).

Het probleem met de Chicagoschool is dat ze geen onderscheid maken tussen een buurt en een gemeenschap. De homogeniteit van 'soort bij soort' zou het ontstaan van subculturen met geografische begrenzingen tot gevolg hebben. Een geografische eenheid is dan ook een culturele eenheid.

Bovendien was de metafoor van de stad als oord van verderf hen niet vreemd (Blokland-Potters, 1998; Rogers en Vertovec, 1995). Ze gingen uit van twee types samenlevingen: 'gemeinschaft' (platteland, traditioneel) en 'gesellschaft' (stedelijk, modern) (cf. Tönnies). Dit waren ideaaltypes die overeenstemden met geografische grenzen. Volgens de Chicagoschool leidt homogeniteit tot een buurtgemeenschap van mensen met gedeelde levenswijzen, waarden en normen, en heterogeniteit niet. Wirth is hierin erg duidelijk door te stellen dat door een grote diversiteit aan mensen contacten kunstmatig en afstandelijk worden.

Volgens Park en Wirth lag de kern van het sociale leven in de materiële en ecologische condities van de stad (Rogers en Vertovec, 1995). Deze kenmerken veroorzaakten andere manieren van leven dan die op het platteland. Verstedelijking betekende meer diversiteit en diversiteit betekende desintegratie. Het soort gemeenschap dat hier verheerlijkt werd, was de boerengemeenschap (Blokland-Potters, 1998; Rogers en Vertovec, 1995).

Er zijn veel kritieken geformuleerd op dit gedachtegoed. We gaan in het kader van deze paper vooral op twee ervan in. Een eerste kritiek betreft de gelijkstelling van diversiteit en desintegratie. In deze paper zien we diversiteit niet als een tegenstelling, maar als een instrument voor gemeenschapsopbouw. Een tweede kritiek werd geformuleerd door de netwerktheorie die de mogelijkheid biedt om diversiteit in te brengen en een andere invulling geeft aan het concept gemeenschap.

Sociale relaties en netwerken in de stad

1. Mensen creëren diversiteit in de stad

De netwerktheorie verzet zich tegen de assumptie dat de ruimte a priori de organisatie van sociale relaties bepaalt. De antropoloog Hannerz ziet de netwerkanalyse als een interessant instrument om het leven in de stad te bestuderen. Antropologen kennen een traditie van etnografisch onderzoek[2] bij eerder afgegrensde groepen en duurzame instituten in andere culturen. De antropologie is echter op een gegeven moment thuisgekomen en de interesse voor het leven in de stad in de meer complexe, industriële maatschappij groeide (Burgess, 1985). De stad heeft een erg gedifferentieerde structuur waarbinnen het individu op ver-

schillende manieren in een situatie kan betrokken zijn. Deze betrokkenheid in een bepaalde situatie noemt Hannerz (1980: 172) een rol. Stedelingen kunnen een veelheid aan rollen vervullen. Alle rollen die één persoon vervult, noemt hij een rolrepertoire. Indien we meer willen weten over het sociale leven in de stad is het dus niet voldoende te kijken vanuit categorieën ('ecologische terminologie') zoals etniciteit, inkomen, leeftijd, geslacht,... Binnen één categorie kunnen individuen dus ook verschillende rollen hebben. Op deze manier is er meer ruimte voor diversiteit en verschillen, ook binnen categorieën van mensen. Ook Blokland-Potters (1998: 56) stelt vast dat in de wijk Hillesluis in Rotterdam de zichtbaarheid in categoriale verschillen en de verschillen in leefwijzen niet evenredig verdeeld zijn over alle groepen. Het rolconcept is een meer dynamisch concept dat ons een beter zicht op relaties kan geven. Volgens Hannerz was Wirth meer geïnteresseerd in wat de stad met mensen en hun contacten deed dan in de vraag wat mensen zélf van de stad maakten. Netwerkanalyse gaat dan ook na hoe individuen bepaalde rollen gebruiken en dus niet hoe rollen individuen gebruiken (Hannerz, 1980).

Naast het verzamelen van statistische gegevens is het ook van belang op een meer kwalitatieve wijze (meer in rechtstreeks contact met mensen via interviews en observaties) na te gaan wat de feitelijke sociale relaties zijn en wat deze relaties betekenen. De vraag naar wat mensen bindt komt hierbij meer centraal te staan. Dit is een relationele benadering (en dus geen ruimtelijke of economische benadering) waarbij het dynamische gegeven van relaties tussen mensen de focus vormt. In de netwerktheorie is elke persoon een knooppunt gerelateerd aan anderen om zo een netwerk te vormen. Persoonlijke netwerken bezitten interactionele kenmerken en morfologische kenmerken (deze indeling komt van Mitchell, geciteerd door Rogers en Vertovec, 1995:15). Interactionele kenmerken slaan op de aard van de relaties in het netwerk. Deze kenmerken gaan dan over hoeveel rollen iemand vervult (moeder, werknemer,...), over hoeveel relaties er actief en potentieel zijn en over de frequentie van de relaties. De morfologische kenmerken hebben betrekking op hoe relaties binnen het netwerk zich onderling verhouden, zoals de dichtheid en de reikwijdte (Hannerz, 1980). Dichtheid wordt gedefinieerd als de mate waarin relaties die zouden kunnen bestaan tussen leden van een netwerk inderdaad bestaan. Reikwijdte heeft betrekking op het aantal actieve en potentiële relaties in het netwerk en de vraag in hoeverre sociale relaties zich binnen bepaalde domeinen concentreren.

Op basis van deze kenmerken identificeert Hannerz (1980: 256-260) vier patronen in stedelijke leefwijzen: inkapseling, segregatie, integratie en afzondering.

(1) Inkapseling: De relaties van deze mensen worden gekenmerkt door een hoge dichtheid en een klein aantal rollen. Deze rollen bestrijken een groot deel van deze mensen hun tijd. Maximale inkapseling heb je als de personen binnen dit netwerk samen leven, werken en spelen, en meestal zijn ze ook familiaal verwant. Meestal hebben deze netwerken een etnische basis, maar het kan ook gaan over bijvoorbeeld een aristocratische levenswijze van de hogere klasse. De ingekapselde stadsbewoner maakt beperkt gebruik van de mogelijkheden van de stad. Zaken buiten het netwerk bereiken hen niet. Er is weinig opening voor nieuwe relaties. De ingekapselden passen in het beeld dat Park geeft van verschillende afgesloten gemeenschappen die naast elkaar bestaan.

(2) Segregatie: Een persoonlijk netwerk is gesegregeerd wanneer twee of meer segmenten gescheiden van elkaar blijven. Dit is meestal de intentie van de betrokkenen. Men maakt dus verschillende investeringen in verschillende segmenten van het netwerk en deze segmenten mixen niet. Blokland-Potters (1998: 78) benoemt dit als 'aparte mensen voor aparte wensen'. Dit patroon is volgens haar eigen aan de 'moderne stedeling': mensen met een relatief hoge opleiding, een redelijk tot goed inkomen en een hoge participatie in de stedelijke faciliteiten. Ze sporten met de ene, gaan uit met iemand anders en studeren met nog iemand anders. De relaties zijn erg gespecialiseerd.

(3) Integratie: Integratie is volgens Hannerz de meest gewone levenswijze in de stad. Het netwerk is verspreid over verschillende domeinen en er is geen sprake van concentratie in één van de domeinen. De verschillende delen komen met elkaar in contact. Ze willen niet zoals de gesegregeerden afstand behouden tussen de verschillende mensen en activiteiten. Blokland-Potters benoemt de mensen van dit netwerk als de Jansens en geeft een helder beeld waardoor ze te herkennen zijn:

"Ze zijn niet rechts en niet links, ze verdienen wel aardig maar niet goed, ze zijn niet hoog opgeleid maar evenmin ongeletterd, het leven gaat hen niet vanzelf maar ze hebben ook geen grote problemen. Ze kennen de buren, maar hebben er geen intensieve relaties mee. Ze hebben een vrij uitgebreid netwerk, maar het is ook niet zo dat ze de halve wereld kennen. (...) Familie is belangrijk maar niet allesoverheersend. Zij werken als arbeiders, maar in de betere banen, of op kantoor, maar in de lagere echelons. Ze trekken er weinig op uit maar gaan wel elk jaar met vakantie." (1998: 19)

(4) Afzondering: Een netwerk van afzondering gaat over mensen met een klein rolrepertoire, vooral in die domeinen waar normaal gezien duurzame relaties worden gevormd. Meestal is dit patroon een tijdelijke aangelegenheid, zoals bij nieuwkomers in een stad of bij mensen die om een of andere reden gebroken hebben met hun oude netwerk. Maar soms is het een langdurige aangelegenheid en betreft het mensen die in een "spiraal van toenemend maatschappelijk isolement" en armoede zitten of terechtkomen (Blokland-Potters, 1998: 96).

Samengevat wordt het patroon van afzondering gekenmerkt door een levenswijze zonder significante relaties, inkapseling door één set van relaties, segregatie door meerdere relaties die men gescheiden houdt en integratie door meerdere relaties die men samenbrengt. De gesegregeerden en de geïntegreerden maken het meest gebruik van de omvang en de diversiteit van de stad.

Een ander beeld van bindingen tussen mensen komt hier naar voren, namelijk een invulling niet op basis van een categorie zoals klasse of etniciteit en niet op basis van een geografische afbakening, maar op basis van de structuur van sociale relaties. Marokkanen bijvoorbeeld kunnen dus, ook al hebben ze allemaal een zelfde etniciteit, een verschillend netwerkpatroon vertonen.

Een eerste (bescheiden) aanzet om vanuit dit perspectief sociale relaties van verschillende stadsbewoners in Vlaanderen te bestuderen, werd gegeven in het onderzoeksproject 'Verscheidenheid als instrument voor gemeenschapsopbouw'[3]. Een twintigtal stadsbewoners werden geïnterviewd (op basis van vragen uit de netwerkanalyse, gecombineerd met vragen vanuit een brede interesse voor alledaagse betekenissen) en drie stadsbewoners werden elk gedurende twee maanden gevolgd in hun dagelijkse activiteiten. De ideaaltypes van Hannerz kwamen terug in de interviews en de participerende observaties, maar omwille van de bredere (etnografische) kijk zagen we dat echte levens deze ideaaltypes doorkruisen.

Zoals te verwachten was, geven de interviews met de betrokken migranten een patroon van ***inkapseling*** weer. Volgens Hannerz is dit patroon de lieveling van de antropologen en ook in Vlaanderen zien we dat een categoriale aanpak waarbij vertrokken wordt van op zich staande gemeenschappen of specifiek afgegrensde groepen (zoals bijvoorbeeld Marokkaanse vrouwen of Vlaamse generatie-armen) populair is. Inkapseling kent echter verschillende gradaties, zeker als we het bekijken in functie van verschillende soorten van banden (dit onderscheid komt van Granovetter, 1973; cf. infra). Er wordt niet alleen gekeken naar 'sterke banden' (duurzame, diepgaande contacten), maar ook naar 'zwakke banden' (zoals kennissen) en 'afwezige banden' (de relaties met vreemden, bijvoorbeeld iemand in je buurt die je voor de rest niet kent goedemorgen zeggen of een praatje met vreemden bij de bakker).

Een voorbeeld van 'zuivere' inkapseling is Dilek.

Dilek, een Turkse vrouw (eerste generatie) is zwanger van haar derde kind. Haar familie woont in de buurt, haar vader woont zelfs naast haar. Ze heeft frequent en dagelijks contact met haar familie en met Turkse vrouwen die uit hetzelfde dorp afkomstig zijn en die al dan niet in de buurt wonen. Andere mensen dan Turken kent ze niet. Ze zegt dat ze vaak thuis is en kuist. Als ze gaat winkelen, doet ze dat in de buurt en meestal in Turkse winkels.

Saida (tweede generatie) is ook huisvrouw, maar is niet zo ingekapseld als Dilek en heeft verschillende connecties met de wereld buiten haar Marokkaanse netwerk.

Saida is een Marokkaanse huisvrouw met zes kinderen; haar oudste kind is 22 jaar. Ze woont graag in de wijk omdat er ook Marokkanen wonen die ze kent. Ze heeft wel oppervlakkige contacten met Turkse en Vlaamse buren, ze zegt immers tegen iedereen goedendag. Met één Vlaamse overbuurvrouw en één Turkse buurvrouw heeft ze wel een diepgaander contact; ze lopen af en toe bij elkaar binnen. De man van de Vlaamse vrouw is nog niet lang geleden overleden en Saida is de man dan ook gaan groeten thuis, een gebruik dat ze niet kende. Vaak is ze op stap met Marokkaanse vriendinnen die ze heeft leren kennen aan de schoolpoort en met wie ze als het goed weer is naar het speelplein in de buurt gaat. Ook gaat ze naar het vlakbij gelegen integratiecentrum voor allerlei lessen. Ze spreekt ook de buurttoezichters aan omdat de stoep voor haar deur verzakt is. Indien ze sociale steun nodig heeft, gaat ze naar haar moeder of schoonzus. Bij haar vriendinnen zou ze ook terecht kunnen, maar dat doet ze liever niet. Haar boodschappen doet ze meestal met haar man met de auto. Tussendoor gaat ze zelf ook wel naar de Aldi. Haar man kijkt naar Marokkaanse zenders op de televisie, maar zij kijkt liever naar VTM en VT4: 'Wittekerke' en 'Familie' volgt ze trouw.

De Turkse Hacer (eerste generatie) werkt al 9 jaar in dezelfde tearoom. Ze komt via haar werk met verschillende mensen in contact, maar heeft ook sterke contacten met 'anderen'.

Ze koopt haar groenten, fruit en brood in Turkse winkels. Haar vier zussen en twee broers wonen in de onmiddellijke omgeving en horen elkaar regelmatig. Vaak staat ze in contact met haar Turkse (ex-)dorpsgenoten met wie ze ook een soort spaarsysteem opzet. In haar buurt heeft ze oppervlakkig contact met de Marokkaanse buren en de Vlamingen. Ze zeggen elkaar goedendag en spreken over het weer. Op haar werk maakt ze vaak een praatje met de klanten. Ze heeft ook Belgische en Marokkaanse vriendinnen die ze op school of op het werk heeft leren kennen. Zowel bij haar zussen als bij haar Belgische vriendin kan ze haar hart luchten.

Er zijn dus verschillende gradaties in de mate van inkapseling. Als we de zwakke contacten en contacten met vreemden bekijken, zien we vaak meer diversiteit. Toch zien we bij de betrokken migranten ook in de sterke contacten een klein beetje diversiteit insijpelen.

Blokland-Potters (1998) traceerde in de wijk Hillesluis in Nederland ook nog Hollandse ingekapselden en denkt hierbij aan mensen die geboren en getogen zijn in de wijk, meestal met een arbeidersachtergrond en die een bepaald buurthuis of café frequenteren waar altijd dezelfde mensen komen die ook in de buurt wonen. Ze eigenen zich deze plek toe en maken die voor anderen moeilijk toegankelijk.

Ook Bram, de negenjarige jongen die ik twee maanden volgde op school, bij hem thuis, al spelend op zijn PlayStation,... vertoonde op het eerste gezicht een ingekapseld patroon.

De sterke contacten van Bram liggen enerzijds bij zijn kerngezin, en meer in het bijzonder de relatie met zijn moeder en zijn broer, maar ook bij zijn peergroup (de jongens van zijn klas) op school. Zijn zwakke contacten worden gevormd door andere schoolkinderen en door mensen met wie zijn familie contact heeft. Relaties met vreemden heeft hij niet echt omdat hij steeds in het gezelschap van zijn oudere broer, moeder of vader is.

Bram is vanwege zijn leeftijd vooral *ingekapseld* in zijn kerngezin. Deze ene set van relaties, vooral met moeder en broer, overheerst. Hij vertoeft vaak thuis samen met hen en als hij een stap in de wereld zet, zijn ze vaak bij hem.

Door de school heeft hij toch een aparte set van relaties ontwikkeld, namelijk de relaties met zijn leeftijdsgenootjes met wie hij sterke contacten heeft die losstaan van zijn gezin. Door deze peergroup en de daarbij behorende interesses (televisie kijken, spelen op de PlayStation, strips lezen, het houden van huisdieren) hebben zijn sociale relaties ook een *gesegregeerd* aspect. Deze peergroup brengt daarnaast ook etnische diversiteit binnen in zijn relaties.

Femke, die studente is en ouder dan Bram, vertoont meer ***segregatie.*** Als kind had ze een meer geïntegreerd patroon, maar gaandeweg is dit overgegaan in segregatie.

Haar moeder nam haar als kind mee naar de speelpleintjes in de wijk en ze liep er ook school. Veel van Femkes schoolvrienden (etnisch gemengde groep) woonden in de buurt, maar nadien zijn er veel verhuisd. Femke ging, toen ze middelbaar onderwijs volgde, met haar vrienden ook graag op café in de buurt. Als Marokkaanse jongeren lastig deden, had ze er nooit last van omdat er altijd wel één bij haar in de klas had gezeten. Op dit moment studeert ze produktontwikkeling en richt ze zich vooral op het stadscentrum en minder op de buurt, en spendeert ze minder tijd met haar ouders. Ze heeft contact met familie, met vrienden uit de buurt, maar daarnaast heeft ze nu ook andere vrienden leren kennen in verschillende domeinen die losstaan van de buurt en haar ouders.

Leen en Johan, een jong koppel, hebben ook een gesegregeerde levenswijze.

Ze wonen nog niet lang in de buurt en hebben er een huis gekocht. Voordien woonden ze in het stadscentrum, waar ze het te druk vonden. Ze wensten dan ook meer de charme van een volksbuurt waar iedereen met elkaar praat. Ze gaan uit in het centrum (...). In de zomer frequenteren ze verschillende festivals (...) of gaan ze op vakantie naar verre landen zoals Marokko. Ze kijken weinig televisie. Johan werkt vaak 's avonds en gaat ter ontspanning ook naar concerten in andere steden. Leen is afkomstig van een andere provincie. Ze volgt Arabische les in een aangrenzend district. Ze gaat met haar collega's sporten en in het weekend bezoekt ze regelmatig haar familie. Ze wil zich engageren voor de buurt en doet dit al voor een sociaal project met generatie-armen. Leen winkelt graag in de buurt. Ze gaat naar de bakker op de hoek en ook in een aantal andere buurtwinkels kennen ze haar al.

Opvallend is dat de betrokken gesegregeerden een meer geïntegreerde levensstijl wenselijk achten of hiernaar streven. Ook bij de 37-jarige Erik was dit het geval. Hij leek op het eerste gezicht bij het interview tot de gesegregeerden te behoren, maar omwille van het intensievere karakter van de participerende observatie (gedurende twee maanden) kunnen we een meer genuanceerd beeld van hem geven.

De sterke contacten (diepgaande, met dezelfden, met gelijken) van Erik liggen vooral in zijn kerngezin en naaste familie. Ook heeft hij een aantal vrienden, maar wegens te weinig tijd kan hij die contacten niet onderhouden. De zwakkere contacten (kennissen) zijn in de eerste plaats zijn collega's op het werk met wie hij veel tijd spendeert. Verder zijn het de contacten die via het werk gegenereerd worden of via de school van de kinderen of via de sociale opvang van de buren. Hij heeft veel potentiële relaties en netwerken die kunnen aangeboord worden indien het nodig is en hij is in staat nieuwe informatie te verkrijgen. Relaties met vreemden zijn minder betekenisvol omdat hij steeds zeer intentioneel en gericht onderweg is: in functie van het werk, de school of de vrije tijd van de kinderen of in functie van de eigen interesses en persoonlijke ontplooiing. Hij beweegt zich voort zowel in als uit de buurt. Erik 'flaneert' dus niet door de stad maar holt erdoor. Relaties met vreemden beperken zich tot plaatsen waar men 'iets komt doen', bijvoorbeeld de ambtenaren van de bibliotheek.

Erik vertoont op het eerste gezicht *segregatie*. Hij heeft meerdere relaties die losstaan van elkaar. Zijn gezin staat los van zijn werk. De persoonlijke ontplooiing en interesses die belangrijk geacht worden, kunnen aanleiding geven tot het apart houden van mensen. Toch neigt Erik ook naar *inkapseling*. Dagelijks is het vooral één set relaties die centraal staat, namelijk het gezin. Door al de tijd die het opslorpt, holt hij door de stad en zijn er weinig toevallige ontmoetingen die nieuwe relaties kunnen aanzwengelen. Door de inkapseling in het gezin is er bij Erik af en toe ook een gevoel van beleefde *afzondering* met betrekking tot relaties met vrienden. Erik en zijn gezin proberen langs de andere kant ook mensen aan elkaar voor te stellen en samen te brengen. Ze hebben graag dat er mensen in en uit lopen en zouden ook in de buurt de verschillende mensen meer bij elkaar willen brengen. Het *geïntegreerde* aspect is eerder een wens. Ze verwachten van hun buurt en hun relaties met hun buren een sociale weefselstructuur waar het niet ieder op zichzelf is, maar waar men bij elkaar kan binnenspringen, men elkaar kan aanspreken en er meer engagementen of sociale relaties kunnen aangeknoopt worden.

'Geïntegreerd' zijn mijnheer en mevrouw Smets, een bejaard koppel.

> Ze wonen al 39 jaar in de buurt en kennen alle Vlaamse buurtbewoners alsook oppervlakkig een klein aantal migranten. Met de oudere Vlaamse buren hebben ze contact en met een aantal gaan ze naar de mis. Ze gaan naar buurtwinkels, maar die sluiten een voor een, wat ze niet aangenaam vinden. Ze hebben last van de vreemdelingen die boven hen wonen en hen veel lawaaioverlast bezorgen. De buurt verloedert. Van de kinderen van de migranten hebben ze geen last; hun kinderen speelden immers vroeger ook op straat. Toch vinden ze dat kinderen vandaag de dag weinig verboden wordt, maar dat geldt evengoed voor de migranten als voor de Vlamingen. Ze hebben ook veel contact met hun kinderen en kleinkinderen, waarop ze vaak babysitten. Elk jaar gaan ze op vakantie in Nederland.

De geïntegreerden hebben verschillende contacten en als de situatie zich voordoet, zullen ze hun kennissen aan elkaar willen voorstellen. Dit netwerk kan zich met de tijd wat meer sluiten waardoor er routine sluipt in de sociale relaties en ze geen nieuwe contacten meer ontwikkelen uit toevallige ontmoetingen (Hannerz, 1980).

Tussen integregatie en segregatie is de grens soms vaag. Vaak worden elementen van beide types gecombineerd (Hannerz, 1980).

De 77-jarige Yvonne die we intensiever volgden, vertoonde op het eerste gezicht ook integratie.

> Yvonnes sterke contacten liggen in haar ruime vriendenkring van vooral leeftijdsgenoten die al dan niet in de buurt wonen, en bij haar kinderen en kleinkinderen. Haar zwakke contacten zijn uitlopers van haar vriendenkring, haar (ex-)buren en familie. Ze heeft erg veel actieve contacten. Relaties met vreemden zijn betekenisvol, want overal waar ze komt, maakt ze een praatje of een grap: tegen de wachtenden aan de tram, de obers in het bowlingcentrum, de andere buffetgangers,...
>
> Yvonne heeft veel sociale relaties in haar buurt waar ze reeds lange tijd van de meesten alles weet en waar ze relaties van sociale steun en sociale controle aangaat. De buurt is voor Yvonne erg belangrijk maar ook een bron van ergernis.

Als je Yvonne enkel zou interviewen over de buurt, dan zou je er stellig van overtuigd zijn dat ze een *geïntegreerd* patroon vertoont. Ze kent verschillende mensen in de buurt, haar familie woont er en kent de buren en omgekeerd, een aantal mensen uit haar ontspanningstijd zijn buren of vrienden, enzovoort. Ze brengt mensen samen waardoor ze elkaar sociale steun geven, maar elkaar ook beter sociaal kunnen controleren. Yvonnes sociale relaties vertonen echter ook een belangrijke mate van *segregatie*. Ze participeert aan verschillende ontspanningsactiviteiten waarbij het telkens om verschillende groepen van mensen gaat. Slechts een beperkt aantal mensen uit de ene groep kent ook mensen uit een andere groep

en dat wil Yvonne ook zo houden. Ze wil immers niet altijd hetzelfde doen en horen. Er zit ook een beetje *afzondering* in: de relatie met haar man die normaal diepgaand zou zijn, is te verwaarlozen.

Ten slotte zagen we ook patronen van ***afzondering***. In onze interviews was de Turkse Arzu door haar situatie wat afgezonderd.

> Ze is sinds 1980 in België, maar haar man is 10 jaar geleden gestorven. Ze was op zichzelf aangewezen, want ze heeft geen contact meer met de familie van haar man omdat er problemen met hen zijn. Haar eigen familie woont in Turkije. Ze heeft leren autorijden, haar papieren leren invullen,... Ze heeft drie kinderen en heeft vooral dagelijkse contacten met haar Turkse buurvrouw die ook weduwe is. Ze doen samen inkopen.

Ook Walter heeft weinig contacten, maar hij kiest daarvoor en koestert zijn eenzaamheid.

> Hij heeft een klein aantal vrienden die niet in de buurt wonen, die hij af en toe ziet, alsook een vriendin met wie hij een LAT-relatie heeft. Hij houdt niet van prietpraat met allerlei vreemden. Hij is erg op zijn privacy gesteld. Hij gaat ook 's nachts wandelen, net omdat er dan weinig mensen op straat rondlopen en hij alleen kan zijn. Hij loopt wel af en toe cafés binnen, maar zit daar ook graag alleen. Hij heeft gestudeerd, is getrouwd geweest en heeft een hoge functie bekleed, maar er is wat misgelopen en daar heeft hij ook wel spijt van, maar langs de andere kant heeft hij zijn vrijheid herwonnen. In zijn familie zijn ze ieder hun eigen weg op gegaan en hebben ze weinig contact met elkaar.

De doktersvrouw, Lutgart, vertoont een geïntegreerd patroon, maar heeft momenten van inkapseling en afzondering gekend.

> Ze is geboren en getogen in een bepaalde stadsbuurt en heeft er ook haar man leren kennen via de parochie. Ze had een eerder ingekapselde leefwijze, eigen aan een buurt en de parochie.
>
> Toen ze trouwde, begon haar man de praktijk in een andere buurt van de stad. Ze heeft een tijdje meegewerkt en toen werd ze vaak herkend op straat en spraken mensen haar aan. Dat heeft echter niet lang geduurd, want haar echtgenoot werkte liever op zichzelf. Ze heeft zich dan bezig gehouden met haar kinderen en zich geëngageerd in de nieuwe parochie. Via contacten aan de schoolpoort leerde ze andere moeders kennen en daar heeft ze een aantal vriendinnen aan overgehouden. Ze winkelt in de buurt en maakt er vaak praatjes. Met haar buren heeft ze oppervlakkig contact, hoewel dat vroeger meer was dan nu. Toen de kinderen gingen studeren en vervolgens gingen samenwonen, kende ze een periode waarin ze weinig contacten had, maar nu zet ze zich als vrijwilliger in bij instellingen voor psychologische hulpverlening.

Ook afzondering kent verschillende invullingen. Het kan bijvoorbeeld een tijdelijke of een duurzame, een niet-gewenste of een gewenste situatie zijn.

Dit exemplarische beeld van sociale relaties van een klein aantal stadsbewoners in Vlaanderen breidt het repertoire van stedelijke levenswijzen uit. Er is bij deze benadering meer ruimte voor diversiteit in het kijken naar verbindingen tussen mensen. Net als bij Hannerz wordt hier de netwerktheorie gebruikt omdat het een instrument binnen een breder antropologisch onderzoek is dat het leven in de stad op een meer dynamische en flexibele manier kan bekijken. De zogenaamde 'cross-cutting ties' (die banden tussen individuen die de meer afgegrensde sociale groepen en geografische grenzen doorkruisen) kunnen op deze manier in kaart gebracht worden. De relaties van de betrokken stadsbewoners passen goed in de algemene types van inkapseling, segregatie, integratie en afzondering, maar na ook een aantal van deze stadsbewoners individueel gevolgd te hebben, werd vastgesteld dat het telkens gaat over de combinatie van een netwerkpatroon met accenten uit andere netwerkpatronen.

2. Gemeenschappen als netwerken?

De netwerktheorie kent verschillende toepassingen. Wellman, een Amerikaans socioloog, ziet de samenleving in termen van persoonlijke relaties tussen men-

sen (Hannerz, 1980). Netwerkanalyse is voor hem geen instrument binnen een breder geheel zoals bij Mitchell en Hannerz (Rogers en Vertovec, 1995), maar een doel op zich. Volgens Blokland-Potters (1998: 102-106) turft, telt en reduceert hij de relaties van mensen tot statistieken. Alleen de aantoonbare, telbare en classificeerbare relaties tellen bij hem. Hij wil laten zien dat gemeenschappen georganiseerd zijn als netwerken. Wellman definieert gemeenschap als die relaties in een persoonlijk netwerk die sociale steun verschaffen. Zo heeft hij een erg instrumentele opvatting van gemeenschap. Het persoonlijke netwerk dient alleen maar als hulpmiddel om bepaalde individuele doeleinden, belangen na te streven. Door enkel te kijken naar feitelijke relaties en hun instrumentaliteit kijkt hij niet naar hoe mensen de relaties beleven en wat ze betekenen voor hen. Volgens Blokland-Potters (1998) gaat gemeenschap over sociale plaatsbepaling ten aanzien van anderen. Het zijn pogingen om een coherente positie te bepalen in het alledaagse leven, waarbij we onszelf vergelijken met anderen met wie we overeenkomsten en verschillen zien. Zo'n sociale vergelijking kan de basis zijn voor affectieve betrokkenheid als er van 'wij' en 'zij' gesproken wordt. Dat noemen we dan 'imagined communities'. Deze term, vaak geciteerd in wetenschappelijke kringen, komt van Anderson (1991). Andersons werk gaat over naties en bestudeert het persoonlijke en culturele gevoel van tot een bepaalde natie te behoren. Dit heeft volgens Anderson nooit de gepaste aandacht gehad. Met 'imagined' wordt niet iets imaginair bedoeld.

"It is imagined because the members of even the smallest nation will never know most of their fellow-members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion." (1991:6)

Dus gemeenschap kan voor mensen zelf niet alleen gebaseerd worden op feitelijke relaties waarbij enkel een individueel belang centraal staat, maar ook op 'verbeelde' relaties die een affectieve betrokkenheid, een wij-gevoel creëren. De invulling van gemeenschap die niet alleen het eigen belang centraal stelt, maar ook de waarde van de verbondenheid met anderen, is momenteel erg in trek en kent een uitwerking in het gedachtegoed van sociaal kapitaal.

Het opbouwen van sociaal kapitaal

1. Sociaal-kapitalisten zetten gemeenschap weer op de agenda

In het boek 'Bowling Alone' van Putnam (2000) staat het idee van sociaal kapitaal in de hedendaagse samenleving centraal. Sociaal kapitaal gaat ervan uit dat sociale netwerken in een samenleving van waarde zijn. Sociale contacten tussen mensen zijn productief, zowel voor het individu als voor de bredere samenleving[4]. Maar niet alle soorten van relaties geven aanleiding tot gemeenschap. Gemeenschap moet gezocht worden in een bepaald type netwerk. Het gaat dan over netwerken van reciprociteit en vertrouwen. Volgens Putnam houden netwerken wederzijdse verplichtingen in. Deze reciprociteit kan specifiek zijn, namelijk 'ik doe iets voor jou als jij iets voor mij doet', maar belangrijker is generaliseerbare reciprociteit: 'ik doe iets voor jou zonder iets specifieks terug te verwachten in het *vertrouwen* dat iemand anders ooit wel iets voor mij zal doen als het nodig is'(2000: 20). Volgens Putnam is sociaal kapitaal sterk verbonden met burgerzin. Een samenleving gebaseerd op generaliseerbare reciprociteit is efficiënter en functioneert beter op economisch en democratisch vlak.

Er zijn verschillende vormen van sociaal kapitaal. Putnam (2000: 22) onderscheidt er twee: 'bridging' en 'bonding'. 'Bonding' gaat over een vorm van sociaal kapitaal die vooral naar binnen is gericht en bedoeld is om identiteit te bewerkstelligen. Bonding is goed voor specifieke reciprociteit en om groepssolidariteit te creëren. Het kan leiden tot homogene groepsvorming. 'Bridging' daarentegen is meer naar buiten gericht en staat in het teken van het verkrijgen van nieuwe informatie. Een voorbeeld van bridging werd al gegeven door Granovetter, een econoom die de netwerktheorie toepaste. Granovetter (1973) toonde hoe kleinschalige interacties in relatie staan met het macroniveau. Hij onderscheidt 'strong' en 'weak ties'. Sterke banden

slaan op familie en vrienden. Zwakke banden zijn lossere kennissen met wie men contact heeft. Het hebben van 'weak ties' is belangrijk voor het verkrijgen van nieuwe informatie, bijvoorbeeld informatie over jobs.

"Weak ties are more likely to link members of different small groups than are strong ones, which tend to be concentrated within particular groups."
(1973: 1376)

Voor sociaal kapitaal is het belangrijk een combinatie van zowel bonding als bridging te hebben. Wel brengt Putnam naar voren dat negatieve effecten voor de bredere samenleving sneller verwacht kunnen worden bij bonding waar een sterke groepsloyaliteit ook uitsluiting van anderen met zich mee kan brengen. We kunnen hierbij bijvoorbeeld denken aan racistische groepen.

Putnam geeft aan dat Amerikanen in groten getale het gemeenschapsleven[5] verlieten en dat het maatschappelijk engagement teloorging. Hij brengt statistieken van verschillende domeinen samen. De sociale en politieke participatie in politieke organisaties, de kerk, vakbonden en oudervereniging in scholen neemt af. Hij nuanceert deze teloorgang in één hoofdstuk door te wijzen op een aantal tegengestelde tendensen, zoals de groei van nieuwe sociale bewegingen, betrokkenheid van mensen bij kleine groepen zoals zelfhulpgroepen en de betrokkenheid bij nieuwe communicatietechnologieën. Toch is de algemene teneur er een van teloorgang. Putnam gaat vervolgens op zoek naar oorzaken. De veranderingen hebben te maken met de tweeverdienerseconomie en de suburbanisatie die een vermindering van participatie aan het gemeenschapsleven met zich meebrengen. Het zijn vooral de effecten van elektronisch entertainment en het verdwijnen van de 'long civic generation' (geboren tussen 1910 en 1940) die belangrijk zijn voor het afbrokkelende gemeenschapsleven. Het gaat voornamelijk om het gecombineerde effect van generatie en televisie kijken. Tv kijken als nieuwsbron bevordert weliswaar betrokkenheid op de maatschappij, maar het evolueerde in de richting van passief entertainment. Mensen plooiden op zichzelf terug en kwamen niet meer uit hun zetel om actieve contacten met anderen aan te gaan.

2. Sociaal kapitaal gewikt en gewogen

Putnam geeft een goede argumentatie waarom een samenleving moet investeren in sociale relaties tussen mensen. Hij geeft immers duidelijk aan dat sociale relaties ergens toe dienen, niet alleen voor het hier en nu maar ook voor later, niet alleen voor onszelf maar voor de hele maatschappij. Zijn werk is dan ook beleidsmatig erg aantrekkelijk. Hij zet het belang van het gemeenschapsleven weer op de agenda. Putnam gelooft in een heropbouw van het sociaal kapitaal. Hierbij vernoemt hij o.a. het belang van bridging: initiatieven die mensen de mogelijkheid geven contacten te hebben met mensen die anders zijn dan zijzelf. Sport en cultuur hebben hier een belangrijke rol. Nieuwe wegen dienen gezocht te worden om verschillende mensen bij elkaar te brengen. Diversiteit wordt hier niet als een tegenstelling voor gemeenschap gezien zoals bij de Chicagoschool. Integendeel, het wordt een belangrijk element in gemeenschapsopbouw en betrokkenheid.

De oorzaak van de erosie van het sociale weefsel wordt door Putnam deels gezocht bij het passief consumeren van bepaalde tv-programma's. Het is niet alleen de gespendeerde tijd voor de televisie die belangrijk is, maar vooral de aard van de programma's waarnaar gekeken wordt. Naar soaps kijken bijvoorbeeld, heeft een anti-sociaal effect. Mensen die veel naar entertainment kijken zijn minder maatschappelijk geëngageerd. Putnam gaat hierbij uit van een rechtlijnig effect van bepaalde tv-programma's op het sociale gedrag van mensen, alsof alles wat initieel gecodeerd wordt in tv-series ook zo gelezen wordt door mensen. Consumptie wordt maar langs één zijde bekeken, namelijk de zijde van wat het doet met mensen, en wordt zo iets passiefs. Hij kijkt dus niet (zoals Hannerz) naar wat mensen zelf met de boodschappen van tv-programma's doen (zie ook De Meyer, 1994 en Willis, 1990). Consumptie kan echter soms ook iets creatiefs zijn. Sommige commerciële instanties gericht op consumptie kunnen dan ook sociale neven-

effecten genereren (zie verder).
Daarnaast behandelt Putnam vooral netwerken en sociale relaties die enigszins geïnstitutionaliseerd zijn, dus meer formele relaties. Informele sociale contacten tussen mensen (zoals iets gaan drinken met een collega na het werk, gaan kaarten elke donderdagavond of mensen te eten vragen) komen aan bod in één hoofdstuk.

In het volgende punt keren we terug naar de stedelijke context waar het leven gekenmerkt wordt door de omgang en relaties met onbekenden; relaties die bij Putnam, gezien zijn vraagstelling, niet gethematiseerd worden.

Relaties met onbekenden, het kenmerk bij uitstek van de stad

"To live in a city is, among many other things, to live surrounded by large numbers of persons whom one does not know. To experience the city is, among many other things, to experience anonymity. To cope with the city is, among many other things, to cope with strangers."
(Lofland, 1973: ix-x)

1. Aantrekkelijkheid: een ander gevoel dan gemeenschap?

Mensen in de stad zijn genoodzaakt om te gaan met vreemden, aldus Lofland (1973). Ze zijn vreemd omdat je niets hebt om je op te baseren. Je hebt geen informatie over de levensgeschiedenis van de persoon, je beschikt niet over roddel, je hebt er nog nooit persoonlijk contact mee gehad. In die omgang met vreemden zijn stadsbewoners niet altijd bezig hun fragiele zelf te beschermen. Mensen gebruiken de stad ook voor hun plezier en vinden het avontuurlijk. De anonimiteit van de stad biedt de mogelijkheid tot 'urban fun', bijvoorbeeld anderen misleiden inzake je identiteit. Maar 'urban fun' hoeft niet altijd over misleiding te gaan.

"Public spaces may also be the settings for the mild <u>but quite pleasant adventures of simply encountering and conversing with people one has never met before; that is, with strangers.</u> (...) I refer rather, to the verbal encounters between strangers (...); to such experiences as exchanging pleasantries with the person sitting next to one on the bus, as joining one's cafeteria tablemate in conversation, as passing a few words with the people with whom one is waiting in line, as picking up a date in a bar, as meeting someone in a grocery store and inviting him home to dinner."
(1973: 168, mijn onderlijning)

Deze 'small talk', wat Lofland 'verbal encounters' noemt, een kortstondige uitwisseling van banale zaken die een plezierige sfeer schept, is een belangrijk element in de relaties met vreemden. Via etnografisch onderzoek[6] in de stad heb ik een tijdje meegeleefd in een schoenenwinkel, een babywinkel en een warenhuis in een stadswijk. Dit zijn plekken die voor iedereen toegankelijk zijn en waar diverse mensen over de vloer komen. Relaties met onbekenden in dit soort omgevingen worden vaak gezien als instrumenteel (Hooghe en Pattyn, 2001) of in functie van transacties (Blokland, 1998). Zoals zal blijken uit de observaties in de drie winkels, genereren de betrokken commerciële instanties ook sociale neveneffecten en betekenen deze transacties voor de betrokken stadsbewoners iets meer en zijn er allerlei competenties ontwikkeld in de omgang met onbekenden. Ze kunnen het 'onbekend zijn' tot 'bekend zijn' transformeren zodat de instrumentele relatie ook een informele sociale relatie wordt. Stadsbewoners echter, willen soms dit vreemde en anonieme niet veranderen. Ze beleven plezier aan het vreemd zijn op zich en vinden het erg aantrekkelijk.

• De dagelijkse omgang in de schoenenwinkel
In de schoenenwinkel, die vooral rekruteert uit de onmiddellijke omgeving, zijn de klanten en de verkopers oorspronkelijk vreemden voor elkaar, maar door het frequente contact in de winkel onstaat er vertrouwdheid tussen hen. Ze praten over allerlei banale, maar ook over ernstige zaken.

> De vrouwelijke klant vertelt dat ze een faire-part (uitnodiging voor een huwelijk) heeft gekregen van Ronny. Ze fluistert. Er is enige verwarring, want het

blijkt over een begrafenis te gaan. Marianne, de verkoopster, zegt dat een faire-part enkel voor huwelijken is. Maar Lucy (de klant) zegt dat het in het Frans voor beide gebruikt wordt. Marianne zegt tegen Lucy dat ze haar moet komen vertellen hoe het geweest is (op de begrafenis); dat ze er het fijne wil van weten. (...) Lucy heeft twee paar nieuwe schoenen gekocht en rekent af. Ze lachen en praten nog wat over de schoenen die Lucy reeds heeft. (...) Ze praten over huisdieren en Lucy vertelt hoe ze omgaat met de poes van haar buren, ze is een echte dierenvriend en dieren komen ook spontaan naar haar toe. Marianne praat ook nog over de verkoopster die ziek is gevallen. (...) Lucy: "aan de longen, 't is nie te onderschatten, allé, niks is te onderschatten". Marianne vertelt ook nog dat er een klant was die foto's bijhad van een sjieke villa (...) maar van het een kwam het ander en de vrouw vertelde dat haar dochter gestorven was en dat ze dat grote huis niet moest als ze haar dochter maar terugkreeg.

Dergelijke transacties krijgen soms een sociale betekenis voor de betrokkenen. De winkelier, bijvoorbeeld, kan optreden als een soort spontane welzijnswerker of maatschappelijk werker. De transacties in deze winkel zijn bijna nooit louter instrumenteel en bevatten ook altijd een element van small talk.
De mensen in deze winkel hebben onbekenden getransformeerd tot bekenden. Een initieel instrumentele relatie tussen vreemden kan door frequent contact 'publieke familiariteit' creëren (Blokland, 1997 en 1998). Daarnaast zien we dat deze bekendheid met elkaar sterk gepaard gaat met sociale controle en roddel. Er is een sfeer van behoren doordat men elkaar kan herkennen en sociaal plaatsen (wij komen hier winkelen); de bekendheid met de kleine buurtwinkel (zie ook Jacobs, 1972).

• *De dagelijkse omgang in de babywinkel*
In de babywinkel, een middelgrote familiezaak, zijn klanten en verkopers, en klanten onderling onbekenden voor elkaar en blijven ze dat vaak ook. Toch zijn ook hier de relaties niet louter instrumenteel en bevatten ze telkens small talk.

In de winkel loopt een ouder koppel (grootouders) met een kinderwagen rond. Ze gaan naar de kassa en ontmoeten daar een moeder en haar net bevallen dochter. Ze kijken naar elkaars babies. De grootmoeders beginnen een gesprek met elkaar.

A: dees was vier kilo bij de geboorte,
B: ja dat van ons drie kilo zes,
A: en 54 centimeter,
B: dees 51 centimeter,
B: ik was zenuwachtiger dan bij mijn eigen bevalling,
A: ja, met een epidurale,
B ja zij heeft dat gevraagd.
De dochter knikt bevestigend en trekt de wenkbrauwen op (pijnlijke affaire)
A: ja waarom niet, ge moet geen zeer hebben als het niet nodig is he...

Small talk maakt dat onbekenden met elkaar kunnen praten. Bij small talk kan je kiezen voor praten of niet, voor verder contact of niet,... Small talk kan gaan over het weer, over ziektes, over de kinderen, over mode, over het aantal kilo's, over de reisroute maar niet de reis zelf, over de tegenstelling man/vrouw,... maar het is altijd kortstondig en gaat over clichés en routines. Zelfstandigen hebben 'small talk-competenties' ontwikkeld vanuit een commerciële noodzaak of door het feit dat klanten vaak dergelijke gesprekken aanknopen. Daarnaast beschikken ze in deze winkel ook over sociale competenties die je eerder bij een hulpverlener zou verwachten.

Marleen, de verkoopster, vraagt naar het probleem van de twee vrouwen. Er past een stang niet op hun reeds gekochte park. Marleen luistert en knikt veel met haar hoofd. Ze praat gemoedelijk met de twee.(...) Marleen lost het probleem van de stang op, maar dan komen er nog vragen. Ze staat aan een park en doet hen voor hoe je zo'n voile over een park heen knoopt (als een hemelbed). De dochter zegt dat het nog niet helemaal naar haar zin is. Marleen zegt dat ze denkt dat ze het waarschijnlijk te sober vindt. De jonge vrouw beaamt het. Marleen legt uit

aan de moeder wat dan precies het probleem van haar dochter is. Ze vertaalt met andere woorden de wensen van de dochter voor de moeder. (...) Marleen heeft het probleem opgelost en nu willen de mensen extra stof kopen (omdat de dochter het te flets vond). Ze bekijkt met hen nu allerlei stoffen. Daarna staat Marleen met de twee vrouwen aan de kassa en begint de jonge vrouw haar hart te luchten tegen Marleen. Ze zegt dat ze in het ziekenhuis haar kindje de verkeerde pap hadden gegeven en dat ze krampen had gekregen en erg ziek was geworden. De moeder vult aan en zegt dat het nu juist haar moet overkomen, ze heeft het al niet begrepen op ziekenhuizen. De jonge vrouw neemt het weer over en zegt dat ze een trauma heeft. Ze hebben haar toen ze 17 jaar was een verkeerde spuit gegeven. Als gevolg heeft ze een hartinfarct gekregen. Dit alles gebeurde in het ziekenhuis waar ze nu ook bevallen is. Ze zegt dat ze hartpatiënt is. De moeder en de dochter klagen over de dokters en de verpleegsters. Marleen zegt dat ze dat wel meer hoort, medische fouten. Ze vertelt zelf ook een aantal verhalen. Ze vertelt over een baby die gestorven is tijdens de bevalling door de nalatigheid van een gynaecoloog. De moeder en de dochter zeggen dat ze een advocaat hebben. (...) Vervolgens praten ze over het bevallen van de dochter.
De dochter: *"ik heb geluk dat ik een forse ben, ik heb dan wel een hartinfarct gehad."*
Marleen: *"da's een oerkracht dat bovenkomt als het eruit moet komen."*
Dochter: *"ja, dat is zo, ik perste erg krachtig, ik perste krachtig..."*
De moeder: *"ja, ja, ik hield haar vast"* (ze doet het na)
Marleen: (lacht) *"ja dat heb ik bij mijn dochter ook gedaan, want ja, haar vriend op die moment da's niks he"*
De moeder beaamt. Marleen vertelt dat haar dochter op haar 16 zwanger was en dat ze dat pas te weten zijn gekomen op 7 maanden, dat ze in het oog kreeg hoe ze stapte. De moeder en de dochter zijn één en al oor. Ze praten erg lang met elkaar. Ze verlaten uiteindelijk al lachend de zaak.

Er is hier niet zozeer sprake van het kunnen herkennen en sociaal plaatsen van elkaar zoals in de schoenenwinkel. Mensen blijven vreemden, maar door small talk en de sociale competenties van de verkopers heerst er een aantrekkelijke sfeer. Mensen vinden het aangenaam om een oppervlakkig praatje te maken en bovendien zijn ernstige en meer diepgaande zaken niet voorbehouden aan familie en vrienden. Ook de reactie van vreemden hierop is aantrekkelijk, net omdat ze geen engagementen inhoudt. Of zoals Jane Jacobs het formuleert:

"Cities are full of people with whom (...) a certain degree of contact is useful or enjoyable; but you do not want them in your hair. And they do not want you in theirs either".
(1972: 66)

• De dagelijkse omgang in een supermarkt
In het warenhuis is het niet zozeer de relatie klant - verkoper die centraal staat, maar zijn het de klanten die een specifieke betekenis geven aan het shoppen. Vele mensen winkelen samen met anderen. Het is opvallend hoe mensen hun aankopen bediscussiëren met elkaar, hoe ze wikken en wegen, zaken vergelijken. Vrienden komen samen winkelen, maar heel opvallend aanwezig zijn de gezinnen. Ze gedragen zich in het openbaar zoals thuis. Ze bespreken materies van thuis in de winkel, ofwel rechtstreeks met elkaar, ofwel via hun GSM.

> Een grote familie (5 à 6 personen) staat aan de kerstcollectie. Ze kiezen samen en ondertussen bellen ze met hun GSM en bediscussiëren ze met iedereen de huur van een appartement. Ook diegenen die niet aan de telefoon zijn discussiëren mee.

Ze creëren een huiselijke sfeer, ook al zijn de mensen rond hen onbekenden. Mensen vinden shoppen gezellig en gedragen zich zoals thuis, maar ook als ze zich ergeren nemen ze geen blad voor de mond. Er zijn negatieve ontladingen die gaan over interne kwesties tussen de shoppers zelf of ergernissen aan de drukte in de winkel. Het gebeurt ook dat ze toevallig beken-

den ontmoeten met wie ze lang praten alsof ze bij elkaar op bezoek zijn.

> Twee oudere dames kijken naar de bloezen en zeggen dat die soort stof erg prikt. Ze praten ook over andere dingen. Ze hebben het aan hun rug. Ze laten elkaar ook hun benen zien. Eén van hen trekt haar nylon kniekous naar beneden en laat haar spataders zien. Ze zeggen dat ze in bepaalde winkels niet graag komen omdat ze er niet gemakkelijk kunnen rondlopen. Na een tijdje begint één vrouw aan de andere foto's te tonen. Ze vertellen elkaar over hun familie. Eén van haar kinderen is al *'weef'* (weduwe), wat ze heel erg vindt en ze wordt er op dat moment nog emotioneel van. Ze vertellen over de familiekwalen en ziektes. Ze praten erg lang met elkaar. (...) Ze zeggen dat het leuk was elkaar nog eens tegen te komen, geven mekaar een hand en gaan door.

In bepaalde warenhuizen is er ook een buffet waar je iets kan drinken of iets kleins kan eten. Maar je kan er ook iets anders. Je kan er kijken naar mensen en je kan het gebruiken als plaats om iemand te ontmoeten of om gezellig tussen het shoppen door te kletsen met je vrienden. In het buffet komt een erg divers publiek[7]. Je ziet er mensen van alle leeftijden, van verschillende etnische herkomst en van verschillende inkomenscategorieën,...

's Morgens vroeg staan er voor deze supermarkt telkens een 25-tal mensen te wachten tot de deuren opengaan om vervolgens recht op het buffet af te stevenen. Ze claimen bepaalde tafeltjes en kennen de verschillende mensen die er elke morgen komen, alsook de verkoopsters. Ook al kennen ze elkaar, ze gaan nooit aan elkaars tafeltje zitten, maar praten over de tafeltjes heen. Ook hier is er weer contact, maar met afstand. Er treden dus effecten van ontvreemding op. Toch wordt de omgeving nog steeds gevormd door onbekenden.

Mensen met verschillende etnische achtergronden zitten er naast elkaar. Soms delen migranten en Vlaamse vrouwen een tafeltje en kijken ze samen naar foto's. Aan de andere kant zijn er soms ook agressieve uitlatingen tegen Marokkaanse mensen die beleefd vragen aan Vlaamse mensen of een stoel bezet is en dan naar het hoofd geslingerd krijgen dat ze maar een stoel in de moskee moeten gaan zoeken. Via small talk kan je makkelijk met onbekenden praten. Peuters en honden geven vaak aanleiding tot small talk tussen vreemden (zie ook Lofland, 1973). Het contact tussen vreemden beperkt zich hier echter niet tot small talk, ook meer ernstige zaken worden verteld. Maar je hoeft hier niet te praten, je kan er ook rustig in je eentje zitten. Of je nu een bekende of een vreemde bent, je kan steeds kiezen wat je doet. Er heerst een vrijblijvende sfeer. Er zijn verschillende manieren waarop je er kan zitten, er zijn verschillende mogelijkheden en interpretaties.

• *Besluit*

Door in het kijken naar sociale relaties ook de relaties met vreemden te betrekken, kan je vaststellen dat stadsbewoners 'small talk-competent' kunnen zijn. Lofland stelt dan ook dat we in de stad anderssoortige manieren van omgaan hebben ontwikkeld zonder in te boeten aan degene die we reeds kenden.

"The cosmopolitan did not lose the capacity for the deep, long-lasting, multifaceted relationship but gained the capacity for the surface, fleeting, restricted relationship."
(1973:177-178)

Deze niet-duurzame relaties vinden mensen aantrekkelijk en creëren een hier en nu gevoel van behoren. Dit is niet te verwarren met 'imagined communities' waar het gaat over een wij-gevoel, in de zin van 'wij' tegenover 'zij'. Door small talk wordt de onbekende iets minder dan 'zij' en iets meer een 'wij', maar het wordt geen bekende. Niet alleen de vraag 'wat bindt mensen?' is relevant, maar ook de vraag 'wat vinden mensen aantrekkelijk?'

Volgens Young ligt de aantrekkelijkheid van het leven in de stad in het niet-familiaire karakter.

"The erotic attraction here is precisely the obverse of community. In the ideal of community people feel affirmed because those with whom they share experiences, perceptions, and goals recognize and are

recognized by them; one sees oneself reflected in the others. There is another kind of pleasure, however, in coming to encounter a subjectivity, a set of meanings, that is different, unfamiliar."
(1990: 239-240)

Deze aantrekkelijkheid ligt ook volgens Jacobs (1972: 73) niet in 'togetherness'. De vereiste dat veel gedeeld moet worden tussen mensen drijft stadsbewoners uit elkaar. In de stad weet niet iedereen alles van iedereen. Integendeel, alleen diegene die jij verkiest om iets tegen te vertellen, weet veel over je. Dit is volgens Jacobs het meest waardevolle dat door zeer verschillende stadsbewoners geapprecieerd wordt.
Om deze vraag omtrent 'wat aantrekkelijk is' verder uit te werken, kunnen we weer een kijkje nemen in de wereld van entertainment, maar deze keer op een andere manier. Emmelkamp (1999) bestudeerde het succes van mediaproducten. Ze vroeg zich af waarom het ene mediaproduct wel tot de verbeelding van een miljoenenpubliek spreekt en het andere niet. Eén onmisbaar element is ambivalentie. De meest succesvolle mediaproducten zijn ongrijpbaar; ze laten zich niet vastpinnen op één punt maar veranderen voortdurend. Ambivalentie vergroot de interpretatiemogelijkheden. Het wekt de nieuwsgierigheid op en houdt de aandacht vast. Ambivalentie kan tegenstrijdigheden en uitersten verenigen. Het gaat hier over het heen en weer springen tussen beide. Ambivalenties houden het raadsel in stand, aldus Emmelkamp (1999). De stad is ook een ambivalent gegeven. Het sociale leven springt er heen en weer tussen anonimiteit en herkenbaarheid.

2. De betekenis van aantrekkelijkheid voor verbondenheid

De 'small talk-competenties' van stadsbewoners hebben een betekenis voor het perspectief van sociaal kapitaal. Om een sfeer van vertrouwen te creëren, wat belangrijk is bij sociaal kapitaal, kan dergelijke small talk in de publieke ruimte (dus ook in sommige commerciële gelegenheden) van belang zijn. Small talk creëert immers familiariteit en vertrouwen. Ook Jacobs (1972: 66) stelt dat "the trust of the city is formed over time from many, many little public sidewalk contacts". Deze informele contacten tussen mensen lijken triviaal, maar de som ervan is dat niet. Mensen kunnen door het frequente contact elkaar herkennen en er treedt publieke familiariteit op. Deze familiariteit situeert zich tussen anonimiteit en intimiteit (Blokland 1998) en houdt dus geen 'private commitments' in (Jacobs, 1972: 67). Dit type relaties bevordert de leefbaarheid in stadswijken (Blokland, 1997, 1998; Jacobs, 1972). Ook Putnam geeft in een noot weer dat psychologen hebben aangetoond dat de meest 'casual social interaction' een krachtig effect kan hebben op wederkerigheid tussen mensen. Wanneer iemand kortstondig iets uitwisselt met een onbekende die passeert, dan zal die onbekende sneller hulp geven wanneer die iemand een ongeval heeft dan wanneer er geen contact was geweest (Putnam 2000: 93). Small talk kunnen we binnen het perspectief van sociaal kapitaal zien als een kleine, maar niet te verwaarlozen investering.

Wanneer we het alledaagse leven in de stad van dichterbij bekijken, zien we dat de relaties met onbekenden niet zo banaal en instrumenteel zijn als we op het eerste gezicht zouden denken. Het perspectief van hier en nu relaties met onbekenden is belangrijk omdat het niet uitgaat van wat er niet meer is (een teneur van teloorgang). Het brengt daarentegen nieuwe potenties en dynamieken in (Soenen, 2002b en c). De klemtoon ligt dus niet op wat er was, onze bagage, maar op wat we hier en nu ervaren en creëren (Soenen, 2002a). We dienen in rekening te brengen wat de stad hier en nu betekent voor stadsbewoners, en moeten dus niet alleen kijken naar waarvoor het moet dienen in de toekomst, zoals een meer instrumentele benadering doet. Het stadsleven gekenmerkt door verbondenheid met onbekenden betekent iets op zich, namelijk dat het aantrekkelijk is. De stedelijke levenswijze impliceert competenties die niet beter of slechter zijn dan die van andere levenswijzen, maar die anders zijn.

De analyse van dit soort relaties opent andere perspectieven voor verbondenheid tussen mensen[8]. De

vraag naar wat aantrekkelijk is, brengt ons weer bij de notie ambivalentie. Ambivalentie kan zich op verschillende niveaus voordoen. Small talk is een ambivalent iets. Je kan hierbij kiezen om te praten of net niet, je kan praten met iemand met wie je anders nooit zou praten. Small talk kan in verschillende situaties voorkomen en kan niet gecategoriseerd worden onder één specifiek type netwerk of relatie. Ook het buffet was een ambivalente ervaringsruimte. Je kon er allerlei dingen, maar je hoefde niet. Migranten en Vlamingen zaten er naast elkaar, maar ook met elkaar aan tafel. De 'wij' en 'zij' tegenstellingen konden hier op diverse wijze doorsneden, maar ook af en toe via uitlaten van ergernis bestendigd worden.

Loeckx (1999: 199) gebruikt de notie van ambivalentie ook in een ruimtelijke analyse van de stad. Hij ziet de stad als een 'grid', een 'rooster'. Een rooster bestaat uit verbindingen, knooppunten en velden. Een rooster is een ambivalent iets waarbij tegenstellingen kunnen verenigd worden en er zijn meerdere kanten om het rooster te bereiken. In de stad moet er mogelijkheid tot ontmoeting zijn, maar tegelijkertijd ook mogelijkheid tot vermijding.

De notie van ambivalentie brengt meer diversiteit in de zin van meer verschillende mogelijkheden in.

In haar boek 'Justice and the politics of difference' neemt ook Young (1990) diversiteit als onderliggend perspectief op. Ze wil het oude gemeenschapsideaal vervangen door een ideaal van het stadsleven.

"By 'city life' I mean a form of social relations which I define as the being together of strangers. In the city persons and groups interact within spaces and institutions they all experience themselves as belonging to, but without those interactions dissolving into unity or commonness."(p. 237) "Their being together entails some common problems and common interests, but they do not create a community of shared final ends, of mutual identification and reciprocity." (p. 238) "The public is heterogeneous, plural, and playful, a place where people witness and appreciate diverse cultural expressions that they do not share and do not fully understand." (p. 241)

Het sociale leven in de stad is bij uitstek een voorbeeld van diversiteit in verbondenheid. We hanteren vanaf nu niet meer de term gemeenschap, maar opteren voor de term verbondenheid. Gemeenschap heeft te veel een connotatie van homogeniteit. De term verbondenheid laat ruimte voor verschillende soorten sociale relaties en vormen van bindingen gebaseerd op diversiteit. De competenties van het stadsleven, het eigene van de sociale relaties in de stad, leren ons dat verbondenheid op basis van diversiteit niet alleen mogelijk is of een ideaal vormt zoals Young stelt, maar ook reeds een partiële realiteit in het alledaagse stadsleven is.

Onrechtvaardigheid vanuit een perspectief van diversiteit

Het voorgaande zou de indruk kunnen wekken van een al te optimistisch en naïef beeld van het leven in de stad. Het leven in de stad wordt immers ook gekenmerkt door sociale onrechtvaardigheid; het is er een conditie van (Harvey, 1997a). Sociale uitsluiting kent bovendien verschillende dimensies (De Decker en Meert, 2000). Uitsluiting situeert zich niet alleen in de economische arena, maar ook in de politieke arena waar het te maken heeft met de mogelijkheid te kunnen deelnemen aan beslissingsprocessen, en in de sociaal-culturele arena waar het de marginalisatie van bepaalde vertogen en betekenissen betreft (De Decker en Meert, 2000; Young, 1990). Dit fenomeen kent vaak een zeer duidelijke ruimtelijke manifestatie in de oude binnenstedelijke buurten (De Decker en Meert, 2000; Kesteloot, s.d.). Het roept beelden op van minderheidsgroepen die zich concentreren in bepaalde stadswijken en hun kinderen in bepaalde scholen, van OCMW's van rijke gemeenten die zigeuners dumpen in de stad, van vluchtelingen die betalen per matras, van bankfilialen en winkels die het voor bekeken houden in dergelijke wijken, enzovoort... Sociale uitsluiting kent vele gezichten, aldus De Decker en Meert.

> "Werkloosheid, onzekere werkgelegenheid, ondertewerkstelling, dak- en thuisloosheid, inadequate huisvesting en hoge schulden, laag onderwijs-

niveau, beperkte mobiliteit, beperkte toegang tot essentiële diensten, slechte gezondheid en een tekort aan burgerrechten. Uitsluiting kan secundaire symptomen hebben zoals sociale fragmentatie, onrust, een toename van raciale spanningen, druggebruik en mentale gezondheidsproblemen."
(De Decker en Meert, 2000: 62)

Op het alledaagse niveau trekken een aantal van deze structurele uitsluitingsprocessen door in relaties tussen mensen (Young, 1990). We kunnen uitlatingen van racisme vaststellen bij bijvoorbeeld tramchauffeurs of bij Vlaamse mensen die een buffet bezoeken (cf. supra).

Maar ook hier dient er meer ruimte voor diversiteit te komen. Conflicten tussen stadsbewoners kunnen niet eenzijdig benaderd worden als het resultaat van structurele processen van sociale uitsluiting. Een grote leemte in Vlaanderen wordt gevormd door de afwezigheid van onderzoek naar dagelijkse onrechtvaardigheid die zich afspeelt tussen de verschillende stadsbewoners en die dus door hen zelf wordt vorm gegeven, en naar negatieve gedragingen van stadsbewoners behorend tot meerderheidsgroepen en minderheidsgroepen. Vooral negatieve gedragingen van minderheidsgroepen zijn in het huidige maatschappelijke klimaat, vanuit politiek correcte overwegingen, niet makkelijk bespreekbaar.
Een aantal eerste impressies kunnen dit verduidelijken. De 'moderne stedelingen' (zoals Blokland ze benoemt op basis van de stedelijke netwerkpatronen van Hannerz) betrekken nu ook, o.a. aangetrokken door de mooie en goedkope herenhuizen en het multiculturele karakter, de achtergestelde wijken in de stad. Ze zijn vaak opvallend aanwezig in bewonersgroepen en actiecomités om de wijk nieuw leven in te blazen en om 'kleur te bekennen' (wat vaak zichtbaar is aan de affiches die voorhangen aan hun ramen). Dit positief engagement herleidt zichzelf soms tot een goednieuws-show over de wijk. Dit is te begrijpen als tegengewicht voor de negatieve beeldvorming vanuit een extreem rechts discours, maar tegelijkertijd houdt het een miskenning in van de dagelijkse problemen van andere autochtone bewoners die vaak meer tijd spenderen in de wijk dan zij.
Blokland's Jansens en de ingekapselde autochtone groep hebben geen vertrouwen meer in het beleid en de maatschappelijk geëngageerden. Hun onverdraagzaamheid en vaak vrij irrationele complottheorieën willen echter niet zeggen dat een aantal problemen niet aanwezig zouden zijn. Al te vaak worden klachten over bijvoorbeeld overlast van grote groepen allochtone of zigeunerkinderen die heel de dag voor iemands deur luidruchtig spelen, ruziën, wenen,... afgedaan als uitingen van onverdraagzaamheid en racisme of geminimaliseerd in vergelijking met de overlast die autoverkeer met zich meebrengt.
Migranten worden dan weer vaak als slachtoffer gezien. Voor sommigen houdt dit in dat je geen negatieve gedragingen kan stellen. Ghassan Hage (2001), antropoloog en zelf migrant, klaagt dit aan en stelt dat er een dringende nood is aan onderzoek over "nasty things that migrants do". Het is niet omdat je slachtoffer bent van racisme dat je daarom niet zelf onverdraagzaam kan zijn.
Bepaalde groepen (autochtoon zowel als allochtoon) zorgen ook voor uitsluiting door bepaalde publieke ruimtes en plekken (zoals straten, pleinen,...) te bezetten en te claimen waardoor de diversiteit eigen aan de stad er in het gedrang komt. Straatlawaai na tien uur 's avonds, het zodanig luid zetten van muziek dat alle buren er mee van kunnen 'genieten' en sluikstorten zijn in bepaalde stadswijken eerder regel dan uitzondering. Naast hun competenties in het omgaan met vreemden en diversiteit hebben stadsbewoners ook andere eigenschappen ontwikkeld volgens meer contraproductieve lijnen.

3. Nieuwe ruimte voor beleid

Tegen de achtergrond van de verschillende visies op sociale relaties, gemeenschap en verbondenheid formuleren we een aantal algemene beleidslijnen die we vervolgens verder uitwerken in drie delen. In het licht van de meer indirecte benadering die we vooropstelden in de probleemstelling gaat het hier dus niet over

specifieke vragen en directe oplossingen, maar om algemene perspectieven die per sector of domein verschillende invullingen en uitwerkingen kunnen krijgen in interactie tussen wetenschappers, praktijkwerkers, beleidsmakers,...

Algemeen: een breed sociaal beleid met sterke aandacht voor diversiteit

1. Een breed sociaal beleid: een divers beleid

Met de SIF-programma's als ankerpunt heeft het sociaal beleid in de stad tot nu toe vooral de nadruk gelegd op achterstelling en sociale uitsluiting. Ook al is dit een belangrijke topic, sociaal beleid in de stad mag er niet toe verengd worden, wil het een offensief en anticiperend beleid zijn. Een offensief sociaal beleid gaat niet enkel uit van sociale posities van mensen en van het perspectief van teloorgang, maar is een breed sociaal beleid dat ook ten volle de sociale relaties tussen mensen en het perspectief van potenties en mogelijkheden van het stadsleven in rekening brengt.

2. Een breed sociaal beleid: aandacht voor een diversiteit aan relaties

Een sociaal beleid dat zich beperkt tot achterstelling en sociale uitsluiting gaat uit van sociale posities en krijgt vaak een categoriale vertaling. In de aanpak van de polarisatie tussen Belgische bewoners en migranten in volkswijken werden beide groepen apart ondersteund vanuit een categoriale benadering (Soenen en Verlot, 2002). De realiteit wordt hierbij 'uitsluitend' gezien als een mozaïek (cf. Chicagoschool) van ingekapselde netwerken. Het dynamische gegeven van relaties tussen mensen en de banden tussen individuen die de verschillende afgegrensde groepen en geografische grenzen doorsnijden, wordt via een dergelijke benadering niet in rekening gebracht, net als de ervaring van stadsbewoners met vreemden die verschillend zijn van henzelf. Daarnaast is het voor de opbouw van sociaal kapitaal niet enkel van belang aan 'bonding' te doen, maar ook aan 'bridging', waarbij initiatieven gericht naar heterogeen samengestelde groepen dienen gestimuleerd te worden.

3. Een breed sociaal beleid: diversiteit in verbondenheid

Een offensief beleid ondersteunt het creëren van contexten en randvoorwaarden die niet alleen verbondenheid tussen mensen op basis van gelijkenissen en gedeelde ervaringen ontwikkelen, maar ook en vooral verbondenheid op basis van diversiteit, waarbij zowel vermijding als ontmoeting mogelijk zijn.

4. Een breed sociaal beleid: aansluiting bij het alledaagse leven

Een offensief beleid investeert in het vinden van aansluiting bij het alledaagse leven van stadsbewoners. Het ontwikkelt instrumenten om een blijvend, maar tegelijkertijd dynamisch zicht te krijgen op het alledaagse leven en het in kaart te brengen. Ook hier is diversiteit een belangrijke factor.

Verbondenheid tussen stadsbewoners: een diversiteit aan mogelijkheden

In wat volgt worden drie verschillende kaders omtrent verbondenheid naar voren geschoven: (1) verbondenheid op basis van homogeniteit, (2) verbondenheid op basis van herkenbaarheid en (3) verbondenheid op basis van ambivalentie. Ze kunnen vertalingen krijgen naar zowel 'hardere' als 'zachtere' sectoren. Verbondenheid op basis van homogeniteit is waarschijnlijk hetgeen reeds toegepast wordt in Vlaanderen; denken we bijvoorbeeld aan de categoriale aanpak (cf. supra). Initiatieven die herkenbaarheid bevorderen tussen stadsbewoners zien ook af en toe het licht en staan in het teken van veiligheid en leefbaarheid. Verbondenheid op basis van ambivalentie echter, kent de minst systematische uitwerking en toepassing.

De drie vormen van verbondenheid kunnen op zich staan, maar ook in verschillende combinaties vorm krijgen. Toch is het de verbondenheid op basis van ambivalentie die tot aanbevelen strekt. Verbondenheid op basis van ambivalentie vormt het kader waarbinnen verbondenheid op basis van homogeniteit en verbondenheid op basis van herkenbaarheid optimaal vorm kunnen krijgen. Diversiteit is inherent aan verbondenheid op basis van ambivalentie, de hiërarchisch

meerdere van verbondenheid op basis van homogeniteit en verbondenheid op basis van herkenbaarheid.

1. Verbondenheid op basis van homogeniteit

Verbondenheid op basis van homogeniteit gaat over wat Putnam (2000) 'bonding' en Granovetter (1973) 'sterke banden' noemde, en wat zich vaak afspeelt binnen homogene groepen.

Mensen hebben behoefte aan duurzame relaties, aan relaties van intimiteit met gelijken. Dit soort relaties zijn belangrijk voor het sociaal welbevinden en voor sociale steun van individuen en groepen. Mensen met een netwerk van afzondering (Hannerz, 1980) die dit beleven als eenzaamheid dienen de mogelijkheid te hebben dergelijke duurzame relaties te ontwikkelen. De woordkeuze 'de mogelijkheid hebben' is hier op zijn plaats. Stadsbewoners dienen kansen geboden te worden, maar tegelijkertijd ligt de keuze voor het ontwikkelen van diepgaande relaties met anderen bij de betrokkene zelf. Het ontwikkelen van diepgaande, duurzame relaties kan niet als doelstelling nagestreefd worden (zie ook verder), wel het bieden van kansen, mogelijkheden en infrastructuur waarbinnen dergelijke relaties zich spontaan kunnen ontwikkelen.

'Bonding' is niet alleen van belang voor de geïsoleerde stadsbewoner, maar ook voor het creëren van groepssolidariteit bij sociale onrechtvaardigheid. Groepen die onderdrukt of gemarginaliseerd worden (zoals migranten, vrouwen, armen, homo's, kinderen en jongeren) waardoor ze geen of minder stem hebben in het publieke forum, dienen ondersteund te worden. Het publieke forum moet diverse groepen in rekening brengen (Young, 1990).

"(a) no person's actions or aspects of a person's life should be forced into privacy; and (b) no social institutions or practices should be excluded a priori from being a proper subject for public discussion and expression."
(Young, 1990: 120)

Dit ondersteunen van homogene groepen in het kader van de strijd tegen sociale onrechtvaardigheid mag echter niet hervallen in het oude gemeenschapsideaal dat enkel homogeniteit nastreeft. Gemeenschapsvorming op basis van homogeniteit kan immers racistische bewegingen verantwoorden.

"Racism, ethnic chauvinism and class devaluation I suggest, grow partly from the desire for community... Practically speaking, such mutual understanding can be approximated only within a homogeneous group that defines itself by common attributes. Such common identification, however, entails reference also to those excluded. In the dynamics of racism and ethnic chauvinism in the United States today, the positive identification of some groups is often achieved by first defining other groups as the other, devalued, semi human."
(Young, 1990: 321 geciteerd door Harvey, 1997b: 24)

Ook progressieve organisaties en groepen die aan sociale verandering werken, drijven vaak weg van de vooropgestelde doelstelling van heterogeniteit en diversiteit. Deelname aan dergelijke groepen veronderstelt vaak wederzijdse identificatie en vriendschappen. Er ontstaat een kliekjesatmosfeer waardoor ze meer blijk geven van het waarderen van homogeniteit dan diversiteit, aldus Young (1990: 235). Zowel bepaalde geëngageerde bewonersgroepen als kliekjes in bepaalde volkscafés of buurthuizen laten geen ruimte voor anderen.

Het werken met één specifieke groep valt dus niet onder het werken aan verbondenheid. Het wordt dat wel indien andere groepen uit minderheid en meerderheid geappelleerd, bereikt of betrokken worden. Homogene groepsvorming dient ondersteund te worden in het kader van ambivalentie (zie verder) of als ze in het teken staat van de bestrijding van sociale isolatie en sociale onrechtvaardigheid. Homogene groepsvorming heeft een aantal valkuilen en er dienen dan ook een aantal voorwaarden vervuld te worden.

• *Homogene groepsvorming heeft emancipatie en niet autonomie als doel*

Young (1990) spreekt van autonomie wanneer een actor, een groep of een individu het enige en laatste

woord in een beslissing heeft met betrekking tot een specifiek thema. Het is een gesloten concept dat recht geeft om anderen er buiten te houden. Homogene groepen dienen in het teken te staan van emancipatie, waardoor participatie mogelijk wordt naast andere sociale groepen. Het gaat hier duidelijk niet over vormen van autonomie waar geen plaats is voor anderen en diversiteit. Er dient dan ook stilgestaan te worden bij de verschillende betekenissen die emancipatie kan hebben.

• *Homogene groepsvorming is een moment in een proces en geen einddoel*

Het vormen van homogene groepen dient een moment in een proces van emancipatie te zijn en niet het einddoel zelf. Alleen dan kan het vormen van een gemeenschap belangrijk zijn in de strijd tegen sociale onrechtvaardigheid. Indien het een doel op zich is, is het geen open en dynamisch concept meer waardoor nieuwe uitsluitingsprocessen en isolement bewerkstelligd kunnen worden. Volgens Harvey (1997b) zijn veel gemeenschapsprojecten op het einde vooral een recept voor isolatie. Ze isoleren groepen van de stad als geheel.

Homogene groepen kunnen hun identiteit weer aan de orde stellen, maar het is hierbij belangrijk rekening te houden met het feit dat mensen vandaag de dag meerdere groepsidentificaties hebben waarbij verschillende klassieke sociale categoriseringen worden doorsneden. Minder essentialistische definities van identiteit en groep dienen dan ook in rekening te worden gebracht (Pinxten en Verstraete, 1998).

Verbondenheid op basis van homogeniteit dient mogelijkheden tot het ontwikkelen van sterke, diepgaande relaties te creëren binnen het kader van het doorbreken van het feitelijke en beleefde isolement van bepaalde stadsbewoners, met respect voor individuele keuzes. Verbondenheid op basis van homogeniteit dient ook ondersteund te worden voor het creëren van groepssolidariteit bij sociale onrechtvaardigheid. Hierbij is de homogene groepsvorming een moment in een proces en een dynamisch gegeven in het teken van emancipatie.

2. Verbondenheid op basis van herkenbaarheid

Verbondenheid op basis van herkenbaarheid gaat meer over zwakke banden (Granovetter, 1973) tussen mensen, over mensen die we van gezicht herkennen omdat we ze regelmatig tegenkomen op plaatsen in de stad. In de stad willen we niet enkel omringd zijn door vreemden en moeten ze tot op zekere hoogte getransformeerd worden tot bekenden zodat er meer familiariteit is. Verbondenheid op basis van herkenbaarheid verhoogt het veiligheidsgevoel (Jacobs, 1972), is een investering in sociaal kapitaal en zo in maatschappelijke betrokkenheid (Putnam, 2000), en stimuleert de leefbaarheid (Blokland, 1997) in de stad.

Volgens Blokland (1997, 1998, 1999) is er in stadswijken minder publieke familiariteit dan vroeger omdat familiariteit samenhangt met een hoog buurtgebruik. Door maatschappelijke veranderingen, zoals bijvoorbeeld technologisering, is het buurtgebruik afgenomen (cf. Putnam, 2000). Initiatieven ter bevordering van de publieke familiariteit zijn daarom nodig, maar zullen volgens Blokland niet leiden tot gemeenschapsvorming maar wel tot de verhoging van de leefbaarheid. 'Publiek' kan gezien worden zoals buurt (Blokland), maar kent ook andere invullingen. In het besproken etnografische onderzoek naar de relaties met onbekenden werd publiek gezien als winkels. Familiariteit tussen mensen gaat daar dus gepaard met een hoog winkelgebruik. Deze familiariteit kan zich afspelen in een kleine winkel tussen verkoper en klant en uitmonden in een sociale relatie. Familiariteit komt ook voor in grotere ketens (het buffet) waar processen van privatisering van de publieke ruimte plaatsvonden (zie ook Lofland, 1973), of beter, momenten van privaat gebruik zich manifesteerden.

Familiariteit kan dus in verschillende publieke ruimtes voorkomen. Initiatieven die familiariteit tussen mensen bevorderen, kunnen zich zowel op wijkniveau als op stadsniveau situeren, binnen het commerciële domein, het culturele domein,... Tegelijkertijd moet gezocht worden naar plekken waar mensen dit zelf al vorm geven (zie verder).

Belangrijk hierbij is dat het niet gaat over 'togetherness' (Jacobs, 1972) of over groepsvorming waarbij men duurzame sociale relaties als doelstelling heeft, ook al kan het hierin uitmonden. Initiatieven zijn geslaagd als mensen elkaar oppervlakkig kunnen aanspreken indien ze het aangenaam vinden of wanneer ze het nodig achten. Het bevorderen van herkenbaarheid is dan ook belangrijk binnen een anticiperend beleid.
Binnen dit bevorderen van familiariteit of herkenbaarheid tussen mensen is het waarderen van van small talk belangrijk. Small talk creëert familiariteit en is bovendien ambivalent. Je kan erop ingaan maar het hoeft niet. Small talk-competenties kunnen bevorderd worden bij de verscheidenheid aan wijk- en stadswerkers evenals bij winkeliers, trambestuurders en taxichauffeurs,... Zoals vastgesteld zijn peuters en honden makkelijke thema's voor small talk. Ook massaproducten zoals bepaalde tv-series vormen het onderwerp van oppervlakkige contacten tussen mensen. Ook al zien vele intelligentsia deze programma's enkel als oorzaak van problemen, vanuit een alledaags perspectief hebben ze ook potenties. Het zijn ambivalente producten die een divers publiek aanspreken. Volwassenen spreken bij de bakker over 'Big Brother' en kinderen vinden op het speelplein nieuwe groepsspelletjes uit op basis van de reclamespot voor kant-en-klare saus van 'I like Chicken tonight' (Soenen, 2002c). De markt, de platte consumptie voorafgaandelijk uitsluiten, laat vele potenties liggen.

Verbondenheid op basis van herkenbaarheid stimuleren, betekent initiatieven ondersteunen die vreemden in het stadsleven transformeren tot mensen die we kunnen herkennen zonder dat we er intensieve relaties mee moeten onderhouden. Familiariteit in de stad stimuleren kan op diverse plaatsen. Er moeten mogelijkheden tot oppervlakkig contact gecreëerd worden en small talk-competenties moeten gestimuleerd worden bij professionele basiswerkers in de stad.

3. Verbondenheid op basis van ambivalentie

Verbondenheid op basis van ambivalentie laat zich indirect inspireren door de hier en nu competenties van stadsbewoners in hun omgang met onbekenden. Deze omgang wordt als aantrekkelijk en plezierig ervaren omdat het een ambivalent gegeven is. Dat is de stad als ruimte ook met zijn verschillende plaatsen en verschillende gedrags- en interpretatiemogelijkheden (Loeckx, 1999), als een generator van diversiteit (Jacobs, 1972). Ambivalentie en dus ook diversiteit krijgen hier een meer centrale plek dan in het perspectief van herkenbaarheid.

Initiatieven met betrekking tot verbondenheid zijn binnen dit perspectief niet gebaat bij een lineaire ingesteldheid die naar één type van relaties of verbondenheid toe werkt. Ambivalentie dient ingesloten te worden, waarbij verschillende soorten relaties en verbondenheid aangereikt worden. Het is interessanter te denken in termen van een rooster waar je vrijblijvend van het ene naar het andere punt kan springen, maar waar je eveneens dieper op een punt kan doorgaan als je dat wil. Het is niet omdat we de capaciteit van de vluchtige relaties, van de tijdelijke verbanden insluiten dat we geen duurzame relaties (in groep of tussen individuen) meer zouden onderhouden met mensen. Mensen kunnen hierbij kiezen voor vermijding en/of ontmoeting, tijdelijke en/of duurzame relaties, voor homogene groepsvorming en/of voor heterogene groepsvorming,...

Een extra stimulering en ondersteuning is echter gewenst met betrekking tot initiatieven die ogen op een breed en divers publiek en heterogeen samengestelde groepen. In het verleden is vooral aandacht gegaan naar 'bonding' en niet zozeer naar 'bridging'. Nieuwe wegen zullen gezocht moeten worden in het werken met een verscheidenheid aan mensen en groepen. Vanuit het perspectief van verbondenheid op basis van ambivalentie is het aan te bevelen te vertrekken van initiatieven die een verscheidenheid aan groepen of individuen bereiken. Het werken met een heterogeen publiek of heterogene groep vormt dan het kader waarbinnen homogene groepen kunnen gevormd worden en bijzondere aandacht gaat naar sociale uitsluiting. Homogene groepsvorming is dus nog steeds van belang, maar binnen het kader van heterogeniteit, of beter ambivalentie.

Bridging houdt initiatieven in voor een breed en divers publiek. Deze initiatieven moeten een sterk en gediversifieerd product kunnen aanbieden. In de babywinkel verkocht men immers een universeel product dat mensen met zowel hogere als lagere inkomens, migranten en niet-migranten,... kon raken. In de supermarkt werden eigentijdse artikelen voor dagelijks gebruik in een goede prijs-kwaliteit verhouding verkocht. Deze producten gaven aanleiding tot bindingen, small talk, tot doorbreken van isolement, tot praten met wie je anders nooit zou praten.
Bij dit soort initiatieven voor een verscheiden publiek moet een mate van herkenbaarheid aanwezig zijn of makkelijk geïnstalleerd kunnen worden, maar er dient ook een anoniemere sfeer te hangen. Zoals we hebben gezien, zoeken mensen dit zelf op. Niet iedereen sluit zich dus op in zijn of haar plaatselijk café waar buitenstaanders niet gewenst zijn. In de eerste plaats richt men zich op een verscheidenheid van mensen en niet op afgebakende groepen.
Ook initiatieven op kleinere schaal die werken met kleinere heterogeen samengestelde groepen dienen ondersteund te worden. Werken op een kleinere schaal vereist een sterkere professionalisering, namelijk in het kunnen omgaan met verschillen, het in staat zijn tot interculturele negotiatie (Pinxten, 1994) of het beschikken over interculturele competenties (Soenen, 2002a en Verlot e.a., 2000). Daarnaast zal de professionele kracht niet alleen deep talk-competent moeten zijn (waarin men meestal geschoold is), maar o.a. ook small talk-competent moeten worden waardoor de mogelijkheid wordt geschept om een heterogeen publiek te bereiken en te rekruteren.

Vanuit het perspectief van verbondenheid op basis van ambivalentie kan in het werken aan verbondenheid een gerichtheid op sterke bindingen niet de kern vormen. Initiatieven dienen zich in eerste instantie te richten op afwezige en zwakke bindingen. Een gerichtheid op sterke bindingen sluit immers ambivalentie uit, daar waar een gerichtheid op zwakke en afwezige bindingen het uitmonden daarvan in sterke bindingen niet uitsluit. Dit laatste moet echter de keuzevrijheid van het individu kunnen blijven. Initiatieven vanuit het perspectief van verbondenheid op basis van ambivalentie laten ruimte voor ontmoeting én voor vermijding.

De aantrekkelijkheid van verbondenheid op basis van ambivalentie ligt in het labiele karakter ervan waardoor er verschillende gedragsmogelijkheden zijn. Dit impliceert echter eveneens de manifestatie van negatieve gedragingen, wat dan ook nauwlettend bewaakt moet worden.
Verbondenheid op basis van ambivalentie is van belang voor de opbouw van sociaal kapitaal, het kan nieuwe vormen van maatschappelijke betrokkenheid creëren, het verrijkt individuen met nieuwe perspectieven en leert mensen omgaan met verschillen, en bevordert zo verdraagzaamheid.

Verbondenheid op basis van ambivalentie stimuleren, veronderstelt het ondersteunen van initiatieven die zich richten naar een divers en breed publiek en naar heterogeen samengestelde groepen, waarbij sterke en gediversifieerde producten worden aangeboden. Deze initiatieven zijn gebaseerd op een roostermodel waarbij verschillende mogelijkheden van verbondenheid kunnen geactiveerd worden en waarbij ruimte is voor vermijding én ontmoeting.

Anders kijken naar het leven in de stad

Om deze diverse mogelijkheden van verbondenheid tussen stadsbewoners te realiseren is het onontbeerlijk anders te leren kijken naar het leven in de stad[9]. Het is noodzakelijk regelmatig de confrontatie aan te gaan met het alledaagse stadsleven in zijn verschillende facetten. Deze confrontatie met de alledaagse realiteit moet structureel ingebouwd worden en dient dynamisch gehanteerd te worden en dus niet enkel als een begin- of eindpunt.

Het is belangrijk om over statistische gegevens te beschikken van de stad en haar verschillende stadswijken of deelgebieden. Dit wil zeggen dat verschillende categorieën zoals leeftijd, inkomen, etniciteit, opleidingsniveau,... in kaart dienen gebracht te worden. Een belangrijke aanvulling hierop, zowel vanuit

een perspectief van sociale onrechtvaardigheid als vanuit een perspectief van verbondenheid, wordt gevormd door een dynamische kijk op sociale categorieën en groepen in de stad. Deze dynamische en minder essentialistische kijk toont dat 'groepen' niet alleen gebaseerd kunnen zijn op statische categorieën maar ook op een levenswijze (Pinxten en Verstraete, 1998; Young, 1990). Dit wil zeggen dat men ook de confrontatie aangaat met hoe sociale uitsluiting of verbondenheid beleefd wordt door deze groepen.

Niet alleen behoeften en noden van sociale groepen dienen in kaart gebracht te worden, maar ook onderlinge relaties tussen verschillende mensen en de betekenissen die daaruit voortvloeien. Deze relationele kijk kan ook voor andere benaderingen en terreinen vruchtbaar zijn omdat dagelijkse interacties mee bepalen hoe wijkinterventies, stadsinterventies geïntegreerd zullen worden. Dit kijken naar onderlinge relaties, naar wat mensen bindt, kan gebaseerd zijn op een flexibele toepassing van netwerkanalyse waarbij men tot andere categoriseringen komt met betrekking tot stadsbewoners. Zo brengen we ook een meer etnografische kijk in waarbij niet alleen wordt gezien naar wat ruimtes, rollen, posities en categorieën met mensen doen, maar ook naar wat mensen daar zelf mee doen. Daarnaast is het belangrijk na te gaan hoe mensen omgaan met de grote diversiteit in de stad en met de stad als een plaats van vreemden. Dit impliceert o.a. het in kaart brengen van de plekken waar small talk al dan niet aanwezig is en van aantrekkelijke en minder aantrekkelijke facetten van het sociale stadsleven.

Binnen dit kijken naar alledaagse relaties is diversiteit zowel een doel als een instrument. Het is belangrijk een diversiteit aan relaties, of "interactiewijzen" (Soenen, 1999: 31) in kaart te brengen en zo het repertoire uit te breiden. Dit wil zeggen dat het kijken naar relaties in een buurt, een straat, een winkel,... niet alleen vertrekt van welke relaties we op die plek wenselijk achten. Logischerwijs denken we altijd in termen van wensbaarheid, doelstellingen en richtingen waarop we dan acties enten. Dit is een resultaat van professionalisering, maar tegelijkertijd heeft het een enge kijk op de realiteit met zich meegebracht. Men ziet immers alles in het licht van die ene richting die men vooropgesteld heeft, waardoor er verder onvoldoende openheid is voor de complexiteit en diversiteit van het alledaagse stadsleven. Vaak wordt er enkel gekeken naar die relaties die voor praktijk- en beleidswerkers onmiddellijk relevant zijn binnen hun te bereiken doelstelling. Meestal gaat het hier over relaties die met de bagage of achtergrond van mensen te maken hebben, met de ver-'wevenheid' van mensen in de sociale structuur. Er is vaak enkel oog voor duurzame en diepgaande relaties en niet voor meer informele en oppervlakkige relaties die een meer hier en nu karakter hebben (Soenen, 2002c).

Diversiteit als instrument betekent ook leren kijken naar hoofd- én neveneffecten van voorzieningen in de stad en hun verwisselbaarheid. Door niet enkel naar wensbaarheid te kijken, kan men pas neveneffecten ontdekken. Als men winkelen alleen ziet als iets consumptiefs en instrumenteels zal men nooit de sociale neveneffecten ervan zien. Zo kunnen bijvoorbeeld ook sociale instanties instrumentele neveneffecten creëren. Op een gegeven moment kan het neveneffect soms hoofdeffect worden en worden ze in die zin verwisselbaar.

Diversiteit als instrument betekent ook dat men 'over het muurtje kan zien': andere sectoren die zelf niet met verbondenheid bezig zijn, kunnen als inspiratiebron gebruikt worden en ook hun kijk op relaties in de stad kan opgenomen worden. Vaak valt het op dat in analyses van bepaalde sectoren analyses van collega's uit aanverwante sectoren overgenomen worden en men zo blijft cirkelen in gelijkaardige interpretaties zonder kans op nieuwe informatie.

Leren kijken naar de stad dient een permanent aandachtspunt te worden van lokale besturen en de verscheidenheid aan professionele stadswerkers om een dynamisch zicht te krijgen op zowel uitsluiting van sociale groepen en categorieën, als op sociale relaties tussen stadsbewoners en op de aantrekkelijke en onaantrekkelijke facetten van het alledaagse stadsleven. Diversiteit is hier zowel het doel als het instrument.

Bibliografie

Alesina, A. & La Ferrara, E. (juni 1999). *Participation in Heterogeneous Communities* (Working paper 7155, National Bureau of Economic Research, Cambridge). Unpublished document.

Anderson, B. (1991). Introduction. In: B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism (rev.ed.).* London: Verso.

Baert, H., De Bie, M., De Smet, A., Hellinckx, L. & Verbeke, L. (1999). *Handboek voor samenlevingsopbouw in Vlaanderen.* Brugge: Die Keure.

Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity.* London: Sage Publications.

Blokland, T. (nov./dec. 1997). Samenleven in een wijk: integratie of coëxistentie? Een kritiek op de wijkgedachte en een alternatief voor het opbouwwerk. *O/Samenlevingsopbouw, 16,* (152/153), 21 – 24.

Blokland-Potters, T. (1998). *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk.* Kampen: KOK Agora.

Blokland, T. (november 1999). Is de buurt van iedereen? Een pleidooi voor ongelijke behandeling. *Tijdschrift voor de sociale sector,* 29 – 32.

Blokland, T. (2000). Unraveling Three of a kind: Cohesion, community and Solidarity. *The Netherlands' Journal of Social Sciences,* 36, (1), 56 – 70.

Burgess, R.G. (1985). From Coral Garden to City Street: Field Research 'Comes Home'. In: R. G. Burgess, *In the Field. An Introduction to Field Research* (sec.pr.). London: George Allen & Unwin.

Declercq, A. & Lammertijn, F. (1999). Zorg in verandering. In: H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx & L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen.* Brugge: Die Keure.

De Decker, P. & Meert, H. (2000). Mythisch of magisch? Over de gebiedsgerichte aanpak van sociale uitsluiting. In: J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel & J. Van Ouytsel, *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000.* Leuven: ACCO.

De Meyer, G. (1994). *Cultuur van de slechte smaak De zin van de onzin.* Hadewijch.

Elchardus, M., Hooghe, M. & Smits, W. (1999). *Participatie in Vlaanderen. Een beschrijving van de deelname aan het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk* (onderzoeksrapport Tor 1999/11, Vakgroep sociologie, VUB).

Elchardus, M., Hooghe, M. & Smits, W. (2000). *Tussen burger en overheid. Een onderzoeksproject naar het functioneren van het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Samenvatting en onderzoeksresultaten. Deel 1: oorzaken en gevolgen van middenveld participatie* (Tor rapport nr. 2000/5, vakgroep sociologie, VUB).

Emmelkamp, L. (1999). *Dansen op de vulkaan. Het geheim van succesvolle mediaprodukten.* Otto Cramwinckel Uitgever.

Geldof, D., Van Menxel, G. & Vranken, J. (1999). Maatschappelijke ontwikkelingen: de overgang naar een risicomaatschappij. In: H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx & L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen.* Brugge: Die Keure.

Giddens, A. (1990). *Consequences of Modernity.* Stanford: Stanford University Press.

Granovetter, M.S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78, (6), 1360-1379.

Hage, G. (maart 2001). *Nasty Postcolonials: Reflections on Bad Things that Migrants Do.* Lecture given at The Institute for Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam, the Netherlands.

Hammersley, M. (1992). *What's Wrong with Ethnography? Methodological Explorations*. London: Routledge.

Hannerz, U. (1980). *Exploring the City. Inquiries toward an Urban Anthropology.* New York: Columbia University Press.

Harvey, D. (1997a). Social Justice, Postmodernism and the City. In: S. Fainstein & S. Campbell, *Readings in Urban Theory* (repr.ed.). Oxford: Blackwell Publishers.

Harvey, D. (1997b). Contested Cities: Social Process and Spatial Form. In: N. Jewson & S. MacGregor, *Transforming Cities Contested Governance and New Spatial Divisions.* London: Routledge.

Hooghe, M. & Pattyn, B. (2001). De kwaliteit van het samenleven. *De Standaard Online,* 1-3.

Jacobs, J. (1972). *The Death and Life of Great American Cities. The Failure of Town Planning* (reissued). Pelican Books.

Jansen, T. & van der Veen, R. (1999). Nieuwe perspectieven op sociale politiek. Over integratie, Participatie, sociale uitsluiting en activering. In: H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx & L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen.* Brugge: Die Keure.

Kesteloot, C. e.a. (1996). *Atlas van achtergesteld buurten in Vlaanderen en Brussel*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Kesteloot, C. (s.d.). Le problématique de l'intégration sociale des jeunes urbains, une analyse géographique du cas Bruxellois. In: C. Fijnaut e.a (eds.), *Changes in society. Crime and Criminal Justice in Europe. Volume I: Crime and Insecurity in the City.* Antwerp: Kluwer rechtswetenschappen.

Loeckx, A. (1999). Architectuur van de eenentwintigste-eeuwse stad. Plaatsen voor plaatsloosheid. In *De mens en zijn wereld morgen. Lessen voor de 21ste eeuw*. Leuven: Davidsfonds.

Lofland, L. (1973). *A World of Strangers. Order and Action in Urban Public Space.* New York: Basic books.

Ministerie van de Vlaamse gemeenschap (2000). Beleidsnota.2000-2004. Stedenbeleid. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Pinxten, R. (1994). *Culturen sterven langzaam. Over interculturele communicatie.* Antwerpen: Baarn Hadewijch.

Pinxten, R. & Verstraete, G. (eds.) (1998). *Cultuur en macht. Over identiteit en conflict in een multiculturele wereld.* Antwerpen-Baarn: Houtekiet.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster.

Rogers, A. & Vertovec, S. (1995). Introduction. In: A. Rogers & S. Vertovec (eds.), *The Urban Context. Ethnicity, Social Networks and Situational Analysis.* Oxford: Berg Publishers.

Savage, M. & Warde, A. (1993).The Roots of Urban Sociology. In: M. Savage & A. Warde, *Urban Sociology, Capitalism and Modernity.* Hampshire: Macmillan.

Soenen, R. (1999). *Over Galliërs en managers. Bouwstenen voor intercultureel leren.* Gent: Steunpunt ICO, Universiteit Gent.

Soenen, R. (2002a). Een nieuwe sound op de jukebox. Een perspectief op interculturele vorming. In: C. Timmerman, P. Hermans & J. Hoornaert (red.), *Allochtone jongeren in het onderwijs, een multidisciplinair perspectief.* Leuven: Garant.

Soenen, R. (2002b). Diversity as a Perspective for Ethnography. From a Critical Child to an Ethnographer with Little Patience. In: G. Walford, *Debates and Developments in Ethnographic Methodology.* Amsterdam: JAI/ An Imprint of Elsevier science.

Soenen, R. (2002c). Kinderen als interculturele avant garde in de stedelijke omgeving. Het belang van een relationele pedagogiek. In: J. Leman & L. Top, *Intercultureel en meertalig onderwijs, burgerschaps- en vredesopvoeding*. Antwerpen: Garant.

Soenen, R. (2003). *De kracht van het kleine ontmoeten in de stad. Richtingwijzers voor creatieve sociale stadspraktijken.* Handleiding te raadplegen op www.thuisindestad.be.

Soenen, R. & Verlot, M. (2002). The Study of Community Development in the City. *Diversity as a Tool*. In: M. Martiniello & B. Piquard, Diversity in the City. Bilbao: University of Deusto (HumanitarianNET).

Steenssens, K., Vandenabeele, J. & Pultau, W. (s.d.). De *netwerken van armen* (programma maatschappelijk onderzoek, sociale ongelijkheid, Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Minderheden, Ufsia). Brussel: Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden.

Vandevelde, A. (red.) (2000). *Over vertrouwen en bedrijf.* Leuven: ACCO.

Verlot, M., Suys, S., Soenen, R. & Sierens, S. (2000). *Interculturee onderwijs. Leren in verscheidenheid.* Gent: Steunpunt ICO, Universiteit Gent.

Vidich, A.J. & Lyman, S.M. (1994). Qualitative Methods. Their History in Sociology and Anthropology. In: N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.), *The Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.

Wildemeersch, D. & Goubin, J. (1992). *Het Vormingswerk Uitgedaagd.* Mechelen: VCVO.

Willis, P. (1990). *Common Culture. Symbolic Work at Play in the Everyday Cultures of the Young*. Buckingham: Open University Press.

Young, I.M. (1990). *Justice and the Politics of Difference.* Princeton: Princeton University Press.

1 Met dank aan de Task Force sociale cohesie (Anissa Akhandaf, Fatima Bali, Linda Boudry, Luc Bral, Dirk Beersmans, Annemie Degroote, Gust De Meyer, Philippe Matthijs, Paul Salmon, Lut Schrevens, Thierry Timmermans en Mark Trullemans) voor hun reflecties en bemerkingen bij de tekst.

Speciale dank aan dr. Talja Blokland (Universiteit Amsterdam), prof. Rik Pinxten (Universiteit Gent) en Dirk Verbist voor het lezen en becommentariëren van de tekst.

2 Etnografisch onderzoek heeft vooral een traditie binnen de antropologie maar de Chicagoschool introduceerde het ook in de sociologie. Etnografie is meestal gekend als het bestuderen van pre-industriële samenlevingen en andere culturen ver van hier. Een onderzoeker leeft dan mee in die andere cultuur om die leefwereld in kaart te brengen. Dit samenleven met de betrokkenen noemt men participerende observatie. Etnografisch onderzoek bestaat echter ook in andere vormen en kan ook toegepast worden in de eigen samenleving. Het bekijken van het alledaagse leven is een complexe en veelzijdige aangelegenheid. Dit type onderzoek is dan ook noodzakelijk kleinschalig.

3 Wat volgt is mede gebaseerd op het resultaat van het onderzoeksproject 'Verscheidenheid als instrument voor gemeenschapsopbouw' van Ruth Soenen, uitgevoerd door het Steunpunt ICO, Vakgroep Vergelijkende Cultuurwetenschappen, Universiteit Gent, in opdracht van het SIF van de Vlaamse Gemeenschap.

4 Ook economen zien sociale interacties en verhoudingen als belangrijk voor het economische leven en verrichten er, o.a. geïnspireerd door Putnam, onderzoek naar (zie o.a. Alesina en La Ferrara, 1999 en in Vlaanderen Vandevelde, A., 2000).

5 Zoals reeds vermeld in de probleemstelling kan een eventuele tendens van dalende deelname aan het verenigingsleven in Vlaanderen nog niet wetenschappelijk vastgesteld worden (Elchardus, Hooghe en Smits, 2000).

6 Idem noot 3.

7 Diversiteit zal altijd in een bepaalde mate aanwezig zijn, maar van deze plek weten we via observaties en interviews met verschillende stadsbewoners en diverse organisaties dat zowel laaggeschoolden, kansarmen, ouderen en migranten, als bijvoorbeeld de 'vrouw van de rechter' en hooggeschoolden deze plek frequenteren.

8 Een interessante vraagstelling voor meer kwantitatief onderzoek zou kunnen zijn in welke mate deze small talk nu voorkomt en het al dan niet een universeel gegeven is. Daarnaast kan ook nagegaan worden wie wel en wie niet aan small talk doet. We vermoeden dat druk bezette hooggeschoolden zoals Erik (zie punt 2.2) weinig small talk-competent zijn. Op dit ogenblik doen we enkel een beroep op de algemene herkenbaarheid van dit fenomeen. Het is niet zozeer de generaliseerbaarheid die in het kader van deze paper relevant is. Dit type relaties en de small talk-competenties geven aanleiding tot het herdenken van sociale relaties en zijn inspirerend om andere manieren van verbondenheid tussen mensen vorm te geven. Het zijn met andere woorden het voorkomen van dergelijke fenomenen én hun karakteristieken die relevant zijn en niet hun generaliseerbaarheid.

9 Een concrete vertaling van de drie visies op verbondenheid voor de praktijk en aanzetten tot een andere kijk vind je in de handleiding 'De kracht van het kleine ontmoeten. Richtingwijzers voor creatieve sociale stadspraktijken' van Ruth Soenen (2003), te raadplegen op de website www.thuisindestad.be.

STAD EN CULTUUR IN DE VERALGEMEENDE MODERNITEIT

Rudi Laermans
Centrum voor Cultuursociologie
Katholieke Universiteit Leuven

'Wir müssen aus Subjekten zu Projekten werden. Die neue Stadt wäre eine Projektion von zwischenmenschlichen Projekten' (Vilém Flusser)

1.

Over het sociale en individuele leven in de kleine steden, en die zijn in verstedelijkt Vlaanderen veruit in de meerderheid, weten we relatief weinig. Het schaarse stadsonderzoek met een sociologische of sociaal-geografische inslag concentreert zich op de grote steden, dus op Antwerpen, Gent en Brussel. Die eenzijdigheid is begrijpelijk, want de grootsteden kennen vaak ernstige problemen op het vlak van de integratie van allochtonen, van autochtone kansarmoede, en meer algemeen van sociale uitsluiting. Het zijn uitdagende kwesties, zowel voor beleidsmakers als voor onderzoekers. Uit de opgeleverde studies vallen evenwel geen directe conclusies te trekken voor bijvoorbeeld Deinze, Leuven of Sint-Truiden. Middelgrote en kleine steden hebben onderhand ook hun migranten, druggebruikers of chronische steuntrekkers. In een kleine stad is dat soort groepen echter doorgaans weinig omvangrijk. Ze bepalen het straatbeeld niet, ze maken geen deel uit van de publieke identiteit van de stad.

Met uitzondering van de drie grote steden kent verstedelijkt Vlaanderen door de hoge regionale welvaart veel normaliteit. Dat heeft een weerslag op onderzoek en reflectie, en ook op het beleid. Onderzoekers en andere *city watchers* voelen zich immers niet meteen aangesproken door 'het doodgewoon normale'. Want waarom het vanzelfsprekende aan het spreken brengen? Dat kennen we toch? (We kennen het echter niet, we ménen het te kennen.) Stedelijke beleidsmakers, van hun kant, voeren dan weer in de eerste plaats een *normaliteitsbeleid*. Ze beheren relatief geregelde levensverhoudingen en moeten niet de lasten van de grootstad torsen.

Een en ander bemoeilijkt het schrijven van een zowel onderbouwde als aangescherpte reflectie op het thema 'stedelijkheid & cultuur in Vlaanderen'. De vereiste *in-depthinformatie* ontbreekt, en dus ook de benodigde expertise. Als ik het er hierna toch op waag, gaat het dan ook vaak om een hypothetische gedachteoefening, af en toe zelfs om fietsen in het ijle. Deze paper neigt dus niet toevallig nogal eens naar het essayistische. Wanneer de fundamenten ontbreken, kan men maar beter niet doen alsof die er wel liggen.

Uiteraard heb ik een aantal basisdata bekeken en daarnaast neem ik de internationaal toonaangevende vakliteratuur uit de domeinen cultuur- en stadssociologie mee. De stadssociologie is al langer een bijzonder boeiende discipline, maar de toepasbaarheid van de opgeleverde inzichten wil binnen de Vlaamse context nogal eens naar nul tenderen. Zo gaat het in de regel over grootsteden, vaak zelfs over urbane wereldspelers of – zoals ze tegenwoordig heten – *global cities*. Van Tokyo of Frankfurt of Londen, of van Milaan of Zürich of Rotterdam is het echter een wel hele grote stap tot Kortrijk of Geraardsbergen.
Uit de cultuursociologische literatuur, die mij beroepshalve een stuk beter is bekend dan de stadssociologische, heb ik twee grote kapstokken gehaald. De eerste heet 'individualisering', een woord dat ondertussen ook in brede kring wordt gebezigd; de tweede draagt de naam 'culturele globalisering'. Andere ontwikkelingen heb ik aan deze twee kapstokken opgehangen, met de bedoeling het betoog zo overzichtelijk mogelijk te houden. Het eerstgenoemde wachtwoord staat centraal in het tweede deel van de paper. Vooraf maak ik enkele algemene kanttekeningen over cultuur en stedelijkheid, moderniteit en publieke ruimte. Ze zijn

sterk geïnspireerd door de literatuur over globalisering en plaatsen zonder veel dwang de rest van het verhaal. In het slotdeel doe ik een aantal meer beleidsgerichte aanbevelingen, toegespitst op de stedelijke publieke ruimte.

2.

Laat ik vertrekken van twee basale sociaal-geografische vaststellingen. Vaststelling één luidt dat Vlaanderen, strikt genomen, slechts twee grootsteden heeft: Antwerpen en Gent. Hoofdstad Brussel is de enige metropool en blijft hier verder bijna volledig buiten beschouwing. Als metropool is 'Groot Brussel' immers te zeer een uitzondering op de regel wanneer het over stedelijkheid & cultuur op Vlaamse schaal gaat, ook al wegens de meertaligheid. De hoofdstedelijke regio heeft bovendien een apart politiek en administratief statuut dat bepaald ingewikkeld is.

Vaststelling twee richt in sterke mate mijn betoog: Vlaanderen is een *urban sprawl*, een 'verstrooide stad' of netwerkmetropool van grote, middelgrote en kleine steden. In dat stedennetwerk zitten twee witte vlekken: een zone in de Kempen en een in het zuiden van West-Vlaanderen. Zowat de helft van de zes miljoen Vlamingen leeft in de invloedssfeer van een van de ongeveer vijftig kleine steden, type Eeklo, Geraardsbergen, Geel of Tienen. Een kwart komt regelmatig in contact met een stukje Antwerpen, een flard Gent of een deel van Brussel. Het resterende kwart woont, werkt, winkelt, consumeert of loopt school in een van de elf regionale steden, of heeft er minstens herinneringen aan. Het gaat, pro memorie, om Oostende, Brugge, Kortrijk en Roeselare in West-Vlaanderen, Aalst en Sint-Niklaas in Oost-Vlaanderen, Mechelen en Turnhout in de provincie Antwerpen, Hasselt en Genk in Limburg, en Leuven in Vlaams-Brabant.

In verstedelijkt Vlaanderen domineren dus de middelgrote en vooral de kleine stad. Het gros van de stadssociologische literatuur heeft daar zoals gezegd weinig over te melden. De ideaaltypische stad van sociologen en andere sociale wetenschappers, en trouwens ook van literatoren en kunstenaars, is een metropool, of minstens een stad van het formaat van bijvoorbeeld Antwerpen. Toch is één veelgebruikte maatstaf voor het definiëren van een stad, en vooral dan van het stadsgevoel of de publieke stedelijkheid, wel degelijk bruikbaar binnen de Vlaamse context.

Een stad is *'a world of strangers'*, aldus de titel van een ondertussen klassiek boek van de Amerikaanse stadssociologe Lynn Lofland. Onbekenden kunnen elkaar mijden, en dat gebeurt ook in een stad. Stedelingen gedragen zich in dit opzicht niet uitzonderlijk, ze volgen de bekende regel 'soort zoekt soort'. Gedeelde achtergrondkenmerken, zoals scholing en inkomen, zorgen ervoor dat sociale soortgelijken in afgescheiden woonwijken samenklitten en binnen aparte netwerken socialiseren. Maar de stedelijke segmentatie is nooit totaal, er zijn binnen de openbare ruimte altijd contactpunten en -momenten. In de stad schuren uiteenlopende sociale en culturele werelden regelmatig tegen elkaar aan, wat in zowel grensversterkingen als grensovertredingen uitmondt. En ook in zowel visuele ontmoetingen en samenspraak als kleine fricties of grote ruzies met 'de Andere'.

Des te groter de stad, des te meer sociale anonimiteit, en des te omvangrijker de culturele variëteit. Artistieke, jeugdige of seksuele subculturen en zichtbare levensstijlgemeenschappen zijn een typisch grootstedelijk verschijnsel vanwege de grotere kans op gelijkgezinden en de mogelijkheid tot het cultiveren van een eigen groepsidentiteit binnen een afgescheiden enclave (zeg maar binnen een separaat netwerk van cafés en andere semi-openbare plekken). Het waarmerk van iedere grootstad is daarom dat ze vele subculturen herbergt en talloze stijl- en smaakgemeenschappen kent. Maar metropool of niet, een béétje stad is altijd een beetje *melting pot*, zoniet is het een provincienest. Op het eerste gezicht past die karakterisering bij de meeste middelgrote en kleine Vlaamse steden. Het lijken plaatsen met een beperkte culturele variatie wegens een nog altijd relatief sterke sociale controle. Toch is dat niet het hele verhaal.

Een stad heeft niet alleen vaste inwoners, ze kent ook twee soorten tijdelijke bewoners. Er zijn de terloopse bezoekers, zoals zakenmensen en toeristen, maar die groep is in de meeste Vlaamse steden niet zo groot dat ze mee het stadsbeeld bepaalt. Dat ligt heel anders, zeker in de middelgrote of regionale steden, voor de categorie der *frequente gebruikers*. Daartoe behoren de werkforensen, de regelmatige zaterdagshoppers en de jongeren uit de regio die in de stad schoollopen en er uitgaan. Zij komen binnen en gaan weer buiten, dagelijks of wekelijks, maar in elk geval met een grote regelmaat. Ze vergroten de verkeersoverlast en ze gebruiken publieke voorzieningen als de bibliotheek of het cultureel centrum zonder er met gemeentebelastingen aan mee te betalen. Maar de frequente gebruikers zorgen tevens voor sfeer of ambiance. Ze maken dat een middelgrote stad, meer dan eens zelfs een kleine stad, een minimum aan stedelijkheid bezit, op gezette tijden en specifieke plaatsen 'a world of strangers' is.

Bij deze eerste nuancering hoort een tweede. 'Groot', 'middelgroot' en 'klein' zijn niet alleen een zaak van objectieve aantallen. Het aantal bewoners en frequente gebruikers bepaalt in sterke mate de stedelijkheid van een stad, maar haar identiteit varieert tevens met subjectieve percepties en sociaal gedeelde definities. Zo kan de achttienjarige suburbaan die in Leuven gaat studeren en er 'een kot' betrekt deze universiteitsstad als een minimetropool ervaren. Groot is Leuven nochtans niet. In de beleving van iemand die de stap van adolescentie naar jongvolwassenheid zet en voor het eerst zelfstandig woont, kan dat echter helemaal anders liggen. Evenzo is pakweg Roeselare voor haar frequente gebruikers, zoals de zaterdagse shoppers uit de omringende gemeenten, zonder meer een stad.

3.

De definitie of interpretatie van een stad als klein of groot is een culturele act. In het spoor van Clifford Geertz en andere antropologen ga ik er inderdaad van uit dat het woord 'cultuur' synoniem is voor 'betekenisgeving'. Dat is een doen of praktijk, en cultuur maakt die activiteit mogelijk. Mensen zijn dus cultuurwezens omdat ze zichzelf, anderen en de fysieke werkelijkheid gedurig interpreteren. We bewonen geen 'idiote wereld', maar brengen de realiteit onophoudelijk aan de praat. We doen dat voornamelijk op twee manieren, binnen twee 'media': denken (het bewustzijn) en communicatie (of sociale systemen – maar die uitdrukking berg ik hier meteen weer op).

Een gedachte, in de breedste zin (een bewuste emotie is ook een gedachte), is niet voor anderen toegankelijk. We kunnen niet in de hoofden van anderen kijken, en zij niet in het onze. Wat we zoal denken over onszelf ('ik ben moe'), een gesprekspartner ('kan die nu niet eens over wat anders praten!') of de inrichting van het appartement van onze gastheer ('hoe protserig!'), blijft dus binnenkamers. Denken is private betekenisgeving, het bewustzijn een gesloten doos. Pas in en doorheen communicatie verkrijgt cultuur een sociaal karakter. Telkens iets wordt gezegd of opgeschreven, wordt ook betekenis gegeven en doorgegeven, vaak vluchtig en zonder veel gevolgen. Maar dat is het punt niet: sociale of *publiek gedeelde cultuur* is één ding, cultureel erfgoed een tweede.

Veel communicatie is talig, maar ook gebaren, beelden of geluiden zijn cultureel geladen voor zover ze dragers van betekenis zijn en zinvolle informatie meedelen. Een sociale cultuur *in actu* omvat kortom talige en niet-talige communicaties, alweer in de breedste zin. Cultuur en communicatie verhouden zich inderdaad tot elkaar als de twee zijden van een zelfde munt. Zonder communicatie geen sociale of publieke cultuur en zonder cultuur geen communicatie (dat zegt de cultuursocioloog, een psycholoog ziet het wellicht anders). Strikt genomen is de Vlaamse cultuur dan synoniem met alles wat thans, op dit eigenste ogenblik, in Vlaanderen zoal aan zinvols wordt gecommuniceerd. Dat is nogal wat, en een seconde later ziet het er allemaal volkomen anders uit.

Met zo'n hoogst flexibel, om niet te zeggen efemeer cultuurbegrip valt wel degelijk te werken (dat bewijzen bijvoorbeeld de geschriften van de Franse cultuurdenker Michel de Certeau). Maar echt handig is het

niet. Laten we daarom van *cultureel handelen* spreken wanneer het over de actieve kant gaat, dus over private, dan wel publieke betekenisgeving als een doen of praktijk. Het woord 'cultuur', in de passieve zin, reserveren we daarentegen ter omschrijving van *een sociaal gedeeld teken- of betekenisfonds*. Daaruit putten we wanneer we denken of communiceren, dus wanneer we cultureel handelen. Een taal is zo'n gedeeld lexicon, maar we delen met anderen ook muzikale repertoires, beeldvocabulaires, gebarenlexicons,... Ten slotte zijn er ook nog *culturele artefacten* in de strikte zin, dus betekenisdragende fysieke objecten, zoals kleren, gebouwen, boeken, kunstwerken,... (de grens tussen sociale cultuur en culturele artefacten is overigens erg dun).

Met uiteenlopende sociale kenmerken en trajecten sporen uiteenlopende betekenisregisters, dus verschillen in cultuur. Niet dat opvoeding en onderwijs iemands cultureel kapitaal of individueel betekenisrepertoire quasi volledig determineren (dat is zo'n beetje de zienswijze van de toonaangevende cultuursocioloog Pierre Bourdieu). Recent onderzoek, onder meer van Mark Elchardus en de TOR-groep (VUB), leert wél dat het afgelegde onderwijstraject zeer zwaar op de culturele voorkeuren en afkeren weegt. Dat heeft deels te maken met de school als een meer algemeen socialisatiemilieu. Schoollopen, dat is naast luisteren naar een leraar of taken maken vooral een goed deel van je tijd tezamen met andere jongeren doorbrengen. Leerlingen beïnvloeden elkaar, ook qua smaak, en dat laat sporen na. Daarbij geeft niet de klas of de individuele school, maar de gevolgde richting de doorslag. Naast de sociale afkomst zorgen daarom de verschillen tussen de drie grote stromen in het Vlaamse secundair onderwijs (ASO, TSO en BSO) voor een zekere standaardisering van de culturele bagage.

Onderwijstrajecten sturen dus in sterke mate de omgang met het culturele aanbod. Tijdens de voorbije decennia werd dat aanbod tegelijk veel uitgebreider en intern gevarieerder door de sterke toename van het professionele aanbod. Daarmee stoten we op een maatschappelijk cruciale scheidslijn: die tussen de vele professionele cultuurproducenten, vandaag vaak ook cultuurhandelaars, en de niet-professionele cultuurgebruikers. Ook dat is een machtsrelatie, of op zijn minst een ongelijke verhouding. Cultuurprofessionals zijn er in vele soorten, gaande van priesters en kunstenaars over wetenschappers en deskundigen tot designers en reclameontwerpers. Maar ook voltijdse journalisten, popmuzikanten of museumcuratoren behoren tot deze groep, die in de contemporaine informatiesamenleving almaar omvangrijker wordt.

In velerlei vormen, variërend van teksten of klanken tot kunstwerken of designvoorwerpen, geven de cultuurprofessionals voor ons de werkelijkheid betekenis. Ze bepalen in sterke mate het culturele landschap, het gedurig veranderende geheel van interpretaties dat we wel of niet onderschrijven. Dat laatste is vaak synoniem met wel of niet kopen, want aan het gros der professioneel gemaakte cultuurproducten, ook vele gesubsidieerde, hangt een prijskaartje. De cultuurprofessionals opereren dan ook in de regel op een markt. Die kan groot of klein zijn, het gaat om een massamarkt of om een beperkte markt.

Een massamarkt wordt beheerst door de imperatief om zo veel mogelijk economisch kapitaal te vergaren. Op een beperkte markt, zoals een wetenschapsdiscipline of een kunsttak, zet daarentegen het streven naar zo veel mogelijk symbolisch kapitaal of aanzien de toon. Op beide markten is het tamelijk tot zeer druk en wordt er dus intensief geconcurreerd. Juist deze interne competitie stimuleert het aanbieden van nieuwe symbolische goederen. Competitieve cultuurmarkten zorgen daarom voor veel culturele verscheidenheid, maar nogal wat van die variatie is erg efemeer. Of zoals Gilles Lipovetsky het ooit stelde: we leven nu al een tijdje in het tijdperk van 'de voleindigde mode' (maar dat is natuurlijk een overdrijving).

4.

Tijdens de 19e eeuw kreeg 'de idee van de moderne stad' gestalte, goeddeels in het kielzog van het meer algemene proces van modernisering. Dat laatste ver-

liep in West-Europa geografisch erg ongelijk. Er waren voorlopers (Noord-Engeland en Wallonië), dynamische nakomers (zoals Duitsland) en achterblijvers (zoals het overgrote deel van Vlaanderen). Er ontstond een nieuw soort stad, de industriestad, en de al bestaande grote steden, zoals de hoofdsteden, werden nog veel groter. Om heden en toekomst van de moderne tijd te duiden, blikten de meeste literatoren en commentatoren alvast richting grootstad. De metropool veranderde zo in een krachtige metafoor: moderniteit is stedelijkheid en grootstedelijkheid is 'grote moderniteit', vooroplopen in het proces van modernisering. Voor de verbreiding van deze nieuwe visie zorgde naast de nieuwe massapers vooral de 19e-eeuwse sociale roman.

Balzac, Dickens, Zola en andere 'realistische' veelschrijvers portretteren in hun boeken – vaak verschenen ze eerst in afleveringen in een krant – Parijs of Londen als een gigantisch sociaal en cultureel laboratorium dat de lasten en de baten van de moderniteit sterk uitvergroot. Armoede en rijkdom, mode en morele corruptie zouden in de metropool een excessievere gedaante aannemen. De grootstad wordt tevens afgeschilderd als de plaats waar de verdere toekomst van de moderniteit actief gestalte krijgt. Kortom, de metropool is volgens het nieuwe stadsvertoog de *locus genius* van modernisering en moderniteit.

De in de 19e eeuw ontstane beeldvorming was deels imaginair, deels correct. Het moderniseringsproces herdefinieerde daadwerkelijk het verschil tussen metropolen en andere steden in temporele termen. Met de moderniteit ontstond een nieuwe tijdsgeografische ordening, een ander verbreidingsregiem. Het proces van *trickling down* volgde niet langer de weg van het hof naar de rest van de wereld, maar ging van de grote naar de middelgrote naar de kleine steden (het dorp bleef dorps). Modes, nieuwe kunststijlen of veranderende levenscondities ontstonden in de grote stad en sijpelden via handelaren, kranten en magazines, en ook via de regelmatige bezoeken van nieuwsgierige 'provincialen', het eerst in de middelgrote steden door. De kleine stad was het laatst aan de beurt, haar kleinsteedsheid was haar te laat komen op het appel van de moderniteit.

Begin de twintigste eeuw canoniseerden de eerste generaties sociologen het nieuwe vertoog over stad en moderniteit. Ferdinand Tönnies, Max Weber, Georg Simmel en de grondleggers van de stadssociologie in Chicago (Robert Park, Louis Wirth,...) beschouwen de West-Europese of Amerikaanse grootsteden eveneens als brandhaarden van moderniteit. Ze leggen het moderniseringsproces uiteen in een aantal deeltendensen, zoals individualisering, verzakelijking, secularisatie, culturele fragmentering, roldifferentiatie, rationalisatie en commercialisering (of in goed 'sociologees': commodificatie, het tot koopwaar of commodity worden van de arbeidskracht en almaar meer goederen). Al deze veranderingen worden door de stamvaders van de sociologie en de stadssociologie steevast in de grote stad gelokaliseerd. Ook zij typeren de metropool als drager en versneller, als kader en producent van de moderne levensstijl.

Maar hoe zat het feitelijk, niet 'beeldmatig', met de relatie tussen stedelijkheid en moderniteit in Vlaanderen? Onder meer door de late industrialisatie en de Franstalige dominantie hinkte Vlaanderen tot ver in de twintigste eeuw sociaal-economisch en cultureel achterop, Antwerpen en Gent uiteraard niet te na gesproken. Het op Parijs georiënteerde Brussel bleef tijdens de tweede helft van de 19e eeuw en het interbellum dan ook de culturele fakkeldrager. In de middelgrote steden, zoals Leuven of Kortrijk, ontwikkelde de plaatselijke (klein)burgerij via schouwburg of museum een lokaal cultureel leven dat wel eens grandeur uitstraalde. Het moderniseringsproces stopte dus niet aan de Vlaamse grenzen. Wat ervan doorsijpelde, zorgde in de middelgrote steden voor een *verdunde moderniteit*.

Met vertraging raakte het samenleven in de middelgrote steden vanaf het midden van de 19e eeuw gedeeltelijk verweven met bovenregionale netwerken. Het werd zo beetje bij beetje meer geïndividualiseerd, meer geseculariseerd, meer 'gecommodifi-

ceerd', en cultureel gevarieerder. In Vlaanderen was de verzuiling wel een belangrijke rem, maar ook die sleet het snelst in de stedelijke omgeving. De promotoren van de netwerken van verzuilde organisaties die vanaf het einde van de negentiende eeuw werden uitgebouwd, stelden hun inspanningen doorgaans nadrukkelijk in het teken van 'de strijd om de moderniteit' (dixit socioloog Staf Hellemans). De katholieke en socialistische zuilverenigingen, van parochiezaal of volkshuis over vakbond tot turnvereniging, waren goeddeels bedoeld als dijken tegen de als negatief ingeschatte consequenties van de oprukkende moderniteit – tegen geloofsafval en secularisatie, of tegen de gevaren van alcoholisme, gelanterfant en leeg 'kapitalistisch vermaak'.

Na de Tweede Wereldoorlog ging de strijd tegen 'de moderne tijd' – een in katholieke milieus veelgebruikte uitdrukking – nog even door. Maar de versterkte zuilvestigingen hielden geen stand. In de grote steden waren de barsten al langer in heuse gaten veranderd, hetzelfde gebeurde later in de middelgrote steden. Vanaf eind jaren vijftig bepaalden de processen van individualisering, commodificatie, culturele fragmentering,... ook in kleine steden en op het suburbaniserende platteland in almaar sterkere mate het alledaagse leven.

5.

Ergens in de jaren zestig is de *veralgemeende moderniteit* begonnen, ook in mondiaal opzicht (*'modernity at large'*, de titel van een veelgeciteerd boek van de cultureel antropoloog Arjun Appadurai, is wereldmoderniteit, is globalisering). Ik verkies die uitdrukking boven de veelgeplaagde term 'postmoderniteit'. Het valt inderdaad te betwijfelen of we de moderne cultuur en maatschappij wel echt achter ons hebben gelaten. De eerste generaties van academische sociologen verbonden de overgang van een communautaire samenleving *(de Gemeinschaft)* naar een moderne maatschappij *(de Gesellschaft)* met de processen van – ik citeer het vermelde lijstje nog eens volledig – individualisering, verzakelijking, secularisatie, culturele fragmentering, roldifferentiatie, rationalisatie en commercialisering (of 'commodificatie'). Met uitzondering van het door Weber beschreven rationalisatieproces duiken al deze tendensen ook in de uiteenlopende scenario's van 'de postmoderne conditie' op. Vandaar de uitdrukking 'veralgemeende moderniteit'. Om redenen die zo dadelijk nog duidelijk zullen worden, prefereer ik die ook boven mogelijke alternatieven als 'hypermoderniteit' (dixit Anthony Giddens en soms ook Niklas Luhmann) of 'tweede moderniteit' (dixit Ulrich Beck).

De universalisering van de moderne bestaansconditie ging hand in hand met meer variatie, uiteenlopende nationale, regionale of lokale gestalten van 'modern zijn'. De territoriale inbedding van het moderniseringsproces blijft dus van belang. Ter omschrijving van de dialectiek van veralgemening en particulariteit, 'deterritorialisering' en 'reterritorialisering', of 'embeddedness' en 're-embeddening', kwam in de literatuur over mondialisering het woord *glokalisatie* in zwang. Dat – toegegeven: lelijke – woord verwijst naar het samengaan van thans vaak wereldomspannende moderniseringstendensen, zoals het verder oprukken van markteconomische verhoudingen (of 'commodificatie'), met een feitelijke uitwerking en vormgeving binnen specifieke contexten. Cruciaal is dat die laatste al lang geen exclusief stedelijk stempel meer dragen.

De veralgemeende moderniteit, dat is inderdaad ook een *ingrijpende ontstedelijking van de moderniteit*. Ook bijvoorbeeld het West-Europese platteland seculariseerde en raakte meegezogen in de individualiseringstrend. Het veranderde in een suburbaan landschap: het werd sociaal en cultureel pluriformer en het kwam in de ban van massaconsumptie en massavermaak. Eén factor speelde – en speelt – een bijzonder grote rol in de verspreiding van de moderne levensstijl. Ik wil het belang van de naoorlogse massamedia niet overschatten, maar toch: zonder de trias televisie, transistorradio en platenspeler, en zonder de popularisering van kleurenmagazines en reclamebeelden was de moderniteit in Vlaanderen en daarbuiten wellicht niet zo snel gedemocratiseerd.

De massamedia, dat werd al gesuggereerd, zijn geprofessionaliseerde verspreiders van betekenissen, zowel talige ('tekstuele') als muzikale en beeldende. Vooral de mediamiek verspreide beelden hebben een grote impact. Met een misschien wat al te wat krasse stelling: sinds de reclamefotografie en de televisie is de individuele verbeelding voorgoed in een sociaal feit veranderd. Het klassieke Hollywood was een droomfabriek, de massamedia werken anders. Ik onderscheid gemakshalve twee hoofdlijnen, twee grote aanspreekvormen of 'interpellatiewijzen' binnen het mediamieke regiem.

Ofwel bieden de media ons herkenbare uitspraken en beelden, en dan regeert de wet van de bevestiging: 'zoals u zijn er velen'. Herkenbaarheid domineert bijvoorbeeld binnen soaps, talkshows (als persoon is een BV vooral een doodgewoon iemand), of de recentere vormen van realiteitstelevisie. Ofwel trakteren televisie of reclame ons op modellen en leefstijlen, voorbeelden van bereikbaar geluk. In dat geval regeert de wet van de imaginaire identificatie: 'beeld je in dat je er ook zo zou uitzien'. De massamedia manipuleren noch koloniseren dus de verbeeldingskracht. Ze volstaan met het suggereren van mogelijkheden tot zelfverandering – en dan werkt de persoonlijke verbeelding wel verder op eigen kracht. Daarom verleiden ze zo vaak tot nogmaals een bezoek aan schoonheidssalon en kledingwinkel...

In de veralgemeende moderniteit zijn de massamedia, en niet langer de metropolen, de voornaamste uitzendposten van modes, nieuwe muziekjes, levensstijltrends en andere culturele innovaties. De grootsteden blijven territoriale iconen voor alles wat in of hip is. Maar wat er verder in swingend Londen of uitgaand Parijs zoal aan belangwekkends gebeurt, behoeft een verdubbeling op magazineformaat en op het tv-scherm opdat het überhaupt zou worden opgemerkt. De grote steden danken hun culturele en symbolische voorhoedepositie sinds enkele decennia aan de mediamegafoon en niet langer aan hun centrumpositie binnen het tijdens de 19e eeuw gegroeide tijdsgeografische verspreidingsregiem.

De betekenissen die de massamedia distribueren, vormen thans één onderdeel van wat Manuel Castells de *space of flows* noemt. Met die uitdrukking doelt hij op de mondiaal functionerende netwerkruimte waarbinnen informatie circuleert. Met de nog lopende democratisering van het gebruik van *cyberspace* of pc-netwerken, is ook de veralgemeende moderniteit bezig te veranderen (op wereldschaal bestaat er overigens een manifeste ongelijkheid, een digitale kloof). De nieuwe digitale netwerken en media bevestigen in feite een reeds langer ingezette tendens. Ik typeer die met de esthetisch alweer weinig aantrekkelijke uitdrukking *'culturele deterritorialisering'*. Die term verwijst naar de afnemende territoriale inbedding van processen van betekenisproductie en -verspreiding (niet van receptie: die gebeurt 'glokaal').

Het gaat thans om een zichtbaar mondiale tendens, maar hij is al een tijdje bezig. In wereldhistorisch perspectief zette hij in met de boekdrukkunst en zorgden de negentiende-eeuwse massapers, de telefoon en de telegraaf voor een eerste versnelling. Met de radio, de publiciteitsfoto en de film kwam het proces van 'culturele deterritorialisering' op kruissnelheid. De televisie gaf een verdere duw, *cyberspace* is het voorlopige eindpunt. Ooit leerden mensen naar tv-schermen staren, nu klikken ze informatie op een computerscherm bijeen. Dat is vooruitgang en dat is achteruitgang, afhankelijk van de gebruikte waardemaatstaf. Hoe het verder ook wordt gewaardeerd, het proces van 'culturele deterritorialisering' heeft sinds de komst van de massamedia, vooral van de televisie, de verhouding tussen private en publieke ruimte ingrijpend veranderd.

6.

Lange tijd vonden stadsromanciers en stadssociologen elkaar in de gedeelde belangstelling voor de *moderne stedelijkheid*. Die uitdrukking staat hierna voor het publieke leven binnen de stedelijke openbare ruimte. De stad is *'a world of strangers'* en dat maakt ook haar openbare domein stedelijk. De omgang tussen onbekenden zorgt nogal eens voor wanorde en sociaal ongemak, zelfs voor regelrecht

gehakketak. Toch valt dat allemaal wel mee. Want, zoals gezegd, stedelingen komen goeddeels *niet* met elkaar in contact omdat ze zich binnen verschillende sociale netwerken ophouden. Ze mijden elkaar, ze gedragen zich als 'urbane dorpelingen' die in gescheiden publieke enclaves met gelijkgestemden omgaan. Of zoals Robert Park ooit stelde: 'De stad is een mozaiek van kleine werelden die elkaar terloops aanraken, maar elkaar niet doordringen'.

De anonimiteit van de stedelijke openbaarheid wordt dus gepareerd door te gaan schuilen in een specifieke 'parochie'. De publieke stadsruimte is daarom voor de overgrote meerderheid van de stadsbewoners én -gebruikers een transitzone tussen de eigen woonst en de semi-publieke plaatsen, zoals cafés, waar de eigen subcultuur of levensstijlgemeenschap geregeld verzamelen blaast. Deze basale vaststelling hypothekeert de nog altijd populaire idealisering van de moderne stedelijkheid (bijvoorbeeld in het invloedrijke werk van de Amerikaanse stadsdenker Richard Sennett). In de stad ontmoet men 'de Ander', jawel, maar niet zo vaak. Wanneer onbekenden elkaar toch binnen het stedelijke publieke domein kruisen, stellen ze zich bovendien doorgaans erg gereserveerd op. Ze houden zich, dixit Ervin Goffman, aan de regel van de 'beschaafde onaandachtigheid': ze merken elkaar wel op, maar ze kijken elkaar niet in de ogen (laat staan dat onbekenden elkaar zomaar aanspreken). Op semi-publieke plekken, zoals cafés of winkels, spelen ze dan weer de geëigende sociale rollen en blijft de communicatie louter functioneel.

Maar er is meer. Met de reeds gesignaleerde ontstedelijking van de moderniteit en, daarmee samenhangend, de naoorlogse suburbanisatie van de eertijdse niet-stad, ontstond een nieuwe openbaarheid. De moderne stedelijkheid was er een van straten en pleinen, boulevards en parken. Ze was een *civilitas* die op stedelijke publieke plaatsen in de voornamelijk visuele omgang met anderen gestalte kreeg. Die beschaving is niet verdwenen, maar de openbaarheid valt thans niet langer samen met haar stedelijke of, algemener, haar territoriale locus. Met de komst van de netwerkgebonden media, en vooral sinds de televisie, kwam er ook een proces op gang dat nog het best valt te omschrijven als een *'deterritorialisering' van de openbare ontmoetingsruimte*.

De stad, dat zijn vreemdelingen, anderen die Anders zijn, zo heet het. Merkwaardig genoeg wordt deze bekende definitie haast nooit doorgetrokken naar de werking van netwerkgebonden media. Onbekenden kan men nochtans al langer van op een veilige afstand op het tv-scherm bewonderen. Komen ze onsympathiek over, spreken ze een onbegrijpelijke taal of beginnen ze gewoonweg te vervelen, dan volstaat een druk op de afstandsbediening (wat niet kan in de filmzaal). Vergeleken met het fysieke *face-to-face*-contact is dat hét dubbele voordeel van de niet-fysieke netwerkruimte. Enerzijds kan de gebruiker kiezen uit een veelvoud van verhoudingen met onbekende anderen die hem ook écht aanspreken, zelfs proberen te entertainen. Anderzijds staat het hem vrij om op ieder moment de relatie op te zeggen, zonder tekst of uitleg. Daartegen helpt een pleidooi voor meer *Gemeinschaft*, meer warme *face-to-face*-interactie (én meer sociale controle) nauwelijks.

De polis veranderde in een *telepolis,* maar de massamediamieke netwerkruimte is communicatief eenzijdig. De gebruiker kan wel of niet instemmen met wat onbekenden hem offreren, maar hij krijgt meestal niet de kans om terug te praten. Daarvoor was het wachten op het internet, dat de communicatie met 'vreemdelingen' interactief maakte. Op het World Wide Web is het zelfs veel makkelijker om een gesprek met onbekenden, uit welke windstreek ook, te beginnen (te *chatten*) dan op eender welke publieke plaats. Bovendien zit de niet-fysieke netwerkruimte boordevol interessante informatie. Om die te exploreren, volstaat het rond te zwerven in *cyberspace.*

De oude en nieuwe netwerkgebonden media herijkten ten slotte ook de verhouding tussen de private en de publieke ruimte. Die laatste 'deterritorialiseerde', ze werd een zaak van kabel- en straalverbindingen. Daarop kan men vanop eender welke plek inloggen, wat de

private ruimte gelijkstelt met de plaats van de interface tussen de gebruiker en het netwerk. Het kan de huiskamer of de studeerkamer zijn, maar ook een *cybercafé*. Of het is gewoon de gesofisticeerde mobiele telefoon met internetaansluiting in de handpalm. Privaatheid, dat is thans in tendentie de draagbare koppeling tussen een mens en *cyberspace*. Alleen het lichaam lokaliseert dan nog de verbinding, geeft ze letterlijk een plaats in de wereld.

7.

Grote noch middelgrote steden hebben passief de veralgemening van de moderniteit geregistreerd. Suburbanisatie, 'deterritorialisering' van cultuur en openbaarheid, globalisering en andere processen werden actief beantwoord. De jaren zestig brachten de winkelstraat en het shopping center als antwoorden op de groei van de banlieue. Het suburbane gezin werd op zaterdag naar het stadscentrum gelokt met autovrije wandelstraten waar alle gewenste koopwaar te vinden was. Vanaf het midden van de jaren zeventig ontfermden steeds meer stadsbestuurders zich over historische gebouwen en ander erfgoed. Het moest voor een fraaiere stadsomgeving zorgen en de toeristische aantrekkingkracht vergroten. Tijdens de jaren tachtig werd de culturele animatie van centrale pleinen en straten herontdekt en daarnaast investeerden veel steden stevig in kunst, vaak hedendaagse. Het aantal musea, kunsthallen of kleinschalige podia voor actuele kunst nam sterk toe, net als het aantal kunstevenementen en de opdrachten voor publieke kunstwerken. In dezelfde lijn ligt trouwens de verhoogde aandacht voor hedendaagse kwaliteitsarchitectuur.

De beproefde recepten van de voorbije vier decennia blijven richtinggevend. Zeker grote en middelgrote steden lijken daarom hoe langer hoe meer op elkaar. Ze hebben centrale winkelstraten, liefst mét shopping center, die netjes opgefriste oude pleinen met elkaar verbinden. Daarnaast organiseren ze regelmatig evenementen, vooral tijdens de lente- en de zomermaanden, en hebben ze een minimumaanbod aan hedendaagse kunstuitingen en architectuur. De centra van de meeste grote en middelgrote steden, en sinds kort ook die van meerdere kleinere steden, boetten daardoor aan karakter in. De visuele indruk van een sterk gestegen uniformisering is overigens in belangrijke mate een effect van de massieve aanwezigheid van gelijk uitziende filialen van internationale distributieketens. Blokker, Zara, Fnac, C&A, Free Record Shop, H&M, de obligate McDonalds en/of Quick,... domineren in vele stedelijke centra het straatbeeld. De winkels ogen eender, het aanbod is dat ook.

Uiteraard is dat niet het hele verhaal. Er wordt in stedelijk Vlaanderen ook wel degelijk geïnvesteerd in de versterking van de woonfunctie, onder meer via sociale woningbouw, gemengde vastgoedprojecten en een verhoogd veiligheidsbeleid. Maar toch, de verschillende vormen van stedelijke herinrichting mikken voornamelijk op de buitenstaanders – op incidentele toeristen en vooral op de groep der frequente gebruikers. De geherwaardeerde centrumruimte moet hén blijven aantrekken. De hertimmerde stad is kortom graag een aangename woonstad, maar vooral toch een attractieve winkel- annex vermaaksstad.

Het voorlopige resultaat valt nog het best te omschrijven als *pittoreske stedelijkheid*. Die is dubbel geleed. Enerzijds wordt het stadscentrum pittoresk, in de zin van fraai, lieflijk, aardig, schilderachtig, charmant,... - kortom, leuk en gezellig. Het opknappen van oude panden en de heraanleg van pleinen met liefst stevige kasseien zorgen voor een innemende touch van 'verledenheid', de terrasjesambiance doet tijdens de zomermaanden de rest (voor de winter is er de tearoom of het grand café). Anderzijds krijgt de publieke ruimte door de combinatie van al dat restauratiewerk met een consequent properheidsbeleid een sterk beeldend karakter. De binnenstad gaat op een beeld of *picture* gelijken, ze wordt 'beeldmatig', alsof ze pas geheel tot haar recht kan komen op een afbeelding.

De 'neocommercialisering' van de binnensteden gaat bovendien samen met een hoogst eenzijdige *culturele geografie*, een ruimtelijke omgeving die door een handvol betekenissen wordt gedomineerd. Het *is* ook

de bedoeling dat het stadscentrum welvarendheid (dus koopkracht), gezelligheid en 'fun' – zij het van het beschaafde soort – uitstraalt. Dat heet dan sfeer, maar de ambiance is wel gestuurd en voorgeprogrammeerd. Openbaarheid, dat is winkelen en *window shopping*, een etentje en een drankje, en een gratis feestje of optreden, dat alles in een liefst mooi opgekalefaterd historisch decor. De nieuwe binnenstedelijkheid kan daarom een tegelijk zachte (want weinig gecontesteerde) en harde (want versteende) vorm van culturele hegemonie heten. Bijwijlen wordt dat ook zichtbaar, bijvoorbeeld wanneer rondhangende jongeren of skaters het geënsceneerde stadsbeeld ondergraven. Het zijn stoorzenders, want ze consumeren niet en ze amuseren zich niet op de voorziene wijze.

8.

De dominante betekenisgeving van de centrale publieke ruimten van grote en middelgrote steden sluit aan bij een dominante levensstijl, anders zou deze culturele geografie veel sterker ter discussie staan. Uiteraard objectiveert ze het meer algemene consumptie-ethos dat vanaf het einde van de jaren vijftig ingang vond. Datzelfde ethos wordt tevens gereproduceerd en versterkt doorheen alle marktgerichte antwoorden, ook van de kant van overheden, op het proces van individualisering. Die laatste uitdrukking gebruik ik hierna in de betekenis die de Duitse socioloog Ulrich Beck eraan geeft.

Individualisering, dat is gezien vanuit de jaren vijftig, in de eerste plaats de sterke erosie van sociaal voorgegeven en 'getradeerde' culturele definities. In de sfeer van gezinsvorming en opvoeding, of vrije tijd en levensstijl, zijn relatief dwingende en intergenerationeel bewaakte interpretaties niet langer richtinggevend. Zo bestaan er geen eenduidige normen meer omtrent wat hoort of niet hoort in een goed huwelijk. Beck typeert deze afkalving van sterke culturele standaarden als 'detraditionalisering'. Die term verwijst tevens naar het verlies aan sociale geloofwaardigheid van algemene cultuurkaders met een nogal rigide en dwingend karakter, zoals het kerkse katholicisme of de bekende ideologische -ismen (wat Jean-François Lyotard 'het postmoderne ongeloof in metaverhalen' noemt).

De tweede omschrijving van het individualiseringsproces neemt het individu als referentiepunt. Geïndividualiseerde mensen zijn autonome individuen, ze geven zelfstandig en reflexief betekenis aan de wereld. Dat zorgt voor veel variatie en pluriformiteit in het tussenmenselijke verkeer. De eigen mening doet ertoe, ook wanneer ze botst met de opinie van de gesprekspartner. Het proces van 'detraditionalisering' gaat dus hand in hand met een grotere vrijheid om zelf interpretaties aan te maken, en vooral om die communicatief te ventileren. Tegelijkertijd verhoogde binnen het alledaagse leven in meer algemene zin de beslissingsvrijheid, aldus Beck. Primaire relaties, eten en kledij, seksualiteit en identiteit, of studie en carrière worden de inzet van individuele reflectie en persoonlijke keuzes. Vaak kan het ook niet anders meer vanwege de afwezigheid van evidente richtsnoeren. Beslissingsvrijheid is daarom paradoxaal genoeg nogal eens synoniem met beslissingsdwang. Het ideaaltypische individu van tegenwoordig *moet* 'weten wat het zelf wil', ook als het helemaal geen idee heeft.

Niet minder paradoxaal is dat anderen thans van ons een geïndividualiseerde levensstijl verwachten. Zelfstandigheid in denken en doen werd in brede kring een ideaal dat soms even dwingend aanvoelt als de eertijdse traditie. Enquêtes hebben het vakje 'geen mening', maar in het alledaagse samenleven is dat vaak géén invulmogelijkheid. Daarbinnen raakte trouwens nog een andere nieuwe waarde geïnstitutionaliseerd. Bij interpretatiegeschillen, zo dicteert de nieuwe moraal van onderlinge samenspraak, moeten de verschillen in visie worden uitgepraat, tot men het min of meer eens raakt over 'de definitie van de situatie' (er bestaat een zachte maar voelbare dwang tot consensus). Het nieuwe ethos geldt ook voor individuele beslissingen wanneer die gevolgen voor sociaal nabije anderen hebben. Er moet over worden gecommuniceerd, eerlijk en onbevangen, zoniet kan men al snel op negatieve sancties rekenen. Het individualiseringsproces ging dus gepaard met *een overgang van*

een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding (dixit de Amsterdamse socioloog Abram de Swaan).

Geïndividualiseerde mensen doen aan zelfsturing, zij het nog altijd binnen gedeelde maar vloeiend geworden culturele kaders. Het scenario van een doorgeschoten individualiseringsproces is inderdaad weinig plausibel in een cultuur die bijvoorbeeld duidelijke grenzen stelt aan wat kan voor een man (er bestaan nog altijd geslachtsgebonden socialisatietrajecten) of stipuleert wat moet voor een liefhebber van hedendaagse beeldende kunst (Duchamp, Beuys en andere conceptuelen zijn obligate referentiepunten). Bovendien leren enquêtes dat het prototypische geïndividualiseerde individu minder aan geld of status hecht en meer aan waarachtigheid of zelfontplooiing. Hij of zij is een postmaterialist, iemand die een open communicatie en als authentiek aangevoelde ervaringen sterk waardeert.

In een meer algemene zin zorgde het thans toonaangevende authenticiteitsethos voor een toegenomen 'emotionalisering' van communicatie en sociabiliteit. Geïndividualiseerde individuen verwachten dat ze binnen sociale verhoudingen, ook meer zakelijke of professionele, naast hun eigen mening tevens persoonlijke gevoelens kwijt kunnen. Het past allemaal bij een ethos dat het 'zelf' tot de voornaamste maatstaf in de omgang met de wereld promoveert. Daarom stuurt het vaak ook de geïndividualiseerde keuzebiografie. Te nemen beslissingen worden geëvalueerd op basis van de mogelijkheid van authentieke zelfervaringen en, breder gezien, de geboden kansen tot zelfontplooiing. 'Werken aan jezelf' is thans een must, zelfontwikkeling een dwingende opgave. Iedereen is een zelfexpressieve levenskunstenaar, tot in de postmoderne managementliteratuur toe.

9.

Geïndividualiseerde individuen doen aan 'zelfwerk' binnen een goeddeels voorgestructureerde sociale en culturele omgeving. Daartoe behoren onder meer 'de markt' en het consumptieaanbod, zo benadrukten we eerder al. Vele consumptiegoederen zijn alvast intrinsiek betekenis(over)dragend. Tijdschriften, cd's, videocassettes of films bieden bijvoorbeeld interpretaties van actuele gebeurtenissen, van liefde en seksualiteit, van individualiteit ook. Zeer vaak moet daarvoor betaald worden, ook op internet. Nogal wat culturele artefacten zijn dus koopwaren, commerciële goederen die met het oog op marktafzet en winst worden geproduceerd. De 'commodificatie' van de betekenisgeving wordt gesecondeerd door de 'culturalisering' van het commerciële aanbod dat niet voor intrinsiek betekenis(over)dragend doorgaat. Cultuur wordt koopwaar en koopwaren worden cultuur, zelfs wanneer op het eerste gezicht hun nuttigheid primeert.

Nogal wat consumptiegoederen zijn inderdaad niet louter waren die behoeften bevredigen (de uitdrukkingen 'consumptiegoederen' en 'koopwaren' staan hierna voor objecten zonder een onmiddellijke culturele inhoud). De strikte gebruikswaarde van kleren, meubels of een auto is vaak kleiner dan wat Jean Baudrillard hun tekenwaarde noemt. Die hangt samen met de actieve 'culturalisering' van het marktaanbod. Materiële goederen worden door marketingmensen, ontwerpers en andere cultuurprofessionals geassocieerd met stereotiepe, maar sociaal gewaardeerde betekenissen, zoals informaliteit en sociaal aanzien, zelfs persoonlijkheid en natuurlijkheid, en uiteraard ook modieusheid. Deze codering differentieert het aanbod veel sterker dan de verschillen in nuttigheid of functionaliteit (tenslotte beschermen alle kleren tegen weer en wind). De gecreëerde betekenisverschillen sturen dan ook het koopgedrag. Consumeren is een hogelijk imaginair iets, het heeft meer te maken met de aanschaf van betekenissen en zelfbeelden dan met de bevrediging van natuurlijke behoeften.

Parallel met het individualiseringsproces ontstonden tijdens de voorbije twee decennia roterende deelmarkten en nieuwe marketingvormen. Die adresseren zich nadrukkelijk aan de zelfbewuste, reflexief kiezende consument. De gestandaardiseerde massaproductie en -consumptie maakte zo plaats voor wat ondertussen te boek staat als het postfordistische regiem. Daar-

binnen domineren de kleinschalige productie-op-maat, het werken met flexibele onderaannemers en een intensieve nichemarketing. Er bestaan natuurlijk nog steeds meer algemene trends, maar globaal genomen is het huidige consumptie- en vrijetijdsaanbod bijzonder breed geschakeerd. De gevarieerdheid wordt alsnog gestructureerd, maar dan pluralistisch, via de associatie van uiteenlopende goederen binnen een levensstijlmodel. Juist dat is een marktniche: de verbinding via publiciteit en design van een muzieksmaak, een 'look' en zelfs zekere ideeën, tot een *lifestyle*.

Voor geïndividualiseerde individuen is de pluralistisch geworden consumptie- en vrijetijdsmarkt een verschaffer van mogelijke identiteiten. Onderzoek leert evenwel dat smaken of levensstijlen niet binnen een sociaal vacuüm ontstaan. Dat is misschien wel de grootste paradox van het individualiseringsproces. Het bevrijdt mensen van dwingende culturele scenario's, maar niet van de gebondenheid van keuzes, beslissingen of zelfsturing aan de van huis uit meegekregen culturele bagage. Daarnaast, ik vermeldde het al, heeft het onderwijsmilieu in toenemende mate een standaardiserend effect op de individuele meningen of houdingen. Ook mediaboodschappen en daarmee geassocieerde levensstijlen geven mee vorm aan iemands cultureel kapitaal, en dat los van andere factoren.

Bij elkaar opgeteld, resulteert een en ander in een nogal complex beeld. De onderwijsrichting hangt samen met de sociale status van het ouderlijke gezin, dat tevens de omgang met het consumptie- en vrijetijdsaanbod blijvend beïnvloedt. Tegelijk hebben onderwijs en commerciële markt een eigen, statistisch significante effectiviteit. Vanuit een microperspectief moet daar dan nog de invloed van de *peer-* of vriendengroepen worden bijgeteld. Maar ook die groepen zijn niet gevormd door louter individuele keuzes, want 'soort zoekt soort'. Hoe dit verder ook zij, het individualiseringsproces heeft verschillende uitkomsten binnen de verschillende klassen.

Het ideaaltypische geïndividualiseerde individu is alvast een beter opgeleide middenklasser. Hij of zij wikt en beslist, vaak reflexief, wat past bij het beeld van de levensknutselaar die op doordachte wijze een keuzebiografie uitbouwt. Die ligt echter in een globaal standaardscenario ingebed: eerst een hoger diploma, dan een carrière in een liefst creatieve baan, later meer vrije tijd voor partner en liefhebberijen (het bekende onthaasten). Voorts speelt als vanzelfsprekend de verwachting van een stabiele relatie, een eigen huis en voldoende financiële zekerheid. Het doet kleinburgerlijk aan en het is ook het algemene levenspatroon van de geschoolde middenklasse. Zo'n impliciet kader is er ook bij de lageropgeleiden. Zij schatten hun sociale stijgingskansen laag in en hebben het gevoel dat het leven hen ontglipt, welke keuzes ze ook maken. Dat zorgt nogal eens voor resignatie én verbittering, met de zo onderhand wel bekende politieke vertaling...

10.

Het individualiseringsproces retoucheert dus niet meteen het standaardportret van onze maatschappij als een gelaagde of sociaal ongelijke samenleving. Tegelijkertijd herdefinieerde het wel op een meer algemene manier de sociale verhoudingen binnen de verschillende klassen en klassenfracties. De tendens tot 'detraditionalisering' zorgde in héél het maatschappelijke weefsel voor afnemende of minstens lossere bindingen tussen mensen onderling (in gezinsverband bijvoorbeeld) en tussen individuen en organisaties die op de naad met de leefwereld opereren (zoals het klassieke verenigingsleven). In dezelfde richting gaat thans de band tussen mensen en ruimtelijke omgeving. De relaties met buurt of woonplaats zijn minder krachtig dan voorheen. De sociale horizon verbreedde, zodat wijkleven, zuil of plaatselijke ontspanningsmogelijkheden niet langer de leefwereld omkaderen. De *ontbinding van vaste bindingen* heeft dus een sociale en een territoriale dimensie. Beide zijn sterk met elkaar verweven, daarom bespreek ik ze ook tezamen.

Het sociale was ooit hardware, nu is het al een tijdje sofware die de gebruiker zelf kan bespelen, uiteraard nog steeds binnen zekere financiële en andere grenzen. De culturele ontzuiling is daar in Vlaanderen het

meest opvallende symptoom van. De voorgeprogrammeerde vermaatschappelijking van de kant van het verzuilde middenveld is inderdaad niet langer succesvol. Voor zover ze hoogopgeleid zijn en in het socioculturele aanbod belangstellen, kiezen jongeren en 'oudere jongeren' voor de lossere bewegingsformule, voor het circuit van de amateuristische kunstbeoefening of voor het aanbod van cursussen. De laaggeschoolden verdwijnen daarentegen hoe langer hoe meer uit het beeld; zij opteren vooral voor het massamediamieke aanbod en het commerciële uitgaansleven. De keerzijde hiervan is dat ze zonder cultureel verhaal blijven en maatschappelijk minder worden gehoord. Dat verklaart mee hun wantrouwen tegenover politiek en samenleving en hun op zichzelf teruggeplooide individualisme.

Dat het eens bloeiende verenigingsleven van verzuilde snit een crisis doormaakt, is één uiting van een meer algemeen proces. Ik omschrijf dat in navolging van de Franse socioloog Michel Maffesoli als *de overgang van een duurzame sociabiliteit naar een vlottende socialiteit*. De 'desinstitutionalisering' van het huwelijk is één markante illustratie van deze tendens, maar hij valt ook goed af te lezen van de gewijzigde vorm van vriendschaps- en bekendenrelaties. Het is lang niet meer uitzonderlijk dat iemand meerdere 'soorten vrienden' heeft of dat een eens hechte relatie snel verslapt. De toegenomen geografische en sociale mobiliteit, zowel horizontaal als verticaal, zit daar voor veel tussen. Ze vergroot de kansen op nieuwe contacten, en daarmee ook de mogelijkheid dat het netwerk van vrienden en bekenden wordt herschikt.

Binnen Vlaanderen steeg de geografische en sociale beweeglijkheid binnen de naoorlogse generaties in zowat alle groepen. Kerktoren, jeugdhonk of plaatselijk verenigingsleven bakenen al sinds een tijdje niet langer de grenzen van persoonlijke netwerken af. De suburbanisatie van het wonen bevorderde uiteraard de ontbinding van het gemeenschapsleven. Tegelijkertijd mag de *'deterritorialisering'* van de sociale leefwereld niet worden overschat in een regio waar mensen nogal honkvast zijn en streekidentificaties belangrijk blijven ('vanwaar kom je?' is in Vlaanderen nog altijd een veelgehoorde vraag). Toch is het een tendens die weegt op het leven in de grote en de middelgrote steden en deels ook op dat in kleinere steden. Het stedelijke bestuur wordt immers complexer door het eroderen van de verzuilde transmissiekanalen en het wegvallen van vaste aanspreekfiguren met een grote geloofwaardigheid in buurt of wijk.

Om de nieuwe sociale onoverzichtelijkheid in goede banen te leiden, hebben de lokale overheden zich van nieuwe middelen leren bedienen. Inspraakorganen, enquêtes, informatievergaderingen of hearings kunnen de banden tussen bestuur en burger alsnog aanhalen. Daarnaast zijn politie of buurtwerk soms goed functionerende antennes. En als er écht een ingrijpende beslissing zit aan te komen, zoals de bouw van een groot kantoor, weet een wijk zich vaak zelf te organiseren binnen een buurtcomité of actiegroep. Daarmee moet dan uitgebreid worden overlegd, want onderhandelen is zoals gezegd een imperatieve waarde binnen de geïndividualiseerde leefwereld.

De 'deterritorialisering van de sociale leefwereld' verklaart ten slotte ook mee de reeds beschreven inspanningen van vele steden om hun aantrekkingskracht te vergroten. De gerestaureerde en 'vercommercialiseerde' binnenstad, het versterkte culturele aanbod en de diverse vormen van animatie dienen van het eigen stadscentrum een knooppunt te maken binnen de vlottend geworden sociale netwerken. Bewoners en frequente gebruikers moeten het centrum van Leuven, Gent of Diest beschouwen als een geprefereerd decor voor afspraken met vrienden en bekenden. Muziekfestivals, tentoonstellingsparcours en andere publieke evenementen zorgen in talloze steden, ook kleinere, voor een zomers surplus. Ze kunnen bovendien verderaf wonende 'sociaal mobielen' tot een uitstap verleiden. Het wordt uiteraard allemaal gestimuleerd door een latente interstedelijke competitie.

11.

Met hun pittoreske centra en hun evenementenaanbod pogen grote en middelgrote, en deels ook kleine

steden eveneens aansluiting te vinden bij de hedendaagse belevingscultuur (de al weer overwaaiende *loungemode* is daar overigens de markantste uiting van). Stadsbestuurders en stedelijke organisaties creëren zo veel als mogelijk een *feel good* environment in de binnenstad. Horecagezelligheid, niet té moeilijke hedendaagse kunst, feesten en gratis podiumactiviteiten zijn de meest aangewende instrumenten. Het kost vaak allemaal veel geld, maar overheidssubsidies garanderen meer dan eens een sluitende boekhouding.

In de sfeer van cultuurbeleving en vrijetijdsbesteding heeft het individualiseringsproces zich tevens in de komst van de passant vertaald, zo leert recent binnen- en buitenlands onderzoek. Dat is niet zo verwonderlijk, want geïndividualiseerde mensen zijn voortdurend op zoek naar nieuwe zelfervaringen, nieuwe mogelijkheden tot zelfontplooiing. Ze proeven en grazen, ze nemen bijvoorbeeld liever geen theaterjaarabonnement: het zijn gepatenteerde zappers. Wat bevalt, smaakt bovendien niet noodzakelijk naar méér. Er zijn keuzemogelijkheden te over op de talrijke deelmarkten van standingvol vermaak of populair vertier, dus waarom zich vastleggen? Waarom kiezen voor één enkel kunstgenre of een vaste vakantiebestemming?

De naoorlogse generaties van hoogopgeleiden hebben in vergelijking met hun voorgangers ook een ruimere blik. Zij delen het vrijetijdsaanbod namelijk veel minder rigoureus in aan de hand van het traditionele onderscheid tussen hoge cultuur ('voor ons') en lage cultuur ('niet voor ons soort mensen'). Die tendens is het eerst in Amerika opgemerkt, maar ondertussen spreken ook West-Europese publieksonderzoekers in navolging van Richard Peterson van een gewijzigde *highbrow taste*. De *overgang van snob naar omnivoor* houdt in dat onder hoogopgeleiden de tegenstelling tussen elitaire en populaire cultuur niet meer zo scherp is. Empirisch is deze trend, die nu ook weer niet mag worden overschat, het best gedocumenteerd voor de muzieksfeer. Popmuziek, in de breedste zin, behoort thans tot het algemene cultuurdomein en wordt niet langer alleen geassocieerd met goedkoop vermaak. De inhoudelijke herijking van het onderscheid tussen legitieme en illegitieme cultuuruitingen lijkt zich echter ook in andere domeinen af te tekenen, zoals de film en de literatuur. Hoe dan soms nog te kiezen? Door zich te oriënteren op het eigen 'zelf' en wat dat zoal mooi of waarachtig vindt, dan wel bevorderlijk voor de persoonsontplooiing acht (schoonheid en authenticiteit zijn in de sfeer van kunst of esthetiek inwisselbare termen geworden).

De *vervluchtiging van cultuur- en vrijetijdsbeleving* staat dus niet los van het ondertussen ingeburgerde authenticiteitethos. Tegelijkertijd valt soms moeilijk de grens te trekken met het ethos van de geïndividualiseerde consument. Tussen het geïndividualiseerde keuren en kiezen uit zelfoverwegingen enerzijds en het individualistische zoeken naar *fun en entertainment* anderzijds, loopt geen scherpe lijn meer. Shoppen doet een geïndividualiseerd iemand daarom niet alleen in een winkelstraat, maar in zeer veel levenssferen (sommigen kunnen zich zelfs 'jobhopping' veroorloven). Daarmee correspondeert bij nogal wat beter verdienende hoogopgeleiden een gebruik *à la carte* van zowel verstedelijkt Vlaanderen als het uitgebreidere netwerk van West-Europese grootsteden. Eerst een weekendje Barcelona, volgende maand een daguitstap naar Parijs en tussendoor even naar het Gentse SMAK: het is niet ieders levensstijl, maar hij is ook geen privilege meer van de zeer welgestelde.

Een relatief brede groep van hooggeschoolde tweeverdieners leidt een geografisch mobiel leven en rijdt, spoort of vliegt naar nu eens de ene, dan weer de andere stad in binnen- of buitenland. Uit de vele uitstappen ontstaat na verloop van tijd, zo kunnen we vermoeden, een imaginaire 'zapstad'. Ze omvat herinneringen aan het centrum van Kopenhagen, een exquise maaltijd in Antwerpen, een bezoek aan Harrods in Londen tijdens de koopjesperiode, een onverwacht prachtoptreden tijdens het Leuvense Marktrockfestival, een memorabele wandeling door het nieuwe Berlijn,... De plaatsnamen kunnen verschillen, maar de belevingen zijn gelijklopend en verdichten zich tot een onbestaande collagestad. Zij omkadert

het spreken over concrete steden en stuurt tevens de verwachtingen bij toekomstige stadsuitstappen.

12.

De nieuwe kosmopolieten verbinden de beleving van de stedelijke publieke ruimte voornamelijk met het opdoen van aangename en zelfverrijkende ervaringen. Vele steden komen al langer aan deze verwachting tegemoet, wat resulteert in een smalle invulling van de binnenstad en een specifieke vorm van *gentrification*. Die laatste uitdrukking slaat in de sociaalgeografische literatuur gewoonlijk op de herontdekking van de grootstad als woonstad door goedverdienende professionals, dan wel 'bohemian bourgeois'. Maar er is eveneens sprake van 'gentrificatie' wanneer binnensteden zich op specifieke categorieën van frequente gebruikers richten.

Het verwondert niet dat bij de herinrichting van centraal gelegen publieke ruimtes stadsbestuurders, winkeliers of horecamensen de verwachtingen van de hoogopgeleide middenklasse laten voorgaan op de mogelijke besognes van andere groepen. De beter opgeleiden zijn koopkrachtig en gedragen zich bovendien gedisciplineerd. Ze genereren veel meer inkomsten dan rondhangende jongeren, rondkuierende gepensioneerden of, een relatief nieuwe gebruikersgroep, flanerende toeristen en semi-legaal verblijvende zwartwerkers uit het voormalige Oostblok. Anders dan laaggeschoolden, die nogal eens luidruchtig kunnen zijn, genieten de hooggeschoolden ook in stilte van het stadsschoon en keuvelen ze zonder lawaaierigheid over hun recentste aankopen of de zonet bezochte culturele manifestatie.

Nu kennen de meeste Vlaamse of West-Europese binnensteden geen sociale monocultuur. Maar in wat ik eerder de culturele geografie van de hermaakte centrumruimte noemde, tekent zich wel een dualisering, zelfs segmentering af. De hoofdwinkelstraat en directe omgeving zijn er voor het bredere publiek. Op de Meir in Antwerpen, in de Gentse Veldstraat vlakbij de Korenmarkt, of in de Leuvense Diestsestraat en de nabijgelegen Bondgenotenlaan domineren de ketenfilialen het straatbeeld. De professionele middenklasser is er soms ook te vinden. Hij of zij prefereert echter de iets verderaf gelegen straten met het standingvollere aanbod. Een zelfde segmentering kenmerkt de horecabedrijvigheid. Er zijn de wat rumoeriger cafés met bloemetjesbehang voor 'de massa' en er zijn de stijlvolle brasserieën en minimalistische restaurants voor 'het betere volk'.

Echt nieuw is het allemaal niet. Ook bijvoorbeeld eind 19e eeuw, ik beklemtoonde het al, was de stedelijke openbaarheid een lappendeken van onderling gescheiden sociale enclaves. Maar de sterkere samenhang tussen commercie en cultuur verhardt de scheidslijnen tussen sociale groepen. Ze maakt die zichtbaarder, ze verbindt ze met duidelijk gesegregeerde consumptienetwerken. De verschillende 'parochies' zijn daarom niet enkel uiteenlopende subculturen met een verschillende sociale samenstelling. Het gaat ook om consumptieniches, groepen die zich aan onderscheiden leefstijlmodellen committeren. Of zijn het inderdaad, zoals Paul Willis betoogt, ook *protocommunities*, bijna-gemeenschappen?

De nieuwe stedelijkheid is dus vooral een kwestie van op 'de markt' gestandaardiseerde tekens en een dito beeldvorming. Ze is de uitkomst van de veralgemening van de consumptiecultuur, zowel qua vormgeving als in de publieke perceptie. De binnenstad werd een bevoorrechte locus van consumptie en daarmee ook van *life styling*. Ze bedient uiteenlopende leefstijlgroepen, maar veranderde tegelijk in een consumptiegoed dat vooral de professionele middenklasse hogelijk waardeert. Dat zorgt voor een meer algemene segmentering van de openbare ruimte. Hoog- en laaggeschoolden zijn er ongetwijfeld in leefstijlsoorten, al lijkt de variatie binnen de eerste groep groter – ze is dan ook koopkrachtiger. Toch loopt er in de openbare ruimte van vele binnensteden een globale symbolische grens tussen de leefstijlwerelden van de gestudeerde middenklasse en die van 'de massa' (en daarnaast tussen de enclaves van verschillende leeftijdsgroepen, maar daarbinnen speelt opnieuw het verschil in onderwijskapitaal).

13.

Met een wat overtrokken metafoor kunnen we de publieke stad als een langs minstens twee kanten belegerde stad typeren. Enerzijds staat ze onder druk van de digitalisering van de leefwereld en, algemener, van het proces van 'culturele deterritorialisering'. Dat heeft de moderniteit van de (groot)stad geëmancipeerd en de openbaarheid in de niet-geografische netwerkruimte laten imploderen. Anderzijds was er de veralgemening van het nieuwe authenticiteits- en consumptie-ethos. Déze spreekwoordelijke aanval hebben de bestuurders van kleine en middelgrote steden met succes weten te pareren. Ze kozen voor een bekende strategie: *'if you can't beat the enemy, join him'*. De binnensteden veranderden in prettige environments, worden geregeld cultureel geanimeerd en lokken de frequente gebruikers met een gevarieerd consumptieaanbod op levensstijlmaat. Met deze dubbele diagnose is, toegegeven, nog niets specifieks gezegd over de stedelijke kansarmoede. Daarnaast heb ik totnogtoe ternauwernood over het thema 'multiculturaliteit' gerept. Laat ik dat verzuim alsnog goedmaken.

Om historische redenen – Vlaanderen was tot aan de Tweede Wereldoorlog een sterk agrarische samenleving – bestaat er hier geen vanzelfsprekende omgang met 'het vreemde'. Dat bemoeilijkt thans de directe contacten met andere cultuuruitingen, of het nu om Turken, Marokkanen of Pakistanen gaat. Bovendien speelt de erfenis van de veralgemeende moderniteit. Vlaanderen seculariseerde en 'detraditionaliseerde', Vlamingen leerden in het kielzog van het individualiseringsproces de eigen innerlijkheid cultiveren. De alledaagse confrontatie met een islambeleving van traditionele signatuur – vele Marokkaanse inwijkelingen komen uit rurale gebieden – wekt daarom wel eens wrevel op. Ze komt ouderwets over en ze lijkt onrechtvaardig voor meisjes en vrouwen.

Traditie versus moderniteit, die tegenstelling leek medio jaren zeventig in Vlaanderen voorgoed beslecht. De blijvende aanwezigheid van een grote groep van traditionele islamgelovigen heeft er anders over beslist. Ook dat is culturele globalisering: migratiestromen ondergraven het westerse zelfbeeld. Ze importeren meermaals een vanuit westers perspectief verouderd aandoend leefpatroon en herlokaliseren zo het temporele onderscheid tussen traditie en moderniteit *in* de moderniteit. Deze paradox wordt misschien te veel genegeerd in het debat over de multiculturele samenleving.

Anders dan de zelfbenoemde identiteitshoeders van rechts én links beweren, draagt het zgn. integratievraagstuk sociologisch gezien alvast géén primair cultureel stempel. In een informatie- en kennisgebaseerde economie beslist het onderwijskapitaal immers in toenemende mate over iemands levenskansen. Laaggeschoolden, of ze nu allochtoon of autochtoon zijn, zitten in het primaire segment van de arbeidsmarkt (met als prototype de schoonmaaksector). Daarbinnen liggen de lonen laag, ogen de arbeidsstatuten weinig aantrekkelijk (ploegenwerk is de regel) en zijn extralegale voordelen volkomen onbekend. Uit dit segment raakt men zonder herscholing nooit meer weg. Het onderwijs is dan ook het voornaamste wapen in de strijd tegen sociale uitsluiting, ook van autochtonen. Het is tevens hét breekijzer in het streven naar sociale integratie van allochtonen, naast een specifiek tewerkstellingsbeleid voor laaggeschoolden.

Wat ten slotte de houding tegenover allochtonen betreft, die hangt bij autochtonen nauw samen met de beroepspositie en, vooral, het onderwijskapitaal. Onder de laaggeschoolden uit een meer algemene ontevredenheid over het gebrek aan maatschappelijke erkenning zich in een afwijzing van 'het vreemde' én in wantrouwen tegenover het democratische bestel en de samenleving in het algemeen. Het ongenoegen over 'de anderen' – politici, hoogopgeleiden,... – vertaalt zich in een harde afwijzing van 'de Anderen'. Het levert een vreemd beeld op. Autochtone en allochtone laagopgeleiden moeten deels identieke problemen het hoofd bieden, maar de eerste groep gebruikt de tweede als zondebok. Met een misschien overdreven marxistisch getinte formulering: het allochtone verschil *tussen* de klassen geeft *binnen* de

laagste klasse aanleiding tot een geschil tussen allochtonen en autochtonen.

In het licht van eerder gemaakte beweringen – ik herinner aan de inleiding: de meeste uitspraken zijn hypothesen – rijst uiteraard de vraag of het recente beleid in grote en middelgrote steden deze verschuiving niet bevordert. Dat beleid heeft doorgaans een duidelijke preferentie voor de hoogopgeleide middenklasse, omdat die consumeert en cultureel de toon aangeeft. In hoeverre voedt de perceptie van deze bevoorrechting het gesignaleerde zondebokmechanisme? Bij die waarneming van achterstelling in de stedelijke ruimte moet de door dezelfde 'nieuwe kleinburgerij' uitgedragen politieke correctheid worden geteld, evenals stedelijke initiatieven tot multiculturele integratie. Beide ervaren laaggeschoolden nogal eens als arrogant, paternalistisch en miskennend ('waarom krijgen *zij* aandacht en *wij* niet?'). Wortelt hun gebroken verhouding met de omringende autochtone samenleving in het algemeen, en allochtonen in het bijzonder, niet *ook* in een marktgericht stadsbeleid dat aantallen en direct publiekssucces noodgedwongen prefereert boven sociale duurzaamheid?

14.

Een terloopse kritische oprisping daargelaten, heb ik totnogtoe een afstandelijke koers gevaren. Die verruil ik in de resterende paragrafen voor een meer beleidsgerichte, dus normatief gekleurde blik. Mijn nogal heterogene opsomming van lokale beleidsmogelijkheden berust op een brede invulling van de notie 'stedelijke publieke ruimte'. Daarover zodadelijk meer, eerst licht ik kort mijn meer algemene normatieve uitgangspunt toe.

Ik vertrek van de vaststelling dat beleidsinterventies in een democratie politiek gedekt zijn door het vertegenwoordigingsprincipe. Hun normatieve finaliteit ligt echter in de lange termijn. 'De markt' denkt op korte termijn en houdt daarom in principe geen rekening met bijvoorbeeld negatieve sociale of ecologische effecten. Wat verkoopt, dat verkoopt (hier en nu), ook als het product moeilijk afbreekbaar is of kinderen van hun schoolwerk weghoudt. Ondernemingen dienen bovendien jaarlijks hun winst- en verliesrekening op te maken. Dat zet aan tot scoren op korte termijn, zeker bij beursgenoteerde bedrijven. Overheden kunnen daarentegen een langeretermijnperspectief hanteren. Dat zou misschien zelfs hun hoofdverantwoordelijkheid in een marktgedomineerde omgeving moeten zijn.

Traditioneel geldt de overheid als de hoeder van het algemeen belang. Deze visie plaatst politiek en beleid in de positie van sociale corrector. Deels in aansluiting op de recente discussies over ecologisch beleid, bepleit ik ter aanvulling een temporeel perspectief. Overheden bewaken een sociale en culturele temporaliteit die de markt doorgaans niet kent. Ook stedelijke overheden dienen dat te doen. We zagen dat ze het nogal eens nalaten, vooral in de omgang met de centraal gelegen publieke ruimten. Ik bepleit daarentegen *een stedelijk beleid dat consequent is gericht op sociale en culturele duurzaamheid*.

Wat houdt deze beleidsoptie juist in? In ieder geval een versterking van het sociaal-culturele weefsel, en dus ook van de publieke stad als, dixit Lynn Lofland, *'the city's quintessential social territory'*. Een vernieuwd stedelijk beleid vraagt dan ook om een enigszins precieze, liefst ook ietwat innoverende omschrijving van de notie 'stedelijke publieke ruimte'. In het politieke denken wordt de publieke sfeer alvast vaak uiteengelegd in 'de markt' en 'de polis'. Daarmee sporen twee verschillende sociale posities: die van *bourgeois* (of eigenaar) en die van *citoyen* (of burger). De bourgeois is een bezitsindividualist, de burger weet zich daarentegen verbonden met een gemeenschap. 'Markt' en 'polis' maken dus beide deel uit van de publieke ruimte, maar creëren daarbinnen tegengestelde vormen van openbaarheid en vermaatschappelijking.

Om het idee van een duurzaam 'stedelijkheidsbeleid' enige contouren te geven, onderscheid ik hierna nog vier andere grote subruimten die naast de politieke polis bestaan binnen de stedelijke publieke ruimte. Bij

hun afbakening hou ik mij niet altijd aan de ingesleten betekenisgeving, want die doet geen recht meer aan de feitelijke realiteit. Vooreerst is er de stedelijke openbaarheid in de gangbare betekenis, dus het netwerk van straten, pleinen en andere publiek toegankelijke plekken. Dat is de gebouwde stedelijkheid of, juister, het stedelijke publieke domein. Het omvat bijvoorbeeld ook trein- of metrostations, shopping centers en bioscoopcomplexen. Juridisch zijn malls of *leisure centers* uiteraard private ruimten, sociaal gezien behoren ze tot het publieke domein. Het stedelijke beleid dient zich op de laatste vaststelling te enten.

Ten tweede zijn er de publieke stedelijke instellingen en voorzieningen, gaande van scholen, over jeugd- en culturele instellingen, tot sport- en feestinfrastructuur. Vaak richt het aanbod zich naar specifieke groepen van geïnteresseerden, maar publieke voorzieningen zijn hoe dan ook vrij toegankelijk. Iedereen kan lid worden van de plaatselijke openbare bibliotheek, elke bewoner mag het stedelijke zwembad gebruiken.

Een derde subruimte varieert van hobbyclubs over het traditionele verenigingsleven tot het vaste foyerpubliek van een cultureel centrum. De mate van algemene toegankelijkheid wisselt, net als de eventuele professionele omkadering. Die verschillen zijn belangrijk, zeker beleidsmatig gezien. Het gaat echter altijd ook om sociaal-culturele enclaves waarbinnen het publieke stadsleven mee gestalte krijgt. De sociologische en politiek-filosofische literatuur spreekt in dit verband wel eens van de civiele maatschappij. Een andere veelgebruikte, eerdere metaforische aanduiding is 'het middenveld'. Ik prefereer de wat omslachtigere omschrijving 'semi-publieke openbaarheid'. De eerder besproken leefstijlgroepen maken daar overigens ook deel van uit.

Ten slotte is er de 'gedeterritorialiseerde' netwerkruimte, de meest hedendaagse vorm van openbaarheid. Zij heeft uiteraard geen lokaal karakter, integendeel. Iedere stad is er dan weer wel op aangesloten via individuele gebruikers of via de publieke computerinfrastructuur in jeugdhuizen en openbare bibliotheken.

15.

Onder meer het Amsterdamse experiment 'De Digitale Stad' heeft bewezen dat de *'gedeterritorialiseerde' netwerkruimte* binnen een lokale stadscontext actief kan worden ingezet (dat het in Amsterdam op een bepaald ogenblik is beginnen mislopen, is geen tegenargument). De toepassingsmogelijkheden zijn veelzijdig. Ze gaan van een grotere aanspreekbaarheid van het stadsbestuur, over actieve informatieverschaffing, tot discussie- en inspraakplatforms rond belangrijke dossiers. Zeker op lokaal vlak opent *e-democracy* interessante perspectieven voor een verruimde participatieve democratie. Een stedelijk beleid kan voorts ook (nog meer) werk maken van een algemene portaalsite, met links naar de webpagina's van publieke instellingen én van de meer georganiseerde uitingen van semi-publieke openbaarheid. In het licht van de sociale ongelijkheid in spreiding en gebruikswijze is het echter altijd opletten geblazen met de aanwending van internet. Een creatieve omgang met de traditionelere massamediamieke kanalen kan dit probleem gedeeltelijk verhelpen. Lokale radiostations en regionale tv-zenders maken immers ook deel uit van de netwerkruimte.

De *semi-publieke openbaarheid i*s beleidsmatig relatief makkelijk bespeelbaar voor zover ze een minimum aan organisatorische verdichting kent, bijvoorbeeld door de band met publieke instellingen zoals jeugdhuizen, cultuurcentra, bibliotheken of sportinfrastructuur. Door het beleid van zulke instellingen mee te richten, is een versterking van het plaatselijke sociaal-culturele weefsel mogelijk. Dat moet geografisch ruim worden opgevat, want tot de semi-publieke sociale netwerken behoren nogal wat frequente gebruikers. Hun regelmatige aanwezigheid in het plaatselijke cultuurcentrum of binnen lokale muziek- en sportverenigingen is niet meteen een probleem. De frequente gebruikers zijn integendeel de nomadische stedelingen – ze komen binnen en gaan weer buiten – die ook van een modale Vlaamse stad '*a place of strangers'* maken.

Uiteraard moet ook de participatie van de stadsinwoners aan de semi-publieke openbaarheid een gedurig

aandachtspunt zijn. Hetzelfde geldt voor de ondersteuning, financieel en anderszins, van het verenigingsleven. Een belangrijk deel van de stedelijke sociale netwerken leidt evenwel een informeel bestaan. Kookclubs, leefstijlgemeenschappen of circuits van popmuzikanten zijn weinig of niet georganiseerd. Die vlottende socialiteit verdient meer beleidsaandacht. De klaagzangen over – om met Richard Sennett te spreken – *'the fall of public man'* vergeten immers nogal eens het bestaan van 'de ondergrondse stad'. Het traditionele verenigingsleven brokkelt af, jawel, maar er zijn vele nieuwe vormen van vermaatschappelijking. De creatieve stad, dat zijn ook los-vaste collectiefjes van muzikanten of wisselende groepjes van amateurfotografen en -filmers.

De *publieke stadsinstellingen en voorzieningen* kunnen veel meer 'interfacen' met de semi-publieke openbaarheid. Cultuur- en gemeenschapscentra doen het vaak al, de stedelijke sportvoorzieningen zijn meestal eveneens knooppunten van socialiteit. Maar bijvoorbeeld musea en bibliotheken blijven nogal eens achter. Een passief voorzieningenbeleid geeft dan de toon aan. Een actiever instellingenbeleid vraagt voorts om meer onderlinge netwerken. Nàast elkaar werken in plaats van samenwerken, het is in veel Vlaamse steden een bekend probleem. Die verkokering dient het doel van een levendig sociaal-cultureel weefsel alvast niet. Integendeel, een sterk gesegmenteerd aanbod reproduceert doorgaans de scheidslijnen tussen gebruikersgroepen en subculturen, dus tussen sociale leefwerelden.

Gezamenlijke initiatieven, complementaire projecten, communicatieve planning, uitwisseling van ervaringen en knowhow (ook personele), gedeelde mailings,...: het zou allemaal vanzelfsprekend moeten zijn (het nieuwe Vlaamse decreet op het lokaal cultuurbeleid biedt daarvoor trouwens goede aanknopingspunten). Zo'n geïntegreerd of transversaal stedelijk cultuurbeleid verbindt efficiëntie met pluralisme en ook het streven naar duurzaamheid met sociale objectieven. Het stimuleert de participatie aan het gesubsidieerde aanbod, het creëert 'interfaces' met zowel georganiseerde als informele enclaves. Voorop staat de wens van een afgewogen mix, in het aanbod en in de publiekssamenstelling. Dat hoeft inhoudelijke gedurfdheid niet in de weg te staan. Publiek is er immers in soorten, zeker in een geïndividualiseerde omgeving. Sommige instellingen kunnen vooral een gespecialiseerd kenners- of kernpubliek bedienen, andere stedelijke voorzieningen een publiek van regelmatig geïnteresseerden.

Publieksbeleid is één ding, publieksverdieping en -opbouw een tweede. Het eerste mikt op hoge participatiecijfers, het tweede beoogt bindingen op middellange en lange termijn. Een op duurzaamheid gericht beleid stimuleert uiteraard het tweede. Juist het lokale niveau is de aangewezen schaal voor een intensievere publiekswerking, ook naar omliggende gemeenten toe. Dat kan trouwens eventueel in intergemeentelijk verband gebeuren. Tegelijk is innovatie wellicht geboden. Publieke instellingen en voorzieningen dienen creatiever te mixen in hun omgang met een zowel wispelturiger als gevarieerder publiek. Ze moeten ongetwijfeld (leren) tegemoet komen – wat iets anders is dan zich conformeren – aan de verwachtingen van uiteenlopende bezoekerscategorieën. Maar het liefst maken ze regelmatig ook schakelingen tussen het kernpubliek, de groep der frequente gebruikers en de buitenste schil van 'zappers'. Daar zijn nog maar weinig voorbeelden van, onder meer door de schotten tussen soorten instellingen, artistieke disciplines en culturele werkvormen (een stimuleringsfonds vanuit de Vlaamse cultuuroverheid zou misschien kunnen helpen).

16.

Een sociaal en cultureel geïnspireerd stedelijk beleid zet zelfstandig bakens uit. Het is geen geforceerd publieksbeleid, het verschilt van citymarketing en toerisme. Deze autonomie zou ook voorop moeten staan bij de vormgeving van het *stedelijke publieke domein*. Dat ligt echter moeilijk, zeker in de stadscentra. De stedelijke horeca is een belangrijke drukkingsgroep, handelarenverenigingen zijn dat ook. Bovendien voelt ieder stadsbestuur de tijd van haar legislatuur snel

wegtikken. Het maakt de verleiding van een kortetermijnpolitiek des te groter. Daarvoor *is* er ook veel publiek applaus, deels van de bewoners en zeker van de frequente gebruikers. In de grote én in veel middelgrote Vlaamse steden uit een aanwassende groep van vooral laagopgeleide stedelingen evenwel steeds harder haar politiek ongenoegen. Kan een bijgesteld beleid voor het publieke domein bijdragen tot een kering van het getij?

Het belangrijkste pijnpunt binnen het stedelijke publieke domein is de verharding van sociale en culturele scheidslijnen tot versteende grenzen. Want dan ontstaan afgescheiden enclaves, sociaal exclusieve buurten die niet langer algemeen toegankelijk zijn. Dat een specifiek onderdeel van het publieke domein door een welbepaalde groep wordt gedomineerd, is niet meteen problematisch. Het was en is in steden vaak het geval, en het zal wellicht de regel blijven. Maar dominantie verschilt van exclusiviteit. Een 'monocultureel' (of 'monosociaal') stuk publiek domein wordt pas letterlijk uitsluitend wanneer de parochiale grenzen voor buitenstaanders in drempels veranderen. Dat zorgt voor entreevrees, met territoriumvermijding als voorspelbaar eindresultaat. Het moeilijk bepaalbare keerpunt is de ervaring dat men zich niet langer welkom voelt. In deze beleving, zo kunnen we vermoeden, wortelt menig subjectief onveiligheidsgevoel.

In een gedomineerd maar toegankelijk publiek domein daarentegen gaat de ervaring van het ongewone, zelfs van ontheemdheid, samen met het gevoelen van vertrouwdheid. Men voelt zich een vreemdeling en tegelijkertijd zijn er nog voldoende visuele aanknopingspunten en gedeelde omgangsvormen. In een ander register is dat de ervaring van het samengaan van anonimiteit en intimiteit, niemand en iemand zijn. Kortom, in zijn acceptabele gedaante blijft een gedomineerd publiek domein altijd voldoende stedelijk. Dit stemt overeen met de reeds meermaals geciteerde slogan van Lynn Lofland dat de stad *'a world of strangers'* is. Wie er binnenkomt, voelt zich wel een buitenstaander, maar niet buitengesloten.

Het klinkt misschien allemaal lichtjes poëtisch. De geëvoceerde ervaring is dat ook. De beleving van de gebouwde stedelijkheid als een vreemde wereld maakt de kern uit van de *'poétique de la ville'* (dixit de titel van een onderhand klassiek boek van de Franse antropoloog Pierre Sansot). Deze meestal ongeschreven stadspoëzie dienen stadsbestuurders te bewaken. Een publiek domein mag geen gesloten enclave worden, of het nu centraal of perifeer ligt. Het modale stadscentrum in Vlaanderen is dat alvast niet, ondanks de meestal eenzijdige culturele geografie. Die duidt wel op een tweede mogelijke tekortkoming. Een goed werkend publiek domein is namelijk niet mono- maar polyfoon.

Weerom is de dominantie van één enkele activiteit, zoals consumeren, niet noodzakelijk synoniem met exclusiviteit. Maar er moet wel voldoende ruimte blijven voor andere activiteiten. Rondhangen, flaneren (wat niet hetzelfde is als *window shopping*), bankje zitten en mensje kijken of een krant lezen etc. zijn de meest basale mogelijkheden binnen dat andere register. Een wat gedurfder stadsbeleid gaat verder. Het spiegelt zich aan de socialiteit van het stadspark en nodigt uit tot niet-consumptie. De Franse filosoof Olivier Mongin noemde dat ooit het creëren van *'des espaces pour rien'*. Daartoe volstaan vaak eenvoudige voorzieningen, zoals een kinderspeelhoek, enkele vaste publieke schaakborden of een kleine overdekte zithoek voor senioren.

Stedelijke publieke instellingen kunnen eveneens bijdragen tot een grotere diversiteit binnen het publieke domein. Ze doen het vaak al, in het bijzonder de stedelijke sport- en jeugdwerkdiensten. Het kan wellicht intensiever en ook met meer oog voor een goede territoriale spreiding. Vooral de nieuwe publieke domeinen mogen niet buiten beeld blijven. Winkelstraten, shopping centers of bioscoopcomplexen zijn thans hoofdgeleiders van het stedelijke publieke leven. Waarom treden bibliotheken of infodiensten dan soms zo weinig in de voetsporen van de urbane massa? Ook dat is ontschotting en het maken van 'interfaces': de smetvrees voor 'het commerciële' overwinnen.

Ik wandel nog een laatste keer terug naar het stadscentrum. Dat kent, zo betoogde ik eerder, nogal eens een markante segregatie van het publieke domein van de eerder laagopgeleiden ('de massa') en dat van de hoogopgeleiden ('het betere volk'). In een stad is dat soort enclavevorming onvermijdelijk, maar een goed stedelijk beleid waakt over de aanwezigheid van voldoende contactpunten en tussenruimtes, ja talloze interfaces. Die laatste uitdrukking is in een effectieve tussenzone immers méér dan een metafoor. Want zo'n ruimte zorgt minimaal voor *face-to-face*contact tussen *('inter')* gescheiden sociale groepen. Ze voorkomt sociale mijding en kan een al te imaginaire beeldvorming van 'de Andere' tegengaan.

Helemaal ten slotte: deze positiepaper, het kan niet genoeg worden herhaald, is *een* perspectief. De gepresenteerde diagnose en de afsluitende aanbevelingen dragen een cultuursociologisch stempel. Dat zorgde voor eenzijdigheden en verklaart het negeren van nochtans zeer belangrijke thema's als sociale huisvesting en mobiliteit (of de stedelijke financiën...). Maar de achterliggende ideeën van het slotdeel zijn wellicht ook in andere beleidsdomeinen bruikbaar. Duurzaamheid, meer 'interfaces', transversale beleidsvoering,... zijn richtwoorden met een algemenere lading. Of ze ook écht inspirerend kunnen werken, hangt ten dele af van de bestuurlijke verbeeldingskracht van zowel de sturende Vlaamse overheid als de lokale stedelijke overheden. Zij hebben het laatste woord.

Selectieve bibliografie

Amin, A., Massey, D. en Thrift, N. (2000), *Cities for the many not the few,* Bristol, The Policy Press.

Appadurai, A. (1996), *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization,* Minneapolis/London, University of Minnesota Press.

Augé, M. (1992), *Non-Lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité,* Paris, Seuil.

Baudrillard, J. (1970), *La société de consommation,* Paris, Gallimard.

Baudrillard, J. (1972), *Pour une critique de l'économie politique du signe,* Paris, Gallimard.

Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity,* Cambridge, Polity Press.

Bauman, Z. (2001), *The Individualized Society,* Cambridge, Polity Press.

Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp.

Beck, U. en Beck-Gernsheim, E. (Hrsg.), *Riskante Freiheiten,* Frankfurt, Suhrkamp.

Beck, U., Giddens, A. en Lash, S. (1994), *Reflexive Modernization,* Cambridge, Polity Press.

Beck, U. (2000), *What is Globalization?*, Cambridge, Polity Press.

Bell, D. (1978), *The Cultural Contradictions of Capitalism,* New York, Basic Books.

Berman, M. (1982), *All That Is Solid Melts Into Air. The Experience of Modernity,* New York, Simon & Schuster.

Blauw, P.W. (red.), *Ruimte voor Openbaarheid*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij.

Boomkens, R. (1998), *Een drempelwereld. Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid,* Rotterdam, NAi Uitgevers.

Brand, J. en Janselijn, H. (red.) (1983), *Het idee van de stad,* Arnhem, Akademie voor Beeldende Kunsten.

Brooks, D. (2000), *Bobos in Paradise. The New Upper Class and How They Got There,* New York, Touchstone.

Brunt, L. (1996), *Stad,* Amsterdam/Meppel, Boom.

Burgers, J. (red.) (1992), *De uitstad: over stedelijk vermaak,* Utrecht, Van Arkel.

Burgess, E.W. en Bogue, D.J. (eds.) (1967), *Urban Sociology,* Chicago, Chicago University Press.

Cantillon, B. (red.) (1999), *De welvaartsstaat in de kering,* Kapellen, Pelckmans.

Castells, M. (1996), *The Information Age: Economy, Society and Culture,* Oxford, Blackwell (3 volumes).

Castells, M. (2001), *The Internet Galaxy,* Oxford, Oxford University Press.

Davis, M. (1998), *Ecology of Fear. Los Angeles and the Imagination of Disaster,* New York, Metropolitan Books.

De Certeau, M. (1980), *L'invention du quotidien 1. Arts de faire,* Paris, 10/18.

De Meyer, D. e.a. (eds.) (1999), *The Urban Condition. Space, Community and Self in the Contemporary Metropolis,* Rotterdam, 010 Publishers.

De Swaan, A. (1982), *De mens is de mens een zorg,* Amsterdam, Meulenhoff.

De Swaan, A. (1991), *Perron Nederland,* Amsterdam, Meulenhoff.

Elchardus, M. (red.) (1999), *Zonder maskers. Een actueel portret van jongeren en hun leraren,* Gent, Globe.

Elchardus, M., Hooghe, M. en Smits, W. (2000), *Tussen burger en overheid. Een onderzoeksproject naar het functioneren van het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Deel 1: Oorzaken en gevolgen van middenveldparticipatie,* Brussel, VUB – TOR.

Elchardus, M. (2002), *De dramademocratie,* Tielt, Lannoo.

Elchardus, M. en Glorieux, I. (red.) (2002), *De symbolische samenleving: een exploratie van de nieuwe sociale en culturele ruimtes,* Tielt, Lannoo.

Featherstone, M. en Lash, S. (eds.) (1999), *Spaces of Culture. City – Nation – World,* London, Sage.

Flusser, V. (1985), *Ins Universum der Technischen Bilder,* Göttingen, European Photography.

Flusser, V. (1999), *Medienkultur,* Frankfurt, Fischer.

Fuchs, G., Moltmann, B. en Prigge, W. (Hrsg.) (1995), *Mythos Metropole,* Frankfurt, Suhrkamp.

Fuchs, S. (2001), *Against Essentialism. A Theory of Culture and Society,* Cambridge (Mas.)/London, Harvard University Press.

Geertz, C. (1972), *The Interpretation of Cultures,* New York, Basic Books.

Giddens, A. (1990), T*he Consequences of Modernity,* Cambridge, Polity Press.

Hajer, M. en Reijndorp, A. (2001), *In Search of New Public Domain,* Rotterdam, Nai Publishers.

Halbertsma, M. (2000), *Steden vroeger en nu*, Bussum, Coutinho.

Hall, S. (ed.) (1997), *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices, Sage*/The Open University.

Hannerz, U. (1980), *Exploring the City. Inquiries Toward an Urban Anthropology,* New York, Columbia University Press.

Hannigan, J. (1998), *Fantasy City. Pleasure and profit in the postmodern metropolis,* London/New York, Routledge.

Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity,* Oxford, Basil Blackwell.

Held, D. e.a. (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture,* Cambridge, Polity.

Held, D. (ed.) (2000), *A globalizing world? Culture, economics, politics,* London/New York, Routledge/The Open University.

Held, D. en McGrew, A. (2000), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity.

Hellemans, S. (1990), *Strijd om de moderniteit,* Leuven, Kadoc/Universitaire Pers Leuven.

Hertmans, S. (1998), *Steden. Verhalen onderweg,* Amsterdam, Meulenhoff.

Hooghe, M. (1999), Culturele en maatschappelijke kenmerken en het participatieniveau van de Vlaamse bevolking. Een analyse van cross sectionele data, in *Tijdschrfit voor Sociologie* (themanummer 'Sociaal kapitaal), 21 (3-4), pp. 333-366.

Inglehart, R. (1990), *Culture Shift in Advanced Societies,* Princeton, Princeton University Press.

Jameson, F. (1991), *Postmodernism, or the cultural logica of late capitalism,* London, Verso.

Jervis, J. (1999), *Exploring the Modern: Patterns of Western Culture and Civilization,* Oxford, Blackwell.

Joseph, I. (1998), *La ville sans qualités*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Kesteloot, C. (2000), *Verstedelijking in Vlaanderen: problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21e eeuw,* 34 p. (eerste versie positiepaper voor de task force stedelijk beleid: theoretisch kader).

Kneer, G., Nassehi, A. en Schroer, M. (Hrsg.) (1997), *Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen,* München, Wilhelm Fink.

Kron, T. (Hrsg.) (2000), *Individualisierung und soziologische Theorie,* Opladen, Leske + Budrich.

Laermans, R. (1992), *In de greep van de moderne tijd. Een cultuursociologische analyse van het discours van ACW-vormingsorganisaties, 1945–1980,* Leuven/Apeldoorn, Garant.

Laermans, R. (1997), *Schimmenspel. Essays over de hedendaagse onwerkelijkheid,* Leuven, Van Halewyck.

Laermans, R. (1999), *Communicatie zonder mensen. Een systeemtheoretische inleiding tot de sociologie,*

Amsterdam/Meppel, Boom.

Laermans, R. (1999a), De stad als sociaal kunstwerk: een sociologische visie, in B. Raeymaekers en A. Van de Putte (red.), *De mens en zijn wereld morgen,* Leuven, Universitaire Pers Leuven, pp. 204-221.

Laermans, R. (1999b), Het mysterie van de goede smaak, in T. Quik (red.), S*maak: mensen - media - trends,* Zwolle/Maastricht, Waanders Uitgevers/Bonnefantenmuseum, pp. 13-49.

Laermans, R. (2000), Naar een pragmatiek van de ruimte: van Pierre Bourdieu naar Michel de Certeau, in *Ruimte & Planning,* 20 (3), pp. 295-303.

Laermans, R. (2001), *Ruimten van cultuur. Essays*, Leuven, Van Halewyck.

Laermans, R. (2001a), *Het Vlaams Cultureel Regiem,* Leuven, Centrum voor Cultuursociologie (Onderzoeksrapport voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Cultuur).

Laermans, R. (2002), *Het cultureel regiem. Over cultuur en beleid in Vlaanderen,* Tielt, Lannoo.

Laermans, R., Lievens, J. en Waege, H. (red.) (2003), *Cultuurkijker. Aanzetten voor cultuuronderzoek in Vlaanderen,* Antwerpen, De Boeck.

Lash, S. en Urry, J. (1994), *Economies of Signs and Space,* London, Sage.

Levinson, P. (1997), *The soft edge. A natural history and future of the information revolution,* London/New York, Routledge.

Lofland, L.H. (1985), *A World of Strangers. Order and Action in Urban Public Space,* Prospect Heights (Illinois), Waveland Press.

Lofland, L.H. (1998), *The Public Realm. Exploring the City's Quintessential Social Territory,* New York, De Gruyter.

Luhmann, N. (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft,* Frankfurt, Surhkamp (2 volumes).

Lull, J. (2000), *Media, Communication, Culture. A Global Approach,* Cambridge, Polity Press.

Mackay, H. (ed.) (1997), *Consumption and Everyday Life,* London, Sage/The Open University.

Manovich, L. (2001), *The Language of New Media,* Cambridge (Mass.)/London, MIT Press.

Médam, A. (2002), *Labyrinthes des rencontres,* Québec, Fides.

Miles, M., Hall, T. en Borden, I. (2000), *The City Cultures Reader,* London/New York, Routledge.

Pine, B. en Gilmore, J. (1999), *The Experience Economy,* Boston, Harvard Business School.

Rifkin, J. (2000), *The Age of Access,* London, Penguin Books.

Sansot, P. (1988), *Poétique de la ville,* Paris, Meridiens Klincksieck.

Sassen, S. (1999), *Globalisering,* Amsterdam, Van Gennep.

Sassen, S. (2000), *Cities in A World Economy,* London, Pine Forge Press.

Schulze, G. (1992), *Die Erlebenisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart,* Frankfurt/New York, Campus.

Schulze, G. (2000), *Kulissen des Glücks. Streifzüge durch die Eventkultur,* Frankfurt/New York, Campus.

Scott, A.J. (2000), *The Cultural Economy of Cities,* London, Sage.

Sennett, R. (1970), *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life,* New York, Random House.

Sennett, R. (1978), *The Fall of Public Man,* New York, Vintage.

Sennett, R. (1991), *The Conscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities,* New York, Alfred Knopf.

Shields, R. (1991), *Places on the Margin,* London, Routledge.

Soja, E.W. (1996), *Thirdspace,* Oxford, Blackwell.

Solà-Morales, M. de (1992), Openbare en collectieve ruimte. De verstedelijking van het privé-domein als nieuwe uitdaging, in *Oase*, 33, pp. 3-8.

Sorkin, M. (ed.) (1992), *Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space,* New York, Hill & Wang.

Urry, J. (1990), *The Tourist Gaze. Leisure and travel in contemporary societies,* London, Sage.

Urry, J. (1995), *Consuming Places,* London, Routledge.

Van Hoof, J. en Van Ruysseveldt, J. (red.) (1996), *Sociologie en de moderne samenleving. Maatschappelijke veranderingen van de industriële revolutie tot in de 21ste eeuw,* Amsterdam/Meppel, Boom.

Van Aalst, O. (1997), *Cultuur in de stad. Over de rol van culturele voorzieningen in de ontwikkelingen van stadscentra,* Utrecht, Jan van Arkel.

Virillio, P. (1984), *L'Espace critique,* Paris, Christian Bourgeois.

Vranken, J., Timmerman, C. en Van der Heyden, K. (red.) (2001), *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?,* Leuven, Acco.

Willis, P. (1990), *Common Culture,* Milton Keynes, Open University Press.

Willis, P. (2000), *The Ethnographic Imagination*, Cambridge, Polity.

OVER DE RELATIE TUSSEN STEDELIJKHEID EN CRIMINALITEIT

Interactie, integratie en differentiatie

Paul Ponsaers, Sofie De Kimpe, Lieven Pauwels en Katrien Van Altert
Vakgroep Strafrecht en Criminologie
Universiteit Gent

Inleiding

Deze paper handelt over de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit. Hij werd in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap (project Stedenbeleid) gerealiseerd, als bijdrage aan het 'Witboek Stedenbeleid'. Het doel van deze paper is te verduidelijken op welke wijze de problematiek van criminaliteit en onveiligheid gesitueerd kan worden binnen een stedelijk beleid.

De paper bestaat uit drie grote delen. In een eerste deel wordt de geregistreerde criminaliteit en onveiligheid in de Vlaamse steden van naderbij bekeken. We gaan in op de empirische gegevens waarover we beschikken aangaande dit onderwerp. Het tweede deel van de paper zoomt in op de institutionele context van het criminaliteits- en onveiligheidsfenomeen. We plaatsen de politie hier in haar lokale, stedelijke setting. Een derde deel houdt dan veel uitdrukkelijker rekening met het stedelijke integrale veiligheidsdenken, waarbinnen zowel criminaliteit en onveiligheid als het politiewezen functioneren. Tegelijkertijd wordt aandacht besteed aan de toekomstperspectieven die uit de ontwikkelde zienswijze voortvloeien.

Het uitgangspunt van deze paper betreft de vraag *waarom er zo'n verhoogde aandacht bestaat voor criminaliteit en onveiligheid in de stad en stedelijke buurten*. Over dit onderwerp werd reeds veel geschreven. Zo wezen verschillende criminologen in de 19de eeuw al op verschillen in criminaliteitspatronen tussen verstedelijkte gebieden en het platteland, alsook op verschillen tussen steden in geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden. Naar deze vroege stroming wordt doorgaans verwezen met de naam de *cartografische school*[1].

Met de nadrukkelijke verstedelijking van de grote metropolen en het zichtbaar worden van de sociale problemen die hiermee verbonden waren, ontwikkelde zich begin de 20ste eeuw een school die baanbrekend werk verrichtte inzake de relatie stedelijkheid - criminaliteit. Meer bepaald ging de centrale aandacht van de onderzoekers uit naar de vraag in welke mate verschillen in socio-economische buurtkenmerken een verklaring konden vormen voor het al dan niet ontwikkelen van delinquent gedrag onder jongeren[2]. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat er een sterke samenhang bestond tussen de mate van achtergesteldheid van een buurt (m.a.w. de *'sociale buurtdesorganisatie')* en de mate waarin jongeren in aanraking kwamen met politie en justitie. Volgens de onderzoekers beschikten kansarme buurten over minder werkzame socialecontrolemechanismen, waardoor er een grotere kans bestond dat jongeren overgingen tot het plegen van criminaliteit. Ondanks het feit dat recent onderzoek deze verklaring gedeeltelijk in vraag stelt[3], bevestigt het *sociale-desorganisatie*-onderzoek wel degelijk de vaststelling dat socio-economische buurtkenmerken een invloed uitoefenen op de criminaliteits- en slachtoffergraden in buurten[4]. Het *sociale-desorganisatie*-onderzoek leert ons met andere woorden dat niet zozeer de demografische samenstelling van de buurten invloed heeft op de mate waarin inwoners van deze buurten normen overtreden, maar dat deze problemen onlosmakelijk verbonden zijn met een ruimtelijke dimensie[5]. Het bovenstaande impliceert dat de studie van de *sociale*

ecologie van criminaliteit in rekening dient gebracht te worden bij de uitwerking van een stedelijk veiligheidsbeleid.

Hierbij mogen we evenwel niet uit het oog verliezen dat misdaden gepleegd wordt door *individuen*. De spreiding van criminaliteit mag dan ook niet rechtstreeks worden toegeschreven aan buurtkenmerken. Buurtkenmerken bepalen dan wel de mate waarin er zich gelegenheidsstructuren (criminaliteitsbevorderend) voordoen, maar het zijn ook diezelfde structuren die een invloed uitoefenen op het keuzegedrag van eventuele daders. Het *sociale-desorganisatie*-onderzoek ging met andere woorden te nadrukkelijk uit van de premisse dat daders criminele feiten pleegden in de eigen woonbuurt en hield geen rekening met het feit dat ze ook zelf keuzes maakten in functie van de gelegenheden die bepaalde buurten al dan niet boden.

De aandacht voor deze zienswijze raakte in de naoorlogse periode op de achtergrond. Vanaf dan overheerste een ongebreideld geloof in de maakbaarheid van de samenleving, waardoor talrijke initiatieven werden genomen voor de verbetering van de kwaliteit van de samenleving. Het ging hier vooral om preventieve initiatieven, zoals bv. het verschaffen van werkgelegenheid. De economische boom maakte dat met een zeker optimisme naar de toekomst werd gekeken, ook inzake criminaliteit en onveiligheid. De ruimtelijke focus op criminaliteitsontwikkelingen verdween in grote mate uit het zicht, en dit vanuit de overtuiging dat de (globale) economische vooruitgang uiteindelijk tot een (globale) daling van de criminaliteit zou leiden. Het resultaat hiervan was dat criminaliteit en onveiligheid niet langer werden beschouwd als stedelijke problemen, laat staan als buurtproblemen. Dit optimisme zou later ongerechtvaardigd blijken.

Aan het einde van de jaren 70 en in het begin van de jaren 80 laaide de interesse voor de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit weer op. Ditmaal vormde de pleegplaats (en niet langer de woonplaats van de delinquent) het centrale onderzoeksobject. Deze vernieuwde interesse was een onrechtstreeks gevolg van enkele wetenschappelijke werken omtrent de architectorale en planologische aspecten van criminaliteit[6]. De auteurs suggereerden dat de stedelijke constructie een impact heeft op de aard en omvang van criminaliteit en onveiligheid. Vanuit dit perspectief groeide de interesse van criminologen om de geografische context van criminaliteit en onveiligheid in kaart te brengen. In diezelfde periode groeide opnieuw de stedelijke beleidsmatige aandacht voor de onveiligheidsproblematiek.

Vandaag is het denken over criminaliteit en onveiligheid sterk verweven met beleidsmatige aandacht in de stedelijke context.

1. Criminaliteit in de Vlaamse steden

Zoals reeds aangegeven, wordt in dit eerste deel ingegaan op de empirische gegevens aangaande de geregistreerde criminaliteit en onveiligheid in de Vlaamse steden waarover we beschikken. Het is onderverdeeld in verschillende paragrafen. In een eerste paragraaf wordt een summier historisch overzicht gegeven van duwende factoren die gehanteerd worden bij de verklaring van criminaliteitsstijgingen. Vervolgens vestigen we onze aandacht op de ruimtelijke dimensie van criminaliteit en onveiligheid. Hierbij hebben we in eerste instantie aandacht voor steden, en in tweede instantie voor buurten in steden. Aangezien criminaliteit en onveiligheid vaak als onderling verwisselbare begrippen worden beschouwd, zullen we kort ingaan op de verschillen tussen beide, alsook op de precieze inhoud van het begrip onveiligheid. Om een en ander te relativeren, schetsen wij dit alles binnen de Europese context van victimisatie. Daarna wordt op basis van een multivariate analyse nagegaan in welke mate aspecten van de geografische, stedelijke en buurtge-

richte context in staat zijn de spreiding van enkele veel voorkomende delicten in buurten te verklaren. Tot slot worden de nodige conclusies getrokken omtrent de verwevenheid tussen stedelijkheid en criminaliteit en worden enkele vragen gesteld die relevant zijn binnen een stedelijk beleid. Deze vragen zullen de aanleiding vormen voor het tweede deel van deze paper.

Toename van (de aandacht voor) criminaliteit en onveiligheid

Binnen criminologische kringen is men het erover eens dat de geregistreerde criminaliteit tijdens de naoorlogse periode in de geïndustrialiseerde landen is toegenomen. Niettemin was er vóór 1980 geen sprake van een veiligheidsbeleid. De stijgende criminaliteit werd voornamelijk verklaard vanuit *structurele ongelijkheid,* een centraal aandachtspunt in de jonge verzorgingsstaat. Voorts leek men zich weinig zorgen te maken omtrent de evolutie van de criminaliteit. Hauber formuleerde hieromtrent een aantal zinvolle opmerkingen[7]. Vooreerst merkt hij op dat het fenomeen criminaliteitspreventie in die tijd wel degelijk bestond, alleen werd daar toen niet zo expliciet over gesproken. Criminaliteitsbestrijding was een onderdeel van een breder maatschappelijk beleid, nl. een beleid gericht op het bestrijden van maatschappelijke ongelijkheid, en criminaliteit kon beschouwd worden als een epifenomeen van deze ongelijkheid.

Hauber wijst er bovendien op dat van de samenleving in de jaren 50 een preventieve werking uitging: denk maar aan de min of meer intense vormen van *sociale controle* die individuen aan de samenleving bonden. De kerk en het georganiseerd verenigingsleven zijn daar goede voorbeelden van. Daarnaast was ook de functionele controle groter. Zo waren er controleurs op de bussen en trams, conciërges in appartementsgebouwen, winkelbedienden in voedingszaken,... Allen hielden een oogje in het zeil. Volgens Hauber realiseerde men zich te weinig dat dergelijke (informele) controlemechanismen een remmende werking hadden op het plegen van misdaden.

Doorgaans wordt gesuggereerd dat naast de verminderde (in)formele en functionele sociale controle ook de economische ontwikkelingen een stimulerende werking hebben gehad op de criminaliteitsniveaus. Het aantal goederen dat beschadigd, gestolen of vernield kan worden, is inderdaad massaal toegenomen. Hierdoor zouden ook *de kansen op het plegen van delicten tegen goederen* gestegen zijn. Dit is bijvoorbeeld bij Jongman en Temmerman het uitgangspunt bij hun theoretische bedenkingen omtrent de evolutie van de criminaliteit[8]. Wouters integreert deze visie in wat hij noemt de evolutie van een 'derde natuur', of hoe de flexibiliteit inzake sociale controlemechanismen ertoe heeft geleid dat meer mensen zich bewust werden van de kansen om een delict te plegen[9].

Andere auteurs wijzen in dit verband op een algemene toename van een gevoel van *relatieve deprivatie*, waardoor bij sommige groepen van potentiële daders de motivatie om delicten te plegen gestegen zou zijn. Consumptie-idealen zouden relatieve deprivatiegevoelens aanwakkeren[10]. Mensen vergelijken hun situatie vaak met anderen die het beter hebben, waardoor gevoelens van tekortkoming aangewakkerd worden. Vooral achtergestelde groepen zouden hier in grote mate aan blootgesteld worden.

De geciteerde verklaringen voor de stijgende criminaliteit hebben alle een uitgesproken theoretische basis. Ze verklaren echter onvoldoende hoe men in de ban van criminaliteit en onveiligheid is geraakt. Hoe is men geëvolueerd van een zorgeloze toestand naar een situatie waarin burgers dagelijks geconfronteerd worden met allerhande boodschappen over criminaliteit en onveiligheid? Het lijkt bijna paradoxaal: op het moment dat de geregistreerde criminaliteit aan een enorme opmars begon, leek niemand ervan wakker te liggen, en op het moment dat zich een stabilisatie van de geregistreerde criminaliteit voordoet, schreeuwt een deel van het politieke en medialandschap moord en brand.

Sommigen menen dat de grote oliecrisis diepe sporen heeft nagelaten, waardoor het geloof in de maak-

baarheid van de samenleving sterk is gaan tanen. Voor het eerst werd zichtbaar dat er grenzen waren aan de ongebreidelde economische groei, die zo typerend was voor de jaren 60. Bovendien ontstond door de groeiende werkloosheid een diepgaand gevoel van *algemene onzekerheid*. Tewerkstelling bleek geen zekerheid meer te zijn. In deze context werden de stijgende criminaliteitscijfers in de jaren 60 als symbool gehanteerd bij het aankaarten van een falend structureel beleid[11]. De onzekerheid waarmee men geconfronteerd werd, werd op politiek niveau vertaald in onveiligheid. Criminaliteit en onveiligheid werden instrumenten in de politieke arena. Dit was nog niet zozeer zichtbaar in de jaren 80, maar kwam ten volle tot uiting in de jaren 90. Om uit de crisisjaren te komen, werd heftig gesnoeid in de sociale maatregelen, waardoor men onbewust een signaal gaf dat men niet langer geloof hechtte aan de criminaliteitspreventieve werking die hiervan kon uitgaan.

Op politiek vlak liet extreem-rechts zich gelden als de drijfkracht achter het verspreiden van de boodschap van onveiligheid en criminaliteit. Merkwaardig is het geringe aantal tegenargumenten dat vanuit de opeenvolgende regeringen werd aangevoerd om deze ongenuanceerde boodschappen te contextualiseren. Vaak nam men zelfs een gedeelte van deze taal over, waardoor men in toenemende mate ging spreken in termen van onveiligheid.

Een verdere vaststelling is dat ook de private beveiligingsmarkt inspeelt op de zich ontwikkelende veiligheidstrend[12]. Deze evolutie gaat uiteraard niet onopgemerkt voorbij aan het oog van de media, die dan ook regelmatig alarmerende en ongenuanceerde berichten rondsturen over de aard en de omvang van de criminaliteitsproblemen in onze steden.[13]

De drama's die ons land kenmerkten in de jaren 80 gaven aanleiding tot het uitwerken van ambitieuze beleidsplannen ter bestrijding van criminaliteit en onveiligheid. De voorbije tien jaar investeerde de federale overheid in zogenaamde 'Veiligheids- en Samenlevingscontracten', ten voordele van de steden, met het oog op het waarborgen van de veiligheid van burgers, het herstellen van de kwaliteit van het leven en het tegemoetkomen aan de plaatselijke behoeften inzake veiligheid en de bescherming van de burgers. Het meten van de maatschappelijke effecten van dergelijke projecten op het criminaliteitsniveau is evenwel geen sinecure. We kunnen ons dan ook de vraag stellen wat er nu reëel, dan wel irreëel is van alles wat beweerd wordt over criminaliteit en onveiligheid. En waarom nu juist onze steden getroffen worden door deze fenomenen. In een volgende paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit. Na enkele eerder theoretische bedenkingen wordt empirisch materiaal gepresenteerd en van contextualiserende commentaar voorzien.

Stad en criminaliteit: een onontwarbaar kluwen

De kenmerken die (grote) steden gemeen hebben, laten ons toe zinvolle commentaren neer te schrijven over stadscriminaliteit, stedelijke onveiligheid en leefbaarheid. Bestaat er overigens wel zoiets als stadscriminaliteit? Een adequate beschrijving van steden en de functies die steden en buurten vervullen in onze samenleving, is essentieel om de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit te begrijpen. In wat voorafging, werd reeds gewezen op de veranderende sociaal-economische en politieke context waarbinnen de verhoogde aandacht voor criminaliteit werd gesitueerd. Om de plaats te beschrijven die steden in ons verhaal innemen, is evenwel nog een andere, tot hiertoe ontbrekende, schakel nodig.

De economische ontwikkelingen, welke geleid hebben tot het verhogen van onze levensstandaard, hebben eveneens processen op gang gebracht die een impact hebben gehad op stedelijke ontwikkelingen. De verregaande industrialisatie, de verhoogde mobiliteit, de suburbanisatie, het gevoerde woonbeleid, e.d.m. maakten dat er zich een functieverschuiving voordeed in de steden. Buurten en steden kregen andere functies dan voorheen. Zo ontwikkelden er zich werkbuurten, winkelbuurten, etc. Daarnaast zorgden evoluties in de woningmarkt ervoor dat er

zich woonwijken ontwikkelden, ver van de stedelijke kernen. De stedelijke kernen verloren zo gaandeweg hun aantrekkingskracht, precies omwille van de wijzigingen in functies van buurten. Steeds meer mensen die financieel over voldoende draagkracht beschikten, trokken weg uit de stadskernen, en dit om uiteenlopende redenen.

Op het ogenblik dat voor het eerst merkbaar werd dat er grenzen waren aan de economische hoogconjunctuur, werden de negatieve gevolgen van de wijzigingen in functies van buurten merkbaar[14]. Tekenen van stedelijk verval deden hun intrede in de steden: vervuiling, verkeersproblemen, leegstand en verkrotting. Centrumsteden accumuleerden een groot aantal verschillende functies in sterk geconcentreerde vorm. Dit maakt dat dit type van stad het sterkst te maken kreeg met de negatieve kanten van deze economische transformatie. Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat ontwikkelingen in de sociale woningmarkt indirect hebben bijgedragen tot een concentratie van allerhande diverse sociale problemen in bepaalde buurten[15].

De kern van dit verhaal betreft de verwevenheid tussen stedelijk verval enerzijds, en onveiligheid en criminaliteit anderzijds. Op het ogenblik dat steden minder leefbaar werden, nam de (bezorgdheid voor) criminaliteit toe. Inzicht in stedelijke ontwikkelingsprocessen is dan ook noodzakelijk bij het interpreteren van criminaliteitspatronen in buurten.

1. Criminaliteit als functie van stad en buurt

Hieronder overlopen we de functies van steden en buurten. We kijken hierbij naar de betekenis en functies die steden hebben in onze westerse samenleving.

Intuïtief leeft nogal eens de overtuiging dat de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit verband houdt met het feit dat steden meer inwoners tellen dan plattelandsdorpen. De kans op het plegen van een delict zou daardoor groter zijn in grotere steden dan in kleine gemeenten. Hoewel deze veronderstelling plausibel klinkt, is zij onvolledig. Verstedelijking is immers meer dan louter een toename van de bevolkingsdichtheid. Wat maakt dat steden zich onderscheiden van rurale gemeenten?

Deze vraag werd in het verleden reeds meermaals gesteld door planologen en sociale geografen, en verschillende pogingen werden ondernomen om typologieën van steden te ontwikkelen, onder meer op basis van de bevolkingsdichtheid. Het indelen van steden in verschillende types is echter niet zo eenvoudig. Het onderbrengen van gemeentes in categorieën als 'stad', dan wel 'dorp' of 'gehucht', hangt immers van meer factoren af dan van de bevolkingsdichtheid alleen.

In het empirische stuk van dit onderdeel wordt een beroep gedaan op de gemeentetypologie die in een samenwerkingsverband werd uitgewerkt door de vakgroep sociale geografie te Luik en Leuven[16]. Enerzijds is deze typologie gebaseerd op de *morfologische verstedelijking*, anderzijds op de *functionele verstedelijking*. Beide concepten zijn aan elkaar verwant, doch dekken niet volledig dezelfde lading.

Morfologische verstedelijking verwijst enerzijds naar de bevolkingsdichtheid, maar anderzijds ook naar de mate waarin de ruimte wordt ingenomen door infrastructuur. In deze typologie wordt een onderscheid gemaakt tussen kernsteden, sterk morfologisch verstedelijkte gemeenten, matig morfologisch verstedelijkte gemeenten, zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten en rurale gemeenten. De verschillende categorieën vertonen een duidelijk *graduele* afname inzake verstedelijking.

Functionele verstedelijking wijst op de mate waarin gemeenten bepaalde centrumfuncties vervullen. De centrumfunctie van een gemeente bepalen, is een complexe aangelegenheid die statistisch moeilijk te vatten is. De geciteerde typologie biedt echter wel een nuttige startbasis. De mate waarin gemeenten een centrumfunctie vervullen, wordt dan bepaald op basis van drie indicatoren: de onderwijsfunctie, de pendelfunctie en de economische functie. De aanwe-

zigheid van deze drie kenmerken bepaalt grotendeels in welke mate steden meer mensen aantrekken dan uitzenden. De indeling van gemeenten in categorieën volgens de functionele verstedelijking genereert volgende klassen: kernsteden, sterk functioneel verstedelijkte gemeenten, matig functioneel verstedelijkte gemeenten, zwak functioneel verstedelijkte gemeenten en rurale gemeenten. In wezen is deze variabele een indicator voor de grote flux van toeristen, pendelaars en studenten naar en vanuit onze steden.

In Vlaanderen behoren Antwerpen, Gent, Roeselare, Aalst, Brugge, Mechelen, Sint-Niklaas, Leuven, Turnhout, Hasselt, Kortrijk, Genk en Oostende tot de centrumsteden, zowel op basis van functionele als van morfologische verstedelijking.

Het hanteren van deze typologie laat toe hypothesen omtrent verstedelijking en criminaliteit empirisch te testen. De verstedelijkingsgraad van gemeenten heeft een impact op de gebeurtenissen die plaatsvinden in een gemeente. Sterk verstedelijkte gemeenten trekken dagelijks honderdduizenden pendelaars, scholieren, winkelklanten en toeristen aan. Centrumsteden danken hun economische welvaart in grote mate aan deze dagdagelijkse instroom. Dat is de positieve kant van de medaille.

Een dergelijke flux kan echter niet anders dan ongewild ook een negatieve impact hebben op de geregistreerde criminaliteit en onveiligheid in steden. Anders gesteld, (traditionele) criminaliteit is inherent verbonden aan de functies die een stad vervult. Het gaat hier om een louter sociologische realiteit. We zouden zelfs zover kunnen gaan, te stellen dat criminaliteit een onvermijdelijk constitutief element van de stad uitmaakt. Dit uitgangspunt is noodzakelijk om de (hoge) criminaliteitsgraden van steden te kunnen interpreteren. Criminaliteitsgraden worden immers doorgaans berekend op basis van het inwonertal van een gemeente.

De stadsvlucht heeft ervoor gezorgd dat grote centrumsteden, zoals Brussel relatief weinig inwoners hebben. Combineer dit gegeven met de vaststelling dat in grote steden de kans op slachtofferschap en daderschap, tengevolge van de dagelijkse instroom van mensen, sterk uitvergroot wordt, en het wordt duidelijk dat onze Vlaamse centrumsteden onvermijdelijk hoge pieken scoren inzake geregistreerde criminaliteitsgraden. Met deze uitspraak willen we de realiteit inzake geregistreerde criminaliteit en stedelijkheid vooral niet bagatelliseren. Niettemin dient vermeden te worden dat de situatie opgeblazen wordt tot buitensporige proporties.

Net zoals steden, kunnen ook *buurten* ingedeeld worden op basis van een typologie. Nu is het wel zo dat het concept 'buurt' een bijzonder moeilijk definieerbaar sociaal verschijnsel is. Wat voor de ene een buurt is, i.e. een coherente interactiestructuur, is dit niet noodzakelijk voor de andere. Het concept 'buurt' is overigens ietwat achterhaald in deze postmoderne tijd, aangezien de globalisering van de economie ervoor gezorgd heeft dat mensen niet langer én wonen, én werken, én hun vrije tijd besteden in één en dezelfde buurt.

Statistisch gezien wordt het concept 'buurt' vaak geoperationaliseerd op basis van de zogenaamde 'statistische sectoren'. Dit zijn kleine eenheden die gekenmerkt worden door een specifieke geografische afbakening. De grenzen van deze 'statistische sectoren' zijn natuurlijke barrières zoals rivieren, spoorwegen, kruispunten, e.d.m. Het Nationaal Instituut voor Statistiek heeft bij de indeling van buurten in sectoren gebruik gemaakt van enkele typische kenmerken van die buurten. Hoewel deze indeling niet meer recent is, is ze wel nog bruikbaar voor criminografische analyse[17]. De verschillende sectoren werden immers ingedeeld op basis van hun socio-economische functies. Zo werd een onderscheid gemaakt tussen centrumbuurten, aaneengesloten bewoningen, recreatiebuurten en verspreide bewoningen. Voor empirisch onderzoek biedt deze indeling het voordeel dat de hypothesen omtrent *de relatie tussen functionaliteit*

en criminaliteit eveneens op buurtniveau bestudeerd kunnen worden.

Aspecten van functionele verstedelijking en densiteit zijn echter niet de enige karakteristieken waarmee men rekening dient te houden bij de interpretatie van de verschillen inzake geregistreerde criminaliteit in buurt en stad. Zoals voorheen reeds werd vermeld, heeft dit onderzoeksdomein een lange voorgeschiedenis. Varianten van de *sociale-desorganisatie*-theorie beschrijven de effecten van buurtkenmerken op geregistreerde criminaliteit in buurten. De vernieuwde belangstelling voor deze theorie berust niet eenzijdig op het schijnbare verval van buurten, maar ook op de methodologische vooruitgang die gedurende de laatste decennia geboekt werd.

Deze stroming werd voorheen sterk bekritiseerd omwille van het gebruik van officiële statistieken van geregistreerde criminaliteit[18]. Bovendien werden vaak discussies gevoerd over de wijze waarop men effecten van sociale desorganisatie diende te interpreteren. Sociale desorganisatie verwijst in essentie naar de mate waarin een omgeving er niet in slaagt om te voorzien in effectieve sociale controle. Als exogene factoren die hiermee samenhangen, worden genoemd: de status van een buurt, de mate van residentiële mobiliteit, de mate van etnische heterogeniteit, familiale problemen en populatiedensiteit. Deze combinatie van factoren in buurten (en hun effecten op geregistreerde criminaliteit) wordt herhaaldelijk empirisch bevestigd in Noord-Amerikaans en Canadees onderzoek.

Het probleem ligt vooral in de wijze waarop verbanden die gevonden worden op hogere aggregatieniveaus, op lagere niveaus dienen geïnterpreteerd te worden[19]. Het is bv. maar de vraag of verbanden op stedelijk niveau zomaar mogen worden doorgetrokken naar het buurtniveau, of nog, of relaties op buurtniveau van belang zijn op het niveau van de individuele beslissing. Impliciete veronderstellingen omtrent de relaties tussen daders en slachtoffers hebben ertoe geleid dat men dergelijke verbanden op buurtniveau verkeerdelijk op individueel niveau heeft geïnterpreteerd, en er dus herhaaldelijk zogenaamde *ecologische fouten* werden begaan. De vraag naar de zin van deze strekking is hier dan ook terecht. Vooral omdat misdaden vooralsnog gepleegd worden door individuen en niet door buurten of steden. Vanuit louter geografisch oogpunt is buurtonderzoek naar de verbanden tussen criminaliteit en socio-economische indicatoren echter wel verdedigbaar. De onderzoekseenheden betreffen vanuit dergelijk perspectief immers gebieden. Uitspraken hebben dan ook enkel betrekking op gebieden en niets anders dan gebieden.

2. Criminaliteit en onveiligheid: geen synoniemen

Criminaliteit en onveiligheid worden vaak in één adem genoemd bij het bespreken van de (groot)stedelijke problematiek. Nochtans zijn beide concepten wel degelijk verschillend. Dat er een overlap is, zal niemand ontkennen. Onveiligheid komt echter niet alleen voort uit criminaliteit. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken die tot op heden gevoerd zijn. De term 'onveiligheid' is zeer vaag en een begrip dat erg vaag is, is uiterst moeilijk te operationaliseren. Dat is dan ook de voornaamste oorzaak van de heersende Babylonische spraakverwarring omtrent onveiligheid. Moeilijk meetbare concepten krijgen immers vaak de meest uiteenlopende invullingen.

Het concept 'onveiligheid' verwijst op de eerste plaats naar iets dat leeft onder de mensen. Nu eens trachtte men dit te meten door de kans op slachtofferschap van inwoners te bevragen, dan weer peilde men naar de mate waarin mensen angst vertoonden om 's nachts de deur open te doen voor een onbekende. Dienaangaande kunnen honderden gelijkaardige voorbeelden gegeven worden. De cruciale vraag die hieruit voortvloeit, is echter de vraag welk beleidsmatig antwoord kan gegeven worden op de resultaten van zo'n enquête. Gelukkig is men zich al lang bewust van deze problematiek en werden in het verleden reeds meermaals bedenkingen gemaakt bij de betekenis die aan dergelijke vragen dient gegeven te worden.

Het is nuttig hier even op in te gaan, aangezien in België reeds enkele jaren onder de naam de *'Veiligheidsmonitor'* een onderzoek naar onveiligheid en slachtofferschap wordt georganiseerd.

Een eerste vermeldenswaardige indeling werd gemaakt door Fürstenberg[20]. Hij maakte een onderscheid tussen enerzijds *reële angst* om slachtoffer te worden en anderzijds de *morele bezorgdheid* om criminaliteit als maatschappelijk fenomeen. Deze laatste notie staat relatief los van de angst en lijkt beleidsmatig minder relevant. Beleidsmatige inspanningen lijken zich dan ook het best te concentreren op het verminderen van de angst die bij sommige inwoners leeft, en niet op het doen afnemen van de morele bezorgdheid om criminaliteit.

In het empirisch onderzoek naar mogelijke verklaringen voor onveiligheidsgevoelens zijn enkele schijnbare contradicties steeds het voorwerp van discussie geweest. Zo blijken oudere vrouwen steevast meer onveiligheidsgevoelens te vertonen dan jonge mannen, terwijl de slachtofferrisico's van jonge mannen beduidend hoger liggen. Ook blijkt dat reëel slachtofferschap van criminaliteit vaak weinig effecten genereert op het vlak van onveiligheidsgevoelens.

Van der Vijver geeft duidelijk weer hoe onveiligheid zelf, alsook de contradicties inzake onveiligheidsgevoelens, dienen geïnterpreteerd te worden[21]. In essentie heeft onveiligheid te maken met de mate waarin men het gevoel heeft de controle over een situatie te verliezen. Een dergelijke invulling van het begrip onveiligheid maakt al snel duidelijk dat onveiligheid niet gezien mag worden als het loutere gevolg van criminaliteit. Andere situaties kunnen eveneens aanleiding geven tot gevoelens van onveiligheid of ook wel van *onzekerheid*. De schijnbare contradicties inzake onveiligheidsgevoelens tussen jongeren en ouderen, tussen slachtoffers en niet-slachtoffers, kunnen vanuit dit gegeven zinvol begrepen worden. Jongeren hebben bv. minder het gevoel de zaken niet of minder goed onder controle te hebben. Dit verklaart ook waarom er een samenhang is tussen onveiligheidsgevoelens en de mate waarin men bepaalde ontwikkelingen in buurten als problematisch definieert.

De laatste jaren is men steeds meer tot het besef gekomen dat niet enkel individuele kenmerken, maar ook contextuele kenmerken, i.e. aspecten van de stedelijke omgeving, belangrijk zijn voor het begrijpen van onveiligheidsgevoelens. Recente methodologische ontwikkelingen maken het mogelijk simultane analyses van individuele en buurtkenmerken in één omvattende analyse uit te voeren[22]. Naast individuele kenmerken blijken ook buurtkenmerken een kleine bijkomende rol te spelen bij het ontstaan van onveiligheidsgevoelens. Het dient evenwel gezegd dat dit niet eenduidig uit alle studies blijkt[23].

De rol die de stedelijke omgeving speelt inzake onveiligheid kan echter ook verklaard worden vanuit de intrinsieke eigenschappen van steden en buurten. Zo bleek uit verschillende studies een positief verband tussen de grootte van de stad en onveiligheidsgevoelens. De meest plausibele verklaring die hiervoor gegeven wordt, heeft te maken met de objectieve vaststelling dat grote steden hogere criminaliteitsgraden hebben, waardoor de inwoners menen dat hun slachtofferrisico groter is[24].

Dit hoeft uiteraard niet zo te zijn: de grote dagelijkse stromen van en naar de stad brengen immers een enorm potentieel aan daders en slachtoffers met zich mee[25]. Andere factoren die deze geografische verschillen kunnen verklaren, hebben betrekking op de verhoogde populatiedensiteit, de heterogeniteit en anonimiteit.

Kort samengevat komt het erop neer dat ontmoetingen in steden vaak *ontmoetingen met onbekenden zijn*. Het onbekende roept vaak een gevoel van onbeheersbaarheid op, waardoor onveiligheidsgevoelens aangewakkerd worden. De anonimiteit en het sociaal isolement zouden in steden groter zijn dan elders. Ten slotte dient ook nog gewezen te worden op bouwfysische en sociale overlast (incivilities), zoals verkrotting,

leegstand, dronken mensen op straat, rondhangende zwervers,... die het gevoel van onveiligheid in steden kunnen versterken[26]. Hoewel sommige studies deze bevindingen schijnen te bevestigen, kan nog niet worden gesproken van een empirische generalisatie[27].

Geregistreerde criminaliteit en onveiligheid in Vlaanderen

In de navolgende paragraaf wordt aan de hand van cijfermateriaal ingegaan op de feitelijk geregistreerde criminaliteit in Vlaanderen. In een eerste stuk wordt de focus gericht op de Vlaamse gemeenten, ingedeeld naar verstedelijkingsgraad, op basis van de officiële criminaliteitsstatistieken. Het analysejaar is 1998. Daarna bekijken we de resultaten van de Veiligheidsmonitor, eveneens van 1998, omwille van de concordantie in tijd. Vervolgens zal worden ingezoomd op het buurtniveau. Meer concreet worden de statistische sectoren in de 13 Vlaamse centrumsteden van naderbij bekeken.

De relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit wordt bekeken vanuit de hierboven geschetste verstedelijkingstypologie. De geregistreerde criminaliteit wordt hier procentueel voorgesteld. Absolute cijfers laten immers niet toe om vergelijkingen te maken in functie van de typologie. De kernsteden bevatten de 13 (middel)grote steden waarop de Vlaamse Gemeenschap haar stedenbeleid richt.

1. De globale situatie in Vlaanderen

Vlaanderen telt 308 gemeenten. De modale klasse is de groep van zogenaamde matig morfologisch verstedelijkte gemeenten. De groep der zwak morfologische gemeenten omvat de zeer kleine groep rurale gemeenten.

De geregistreerde criminaliteit werd ingedeeld in een aantal categorieën. Hierbij wensten we een relatief homogene clustering te bekomen. De groep *diefstallen* omvat alle vormen van diefstal, gaande van handtasdiefstal en winkeldiefstal tot autodiefstal en inbraken. De *geweldsdelicten* omvatten de opzettelijke slagen en verwondingen, de onopzettelijke slagen en verwondingen en de zogenaamde 'lichtere feitelijkheden'. De *geweldsdelicten tegen de eigendom* bevatten alle vormen van vandalisme tegen goederen. Het gaat hier om vernieling van afsluiting, beschadigingen aan voertuigen, e.d.m. *Seksuele delicten* worden afzonderlijk vermeld. Het gaat om verkrachtingen en pogingen tot aanranding van de eerbaarheid. De groep *exploitatie ontucht* bevat de delicten die verband houden met het aanzetten tot prostitutie. De *bedrogsmisdrijven tegen eigendom* bevatten delicten zoals flessentrekkerij, tanken zonder betalen, e.d.m. De groep *immateriële dreiging* bevat dan weer de beledigingen en in mindere mate de misdrijven tegen het gezag van de overheid. Een voorlaatste groep bevat alle *drugsdelicten*. Naast bezit en gebruik omvat deze groep eveneens handel en fabricage. Deze cijfers dienen - meer nog dan bij de vorige groepen - met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden, aangezien dit soort delicten zelden of niet bij de politie wordt aangegeven naar aanleiding van een klacht, maar voornamelijk proactief door de politie wordt opgespoord. Deze cijfers zijn dan ook een loutere weerspiegeling van de activiteiten van de politiediensten. Een laatste groep is een *restgroep*, die zeer heterogeen is[28].

De weergave van deze resultaten gebeurt op twee manieren. De eerste indeling geeft de kolompercentages van de geregistreerde criminaliteit per type delict over de verschillende types van gemeenten. Daarna geven we de verdeling van de geregistreerde criminaliteit per type delict weer. Dit laat ons toe zicht te krijgen op het aandeel van één soort misdrijf binnen het geheel van geregistreerde misdrijven en dit binnen elk type van gemeente.

Tabel 1 laat duidelijk zien dat de geregistreerde criminaliteit in Vlaanderen sterk samenhangt met stedelijkheid. Nagenoeg de helft van de geregistreerde diefstallen wordt aangetroffen in de *centrumsteden*. Hoewel verwacht zou kunnen worden dat de centrumsteden in elke categorie het grootste aandeel hebben; is dat niet altijd zo. Uitzonderingen zijn de categorieën verdovende middelen, geweldsdelicten tegen eigendom, immateriële dreiging en de restca-

Tabel 1 **Procentuele verdeling van delicttypes naar verstedelijkingsgraad**

Verstedelijkingsgraad	Diefstallen	Geweld tegen personen	Geweld tegen eigendom	Seksueel geweld	Exploit. ontucht	Bedrogsmisdrijven tegen eigendom	Immateriële dreiging	Verdovende middelen	Restcategorie	Totaal geregistreerde criminaliteit
Kernsteden	**45,25**	**38,55**	36,52	**37,8**	**54,37**	33,23	35,18	29,46	32,96	38,45
Sterk	35,11	37,44	**38,22**	36,63	21,36	**38,75**	**39,45**	**37,82**	**35,43**	36,4
Matig	17,28	14,88	21,2	21,11	16,99	24,32	20,91	24,6	21,82	19,95
Zwak	2,36	4,04	3,94	4,24	7,28	3,69	4,48	8,12	4,36	3,56
Som	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

N = 308

Regio Vlaanderen

Tabel 2 **Procentuele verhoudingen delicttypes binnen elke subgroep**

Type delict	Centrumsteden	Sterkmorf	Matigmorf	Zwakmorf
Diefstal	**50,41%**	**41,86%**	**37,6%**	**28,88%**
Geweld personen	8,61%	8,96%	8,68%	9,88%
Geweld eigendom	8,62%	9,65%	9,77%	10,18%
Seksueel geweld	0,5%	0,5%	0,005%	0,006%
Exploitatie ontucht	0,0006%	0,0002%	0,0004%	0,0009%
Bedrogsmisdrijven tegen eigendom	7,69%	9,59%	10,99%	9,35%
Immateriële dreiging	4,1%	4,92%	4,76%	5,89%
Verdovende middelen	4,85%	5,7%	6,77%	12,52%
Restcategorie	15,21%	18,81%	21,42%	23,29%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: APSD/PBO 1998, eigen analyse

tegorie. Daar scoren de *sterk* morfologisch verstedelijkte gemeenten hoger. M.b.t. de drugsdelicten dient deze vaststelling vermoedelijk geïnterpreteerd te worden vanuit de prioriteiten die ter zake lokaal gelegd worden. Kleine steden produceren ongetwijfeld meer processen-verbaal inzake drugsdelicten, zoals bezit en gebruik, dan grote steden. In grote steden liggen de prioriteiten immers anders. De *matig* morfologisch verstedelijkte gemeenten vormen de grootste groep en toch is het niet deze groep die het grootste aandeel heeft in de totaliteit van de geregistreerde criminaliteit. In de *zwak* morfologisch verstedelijkte gemeenten wordt nauwelijks 4% van de totaal geregistreerde criminaliteit vastgesteld. Enkel in de categorieën drugsdelicten en exploitatie ontucht scoren ze relatief hoog, respectievelijk 8% en 7% van al deze misdrijven vindt plaats in *zwak* morfologisch verstedelijkte gemeenten.

Tabel 2 geeft bijkomende informatie over de verhoudingen tussen de verschillende categorieën van geregistreerde criminaliteit die voorkomen binnen elke subgroep van gemeenten. Dit laat ons enigszins toe de resultaten van de vorige analyse te nuanceren.

Tabel 3 **Tabellenrapport Veiligheidsmonitor 1998**

Geografische eenheid	Verkeer	Verloedering	Vermogens-delinquentie	Dreiging	Onveilig-heids-gevoelens	Inbraak
België	4,85	3,94	2,94	1	2,83	5,06
Gewesten						
Vlaanderen	4,58	3,56	2,85	0,81	2,52	4,55
Wallonië	5,12	4,05	2,84	1,09	3,08	4,98
Brussel	5,58	5,95	3,99	1,87	3,87	8,49
Gemeentetypen						
Grote steden	5,04	5,43	3,93	1,7	3,75	5,96
Brussel-18	5,6	5,89	3,9	1,79	3,85	8,23
Regionale stad	5	4,51	3,1	1,1	3,11	3,96
Agglomeratie	5,15	4,26	3,39	1,08	2,95	6,73
Kleine steden	4,73	3,43	2,68	0,9	2,55	3,84
Sterk morfologisch	4,65	3,27	2,74	0,72	2,37	4,69
Matig morfologisch	4,51	3,03	2,45	0,63	2,34	4,74
Zwak morfologisch	4,5	2,82	2,08	0,53	2,24	3,73

Bron: Veiligheidsmonitor 1998, Tabellenrapport APSD/PBO

Laten we dit illustreren aan de hand van de seksuele geweldsdelicten. Uit tabel 1 is gebleken dat zowat 38% van deze misdrijven geregistreerd wordt in de kernsteden. Dat is juist. Om echter te vermijden dat onze steden ten onrechte zouden worden bestempeld als broeihaarden van geweld, is het goed dit plaatje te vervolledigen met de informatie uit tabel 2. Wanneer we kijken naar het aandeel van de seksuele delicten in het globale aantal misdrijfregistraties in de centrumsteden, stellen we vast dat het gaat om nauwelijks een half procent. Het aandeel is trouwens klein in elk type gemeente. Het mag gezegd worden dat seksuele geweldsdelicten geen dramatische proporties aannemen in het geheel der geregistreerde criminaliteit. Vanzelfsprekend doet dit kleine percentage geen afbreuk aan het menselijke leed dat hierachter schuilgaat.

De groep van de diefstallen is in elk type gemeente het sterkst vertegenwoordigd. Diefstallen zijn inderdaad de meest voorkomende soort van misdrijven. Het procentuele aandeel hiervan binnen elk type van gemeente is echter zeer verschillend. De relatieve aanwezigheid van geweldsdelicten verschilt voor het overige weinig in de verschillende types van gemeenten. Wel is het zo dat zij iets sterker vertegenwoordigd zijn binnen het totaal van de delicten in de minder verstedelijkte gemeentetypes. Sterke verschillen vinden we wel weer bij de verdovende middelen en de restcategorie, hetgeen kan wijzen op een verschil in (registratie)beleid.

2. Buurtproblemen en onveiligheid

Tabel 3 geeft complementaire informatie over de geografische context van criminaliteit, onveiligheid en leefbaarheid. Het gaat om de presentatie van enkele resultaten uit de Veiligheidsmonitor 1998, de federale bevolkingsbevraging inzake onveiligheidsgevoelens, buurtproblemen en slachtofferschap. In deze steekproef werden voor elke geografische entiteit indicatoren samengesteld. Deze zijn een gewogen som van vragen omtrent buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens en criminaliteitsproblemen in de buurt van de respondenten. Elke gemeente heeft een

score die varieert van 0 tot 10, waarbij de regel is: hoe hoger de score, hoe frequenter de inwoners buurtproblemen menen te kunnen waarnemen.

De laatste kolom van de tabel bevat het percentage slachtoffers van het delict *woninginbraak* in de betreffende groep gemeenten. Het gaat om het percentage van de bevolking dat te kennen gaf het afgelopen jaar slachtoffer te zijn geweest van een (poging tot) woninginbraak[29]. Het delict woninginbraak werd geselecteerd om verschillende redenen. Eerst en vooral is bekend dat de aangiftebereidheid van de bevolking voor dit delict vrij groot is, in tegenstelling tot voor vele andere delicten. Ten tweede is ook de registratiebereidheid, dit keer dan in hoofde van de politie, vrij groot. Beide elementen samen maken dat het aandeel van de verborgen criminaliteit (zeker daar waar het gaat om voltooide inbraken) eerder beperkt blijft. Bovendien is woninginbraak een delict waarvan het slachtofferschap daadwerkelijk te situeren valt in de gemeente waar de respondenten bevraagd werden. Dit kan niet gezegd worden van de meeste andere delicten[30].

Tabel 3 bevat ook bijkomende informatie over Wallonië en Brussel. Dit biedt het voordeel dat de Vlaamse situatie meteen vanuit een breder gezichtspunt wordt geïnterpreteerd. Er wordt a.h.w. ruimte gecreëerd om even afstand te nemen. Door verder de focus te leggen op verkeersproblemen, vermogensdelinquentie, verloedering, dreiging en onveiligheidsgevoelens krijgen we aanvullende informatie over de leefbaarheid in de steden.

We stellen vast dat de *verkeersproblemen* de hoogste indicatorscores krijgen, ongeacht het type gemeente of gewest. Vooral in Brussel en in de grotere steden stelt er zich een verkeersprobleem. De indicator *verloedering* handelt over de mate waarin men vindt dat de buurt een verloederd uitzicht heeft. Ook hier zien we dat Brussel en de grote steden hogere scores realiseren dan de kleine gemeenten. De volgende indicator zegt iets over de mate waarin de respondenten meenden dat *vermogensdelinquentie* een veel voorkomend probleem was in de eigen omgeving. De score bedraagt 2,94 voor geheel België en is lager dan de scores van de vorige buurtproblemen. De scores zijn iets hoger in Brussel-19, de agglomeratiegemeenten en de grote steden. De indicator *dreiging* verwijst dan weer naar de mate waarin men zich bedreigd voelt in de eigen buurt. Opvallend is dat deze indicatorscore federaal zeer laag ligt. Brussel en Wallonië scoren hoger dan Vlaanderen, en de grote steden scoren hoger dan de kleinere steden en de rurale gemeenten. De indicator *onveiligheidsgevoelens* laat een gelijkaardig patroon zien: hogere scores in de grote steden en Brussel-19, en een afname naarmate de verstedelijkingsgraad afneemt.

Het feit dat de geregistreerde criminaliteit hoger is in steden en dat inwoners daarom een verhoogd onveiligheidsgevoel ontwikkelen wordt in de literatuur als mogelijke verklaring hiervoor naar voren geschoven. De gegevens in de tabel lijken in de lijn te liggen van deze hypothese; bekijken we immers de percentages van de inwoners die te kennen gegeven hebben dat ze het afgelopen jaar slachtoffer zijn geworden van het delict woninginbraak, dan zien we dat daar waar de percentages eerder hoog zijn, ook de indicatorscores voor onveiligheidsgevoelens (en ook voor de vier buurtproblemen) eerder hoog liggen.

3. Focus op buurten

Hieronder zoomen we in op de buurten binnen de dertien centrumsteden van Vlaanderen. We maken gebruik van de indeling van de statistische sectorcodes, opgesteld door het Nationaal Instituut voor Statistiek.

Buurten die het economische en financiële hart van de stad uitmaken, krijgen het label *centrumbuurten* mee. *Aaneengesloten bewoning* zijn de stedelijke kernen rond het centrum, met hoofdzakelijk rijwoningen, appartementen en weinig open bebouwing, kortom, de bebouwde kom[31]. De groep buurten met een typische *recreatiefunctie* wordt gekenmerkt door een zeer laag inwonertal. In Gent gaat het bijvoorbeeld om domeinen zoals de Blaarmeersen. Deze buurten wer-

Tabel 4 **Procentuele verhoudingen van enkele traditionele delicttypes naar buurt**

Functie buurt	Opzettelijke slagen	Auto-diefstallen en verwondingen	Vandalisme voertuigen
Centrumbuurt	40,64%	39,6%	44,85%
Aaneengesloten bewoning	54,52%	48,98%	47,15%
Verspreide bewoning	2,98%	9,39%	6,77%
Recreatiefunctie	1,86%	2,03%	1,23%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: APSD/PBO, eigen analyse

den omwille van hun specifieke functie apart gehouden. De laatste groep buurten die onderscheiden kan worden, is de *verspreide bewoning*. Dit zijn de villawijken die verder van het centrum gelegen zijn, alsook plattelandswijken gekenmerkt door veelvuldige aanwezigheid van open bebouwing.

Tabel 4 beschrijft de procentuele verhoudingen van drie delicttypes naar buurtkenmerken in de 13 Vlaamse (middel)grote steden. Opvallend is dat de centrumbuurten en de buurten met aaneengesloten bewoning de hoofdmoot van de geregistreerde criminaliteit voor hun rekening nemen. Vooral de buurten rond het centrum lijken de meeste criminaliteit aan te trekken. De opportuniteitsfactoren lijken in deze buurten het sterkst door te werken. Het aandeel van de verspreide bewoning is zeer klein bij geweldscriminaliteit, doch iets groter bij autodiefstal en vandalisme. Het aandeel van de recreatiebuurten is steeds verwaarloosbaar klein.

Multivariate analyse: relatieve risico-inschatting in buurten op basis van buurt- en stadskenmerken.

Om de netto-effecten van structurele buurtkenmerken op de kans dat een buurt inzake autodiefstal, woninginbraak en geweldscriminaliteit eerder hoog scoort, te meten, werden multivariate analyses uitgevoerd. De statistische eenheden waarover uitspraken gedaan worden, betreffen statistische sectoren in Vlaanderen. De keuze van de sectoren die in de analyse werden betrokken, is het resultaat van een onderzoek (genaamd 'Agora') gevoerd in opdracht van DWTC. Kort samengevat werden de sectoren geselecteerd op basis van twee vereisten: enerzijds diende de sector minimaal honderd inwoners te hebben, dit om zogenaamde 'uitbijters' gedeeltelijk uit te schakelen, en anderzijds werd een criterium opgesteld waarbij op zijn minst 70% van de geregistreerde criminaliteit (inzake autodiefstal en opzettelijke slagen en verwondingen) gekend was. Buurten die aan beide criteria voldeden, werden in de analyse betrokken.

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, werd gekozen voor een logit model[32]. De gehanteerde methodologie en de cijfermatige onderzoeksresultaten, ondergebracht in tabel 5, werden als bijlage toegevoegd aan deze paper.

1. Hoofdeffecten

Hier interesseren ons in eerste instantie de resultaten van de analyse. Indien we de *hoofdeffecten* bekijken, blijkt de kans dat buurten in centrumgemeenten een hoge criminaliteitsgraad hebben[33] voor autodiefstal, 2,8 maal groter te zijn dan in zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten. Voor de delicten opzettelijke slagen en woninginbraak geldt trouwens dezelfde vaststelling[34]. Ook het behoren tot de categorie sterk morfologisch verstedelijkte gemeenten heeft, in vergelijking met de zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten, een significant positief effect op de kans op een hoge graad voor de drie delicten[35].

Vervolgens bekijken we het netto-effect van de buurtkenmerken. Buurten met een centrumfunctie en buurten in de bebouwde kom hebben voor de drie onderscheiden delicten een grotere kans op een hoge criminaliteitsgraad dan verspreide bewoning. De verschillen tussen centrumbuurten en aaneengesloten bewoning zijn niet groot. De beide groepen verschillen echter wel significant van de verspreide bewoning.

Opvallend is wel dat de eerder kansarme buurten niet steeds dezelfde kans hebben op een hoge criminaliteitsgraad voor de onderzochte delicten[36].

Voor de drie delicttypes werden, zoals eerder vermeld, verschillende modellen uitgeprobeerd. Hieruit leerden we vooral dat de hoofdeffecten op zich onvoldoende zijn om de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit te begrijpen. Voor autodiefstal en inbraak werd *één interactie-effect* gevonden, en voor gewelds-criminaliteit werden *twee interactie-effecten* gevonden[37]. Deze effecten suggereren dat de relatie tussen stedelijkheid en criminaliteit inderdaad een complexe aangelegenheid is, en dat er sprake is van *gecombineerde effecten tussen verstedelijking, de functie van de buurt en de mate waarin een buurt kansarm kan worden genoemd*[38].

In wat volgt, beschrijven we de precieze effecten van de onafhankelijke variabelen op de kans op een hoge criminaliteitsgraad voor de drie delicten. De tabellen met de resultaten per delictvorm werden gegroepeerd in bijlage 2.

2. Autodiefstal

We beginnen met *autodiefstal*. Het netto-effect van de verstedelijkingsgraad van de gemeente wijzigt niet. Er is immers enkel een interactie-effect gevonden tussen de buurtfunctie en de welvaartstypologie. *Dit betekent dat het effect van de welvaart in een buurt afhangt van de morfologie van de buurt*. Tabel 6 in bijlage 2 toont aan hoe verschillend de effecten van de mate van welvaart zijn voor elk type van buurt. Het effect van het behoren tot de minst welvarende groep (in vergelijking met de modale groep) is vooral groot in centrumbuurten en buurten met aaneengesloten bewoning, en is verwaarloosbaar voor buurten met verspreide bewoning.

3. Opzettelijke slagen en verwondingen

Het delict opzettelijke slagen en verwondingen geeft de meest complexe bevindingen. Niet alleen werd een interactie-effect gevonden tussen de buurtfunctie en de gemeentefunctie, maar tevens tussen de morfologie van de buurt en de mate van welvaart. Controlerend voor het effect van de relatieve welvaart van de buurt, zien we dat *in centrumsteden de centrumbuurten de grootste kans hebben op een hoge criminaliteitsgraad,* in vergelijking met verspreide bewoning. Dit blijkt uit tabel 7 in bijlage 2. In sterk tot matig morfologisch verstedelijkte gemeenten is die kans zowat gehalveerd, en in zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten is de kans op een hoge graad voor centrumbuurten even groot als voor verspreide bewoning. M.b.t. buurten met aaneengesloten bewoning stellen we een gelijkaardig fenomeen vast in de centrumsteden en in sterk morfologisch verstedelijkte gemeenten. Enkel in de zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten is de kans op een hoge graad groter voor aaneengesloten bewoning dan voor verspreide bewoning.

Uit tabel 8 in bijlage 2 blijkt dat eerder kansarme buurten een grotere kans hebben op een hoge graad voor geweld dan de modale buurten, indien die buurt tevens een centrumbuurt is of een buurt met aaneengesloten bewoning. Rijke buurten hebben de kleinste kans op een hoge graad indien die eveneens een centrumbuurt zijn.

4. Woninginbraak

Ten slotte bespreken we het interactie-effect dat werd gevonden m.b.t. het delict woninginbraak. De resultaten lezen we af van tabel 9 in bijlage 2. Hieruit blijkt dat eerder rijke buurten (in vergelijking met modale buurten) in elk type gemeente een grotere kans hebben op een hoge graad voor woninginbraak, maar dit is vooral zo in zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten. De relatie tussen de verschillende buurtkenmerken is zeer gevarieerd. Kansarme buurten hebben enkel in centrumgemeenten een grotere kans op een hoge graad voor inbraak. Hoe zwakker de verstedelijkingsgraad, hoe groter de kans dat eerder rijke buurten hoog scoren inzake de criminaliteitsgraad voor woninginbraak.

Bedenkingen

De gevonden verbanden moeten nog zinvol geïnterpreteerd worden. Voorafgaand wensen we nogmaals te benadrukken dat de *ongelijke distributie van criminaliteit over buurten* hier bestudeerd wordt vanuit kenmerken van die buurten, nl. de morfologische structuur van de buurt en de gemeente waarin de buurt zich bevindt, evenals de materiële (of misschien beter bouwfysische) welvaartsstructuur van de buurt. Hoewel een causale techniek gebruikt wordt, dient men voorzichtig om te gaan met causaliteit. In geen geval kunnen veronderstellingen gemaakt worden over individueel gedrag van daders en slachtoffers. Met Rovers kan dan ook gezegd worden dat buurten soms 'gevaarlijk zijn' voor onderzoekers.[39]

Wel werd vastgesteld hoe buurtkenmerken vorm geven aan de ongelijke spreiding van criminaliteit. Wat kan dan gezegd worden? Welke zinvolle conclusies kunnen getrokken worden op buurtniveau?

Vooreerst is er de vaststelling dat *de ene buurt inderdaad de andere buurt niet is*. De multivariate analyses leren ons dat de bivariate verbanden tussen stedelijkheid en criminaliteit blijven bestaan wanneer men controleert voor verschillende kenmerken. De kans op een hoge criminaliteitsgraad verschilt wezenlijk van buurt tot buurt en *wordt vaak beïnvloed door een combinatie van buurtkenmerken. Getuigen hiervan zijn de significante interactie-effecten die werden gevonden voor de drie geselecteerde delicten*.

Het is duidelijk dat elke buurt zijn eigen geplogenheden heeft. Buurten in centrumgemeenten verschillen wezenlijk van buurten in zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten. Door gebruik te maken van een verstedelijkingstypologie krijgen we een meer genuanceerd beeld van de invloed van morfologische en functionele verstedelijking op de ongelijke spreiding van criminaliteit. Dat vooral buurten in centrumsteden getroffen worden door een hoge criminaliteitsgraad, is dan ook slechts ten dele juist. Er dringt zich steeds een *diversificatie naar type delict* op.

Al deze vaststellingen hebben hun implicaties voor de criminaliteitspreventie. Ongelijke spreiding van criminaliteit en onveiligheid impliceert vrijwel automatisch ongelijke verdeling van middelen ter bestrijding van onveiligheid. Programma's ter bestrijding van criminaliteit, onveiligheid en leefbaarheid dienen op de eerste plaats te vertrekken vanuit het principe van de *verdelende rechtvaardigheid*. Net zoals trouwens het geval is in de gezondheidszorg, lijkt het logisch dat de meeste inspanningen geleverd worden daar waar de nood het hoogst is[40]. Gezien de verschillen tussen steden en buurten lijkt het een vanzelfsprekendheid dat de Vlaamse (grote) steden een plaats krijgen in de uitbouw van een preventiebeleid. Wij geven hieromtrent een concreet voorbeeld. Buurten die ver van het centrum liggen, en waar men nauwelijks geconfronteerd wordt met geweldsdelicten, zullen niet staan juichen als een federale nota van geweldscriminaliteit een prioriteit maakt. Deze buurten zouden wellicht meer gebaat zijn met inbraakpreventiemaatregelen.

Gemeenten zouden er m.a.w. baat bij hebben meer te investeren in verfijnde analyses van veiligheid en leefbaarheid als beleidsvoorbereidend werk. Voorlopig stellen zich hierbij echter nog een aantal praktische problemen. Niet alle gegevens per buurt (of NIS-sector) zijn immers beschikbaar. Bovendien hebben de gegevens die wel beschikbaar zijn vaak een tijdelijk karakter. Een grotere beschikbaarheid van goed cijfermateriaal op buurtniveau is dan ook een belangrijke vereiste. Bovenstaande analyse beperkte zich vooralsnog tot een aantal meer 'traditionele' vormen van criminaliteit, om de eenvoudige reden dat omtrent dit type van feiten meer en beter cijfermateriaal voorhanden is. Toch zouden ook minder zichtbare vormen van criminaliteit (zoals milieudelicten en fraude bijvoorbeeld) in dergelijke analyses betrokken moeten kunnen worden. Er is dus duidelijk nood aan bijkomende gegevens waarover momenteel nog geen of onvoldoende peilingen bestaan. Dit probleem stelt zich onder meer inzake criminaliteit bij jongeren en allochtonen.

Bovenstaand pleidooi betekent uiteraard niet dat men moet vervallen in een soort van cijferfetisjisme. Men mag zich niet blind staren op kwantitatieve analyses alleen. Complementariteit met andere bronnen die meer kwalitatief van aard zijn, blijft noodzakelijk om de cijfers goed te kunnen duiden.[41] Daarnaast lijkt het ook niet onbelangrijk na te gaan welk effect criminaliteit precies heeft op de concrete woonsituatie, m.a.w.: heeft het veiligheidsbeleid wel invloed op het woonbeleid, is een veilige buurt ook automatisch een meer leefbare buurt?
De vraag hoe nu een dergelijke fijnmazige stedelijke buurtbenadering gerealiseerd kan worden, is tot hiertoe nog niet beantwoord, doch komt in het volgende deel uitvoerig aan bod.

2. Het veiligheidsbeleid in de Vlaamse steden

In wat voorafging, bespraken we in detail de wijze waarop kenmerken van steden/gemeenten en kenmerken van buurten in onderlinge interactie aanleiding kunnen geven tot een indrukwekkend diversiteitspatroon inzake criminaliteit en onveiligheid. Het terugdringen van onveiligheidsproblemen in buurten noopt dan ook onvermijdelijk tot beleidsmatig maatwerk.

Wanneer beleidsmensen praten over onveiligheid in de stad, wordt 'de politie' vaak als enige probleemoplosser naar voren geschoven. De vraag rijst of de politie wel de enige instantie is die een rol kan spelen bij de aanpak van onveiligheidsproblemen. Met andere woorden: is politie de enige partner in het veiligheidsbeleid of zijn er nog andere actoren die kunnen meewerken aan een oplossing voor het onveiligheidsprobleem?

Partners in Integraal Veiligheidsbeleid

Het veiligheidsbeleid in België is gestoeld op de filosofie van de Integrale Veiligheid[42] (I.V.). De bekendste veruiterlijking hiervan is het federaal Veiligheids- en Detentieplan van minister van Justitie Verwilghen. Belangrijk is op te merken dat de I.V.-filosofie zijn oorsprong vindt in Nederland. Een I.V.-beleid is niet nieuw naar inhoud, wel naar de wijze waarop de veiligheidsproblematiek wordt aangepakt. I.V. veronderstelt veel méér dan alleen het bestrijden van criminaliteit. Ook andere onveiligheidsfenomenen dienen aangepakt te worden, zoals bepaalde vormen van overlast, de verkeersonveiligheid, de onveiligheid op het vlak van arbeid, van het milieu,... I.V. staat met andere woorden een ruime veiligheidsbenadering voor. In ruime zin sluit een dergelijke benadering sterk aan bij een aanpak die zich richt op het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke leefbaarheid. Dit impliceert onvermijdelijk een intensieve samenwerking van diverse partners op de werkvloer. Een I.V.-beleid kan dus onmogelijk gevoerd worden door de politie alleen.

Het veiligheidsbeleid kan in dit kader rekening houden met drie invalshoeken: (1) de objectieve of feitelijke onveiligheid; (2) de subjectieve onveiligheid of de onveiligheidsgevoelens en (3) de mogelijke onveiligheid of onveiligheidsrisico's[43]. I.V. verzekeren, moet vooral het resultaat zijn van een hele veiligheidsketen, waar diverse schakels van de keten - met name de preventie, de repressie en de nazorg - passend aan elkaar worden gehecht. Uiteraard veronderstelt dit een vlotte samenwerking tussen alle betrokken actoren. Hierbij is er geen sprake van een verandering in de bestaande verantwoordelijkheden, maar wel in de manier van werken. Op basis van overleg en partnership, en op grond van het behoud van de eigen verantwoordelijkheden, draagt elke betrokken partner bij tot een gecoördineerde aanpak van onveiligheid.

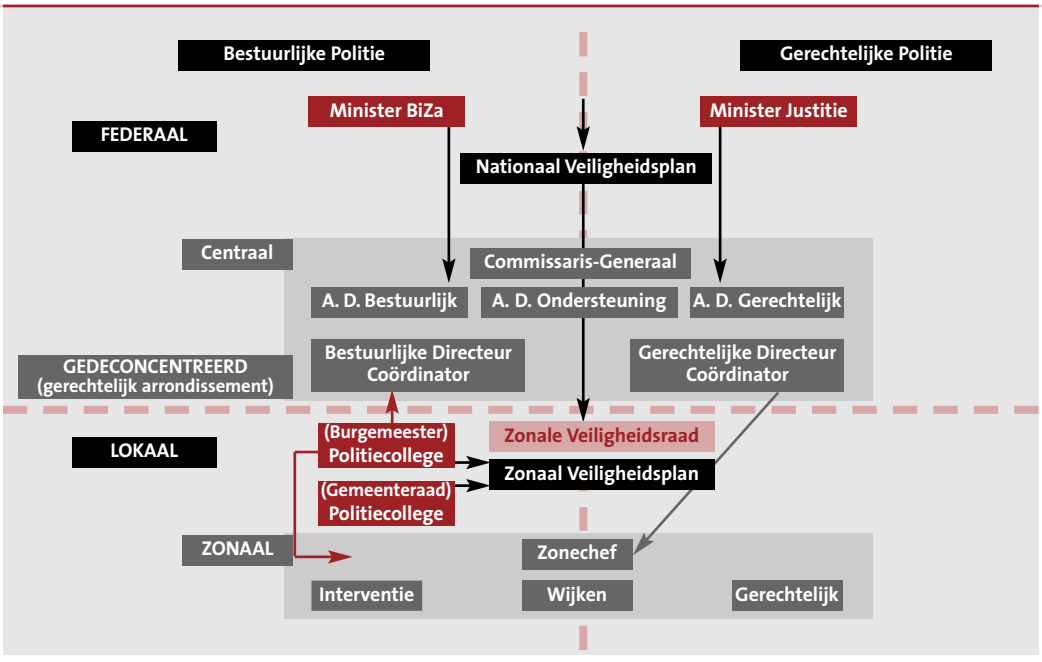
Een stedelijk veiligheidsbeleid dient zich dus in eerste instantie te richten op het in kaart brengen van de criminaliteit op het grondgebied van de stad (hoeveel diefstallen, hoeveel inbraken, hoeveel geweldsdelicten, etc.?). Verder moet men ook peilen naar het (al dan niet aanwezige) onveiligheidsgevoel bij de inwoners (hoeveel mensen voelen zich veilig 's nachts?; of bij dag op straat?; hoeveel hebben er angst om slachtoffer te worden?; hoeveel burgers mijden bewust bepaalde straten of buurten en waarom?; etc.). Een

goed begrepen I.V.-beleid zal deze kennis integreren in een ruimer kennispatrimonium dat betrekking heeft op de diverse stedelijke beleidsdomeinen. Afhankelijk van het beeld dat aldus naar voren komt, zullen bepaalde actoren een meer of minder prominente rol spelen in het te voeren beleid. Op basis van deze gegevens kan de stad beter inschatten met welke onveiligheidsrisico's haar inwoners geconfronteerd worden. Pas dan kan men een uitspraak doen over de (on-)veiligheid van een stad en kan men starten met het ontwikkelen van een beleid ter zake.
We spreken hier bewust van 'de stad'. Hiermee bedoelen we de verschillende instellingen en diensten die functioneren in de stad en werken aan veiligheid in de ruime betekenis van het woord. De I.V.-gedachte stelt voorop dat alle veiligheidsactoren *samen* het veiligheidsbeleid uitstippelen. Met andere woorden: ook het in kaart brengen van de veiligheid of onveiligheid in de stad dient te gebeuren in samenspraak met alle verschillende actoren en *niet door de politie alleen*. Politiegegevens zijn immers beperkt en geven een eenzijdig en onvolledig beeld van de heersende onveiligheid. Niettemin dient gezegd dat ze een belangrijk onderdeel vormen van het totale pakket aan gegevens dat de veiligheid in de stad zichtbaar zou moeten maken. Politie is en blijft immers een belangrijke 'signaalgever'. Politie komt namelijk in aanraking met zeer specifieke situaties en komt op de meest ongeregelde uren en plaatsen in contact met groepen in de samenleving waarmee andere instanties vaak nauwelijks relaties onderhouden.

Wie zijn nu die andere actoren van het stedelijke veiligheidsbeleid? We sommen er een paar op: de drughulpverlening, het straathoekwerk, de buurtwerking, de sociale dienst van het OCMW (tot zelfs de OCMW's op buurtniveau), de geestelijke gezondheidszorg, de zelfhulpgroepen, de seniorenraad of -beweging, de jeugd-, cultuur-, preventie-, emancipatie- en welzijnsraad, de milieuraad (of ook wel eens minaraad genoemd), de jeugdbewegingen, de scholen, de middenstandsverenigingen, de vertegenwoordigers van godsdienstgemeenschappen, en nog zóveel meer. Ook de diensten die deel uitmaken van de stedelijke administratie zelf kunnen een bijdrage leveren aan de vormgeving van een I.V.-beleid. We denken hierbij in eerste instantie aan de stedelijke preventiedienst, als die tenminste niet is ondergebracht in het lokale politiekorps zelf. Verder zijn ook andere stedelijke administraties van belang. Denken we maar aan sectoren als sociale huisvesting, openbare werken, onderwijs, sport, cultuur e.d.m.

Het gezamenlijke doel van al deze partners kan aldus gedefinieerd worden als de verbetering van de stedelijke leefbaarheid, eerder dan exclusief de nadruk te leggen op de bestrijding van de criminaliteit, of zelfs ruimer, van de onveiligheid. Indien de focus van deze gezamenlijke inspanningen te sterk zou liggen op bestrijding van de criminaliteit, zou het gevaar bestaan dat er zich een discours ontwikkelde waarin gestreefd wordt naar het terugdringen van sociaalstructurele maatregelen (zoals onderwijs, tewerkstelling, huisvesting e.d.m.) zodra zich een daling voordoet inzake criminaliteit. Het is evident dat dit niet de basis kan en mag zijn voor de ontwikkeling van een degelijk stedelijk beleid. Een dergelijk uitgangspunt zou bedreigend zijn voor de kwaliteit van de samenwerking, aangezien men dan toch impliciet in politionele en situationele termen denkt en zodoende geen aandacht meer schenkt aan langetermijnopties.

Naast het feit dat alle veiligheidsactoren samen het I.V.-beleid moeten voorbereiden, bepalen, uitvoeren en evalueren, impliceert de filosofie van de integrale veiligheid eveneens de betrokkenheid van de volledige veiligheidsketen: preventie-repressie-nazorg. Dit houdt in dat men op alle fasen van deze ketting een aantal beleidsinitiatieven zal moeten enten. De finale doelstelling bestaat er dan ook in een geïntegreerde veiligheidszorg te verzekeren, zowel op federaal niveau, als op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten, en op lokaal vlak. Elk politiek-bestuurlijk niveau van de federale staat dient over een veiligheidsbeleid te beschikken. De verschillende niveaus dienen daarbij hun beleid onderling zodanig op elkaar af te stemmen dat er in wezen één geïntegreerd veiligheidsbeleid, met betrokkenheid van alle actoren, wordt gevoerd.



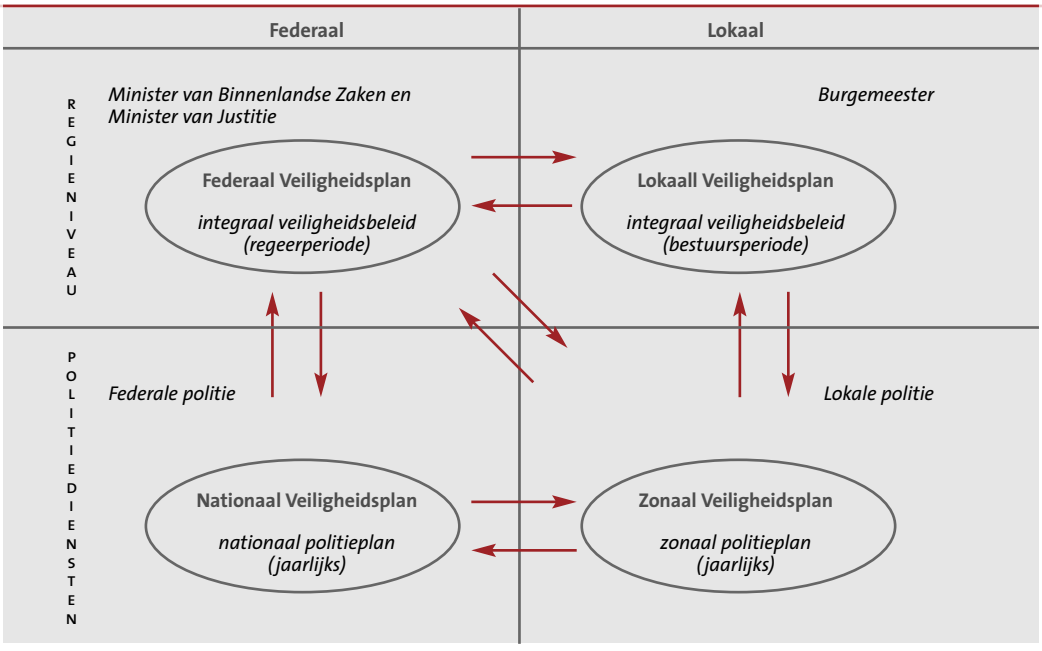
Zo zal ook de Vlaamse regering onvermijdelijk haar departementen moeten inschakelen in het algemene, integrale veiligheidsbeleid. Denk maar aan de departementen Stedelijk Beleid, Huisvesting, Welzijn, Gelijkekansenbeleid e.d.m. Veiligheid hoeft daarom niet noodzakelijk een prioritaire beleidsoptie te worden. Wat zij wél kunnen doen, is bij het uitstippelen van hun beleid rekening houden met het I.V.-beleid. Het schrijven van deze paper in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap kan hierbij fungeren als een schoolvoorbeeld: een stedelijk beleid ontwikkelen onder een ruimere titel, waarbij verwezen wordt naar de algemene verbetering van het stadsleven en met inachtname van de veiligheidsproblematiek. In deze redenering dient veiligheid dan ook in eerste instantie gezien te worden als een probleem van leefbaarheid van de steden.

De rol van de burgemeester in I.V.

In dit I.V.-proces vervult de stedelijke bestuurlijke overheid, en met name de burgemeester, een initierende en coördinerende rol. Als politieke en bestuurlijke overheid is hij verantwoordelijk voor de ontwikkeling, de implementatie en de evaluatie van het I.V.-beleid op gemeentelijk beleidsniveau. Het hele proces zal dan ook gepaard moeten gaan met een bewustwording en mentaliteitswijziging bij alle partners op alle niveaus, maar vooral moet er een voldoende breed politiek, bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor gecreëerd worden.

Om dit goed te begrijpen is het noodzakelijk terug te grijpen naar de politiehervorming die in ons land werd doorgevoerd en tevens naar de wet die deze hervorming schraagt [44]. Deze wet (WGP) deelt het politieapparaat op in twee geledingen: een federale politie (onder sturing van de federale overheid) en een lokale politie (aangestuurd door de lokale overheid).

In deze wet (WGP) wordt de burgemeester bevestigd in zijn sleutelrol t.a.v. de lokale politie inzake het algemeen geïntegreerd veiligheidsbeleid. Voor het uitvoe-



ren van haar niet-gerechtelijke opdrachten staat de lokale politie onder het gezag van de burgemeester. Voor de uitvoering van deze opdrachten op het grondgebied van zijn gemeente kan hij de noodzakelijke bevelen, onderrichten en richtlijnen geven[45]. Dit houdt in dat hij de principebeslissingen neemt en richtlijnen uitvaardigt over de wijze waarop de lokale politie haar niet-gerechtelijke opdrachten, zoals ordediensten, patrouilles en initiatieven inzake criminaliteitspreventie, moet vervullen.

De politiehervorming deed evenwel in vele gemeenten een nieuwe bestuurlijke realiteit ontstaan. De federale overheid heeft het grondgebied van het land ingedeeld in zogenaamde 'Politiezones', ten behoeve van een efficiënte lokale politiezorg. Vlaanderen telt 118 dergelijke politiezones[46]. Hierbij dient aangestipt te worden dat alle Vlaamse steden die ons hier interesseren[47] ééngemeentezones zijn. Meergemeentezones komen voor in meer rurale gebieden.

De WGP voorziet in elke zone een *zonale veiligheidsraad*. In deze zonale veiligheidsraad wordt een systematisch lokaal overleg georganiseerd tussen de politieoverheden (m.a.w. de burgemeester en de procureur des Konings) en de politiediensten (m.a.w. de korpschef van de lokale politie en een vertegenwoordiger van de federale politie). Het is in de schoot van deze raad dat een zogenaamd *zonaal veiligheidsplan* dient te worden opgesteld. Aangezien het gaat om een plan dat bepaald is in de 'Wet op een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus', zal dit politieplan moeten voorzien in een gebalanceerde politiezorg op het niveau van de volledige zone.

Deze 'zonale veiligheidsplannen' (of de beleidsplannen van de lokale politie) zijn geënt op het Nationaal Veiligheidsplan (of het beleidsplan van de federale politie). De WGP stelt in art. 4: *"De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie worden, met inachtname van de prerogatieven van de bevoegde overheden, belast met het coördineren van het algemeen politie-*

beleid, evenals met de coördinatie van het beheer van de federale politie en van de lokale politie. Zij stellen te dien einde jaarlijks een nationaal veiligheidsplan op. De krachtlijnen van het nationaal veiligheidsplan worden aan het Parlement medegedeeld. Het nationaal veiligheidsplan waarborgt een globale en geïntegreerde aanpak van de veiligheid en verzekert de samenhang van het optreden van de politiediensten. De zonale veiligheidsplannen houden er rekening mee". Hieruit blijkt duidelijk dat de wet uitdrukkelijk voorziet in een top-downbenadering[48].
Waar is in dit bestuurlijk politiekluwen nu de I.V.-gedachte gebleven? Het is nodig eraan te herinneren dat de huidige federale regering haar I.V.-beleid vorm heeft gegeven door middel van het zogenaamd 'federaal veiligheids- en detentieplan', waarvan de regie in handen ligt van de Minister van Justitie en dat een grote diversiteit aan beleidsdomeinen incorporeert, zoals bv. Sociale Zaken, Volksgezondheid, Onderwijs, e.d.m.

Het is uit dit 'federaal veiligheids- en detentieplan' dat het 'nationaal veiligheidsplan' (dus het beleidsplan van de federale politie) zich zal articuleren. Dit laatste plan zal met andere woorden aangeven wat de bijdrage zal zijn van de federale politie in het federale I.V.-beleid.

Zoals reeds gezegd zullen de 'zonale veiligheidsplannen' (dus de beleidsplannen van de lokale politie) geënt worden op beide voorgaande plannen. Opnieuw gaat het hier dus om het uittekenen van de bijdrage die de lokale politie zal leveren aan het lokale I.V.-beleid. Nergens heeft de regelgever echter voorzien in de systematische formulering van dat lokale I.V.-beleid in de vorm van een omvattend plan. Nochtans liggen hier belangrijke mogelijkheden. De burgemeesters kunnen hier immers een globale lokale regie voeren aangaande een te ontwikkelen I.V.-beleid, samen met een grote diversiteit aan actoren, dus *zeker niet* uitsluitend met de politie.

Waar de politiehervorming dreigt aanleiding te geven tot schaalvergroting en een minder gedifferentieerd beleid - een ontwikkeling die overigens haaks staat op de conclusies bij de analyse van de criminaliteits- en onveiligheidsproblemen in het eerste deel van deze paper - ligt in het formuleren van een lokaal I.V.-beleid precies de mogelijkheid tot 'inzoomen', de mogelijkheid te komen tot 'het leveren van maatwerk in de stedelijke buurten'. Hierbij dienen we te onderstrepen dat het I.V.-beleid zich blijft situeren op het niveau van de stad of de gemeente, en geen zonale aangelegenheid is. Elke gemeente blijft immers beschikken over de mogelijkheid om gemeentelijke politieverordeningen te stemmen en niets weerhoudt de lokale beleidsverantwoordelijken ervan, als kader voor de zonale veiligheidsplannen, een gemeentelijk I.V.-plan uit te werken onder de regie van de burgemeester. Het I.V.-beleid blijft dan ook een gemeentelijke materie, ondanks de tendens die de nieuwe wet op het politiewezen in zich draagt. Beleidsverantwoordelijken dienen echter niet alleen het belang van een lokaal veiligheidsplan in te zien, de bereidwilligheid moet ook bestaan om cijfermateriaal op een wetenschappelijk verantwoorde manier te gebruiken bij de uitwerking ervan. Er heerst immers nog steeds een sterke tendens om cijfers in eerste instantie te gebruiken als middel om iets af te rekenen, en niet om op te steunen. Bovendien zouden sommige beleidsverantwoordelijken het gebruik van bepaalde cijfergegevens vermijden omwille van de mogelijk negatieve invloed ervan op de stedelijke PR. Politieke factoren staan m.a.w. het gebruik van cijfermateriaal soms in de weg.

De rol van de politie in I.V.

Politie is slechts één van de partners in het gemeentelijke I.V.-beleid. Ze kan echter gerust worden beschouwd als een 'bevoorrechte partner', aangezien de politieorganisatie van oudsher actief is op het veiligheidsterrein en hieromtrent heel wat knowhow heeft opgebouwd. Bovendien speelt ze in de verschillende fasen van de veiligheidsketen een essentiële rol en kan via de politieorganisatie meegewerkt worden aan een I.V.-beleid dat verschillende beleidsniveaus horizontaal doorkruist.

Partnership in het I.V.-beleid kunnen we als volgt omschrijven: *"In een partnership gaat het er in de eerste plaats om dat beleidsverantwoordelijken met vertegenwoordigers van de politie en van verschillende belangengroepen binnen de bevolking rond de tafel gaan zitten om, met de hulp van deskundigen of bevoorrechte getuigen, de problemen te analyseren. Daar kan de politie haar inzicht in het functioneren van de lokale gemeenschap naar voren brengen en het toetsen aan dat van de andere gesprekspartners. Vervolgens moeten passende maatregelen worden uitgewerkt en in de praktijk worden gebracht. Verder dient men te bepalen hoe men de resultaten zal evalueren. Op basis van deze afspraken wordt dan ieders rol - ook die van de politie - in de uitvoering bepaald"*[49].

We kunnen dus besluiten dat de politie een groot deel van de onveiligheidsproblematiek voor haar rekening kan nemen, doch niet alles. De politie mag niet té gulzig zijn als de taken verdeeld worden. Ze hoeft ook niet noodzakelijk als piloot op te treden in álle veiligheidsprojecten. Wellicht zijn anderen soms beter geplaatst om het voortouw te nemen, afhankelijk van de problematiek die centraal staat en welk pak de betrokken partners het probleem wensen aan te meten. De realiteit leert ons echter dat de verschillende veiligheidspartners elkaar nog onvoldoende kennen. Bovendien blijkt het wantrouwen tussen politie en hulpverlening nog steeds vrij groot te zijn. De politie vindt dat de hulpverlening zich te weinig als partner opstelt, terwijl de hulpverlening de politie verwijt te dominant te zijn in de bepaling van het beleid. Een dergelijke houding verhindert een constructieve samenwerking. De verschillende partners dienen respect te tonen voor elkaars zienswijzen, waarbij de gedachte dat men in se werkt aan één en dezelfde doelstelling, voorop hoort te staan.

Reeds eerder in de tekst wezen we op het belang van een volwaardig partnership. In de praktijk blijken deze nieuwe vormen van samenwerking echter uiterst moeizaam te verlopen. De vraag stelt zich dan ook hoe een effectieve integrale aanpak kan gerealiseerd worden binnen een dergelijk partnership. Een aantal succesfactoren staan hierbij voorop. Zo dient er duidelijke sturing te zijn door de burgemeester[50] en dient de samenwerking een bindend karakter te hebben. De werkgroepen mogen niet te grootschalig zijn en er moet een wettelijke regeling worden uitgewerkt die het samenwerkingsverband ondersteunt. Op elk beleidsniveau dient een motor of trekker (kerngroep, stuurgroep) te bestaan die instaat voor de opvolging op het terrein en die indien nodig kan bijsturen. Verder dienen de kerntaken van de verschillende partners duidelijk te zijn, met eventueel vooraf vastgelegde werkafspraken en rolbepalingen. Ten slotte is ook een duidelijke en eerlijke communicatie naar de burgers belangrijk.

I.V.-plannen dienen op het niveau van de stad/gemeente gerealiseerd te worden en niet op zonaal niveau. Om dit te bewerkstelligen kan wellicht een I.V.-raad worden opgericht, waarbij we een voorbeeld nemen aan de huidige preventieraden. Een I.V.-raad dient echter alle schakels van de veiligheidsketen te omvatten en mag zich niet beperken tot de preventie-items alleen. Het is waarschijnlijk juister, te stellen dat deze I.V.-raad een kader zal moeten scheppen voor de werking van de preventieraad, zoals dat ook het geval zal zijn voor de andere schakels van de veiligheidsketen (repressie en nazorg). Het lijkt ons niet aangewezen dit I.V.-beleid tot stand te laten komen onder de regie van een Schepen van (Integrale) Veiligheid. We kunnen immers niet voorbij de vaststelling dat I.V. eerder een horizontaal beleidsthema is dan een verkokerd beleidsdomein, net zoals bv. gelijkekansenbeleid of integratiebeleid. Daarom menen wij dat het niet zinvol is dit thema aan een schepenambt als zodanig te verbinden. Het ware wellicht inventiever de burgemeester zélf de I.V.-regie ten volle te laten dragen, en - omwille van pragmatische redenen - hem te voorzien van een beleidsmedewerker die zich specifiek toelegt op de I.V.-thematiek, weliswaar onder zijn verantwoordelijkheid. Op die manier kan vermoedelijk een groot aantal potentiële bevoegdheidsconflicten vermeden worden. Overigens dient hieraan toegevoegd te worden dat de politie hoe dan ook een belangrijke partner zal blijven in het gemeentelijke

I.V.-beleid, en dat de natuurlijke eerste politieverantwoordelijke (volgens de gemeentewet) voorlopig toch nog steeds de burgemeester is.

Aan het welslagen van een dergelijke regierol zijn een aantal voorwaarden verbonden. Zo dient de regisseur (in casu de burgemeester) garant te staan voor de visie van de integrale veiligheid en dient hij hierin gesteund te worden door alle partners in het beleid. Ook het bestaan van een zeker mandaat, autoriteit of gezag is belangrijk. Ten slotte dienen de instrumenten aanwezig te zijn die de operationalisering van deze regierol waar kunnen maken. Deze instrumenten moeten het mogelijk maken samen te werken met evenwaardige partners, in functie van doelstellingen en effectiviteit, en waarbij vrijblijvendheid vermeden wordt.

De deur op een kier voor een lokaal I.V.-beleid

Ter illustratie van de hierboven geformuleerde filosofie van integrale veiligheid en leefbaarheid in de steden, worden enkele voorbeelden uitgewerkt.

1. Project buurtgebonden overlast

In het Gentse laaiden geregeld bevoegdheidsdiscussies op tussen de betrokken actoren wanneer zich een specifiek probleem inzake overlast voordeed. Het gevolg hiervan was enerzijds dat er niets of te weinig werd gedaan, omdat iedereen het werk van zich afschoof, en anderzijds dat men naast elkaar ging werken, waardoor of dubbel werk werd geleverd, of initiatieven werden genomen die elkaar tegenwerkten. Deze vaststelling zette de Gentse preventiedienst ertoe aan het initiatief te nemen om per buurt verschillende diensten op regelmatige basis rond de tafel te zetten. Deze aanpak leidde ertoe dat men beter met elkaar ging communiceren en elkaars inzichten ging appreciëren, waardoor men uiteindelijk afspraken begon te maken omtrent de aanpak van buurtgebonden overlastproblemen.

Deze procedure had zeker niet als doelstelling een verhoogde sociale controle te installeren, integendeel. Door de behandeling van straathoekwerkers en jeugdwerkers als evenwaardige partners naast de politie, kwam men tot de conclusie dat veel van de problemen een resultaat waren van intolerantie van de ene (oudere) bewonersgroep ten aanzien van de andere (jongere). Dit leidde ertoe dat de groep van 'chronische klagers' leerde haar probleem te relativeren.

Deze case illustreert dat overlastproblemen vaak het gevolg zijn van een gegroeide intolerantie tussen diverse bevolkingsgroepen die in één en dezelfde buurt wonen. Het valt te verwachten dat veel van deze perceptieproblemen het gevolg zijn van een gebrekkige kennis van en communicatie tussen verschillende groepen, én het ontbreken van een gemeenschappelijke opvatting over hetgeen wenselijk is in de buurt. Deze bevindingen vinden ook een empirische weerslag in onderzoeken gevoerd binnen 'The Project of Human Development' in Chicago[51].

2. Okapi: een Gents I.V.-project inzake autocriminaliteit

Het Okapi-project is een initiatief van het Gentse stadsbestuur, onder impuls van de burgemeester, en brengt diverse partners samen rond problemen inzake autocriminaliteit. Dit project kwam tot stand binnen de schoot van de Gentse preventieraad. De betrokken partners zijn: de preventieambtenaar van de stad Gent, vertegenwoordigers van de Gentse politiediensten, een parketmagistraat, de stadswacht, de technische dienst van de stad Gent, de plantsoendienst van de stad Gent, het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en Wegen Oost-Vlaanderen.

Doel van het project is het zoeken naar oplossingen die tot permanente maatregelen en activiteiten leiden en die integraal inwerken op de autocriminaliteit en het onveiligheidsgevoel op de bewuste parking. Reeds bij de aanvang van het project werd voorzien in de medewerking van een evaluator.

Enkele voorbeelden van acties die in dit kader ondernomen werden, zijn: voorbereidende analyses, het uitvoeren van enquêtes bij parkinggebruikers, het dagelijks patrouilleren van stadswachten (die sluikstorten

onmiddellijk melden aan IVAGO), een wekelijkse veegronde door IVAGO, het hertekenen van parkeervakken door de technische dienst wegen, het dichtmetselen van een loods waarin zwervers sliepen en waar harddrugs werden gebruikt, het snoeien van omringende hoge beplanting, het officialiseren van looproutes doorheen het groen door de plantsoendienst, het plaatsen van kunstzinnige graffiti op de muren van de loods door winnaars van een wedstrijd, het plaatsen van waarschuwingsborden ter voorkoming van autokraak e.d.m.
Op basis van reacties van de stadswacht en de voormalige rijkswacht kan worden besloten dat de parkinggebruikers een veiliger gevoel hadden na afloop van het project. Verder werd opgemerkt dat de informele sociale controle groter werd door de verhoogde zichtbaarheid ten gevolge van het snoeiwerk en de betere verlichting. Door de hertekening van de markering gebeurde het parkeren als zodanig op een meer geordende wijze. Een belangrijk resultaat was tevens dat het aantal autokraken en -diefstallen globaal gezien lager lag na de implementatie van het project.

3. GraFF 'n ART: een positief graffitibeleid in de stad Brugge

In 1996 besloot het stadsbestuur van Brugge de graffitiproblematiek op een geïntegreerde wijze aan te pakken. Graffiti ontsierde immers in toenemende mate het straatbeeld en creëerde zo een sfeer van verpaupering en criminaliteit. Volledig in de lijn van de integrale-veiligheidsfilosofie trachtte men in te grijpen op de verschillende schakels van de veiligheidsketen en werden verschillende partners betrokken bij de aanpak van het probleem.

Het eerste luik bestond uit een reeks repressieve maatregelen. Binnen de politie werd een graffiticel opgericht die zich nauwgezet toelegde op de opvolging van alle nieuwe graffitifeiten. Deze aanpak leidde al snel tot de ontmaskering van een aantal hardnekkige graffiteurs.

Het tweede luik betrof de curatieve maatregelen. Er werd voorzien in een grootscheepse schoonmaakoperatie door de stedelijke preventiedienst. Graffiteurs waarvan een dossier bij het parket hangende was, werden in samenspraak met politie en parket ingeschakeld in de verwijdering van de graffiti. Daarnaast ontwierp de stedelijke preventiedienst in samenwerking met de politie een graffiti-registratiesysteem.

In het derde luik ging het stadsbestuur de dialoog aan met de graffiteurs. Men ging over tot de erkenning van graffiti als kunstvorm om zodoende de graffiteurs de mogelijkheid te bieden hun artistieke talenten tot uiting te brengen. In ruil voor engagement en medewerking werden ten behoeve van deze eigentijdse kunstenaars zones ter beschikking gesteld die konden dienen als graffiti-galleries. Beginnende graffiteurs werden opgevangen via workshops.

Ten slotte werd ook voorzien in een sensibiliserend luik. Via artistieke projecten werd getracht het negatieve imago van graffiti om te buigen naar respect voor het kunstzinnige. Er werden folders opgesteld en het thema werd bespreekbaar gemaakt in zowel het lager als het middelbaar onderwijs.

Deze aanpak wierp snel vruchten af. De systematische verwijdering van de graffiti verbeterde het straatbeeld aanzienlijk en had bijgevolg een positieve invloed op de leefbaarheid van de buurt. Door de combinatie van preventieve en repressieve maatregelen verminderde bovendien het aantal nieuwe graffitidelicten, zonder dat hierbij het talent van de graffiteurs beknot werd. Integendeel. De graffiteurs krijgen nu de mogelijkheid om hun kunstvorm op een aanvaardbare wijze tot uiting te brengen, waardoor hun oorspronkelijk vijandige houding tegenover politie en overheid werd omgebogen tot een vruchtbare dialoog.

3. De betekenis van Community (Oriented) Policing in het stedenbeleid

De Belgische regering heeft de term 'Community (Oriented) Policing', ook wel aangeduid met het acro-

niem 'COP', geleend uit Noord-Amerikaanse en Canadese politieliteratuur. Hier te lande spreken we over 'gemeenschapsgerichte politie', wat ook wel eens wordt vertaald in 'basispolitiezorg'. In dit deel laten we beleidsstructuren voor wat ze zijn en gaan we in op de inhoud van het politiewerk dat geleverd zal moeten worden door de nieuwe lokale politie. Om op de vraag *'Welk soort van politie willen we'* een antwoord te kunnen geven, gaan we terug naar de uitgangspunten van de zgn. Community (Oriented) Policing.

Als we er de basisliteratuur over Community (Oriented) Policing op naslaan, dienen we vast te stellen dat het gaat om een concept dat vele ladingen dekt. Zowat iedere auteur heeft zijn eigen lijstje van basiskenmerken die aan Community (Oriented) Policing worden toegekend[52].

Conceptuele vaagheid

Eck en Rosenbaum argumenteren dat *"er geen eenvoudige of door iedereen aanvaarde definitie is van community policing, noch in de theorie noch in de praktijk"*[53]. Door dit te schrijven, suggereren beide auteurs dat community policing in feite een 'container notion' is. Bayley, die onderzoek deed in heel wat landen waar community policing wordt toegepast, bevestigt dit - verwijzend naar de situatie in de Verenigde Staten - als volgt[54]: *"Ondanks de veelgeroemde voordelen van community policing, is de systematische invoering ervan zeer ongelijk. Hoewel het belang ervan wijd, zoniet universeel, erkend wordt, betekent het verschillende dingen in het kader van naar het publiek toe gerichte campagnes (...) In de grond is community policing vaak niet zozeer een programma, maar eerder een stel in slogans verpakte aspiraties".* Moore citeert Skogan in hetzelfde boek: *"Community policing is geen mooi afgelijnd concept; het gaat immers om de hervorming van besluitvormingsprocessen en om de creatie van nieuwe culturen in de politiedepartementen. Het is geen specifiek tactisch plan".*

Besluitend kunnen we stellen dat community policing aan een zekere vaagheid in de definiëring lijdt. Dit gebrek aan klaarheid is ook te bespeuren in de diversiteit van taken en activiteiten die worden uitgevoerd onder de noemer van community policing. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor de doelstellingen van community policing.

Dat doet evenwel niets af aan het feit dat bij de totstandkoming van Community (Oriented) Policing vooral een nieuwsoortig *politiek realisme* heeft gespeeld. Dit realisme werd vooral gevoed door het Noord-Amerikaans sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat vanaf de jaren 60 aantoonde dat politie veel meer doet dan loutere 'crime-fighting' of grootschalige 'openbare ordehandhaving'[55]. Politie zou zich vooral bezighouden met zogenaamde *'peacekeeping'*, met de dagelijkse aanwezigheid bij en/of omgang met de bevolking, waarbij men aanspreekt, verwittigt en vermaant[56]. Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek bleek met andere woorden dat de politie eerder functioneerde als een soort van 'sociaal arbiter' dan als wets- of ordehandhaver. Het was dit politiek realisme dat de volgende vraag naar voren bracht: "Hoe kunnen we dan deze kerntaak van politie beter organiseren, vormgeven en aan betere prioriteitstelling doen?"

Community (Oriented) Policing werd dan ook het nieuwe politieparadigma in de kantoren van wereldvermaarde professoren van de John F. Kennedy School of Government van de Harvard University. Netwerken van managementpersoneel, gouvernementele beleidsmensen, raadgevers, consultants, professionele planners en politie-intellectuelen hielpen het idee verspreiden. Het idee van decentralisatie van grote organisaties in meer flexibele units was trouwens in. Het nieuwe politieparadigma kreeg in de States op relatief korte tijd gestalte.

Waarover ging het dan? Community (Oriented) Policing dient vooral gezien te worden als een reactie tegen de *te grote afstand* tussen politie en bevolking, zoals dat het geval was in militair-bureaucratisch gestructureerde politieorganisaties of in politieafdelingen die zich vooral richtten op de bestrijding van de criminaliteit. De nieuwe sleutelbegrippen werden nu: multifunctionaliteit en non-specialisatie, gemeen-

schapgerichtheid, coproductie en partnerschap, decentralisatie, een vlakke hiërarchie, dienstverlening, verantwoordelijkheid voor de agenten op midden- en straatniveau en proactiviteit[57].

Zonder op het definitiedebat te willen ingaan, moeten we vaststellen dat nogal wat auteurs het erover eens zijn dat de definitie die Friedmann aan Community (Oriented) Policing geeft, de meest programmatische en heldere is[58]. Hij stelt: "Community policing is een beleid en een strategie gericht op een *effectievere* en *efficiëntere* misdaadbestrijding, op het verlagen van de vrees voor misdaad, het verbeteren van de levenskwaliteit, het verbeteren van de politiediensten en de *politielegitimiteit*, en dit door *proactief* een beroep te doen op hulpmiddelen die aanwezig zijn *in de gemeenschap* om zo de omstandigheden die misdaad *veroorzaken*, te veranderen. Het gaat uit van de nood aan een grotere *accountability* van de politie, een groter aandeel van het publiek in de beslissingsprocédés en een *grotere bekommernis om burgerrechten en -vrijheden*".

Indien we de discussie m.b.t. Community (Oriented) Policing tot haar essentie herleiden, houden we twee complementaire componenten over als *'hard core of the matter'*, namelijk (1) community partnership, en (2) problem solving. Hieraan wijden we de volgende paragrafen. We zullen hierbij telkens een terugkoppeling maken naar de politiehervorming in ons land.

Het partnership met de gemeenschap

Het tot stand brengen van vertrouwen tussen bevolking en politie, en vooral ook het behoud hiervan, is dé centrale doelstelling van Community (Oriented) Policing. De politie moet de nood erkennen van samenwerking met de 'community'. Het grote verschil tussen Community (Oriented) Policing en traditioneel politiewerk is dat politie een integraal deel wordt van de gemeenschap en dat de gemeenschap deelneemt aan de definiëring van politieprioriteiten en meebeslist over het besteden van de beschikbare politiemiddelen.

1. Voor een gedifferentieerde aanpak

Essentieel hierbij is dat de politie voldoende oog heeft voor differentiatie. Waar in een traditioneel politiekader nog geredeneerd werd in termen van 'gelijkheid', staat hier de notie van *'gelijkwaardigheid'* centraal. Gelijkheid vloeide voort uit het oude idee dat de (straf-)wet in een rechtsstaat op gelijke wijze moet worden toegepast. Deze legalistische gedachte vindt zijn uitdrukking in onze Grondwet, waar gesteld wordt dat "alle Belgen *gelijk* zijn voor de wet".

'Gelijkwaardigheid' heeft in deze context echter een andere betekenis. Hier wordt ervan uitgegaan dat *iedereen* recht heeft op veiligheid, maar dat de realisatie van dit recht onevenredig gespreid is over de samenleving. Steden worden meer getroffen door criminaliteit en onveiligheid dan rurale gebieden, en in de steden worden bepaalde buurten, tot heel specifieke huizenblokken, nog sterker getroffen door onveiligheid dan andere. Het is deze nood aan differentiatie die uitdrukkelijk tot uiting kwam in het eerste empirische gedeelte van deze paper.

Community (Oriented) Policing impliceert dan ook een gedifferentieerde aanpak naargelang van de probleemsituatie en de buurt.[59] Het is dan ook essentieel Community (Oriented) Policing veel meer te beschouwen als *maatwerk* dan als *steeds maar meer van hetzelfde*. In die zin streeft Community (Oriented) Policing naar de realisatie van een sociaal veiligheidsbeleid waardoor veiligheid op een *meer gelijkwaardige* wijze gespreid kan worden over de samenleving.

Dit brengt met zich mee dat een agent zal moeten beschikken over de 'gave des onderscheids'. Hij moet een *'smart cop'* zijn. Hij moet weten dat het tot stand brengen van een vertrouwensband met inwoners uit een gegoede residentiële buurt heel wat eenvoudiger is dan met inwoners uit een minder bevoorrechte wijk, waar de relatie met de politie nogal eens verzuurd is en telkens haar eigen geschiedenis heeft[60]. Dat wil hoegenaamd niet zeggen dat in de gegoede buurt geen inspanningen moeten geleverd worden om tegemoet te komen aan de noden en behoeften van de bewoners. Integendeel. Het wil echter wél zeggen dat de politie méér zal moeten investeren in

bepaalde, problematische, buurten en plaatsen dan in andere.

Binnen deze visie draagt de agent een grote verantwoordelijkheid. Hij moet de subtiele, steeds weer wijzigende, nuance leren zien die mensen uit verschillende buurten onderscheidt. Hij moet weten wanneer en hoe hij moet interveniëren, wat onvermijdelijk afhankelijk zal zijn van de concrete plaatselijke situatie. Hij zal moeten weten wanneer hij moet optreden op een zakelijke, 'legalistische' manier en wanneer hij gebruik moet maken van zijn situationeel bepaalde 'discretionaire bevoegdheid'.

Politie is met andere woorden niet langer een soort van automaat, waar als het ware een muntje in wordt gestopt, die dan telkens weer met dezelfde reflex reageert. Het is dan ook essentieel dat agenten over erg precieze kennis en ervaring beschikken i.v.m. de buurten en plaatsen waarvoor ze verantwoordelijk zijn[61]. In die zin is de uitdrukking die in Nederland wordt gehanteerd voor Community (Oriented) Policing erg accuraat. Men heeft het daar immers over *'gebiedsgebonden politie'*. Indien de politie wil tegemoet komen aan de behoeften en noden van de buurtbewoners, moet ze de standaarden van deze mensen kennen en ernaar handelen. Dit vereist uiteraard een communicatiekanaal. Het is dan ook essentieel dat een agent uitgebreide persoonlijke contacten heeft met inwoners en vanuit die ervaring zijn beoordeling en begrip opbouwt over de buurtproblemen. Het gaat om een vorm van *'democratie in actie'*. De agent die de Community (Oriented) Policing-filosofie wil ondersteunen, verleent onvermijdelijk zijn medewerking aan de heropbouw van de buurt.

Voor deze agent zal elk partnership dan ook een andere vorm aannemen. In het ene geval zal er vooral gepraat worden met de lokale winkeliers en zakenlui, zodat hun problemen en bezorgdheden bekend en bespreekbaar worden. In het andere geval zal de agent buurtbewoners opzoeken in hun woning om veiligheidsadvies te verstrekken. Soms zal hij intens moeten investeren in het organiseren van samenkomsten van buurtbewoners, dan weer zal hij moeten helpen bij het opzetten van Buurt-Informatie-Netwerken, of nog, zal hij moeten zoeken naar aansluiting bij moeilijk bereikbare doelgroepen door overleg, overreding, via sociale hulpverleningsdiensten, via straathoekwerkers,... In extreme gevallen zal de verantwoordelijke buurtofficier de buurt moeten uitleggen dat de politie soms genoodzaakt is controversiële politietactieken toe te passen om hun eigen welzijn, zodat de buurtbewoners zich er niet door geviseerd voelen, maar er de noodzaak van inzien en zich gesterkt weten.

2. Terug naar de hervorming (1)

Indien we deze gedachtegang terugbrengen naar de actuele politiehervorming in België, zijn er onvermijdelijk een aantal elementen die ter sprake moeten worden gebracht. Op de eerste plaats is er de reeds gedane vaststelling dat de hervormingsbeweging in ons land een top-downbeweging volgt. Dit komt onder meer tot uiting in de federale sturing die gegeven wordt via het zgn. Nationaal Veiligheidsplan bij de totstandkoming van de Lokale Veiligheidsplannen[62]. Terwijl er in de Wet op de Geïntegreerde Politie (WGP) uitdrukkelijk gesteld wordt dat er geen hiërarchische, maar wel een functionele band bestaat tussen het federale en het lokale/zonale niveau, krijgt deze functionele relatie nu precies inhoud doorheen het Nationaal Veiligheidsplan.

In een Community (Oriented) Policing-filosofie zou de mainstream van de beleidsvorming van onderuit moeten komen, *bottom-up*. Terwijl de nieuwe politiezones in feite reeds te ruime territoriale omschrijvingen zijn, alweer omwille van interne politieorganisatorische redenen en niet omwille van de maatschappelijke problemen, voorziet de WGP nergens plaats voor lokale consultatie en voor de gedifferentieerde aanpak waarover we het voorheen hadden. Met lokale consultatie bedoelen we tot op het niveau van de buurt en de wijk, om van daaruit *op te bouwen* naar een zonaal veiligheidsplan, en ultiem een nationaal veiligheidsplan. Hiermee willen we natuurlijk niet de indruk wekken dat er geen nationale prioriteitsstellingen nodig zijn, zij houden echter meestal verband met

meer gecompliceerde en ernstige, bovenlokale vormen van al dan niet georganiseerde criminaliteit. In een ideale situatie zou het dan ook moeten gaan om tweerichtingsverkeer en niet zozeer om het huidige éénrichtingsverkeer.

Twee elementen van oplossing voor dit probleem zijn denkbaar en realistisch, zonder hierbij af te wijken van de wettelijk voorziene *contraintes*.

(1) Op de eerste plaats is het denkbaar dat de zonale veiligheidsplannen de prioritaire doelen en fenomenen uit het nationale veiligheidsplan onderzoeken en nagaan in welke mate deze prioriteiten *beantwoorden aan de lokale noden en problemen*. Het moet dan ook mogelijk zijn te besluiten dat een aantal nationale prioriteiten niet worden weerhouden, en dit ten voordele van een aantal (andere) lokale prioriteiten. Dit betekent dat minstens een analyse wordt doorgevoerd op lokaal niveau, waaruit blijkt dat de lokale realiteit inderdaad noopt tot andere prioriteitstelling. Het gaat er met andere woorden om, een degelijk *'argumentarium'* op te bouwen dat opvraagbaar is, deskundig onderbouwd is en steeds voorwerp kan zijn van een doorgedreven overleg.

(2) Op de tweede plaats is het van belang een strategische beleidscyclus te volgen. Deze cyclus kan opgedeeld worden in vier essentiële fasen: [1] *beleidsvoorbereiding*, [2] *beleidsbepaling*, [3] *beleidsuitvoering*, en [4] b*eleidsevaluatie*. Het is in de eerste fase van dit proces, de beleidsvoorbereiding, dat er sprake is van 'scanning' en 'analyse'. Hiermee wordt bedoeld dat men rekening dient te houden met de problemen zoals zij zich *concreet* aandienen op de werkvloer. Om hier een zicht op te krijgen, worden de verschillende gegevens in kaart gebracht en wordt gezocht naar hoge frequenties van fenomenen en problemen in geografische zin, tot op het niveau van buurten. Hierbij kan men gebruik maken van verschillende soorten van data. Naast registraties en meldingen kunnen ook kwalitatieve methodes informatie aanbrengen. Op basis van deze scanning kan men dan de ernst en de grootte van bepaalde problemen bepalen.[63] Deze methodiek is met andere woorden uitermate geschikt om die plaatsen te detecteren die hoge frequenties noteren inzake specifieke veiligheidsproblemen.

Door de integratie van deze twee elementen, enerzijds het werken via een lokaal argumentarium en anderzijds het werken via scanning-methodieken, hopen we de Community (Oriented) Policing-filosofie van het maatwerk op buurtniveau en de uniformiserende en standaardiserende voorschriften van de WGP enigszins te verzoenen.

De problemen oplossen

Naast het partnerschap met de community is het oplossen van problemen een tweede fundamentele pijler van de Community (Oriented) Policing-filosofie. 'Problem Solving' is gebaseerd op de assumptie dat criminaliteit en overlast in kleine geografische entiteiten kunnen worden teruggedrongen door de karakteristieken van de problemen in die wijken aandachtig te bestuderen en er dan precieze, geëigende maatregelen tegenover te stellen[64]. In die zin ligt deze tweede pijler volkomen logisch in het verlengde van de eerste. We zien dat het criminaliteits- en onveiligheidsprobleem in deze benadering ontleed wordt in beheersbare delen. Officieren worden verantwoordelijk voor kleine geografische plaatsen en projecten. Door de benadering te vernauwen, wordt het mogelijk problematische gebieden te identificeren en het oplossingsproces zichtbaar en meetbaar te maken, kortom: te sturen.

1. Voor een integrale aanpak

'Problem Solving Policing' kan worden gezien als een reactie tegen het dominante 'means over ends'-syndroom van de eerste 'Community (Oriented) Policing'-versies. In deze strekking werden de resultaten en de effectiviteit, ietwat bizar, als minder belangrijk beschouwd, terwijl de (democratische) middelen om deze resultaten te bereiken als veel belangrijker werden gezien[65]. We hebben intussen bijgeleerd en beamen de stelling dat 'democratie in actie' ook nog tot bevredigende resultaten moet leiden. De sleutelbegrippen zijn hier bijgevolg finaliteit, effectiviteit

boven efficiëntie, doel boven de middelen, politiebeleid door burgerexperts, specialisatie, politiebeleid op maat, verantwoordelijkheid, proactiviteit[66] en misdaadpreventie in alle lagen van de bevolking.

'Problem Oriented Policing' is in feite het geesteskind van een van de grootste denkers over politie van de voorbije eeuw, namelijk Herman Goldstein[67]. Goldstein zette in april 1979 zijn eerste ideeën hierover op papier. Hij beschuldigde de toenmalige verdedigers van community policing ervan dat ze te veel de nadruk legden op het interne beheer van politiemachten. Er was te weinig aandacht voor de substantiële taken, zoals het oplossen van allerhande grote en kleine problemen. Goldstein reageerde met andere woorden tegen de té softe interpretatie van community policing. Problem Oriented Policing, ook wel aangeduid met het acroniem POP, betekent niet zozeer een snelle reactie bij incidenten, het is meer een opwaardering van de verzuchtingen van de burgers. De politie moet nagaan welke problemen er aan de basis liggen van bepaalde incidenten en moet natuurlijk - indien mogelijk - oplossingen aanreiken. Deze benadering legt de nadruk op het eindproduct van het politiewerk, dat bestaat uit probleemoplossing. Hoewel Goldstein beseft dat een goede interne organisatie de verbetering van het eindproduct ten goede komt, plaatst hij het doel vóór de middelen. Sherman ziet het zo: *"men was te zeer bekommerd om het beheer van het hospitaal en niet genoeg om de behandeling van de patiënten"*[68]. Herkennen we dit fenomeen in deze tijden van hervormingswoede in ons land?

Problem Oriented Policing heeft enkele belangrijke implicaties. Zo moet de politie het verband tussen verschillende gebeurtenissen nagaan aan de hand van een analyse van allerlei informatie[69]. Ze moet trachten patronen te ontdekken die de onderliggende oorzaken van de verschillende problemen blootleggen[70]. Verder stellen we vast dat een dergelijke zienswijze de taak van de politie verbreedt, aangezien het een proactief politiebeleid en beredeneerdheid toevoegt aan de reeds aanwezige reactieve politiek. Ook moet de politie contact houden met de inwoners van het werkgebied om na te gaan wat er zoal leeft. Bovendien legt de benadering nadruk op het gebruik van externe instellingen.

Ondanks de eerdere stelling dat Problem (Oriented) Policing tegen Community (Oriented) Policing reageert, maken deze eigenschappen duidelijk dat POP toch terugvalt op community policing en het dus in se ook ondersteunt. Nochtans is het geen synoniem van Community (Oriented) Policing. Daarom verdedigen we de opvatting dat Problem (Oriented) Policing beschouwd kan worden als een *variant* van community policing.
Kort samengevat komt het er dus op aan de problemen aan te pakken en zo dicht mogelijk bij een oplossing te brengen. Vandaar dat in deze benadering erg sterk de nadruk gelegd wordt op het feit dat criminaliteit een complex gegeven is dat onmogelijk kan opgelost worden door één enkele instantie, zoals de politie. Indien we erkennen dat het criminaliteitsprobleem complex is, moeten we tevens aanvaarden dat politie niet alleen verantwoordelijk kan zijn voor de oplossing ervan. Het zou onverantwoord zijn een individuele officier, of zelfs een heel politiekorps, verantwoordelijk te stellen voor een hoge criminaliteitsgraad. In het verleden kwam het te dikwijls voor dat de politie zich wat graag de rol van crime-fighter aanmat, maar zich terugtrok van deze verantwoordelijkheid wanneer de criminaliteitsgraden stegen. Of kernachtiger: de politie was er dikwijls als de kippen bij om de erkenning voor een succes op te eisen, maar liet het afweten bij een mislukking.

Met een dergelijke benadering stranden we bijgevolg op een fundamenteel vraagstuk: waar moet de verantwoordelijkheid dan wél gelegd worden?

2. Terug naar de hervorming (2)

Het antwoord is naar ons gevoelen duidelijk: het gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid, het gaat om een 'Integraal Veiligheidsbeleid'. Het antwoord ligt verder ook besloten in de 'COP' en 'POP'-filosofie.

Het is volgens ons essentieel dat zichtbaar gemaakt wordt of veiligheidsproblemen al dan niet een oplos-

sing krijgen. Het kan niet zijn dat de evaluatie van de zonale veiligheidsplannen beperkt blijft tot het nagaan of de politie heeft gedaan wat zij beloofde te doen. De burgers zijn bekommerd om problemen in de samenleving, niet om wat de politie nu al dan niet doet. De burgers hebben dan ook recht op een *effectieve aanpak* van hun problemen en dus op de oplossing ervan.

Dat impliceert dat de evaluatie van het effect van de gemeenschappelijke I.V.-actie, van de impact die alle partners samen hebben gerealiseerd, dient te gebeuren op dit niveau. Het moet mogelijk zijn vast te stellen dat een I.V.-project niet de verhoopte vruchten heeft afgeworpen, ondanks het feit dat de politie er duidelijk alles aan heeft gedaan om haar aandeel optimaal in te vullen. Ook moet het mogelijk zijn vast te stellen dat een I.V.-project een succes kan zijn zonder dat de politie haar bijdrage terdege heeft geleverd. Een efficiënte politie betekent immers niet noodzakelijk dat er een effectief I.V.-beleid gevoerd wordt, of een inefficiënte politie betekent niet automatisch dat het I.V.-beleid niet effectief zou kunnen zijn. Ieder voor zich moet zijn deel op een zichtbare, tot zelfs meetbare wijze invullen en er verantwoordelijkheid voor opnemen.

Vandaar is het jammer dat dit lokale streven naar resultaten nergens uitdrukkelijk wettelijk staat omschreven. Het valt af te wachten of de politie hiervan niet het slachtoffer zal worden in geval van (partieel) mislukken, of in het andere geval de kersen van de gemeenschappelijke succestaart niet zal wegkapen, want met dergelijke 'windowdressing' is niemand gebaat.

Algemeen besluit

In het eerste gedeelte van deze paper werd aangetoond dat geregistreerde criminaliteit en onveiligheidsgevoelens een sterk regionaal gebonden karakter hebben. We onthouden vooral dat combinaties van morfologische en sociaal-structurele buurtkenmerken een predictieve waarde hebben ten aanzien van de geregistreerde criminaliteit. We beargumenteerden dat criminaliteit een medeconstitutief element van stedelijkheid is, gezien de accumulatie van opportuniteitsstructuren die zich in grote steden voordoet. Hiermee wensten we de stedelijke situatie inzake criminaliteit en onveiligheid niet te bagatelliseren, doch aan te geven dat juist omwille van de verschillende socio-economische functies van steden een meer uitgesproken criminaliteitspatroon kan worden verwacht. Die accumulatie van functies zorgt immers eveneens voor de relatieve welvaart in grote steden.

Wat betreft criminaliteitsbestrijding, betekent dit dat een buurtgebonden benadering de aandacht verdient, omdat juist een specifieke combinatie van buurtkenmerken (het vervullen van centrumfuncties in grote steden of de combinatie tussen de materiële uitrustingsgraad en de mate van verstedelijking) een rol blijkt te spelen. Omdat voor de onderscheiden delictvormen verschillende combinaties van factoren van belang bleken te zijn, lijkt het aangewezen bij politionele en sociale reactie zeer delictspecifiek te werk te gaan.

Het terugdringen van onveiligheidsproblemen in steden noopt daarom tot beleidsmatig maatwerk. Het is van belang hierbij op te merken dat het veiligheidsbeleid in België gestoeld is op de filosofie van de integrale veiligheid, welke een ruime veiligheidsbenadering voorstaat. Hierbij is de samenwerking met verschillende partners van primair belang. Vanuit dit standpunt dient een stedelijk veiligheidsbeleid gericht te zijn op de verbetering van de stedelijke leefbaarheid, waarbij zoveel mogelijk gestreefd dient te worden naar samenwerking tussen verschillende actoren.

De recente wet op de geïntegreerde politie lijkt een strekking te stipuleren die indruist tegen de vaststellingen uit onze aanvankelijke analyse. Deze wet voorziet immers in een nationaal veiligheidsplan, waarop dan de beleidsplannen van de lokale politie (de 'zonale veiligheidsplannen') moeten worden geënt. Hieruit blijkt dat de regelgever uitdrukkelijk kiest voor een

top-down benadering, waar wij eerder pleiten voor een gedifferentieerde aanpak overeenkomstig met de probleemsituatie en de buurt. Het spreekt voor zich dat een dergelijke werkwijze een bottom-up benadering vraagt. Daarom lijkt het ons noodzakelijk te streven naar tweerichtingsverkeer, in tegenstelling tot het huidige éénrichtingsverkeer. Om deze paradox op te lossen, stelden we voor te werken via enerzijds een lokaal argumentarium en anderzijds scanningmethodieken.

Dat de politie een belangrijke rol zal spelen in de uitvoering van dit veiligheidsbeleid, is duidelijk. De inhoud van dit toekomstige politiewerk dient naar ons gevoel gesteund te zijn op de filosofie van 'community oriented policing', aangezien deze filosofie volledig aansluit bij de buurtgerichte benadering die wij voorstaan.

Het lokale I.V.-beleid dient zich dus te richten op lokale problemen en behoeften. Criminaliteit dient men hierbij te benaderen als een complex fenomeen dat onmogelijk door de politie alleen kan worden aangepakt. Een gedeelde verantwoordelijkheid met verschillende partners staat dan ook centraal, een gegeven dat ook bij de evaluatie van gemeenschappelijke I.V.-acties in acht moet worden genomen.

Bijlage 1: Methodologie en resultaten van de multivariate analyse

Bij de opdeling van buurten in categorieën werd telkens het rekenkundig gemiddelde gekozen als drempelwaarde. Voor de onafhankelijke variabelen werd gebruik gemaakt van de sociaal geografische gemeentetypologie, van de typologie der buurten en van een eigen 'welvaartstypologie' die het resultaat is van een exploratieve clusteranalyse[71].

Bewust wordt gesproken over een welvaartstypologie en niet over een kansarmoedetypologie, omdat het niet de bedoeling is de geografische concentratie van extreme bestaansonzekerheid in sectoren weer te geven, zoals wel wordt gedaan in de kansarmoedeatlas. Extreme bestaansonzekerheid bestaat immers nog nauwelijks in Vlaanderen. Veeleer gaat het om het schetsen van een algemeen beeld van de ruimtelijke concentratie van uiterlijke welvaart, op basis van indicatoren van de samenstelling van de inwoners van de sector en op basis van de kwaliteit van de woningen.

Een buurt wordt 'relatief kansarm' genoemd indien ze hoog scoort op de verschillende variabelen. Het is daarom belangrijk te benadrukken dat naast de meest achtergestelde buurten in deze analyse, er eveneens zeer veel buurten te vinden zijn die niet vermeld worden in de kansarmoede-index. Dit buurtkenmerk kan evenwel geïnterpreteerd worden als een opportuniteitsvariabele: eerder kansarme buurten scoren relatief hoog op kenmerken die in de literatuur met het begrip *sociale desorganisatie* worden benoemd. Sociale desorganisatie kan door critici weliswaar als een vaag construct benoemd worden, omwille van de veelheid aan interpretaties die in het verleden aan dit begrip werden gegeven.

Het is dan ook goed steeds te vermelden dat het om een buurtkenmerk gaat waaraan geen individuele interpretaties verbonden mogen worden. Wel is het zo dat buurtkenmerken door daders steeds zullen geïnterpreteerd worden in termen van zgn. 'gelegen-

Tabel 5 **Logitmodellen voor autodiefstal, geweldscriminaliteit en inbraak**[72]

Duwende factoren	Exp(B) Autodiefstal	Exp(B) Opzettelijke slagen	Exp(B) Woninginbraak
Morfologie gemeente			
Centrumgemeenten	2,8013	2,2582	1,6249
Sterk/matig morf. verstedelijkt	1,6899	1,3818	1,4639
Zwak/ruraal	---	---	---
Morfologie buurt			
Centrumbuurt	1,8456	1,738	1,4136
Aaneengesloten bewoning	1,947	1,723	1,2632
Verspreide bewoning	---	---	---
Welvaartstypologie buurt			
Kansarm	1,5199	1,9015	1,01
Welvarend	0,8011	0,4647	1,8145
Matig	---	---	---
Welvaart by morfologie buurt			
Kansarm in centrumbuurt	1,09549	1,2217	
Rijk in centrumbuurt	0,768	0,6218	
Matig in centrumbuurt	---	---	
Kansarm in aaneengesloten bewoning	1,1709	1,5095	
Rijk in aaneengesloten bewoning	1,207	0,99	
Matig in aaneengesloten bewoning	---	---	
Kansarm in verspreide bewoning	0,7115	0,5396	
Rijk in verspreide bewoning	1,0783	1,5672	
Matig in verspreide bewoning	---	---	
Morfologie buurt by gemeentetypologie			
Centrumbuurt in centrumgemeenten		2,2582	
Aaneeng. bew. in centrumgemeente		1,38187	
Verspr. bew. in centrumgemeente		---	
Centrumbuurt in sterk morf. verst.		1,738	
Aaneengesloten bew. in sterk morf. verst.		1,723	
Verspr. bew. in sterk morf. verst.		---	
Centrumbuurt in zwak morf. verst.		1,9015	
Aaneengesloten bew. in zwak morf. verst.		0,4647	
Verspr. bew. in zwak morf. verst.		---	
Welvaart by morfologie gemeente			
Kansarm in centrumgemeente			1,536
Rijk in centrumgemeente			0,6967
Matig in centrumgemeente			---
Kansarm in sterk morf. verst.			0,72
Rijk in sterk morf. verst.			0,9427
Matig in sterk morf. verst.			---
Kansarm in zwak morf. verst.			0,8985
Rijk in zwak morf. verst.			1,5224
Matig in zwak morf. verst.			---
L-squared	18,7909	17,0235	23,61
P –waarde[73]	0,2797	0,1487	0,0986
Df	16	12	16
BIC (L-squared)[74]	-118,3561	-86,4610	-114,9576
Sample size	5280	5562	5767

heidsstructuren' (opportunity structures). Daarom is het goed mogelijk dat, afhankelijk van het delict, nu eens eerder kansarme buurten meer kans hebben op een hoge criminaliteitsgraad, in andere gevallen dan weer de rijkste buurten. Bovendien laat het opnemen van deze variabele ons toe om verschillende hypothesen te testen: het is mogelijk dat het opnemen van dit buurtkenmerk de effecten van stedelijkheid en buurtfuncties doet verdwijnen. In dat geval zouden we spreken van een *schijnverband*. Het is echter eveneens mogelijk dat de effecten van de relatieve welvaart van de buurt de effecten van buurtkenmerken of verstedelijkingskenmerken versterken. In dat geval spreken we van een *interactie-effect*. Deze multivariate analyse zal een antwoord geven op de relatieve belangrijkheid van elke onafhankelijke variabele.

Een logitmodel voorspelt het natuurlijk logaritme van de kans (odds) op een hoge criminaliteitsgraad. Een logitmodel is dus lineair en additief in logaritmische vorm. Omdat de parameters van een loglineaire analyse op zich moeilijk bruikbaar zijn voor een substantieve interpretatie, werden de parameters niet in hun zuivere additieve vorm weergegeven, doch in multiplicatieve vorm. De multiplicatieve parameters zijn eenvoudig te interpreteren. Het gaat om de toename van de kans dat een buurt een hoge dan wel een lage criminaliteitsgraad heeft, op basis van de opgenomen kenmerken.

Om de interpretatie niet te bemoeilijken, werd gekozen voor het maken van vergelijkingen met een referentiegroep, en geen andere methode. Als referentiegroep werd op de afhankelijke variabele gekozen voor de groep die een lage graad heeft, op de onafhankelijke variabelen werd gekozen voor de zwak morfologisch verstedelijkte gemeenten, de verspreide bewoning en de matig kansrijke groep buurten[75].

Bijlage 2: Interactie-effecten naar delicttype

Tabel 6 **Autodiefstal: interactie-effect morfologie buurt / welvaart buurt**

Centrumbuurt	
Kansarm	1,665
Rijk	0,6152
Matig	---
Aaneengesloten bewoning	
Kansarm	1,779
Rijk	0,9669
Matig	---
Verspreide bewoning	
Kansarm	1,0814
Rijk	0,8638
Matig	---

Tabel 7 **Opzettelijke slagen: interactie-effect morfologie gemeente / morfologie buurt**

Centrumsteden	
Centrumbuurten	3,136
Aaneengesloten bewoning	2,77
Verspreide bewoning	---
Sterk morfologisch verstedelijkt	
Centrumbuurten	1,624
Aaneengesloten bewoning	1,398
Verspreide bewoning	---
Zwak morfologisch verstedelijkt	
Centrumbuurten	1,0391
Aaneengesloten bewoning	1,3163
Verspreide bewoning	---

Tabel 8 **Opzettelijke slagen: interactie-effect morfologie buurt / welvaart buurt**

Centrumbuurt	
Kansarm	2,33
Rijk	0,28
Matig	---
Aaneengesloten bewoning	
Kansarm	2,87
Rijk	0,46
Matig	---
Verspreide bewoning	
Kansarm	1,02
Rijk	0,72
Matig	---

Tabel 9 **Inbraak: interactie-effect morfologie gemeente / welvaart buurt**

Centrumsteden	
Kansarm	1,55
Rijk	1,26
Matig	---
Sterk morfologisch verstedelijkt	
Kansarm	0,727
Rijk	1,71
Matig	---
Zwak morfologisch verstedelijkt	
Kansarm	0,9
Rijk	2,76
Matig	---

1 MORRIS, T., The criminal area, A study in social ecology, London: Routledge and Kegan, p. 37.

2 SHAW, C., McKAY, H., 1942 (1969) Juvenile delinquency, Chicago: University of Chicago Press.

3 ROVERS, B., 1997, De buurt, een broeinest?, Een onderzoek naar de invloed van de woonomgeving op jeugdcriminaliteit, Nijmegen, Ars Aequi Libri.

4 SAMPSON, R., GROVES, W., 1989, Community structure and crime: testing the social desorganization theory, American journal of Sociology, Vol 94, N° 4, 774-802.

5 STARK, R., 1987, Deviant places, a theory of the ecology of crime, Criminology, Vol. 25, N° 4, p. 893-909.

6 NEWMAN, O., 1973, Defensible space: crime prevention through urban design, New York: MacMillan.

7 HAUBER, A., Situationele en individuele preventie. In: LISSENBERG, E., VAN RULLER, S., VAN SWAANINGEN, R., 1999, Tegen de regels III, Nijmegen, Ars Aequi Libri, p. 258-273.

8 JONGMAN, R.W., TEMMERMAN, H., Criminaliteit als verzet: motivatie en remmingen, Tijdschrift voor Criminologie, 1985, p. 303-320.

9 WOUTERS, C., Changing patterns of social controls and self-controls, on the rise of crime since the 1950s and the sociogenesis of a third nature, British Journal of Criminology, Vol. 39, N° 3, summer 1999, p 416-432.

10 LEA, J., YOUNG, J., 1984, Crisis in the eighties, London: Penguin.

11 Immers, indien een structureel beleid zijn vruchten zou afwerpen, zou men vanuit de preventieve werking die uitgaat van een dergelijk beleid mogen verwachten dat criminaliteit lineair afneemt, aldus de tegenstanders.

12 PONSAERS, P., 2000, Nieuwe vormen van sociaal conflict: De nieuwe technologische revolutie en de transformatie van de openbare orde, Panopticon, Jg. 21, nr. 2, p. 147-160.

13 Men kan zich overigens de vraag stellen of de media, die wel eens de 'vierde macht' worden genoemd, voldoende hun verantwoordelijkheid als informatieverschaffende instanties opnemen. Cijfergegevens worden vaak te eenzijdig en ongenuanceerd de wereld ingestuurd en creëren hierdoor een vertekend beeld van de werkelijkheid. Beleidsmakers zouden hierop een belangrijk weerwoord kunnen bieden door onjuiste of onvolledige uitspraken weer recht te trekken.

14 VRIND, Vlaamse regionale indicatoren, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p. 343.

15 Een empirisch relevante studie in dit verband werd gevoerd door de Zweedse criminoloog Wikström. Wikström analyseerde hoe vanuit de sociale woningmarkt bepaalde buurten grotere concentraties potentiële daders te verwerken kregen. Zie: WIKSTRÖM, P.O., 1991, Urban crime, criminals and victims, the Swedish experience in an Anglo-American Comparative Perspective. N.Y.: Springer-Verlag.

16 MERENNE-SCHOUMAKER, B., VAN DER HAGEN, H., VAN HECKE, E., Verstedelijking, Statistische studiën, Monografie nr. 11A, p. 131-164.

17 Het is overigens nog maar de vraag of sectoren ingrijpende veranderingen ondergaan over een periode van tien jaar.

18 BURSIK, R., 1988, Social disorganization and theories of crime and delinquency: Problems and prospects, Criminology, Vol. 26, N° 4, p. 519-551.

19 PAUWELS, L., 2001, Feiten en plaatsen, Over problemen inzake geografische contextualisering, Kluwer.

20 LIPPENS, R., 1986, Onrustgevoelens en criminaliteit, Panopticon, jg. 7, nr. 4, p. 402-407.

21 VAN DER VIJVER, K., 1994, Politie en onveiligheidsgevoelens, Tijdschrift voor criminologie, p. 316-329.

22 WILCOX ROUNTREE, P., 1998, A re-examination of the crime-fear linkage, Journal of research in crime and delinquency, Vol. 35, N° 3, p. 341-372.

23 TRICKETT, A., OSBORN, D., ELLINGWORTH, D., 1995, Property crime victimisation: the roles of individual and are influences, International review of victimology, p. 273-293.

24 HALE, C., Fear of crime: a review of the literature, International review of victimology, 1996, Vol. 4, p. 113-114.

25 PONSAERS, P., DEVROE, E., BEULLENS, M., STOOP, R., 1999, De fetisj van de grootstedelijke criminaliteit: over verschillen in geweldspatronen, Planologisch nieuws.

26 TAYLOR, R., HALE, M., 1986, Testing alternative models of fear of crime, Journal of criminal law and criminology, N° 77, p. 151-189.

27 De oorsprong van deze visie ligt in de zgn. broken-windows hypothese.

28 Het gaat om misdrijven tegen de vreemdelingenwetgeving, wapenwetgeving, milieuwetgeving,...

29 Omwille van plaatsgebrek worden de betrouwbaarheidsintervallen hier niet weergegeven. De lezer vindt de gehele informatie terug in het rapport betreffende de Veiligheidsmonitor.

30 Dit heeft te maken met de mobiliteit van het doelwit.

31 De buurten met een uitgesproken werkgelegenheidsfunctie werden onder de groep 'aaneengesloten bewoningen' geklasseerd om methodologische redenen. Het gaat immers om een zeer beperkte groep.

32 Een logit model is de causale variant van het meer algemene loglineaire model.

33 Geometrisch gemiddeld over de categorieën van de andere variabelen.

34 De nettokansen zijn steeds het hoogst in de categorie van de centrumgemeenten (resp. 2,25 en 1,62).

35 De nettokansen bedragen resp. 1,68; 1,38 en 1,43.

36 Opvallend is dat de netto-oddsratio's voor autodiefstal en opzettelijke slagen, in vergelijking met de modale groep, significant hoger zijn in de kansarme groep en significant lager zijn in de rijke groep. Een geheel ander resultaat wordt gevonden bij het delict woninginbraak. De netto-oddsratio is significant hoger in de kansrijke groep dan in de modale groep, en is in de kansarme groep zowat gelijk aan de oddsratio in de modale groep.

37 Interactie betekent dat de relatie tussen twee variabelen conditioneel is op een derde variabele. Om de interactie-effecten te interpreteren, dienen de hoofdeffecten vermenigvuldigd te worden met de interactiecoëfficiënten. De interactiecoëfficiënt geeft op zich aan hoe de basisrelatie tussen twee variabelen wijzigt.

38 Let wel, deze bevindingen suggereren niets over individueel dader- en slachtofferschap van de inwoners van de buurt. Kansarmoede en opportuniteit zijn louter structurele buurtkenmerken die door eenieder kunnen geïnterpreteerd worden. Veeleer zeggen de verbanden iets over buurten en over de flux van mensen daarin, waardoor de kans dat daar een misdrijf geregistreerd wordt, toeneemt of afneemt.

39 ROVERS, B., 1998, Buurten zijn gevaarlijk voor onderzoekers, Planologisch nieuws, nr. 4, p. 345-354.

40 DE HAAN, W., Sociaal structureel beleid als criminaliteitspreventie, In: LISSENBERG, E., VAN RULLER, S., VAN SWAANINGEN, R., 1999, Tegen de regels III, Een inleiding in de criminologie, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 243-257.

41 Nogal wat mensen wijzen - niet geheel onterecht - op de beperkingen van meetinstrumenten. Dit betekent echter niet dat deze instrumenten onbruikbaar zijn. Men kan immers heel wat nuttige informatie halen uit ruwe gegevens. Tot op heden wordt echter nog steeds geen optimaal gebruik gemaakt van het beschikbare cijfermateriaal.

42 Zie hiervoor: PONSAERS, P., ENHUS, E., 2000, Vademecum Veiligheidsplannen, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, p. 6; DE KIMPE, S., 2001, 'Zonder cyclus loopt het vierkant'. In: Handboek Politiediensten, afl. 57, p. 19.

43 CAZAUX, G., HEBBERECHT, P., 1997, Integrale Veiligheid, UGent – Onderzoeksgroep Criminologie, Eindrapport, p.4.

44 Wet van 7 december 1998 betreffende een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

45 Art. 42, WGP.

46 Dit betekent concreet dat er weliswaar zones bestaan die samengesteld zijn uit één gemeente, maar eveneens dat er zones bestaan die samengesteld zijn uit meerdere gemeenten. Globaal kan men zeggen dat de gemiddelde omvang van een politiezone neerkomt op drie gemeenten. Kortom: er bestaan ééngemeentezones enerzijds, en meergemeentezones anderzijds. In deze laatste zones spreken we van een bovenlokaal niveau.

47 Het gaat meer bepaald om: Antwerpen, Gent, Roeselare, Aalst, Brugge, Mechelen, Sint-Niklaas, Leuven, Turnhout, Hasselt, Kortrijk, Genk en Oostende.

48 PONSAERS, P., 'Pleidooi voor een hervorming van het denken over politie', in: Feestbrochure 100 jaar Koninklijke kring der commissarissen en adjunct-commissarissen van politie der stad Antwerpen en omliggende gemeenten, Academische zitting ter gelegenheid van de viering van het 100-jarig bestaan, vrijdag 27 april 2001, Antwerpen, p. 7-20.

49 VAN OUTRIVE, L., 'De ware aard van de inbreng van de burger en van de lokale politie', In: De orde van de dag, afl. 3, september 1998, p. 39-40.

50 Zie: rol van de burgemeester.

51 Een overzicht van de onderzoeksactiviteiten en resultaten vindt men terug op de volgende URL: http://www.macfound.org/research/hcd/hcd_5.htm.

52 BAYLEY, D., 1994, International Differences in Community Policing, in: ROSENBAUM, D.P., The Challenge of Community Policing – Testing the Promises, Thousand Oaks, Londen: SAGE Publications; BROGDEN, M., Community Policing as Cherry Pie, in: MAWBY, R.I. (ed.) (1999). Policing across the world. Issues for the twenty-first century, Londen: UCL Press.

53 MOORE, M., Research Synthesis and Policy Implications, in: ROSENBAUM, D.P. (ed.) (1994), The challenge of community policing – Testing the promises, Thousand Oaks, London: SAGE Publications, 1994 (eigen vertaling).

54 ECK, J.E., ROSENBAUM, D.P., Effectiveness, Equity and Efficiency in Community Policing, in: ROSENBAUM, D.P., op.cit. (eigen vertaling).

55 PONSAERS, P., 2001, 'De ontwikkeling van community (oriented) policing en de verhouding tot andere politiemodellen', in: Handboek Politiediensten, Gemeenschapsgerichte politiezorg, politiemodellen, Afl. 57, 21, Kluwer: Diegem, p. 1-42.

56 BANTON, M., 1964, The Policeman in the Community, London: Tavistock; WHYTE, W.F., 1943, Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum, Chicago: University of Chicago Press; WESTLEY, W., 1970, Violence and the Police: a Sociological Study of the Law, Custom and Morality, Cambridge (Mass.): MIT Press; MUIR, W.K., 1977, Police: Streetcorner politicians, Chicago: University of Chicago Press; RUBINSTEIN, J., 1973, City Police, New York: Ballantine; MANNING, P.K., 1977, Police Work, Cambridge: MIT Press; SHERMAN, L.W., 1973, Team Policing: Seven Case Studies, Washington: Police Foundation; SKOLNICK, J.H., BAYLEY, D.H., 1986, The New Blue Line - Police Innovation in Six American Cities, New York: The Free Press; HOLDAWAY, S., 1984, Inside the British Police: A force at Work, New York: Basil Blackwell; CAIN, M., 1987, Society and the Policeman's Role, London: Routledge and Kegan Paul; GOLDSTEIN, H., 1977, Policing a Free Society, Cambridge (Mass.): Ballinger; ERICSON, R., 1982, Reproducing Order: a Study of Police Patrol Work, Toronto: University of Toronto Press.

57 SKOGAN, W.G. & HARTNETT, S.M., 1997, Community Policing, Chicago Style, New York, Oxford: Oxford University Press; SKOGAN, W. G., 1990, Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American cities, New York: Free Press.

58 FRIEDMANN, W., The Community Role in Community Policing, in: ROSENBAUM, D.P., op.cit. (eigen vertaling).

59 VAN DEN BROECK, T., RAES, A., 2000, Het leven zoals het is, Veiligheid en leefbaarheid vanuit de buurt bekeken, Vigiles, n° 2, p. 33-57.

60 MOORE, M.H., TROJANOWICZ, R., KELLING, G., 1988, Crime and policing; perspectives on Policing, Harvard University.

61 BENNET, R., 1983, Police at work, Policy issues and analysis, Perspectives in Criminal Justice, vol. 5, Beverly Hills: CA Sage.

62 PONSAERS, P., ENHUS, E., 2000, 'Vademecum veiligheidsplannen ten behoeve van het opstellen van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen', in: Vademecum Politiezones, Uitgeverij Politeia, Addendum 2, p. 1-108.

63 Het gevaar bestaat echter dat in het licht van de huidige hervormingen de aandacht eerder zal uitgaan naar structurele problemen, waardoor het verzamelen van goed cijfermateriaal mogelijk op de achtergrond zal komen te staan.

64 ECK, J., SPELMAN, W. , HILL, D., SREPHENS, D.W., STEDMAN, J.R., MURPHY, G.R., 1987, Problem solving: Problem-oriented Policing in Newport News, Washington D.C., Department of Justice, Police Executive Research Forum.

65 TRAUB, N.A., 2000, Post certified problem oriented policing, http://www.pmwassociates.com/problem.htm.

66 TOCH, H., GRANT, J.D., 1991, Police as problem solvers, New York.

67 GOLDSTEIN, H., 1990, Problem oriented policing, New York: McGraw Hill; GOLDSTEIN, H., 1979, Improving policing: a problem-oriented approach, Crime and Delinquency, Vol. 25, n° 2.

68 SHERMAN, L.W., 1992, Book review: Problem-oriented policing, The journal of criminal law and criminology, Vol. 82, n° 3, p. 691 (eigen vertaling).

69 BRAGA, A. A. et al., 1999, Problem-oriented policing in violent crime places: a randomised controlled experiment, Criminology, Vol. 37, n° 3, p. 549-555.

Een belangrijk conceptueel hulpmiddel om politiemensen gestructureerd en gedisciplineerd te helpen nadenken over problem oriented policing is het zogenoemde SARA-proces. Het bestaat uit vier fasen:

- ***S**canning*: de vinger leggen op langetermijnincidenten;
- ***A**nalyse*: de onderliggende problemen die deze incidenten doen ontstaan, identificeren;
- ***R**espons*: elke actie die een probleem probeert aan te pakken;
- ***A**ssessment*: overlopen van de pogingen om problemen aan te pakken en het succes van die inspanningen evalueren.

Zie ook: LEIGH, A., READ, T., TILLEY, N., 1996, Problem-oriented policing, Crime detection and prevention series, Paper 75, Home Office.

70 VAN DEN BROECK, T., ELIAERTS, C., 1994, Community Policing, Brussel: Politeia, p. 32.

71 De clusteranalyse of groeperingsanalyse laat toe om relatief homogene subgroepen van buurten te creëren op basis van enkele kenmerken, op zodanige wijze dat de verschillen binnen de cluster kleiner zijn dan de verschillen tussen de clusters. De clusteranalyse werd gevoerd op basis van de percentages oude woningen, percentages woningen zonder comfort, de mediaan van de inkomens in de buurt, en het percentage vreemdelingen in de buurt. Op basis van de scores van de buurten op de variabelen werden drie groepen weerhouden waarbij op basis van een variantie-analyse kon worden vastgesteld dat de gemiddelde scores significant verschilden in elk type.

72 Om deze paper niet overbodig te belasten werd hier enkel het best passende model gepresenteerd.

73 Bisshop suggereert p-waarden tussen .10 en .20. In geen geval mag de p-waarde in een loglineaire analyse kleiner zijn dan .05, zoals bij de meeste traditionele technieken het geval is. Zeer lage p-waarden vormen een indicatie dat te weinig effecten zijn opgenomen in het model. Modellen met enkel hoofdeffecten hadden telkens te kleine p-waarden, hetgeen suggereerde dat het toevoegen van interactie-effecten noodzakelijk was.

74 Het Bayesian Information Criterium is een maat die vaak gebruikt wordt bij de modelselectie en corrigeert voor de grootte van de steekproef. Hoe kleiner de waarde, hoe beter het model voor dit criterium. Het spaarzaamheidsprincipe stond hierbij centraal.

75 De analyses werden uitgevoerd aan de hand van het programma LEM (loglinear analysis and event-history analysis with missing data). Er werd gebruik gemaakt van effect-coding.

FYSIEKE OMGEVING

WONEN OP ZOEK NAAR STEDELIJKHEID, DICHTHEID EN DUURZAAMHEID
Debatten, realiteiten, perspectieven

André Loeckx en Bruno De Meulder
Onderzoeksgroep Stedenbouw en Architectuur
Katholieke Universiteit Leuven

Deze tekst is opgebouwd uit twee grote delen. Het eerste gedeelte – 'debat in drievoud' – probeert inzichten en standpunt te verwoorden over drie thema's i.v.m. de stad en de architectuur van het wonen: stedelijkheid, dichtheid en duurzaamheid. In het tweede onderdeel – 'ontwerpen, bouwen en wonen' – wordt de klemtoon verplaatst van het debat naar de praktijk. Daartoe worden eerst elementen aangereikt voor een diagnose van de dagelijkse woningbouw. Vervolgens wordt onderzocht hoe architectuur en stadsontwerp perspectieven ontwikkelen in antwoord op de problematiek van de dagelijkse woningbouw.

1. Debat in drievoud

Stedelijkheid

1. Verstedelijkingsvormen in Vlaanderen

Vlaanderen heeft een complexe nederzettingsstructuur. Sinds de industriële revolutie is de overzichtelijke, nogal eenduidige ruimtelijke constellatie van een dicht netwerk van steden en een intensief in cultuur gebracht platteland fundamenteel getransformeerd tot deze nauwelijks nog benoembare en uiterst gefragmenteerde nederzettingsstructuur. De Vlaamse ruimtelijkheid zoals we die vandaag kennen, vormt een min of meer volledig verstedelijkt – of beter gezegd verstedelijkend – continuum dat zowat het hele territorium met wisselende dichtheden en voortdurend variërende bebouwingsvormen bestrijkt. Een duidelijk onderscheid tussen stad en platteland valt niet meer te maken en tal van gemeenten worden hoofdzakelijk bewoond door pendelaars en andere mobiele personages.

En toch. Het beeld van het verstedelijkende continuum klopt niet met de ruimteboekhouding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Landbouw, bosbouw, natuur en overig groen nemen samen zo'n 73,6% van de Vlaamse ruimte in beslag[1]. Dat is een stuk meer dan men zou verwachten op basis van een willekeurige tocht over Vlaamse wegen. Onder en doorheen het verstedelijkte continuum handhaaft zich blijkbaar toch een landelijk continuum. Beide lagen zijn nog in zuivere vorm aanwezig: in de historische stad en op het 'echte platteland'. Maar meestal bestaan ze in 'overflow', als simultane projectie van twee beelden. Wat volgt, onderzoekt in de eerste plaats de contouren van het eerste beeld: het verstedelijkende continuum.

De gefragmenteerde stedelijke ruimte in Vlaanderen laat zich niet makkelijk karakteriseren. De uiteengelegde stad lijkt meer dan ooit te weerstaan aan elke poging om haar in enkele duidelijke schema's te vatten, waarbij categorieën als 'provinciestad', 'dorp' of 'gehucht' stonden voor duidelijk herkenbare ruimtelijke eenheden. Er wordt doorgaans dan ook slechts in erg algemene, soms wat dubbelzinnige termen gesproken over de hedendaagse ruimtelijkheid. "Vlaanderen open en stedelijk", stelt het RSV. Anderen verkiezen slagzinnen in vraagvorm: "Overal Stad?". De sociale geografie biedt enkele rudimentaire onderscheiden aan, bijvoorbeeld tussen stedelijke gemeente, verstedelijkte gemeente, banlieue en rurale gemeente, maar die onderscheiden lijken eerder sociaal-economisch gefundeerd dan ingegeven door ruimtelijke criteria. De aangehaalde onduidelijkheid betreft vooral de verstedelijking die ontstond in de negentiende en de twintigste eeuw, hoofdzakelijk

doorheen de suburbanisatie en peri-urbanisatie. In recent stadsonderzoek worden de negentiende- en twintigste-eeuwse stad en stedelijkheid benoemd met termen als 'nevelstad', 'periferie', 'diffuse stad', 'gefragmenteerde stedelijkheid', 'netwerkstedelijkheid' en 'bebouwd perifeer landschap'. Deze begrippen zeggen nauwelijks iets over de concrete ruimtelijkheid van de betreffende omgevingen. De nevelige terminologie suggereert veeleer een nevelige kennis over de ruimte dan een reële nevelige ruimte. Wellicht schiet het conceptuele instrumentarium van architecten en stedenbouwers tekort, terwijl de gesignaleerde neveligheid van de ruimte nauwelijks een bezwaar vormt voor haar bewoners.

Met het oog op de onderbouwing van het stedelijke beleid, dat duidelijke opties zou moeten formuleren voor de toekomst, lijkt het aanbevelenswaardig om tot een meer gefundeerd en concreet beeld van deze nederzettingstructuur te komen. Daarom wordt hier een poging ondernomen om enkele bakens uit te zetten voor een ruimtelijk geïnspireerde taxonomie van de verstedelijkingsvormen van de Vlaamse woonruimte. Het is van daaruit dat de concrete contouren voor een definitie van nieuwe stedelijkheid kunnen geschetst worden.

Het geëxplodeerde gehucht

Het sterk antistedelijke beleid dat in België sinds de negentiende eeuw werd gevoerd, leidde tot twee belangrijke ontwikkelingen: enerzijds de afremming van de (groot)stedelijke groei door een endogeen verstedelijkingsproces van het platteland en de kleine stad (gekoppeld aan de ontwikkeling van de pendel); anderzijds de suburbanisatie die, vooral sinds de Tweede Wereldoorlog, aangevuurd werd door een stimuleringsbeleid ten aanzien van het individuele woningbezit. De eerste beweging heeft diepe wortels in het negentiende-eeuwse arbeidsbeleid dat zowel de eenmaking van de arbeidsmarkt als de geografische distributie van arbeid over het hele territorium nastreefde. Een samenspel van mobiliteits- en huisvestingsbeleid instrumenteerde dit beleid waarmee vooral de inperking van het verstedelijkende proletariaat werd beoogd. Daartoe werd de nabijheidsrelatie tussen wonen en werken verbroken. Een bevestiging van het kleinstedelijke netwerk en een sluipende 'verstedelijking' van het Vlaamse 'platteland' waren het resultaat. De pendel legde de basis voor de onomkeerbare veralgemeende verstedelijking van het territorium. De quasi gelijkmatige bereikbaarheid die de infrastructuurnetwerken creëerden en de afwezigheid van een regulerend stedenbouwkundig beleid onder het liberale Belgische regime impliceerden trouwens ook een eenmaking van de grondmarkt. De bestaande agrarische landindelingsstructuur werd de drager van de aangroeiende nieuwsoortige 'stedelijke' bebouwing. Tot in de verste uithoek van het Vlaamse platteland zijn rijwoningen, een bij uitstek stedelijke bouwvorm, te vinden. Met andere woorden, er wordt langs bestaande straten en veldwegen gebouwd, dikwijls eerder in de nabijheid van de tram- of treinhalte dan in het dorp. Langzaam maar zeker ontpopten tal van onooglijke gehuchten zich op die wijze als posturale residentiële landschappen. Anders bekeken zou men eveneens kunnen stellen dat de pendel zorgt voor de absorptie van stedelijkheid door een rurale onderbouw.

De pendelaarsgemeente

De pendel leidde niet uitsluitend tot een diffuus residentieel landschap, maar evenzeer tot het ontstaan van typische pendelaarsgemeenten. Het zijn voormalige landbouwdorpen, waarvan het agro-economische draagvlak stilaan verdween en die uitgroeiden tot 'woongemeenten' van behoorlijke omvang die vlot ontsloten zijn per spoor, langs de baan en later via de autoweg. De nog steeds herkenbare kernen handhaven dikwijls een degelijk voorzieningenniveau (onderwijs, cultuur, handel etc.). Buiten hun kern raakten ze doorgaans de controle over hun ruimtelijke structuur en samenhang kwijt. Tussen verspreide bebouwing en linten langsheen vroegere veldwegen en steenwegen, nabij stations en halteplaatsen, nestelden zich sinds de explosie van de automobiliteit allerhande ad-hocverkavelingen. Deze worden haast exclusief gevuld met vrijstaande woningen, wat het isotrope karakter van de ruimte bewerkstelligt.

Provinciesteden worden stadsgewesten

Na de Tweede Wereldoorlog zette een tweede beweging in waarbij, mede onder impuls van de huisvestingswet de Taeye (1947), de welvaartsstijging, het veralgemeende autobezit en de uitbouw van een omvattend autosnelwegennetwerk, een massale stadsvlucht tot stand kwam, waaraan vooral een draagkrachtige middenklasse deelnam. Deze stadsvlucht neemt verschillende vormen aan.

De meest vanzelfsprekende vorm is de aangroei van de stad langs de randen van de bestaande stedelijke kern, langsheen steenwegen en landwegen, en langs de randen en in de kern van de omliggende gehuchten en gemeenten. Kortrijk is exemplarisch voor deze ontwikkeling. De opeenvolgende bebouwingskaarten sinds 1945 tonen de expansie van het stedelijke areaal tot dit nagenoeg het hele ommeland, enkele extreem drassige zones daargelaten, heeft ingenomen. De oorspronkelijke centrumstad heeft een nevelstadstructuur zonder duidelijk begin of einde, centrum of periferie.

Residentiële parklandschappen

Een andere vorm van stadsvlucht kan als 'wonen in het landschap' worden gekarakteriseerd. Dit wonen is niet of nauwelijks geënt op een bestaande kern, maar nestelt zich veeleer in het landschap: het bos, de heide, de heuvelflank, de vallei of het natuurgebied. Soms is dit 'wonen in het landschap' gegroepeerd, zoals in voorheen nauwelijks verstedelijkte natuurgebieden. Ze werden tijdens het interbellum ontdekt als 'onaangetaste' recreatiegebieden en met buitenverblijven voor de stedelijke middenklasse uitgerust. Deze grofmazige natuurverkavelingen met buitenverblijven blijken zich vanaf de jaren zestig (niet toevallig de jaren waarin het autosnelwegennet wordt uitgebouwd) systematisch te muteren tot woonparken. De resterende natuur wordt verkaveld. Al snel verschijnen de onvermijdelijke *fermettes,* bij uitstek emblemen van de democratisering van deze nieuwe *way of life*. Het bos, de hei en de duinen verdwijnen en maken plaats voor een uitgebreid, autonoom en suburbaan groen woonmilieu.

Diffuse verstedelijkingspatronen

Gebieden als het Pajottenland en de Zwalmstreek of de zuidflank van het Zoniënwoud kennen een soortgelijke ontwikkeling. Net als in de woonparken is het opduiken van de vakantiewoning (al dan niet in een 'gerenoveerde' hoeve) er niets anders dan het voorspel van de systematische overspoeling door suburbaan wonen. Alleen is er hier geen sprake van grote groeperingen in woonparken, maar veeleer van een diffuse peri-urbanisering. Anders van oorsprong, maar tot hetzelfde resultaat leidend is de redelijk recente verstedelijking van het mijnbekken in de 'jonge' provincie Limburg en van de Kempen. Het uit het *Ancien Régime* overgeleverde netwerk van stedelijke kernen – en dus het aantal aanknopingspunten – was hier beperkter. Bij ontstentenis van stedenbouwkundige regulering leverde dit automatisch diffuse verstedelijkingspatronen op toen er zich, al een heel eind in de twintigste eeuw, plots een economische dynamiek ontplooide.

Negentiende-eeuwse gordels

Het hoeft weinig betoog dat beide besproken bewegingen, de plattelandsverstedelijking en de suburbanisatie, de steden uithollen. Dit betekent evenwel helemaal niet dat de antistedelijke ondertoon van het Belgische beleid de stedelijke ontwikkelingsgolven volledig kon keren. We brengen deze golven schematisch onder in een viertal categorieën: de negentiende-eeuwse gordel, de twintigste-eeuwse voorsteden, de netwerkstedelijkheid en de herontwikkeling van de binnensteden.

Gedurende de hele negentiende eeuw en nog een heel eind in de twintigste primeerde de centraliteit van de steden nog en groeiden deze door industrialisatie en migratie gevoelig aan. Hierdoor ontstonden de typische negentiende-eeuwse gordels met hun eigen complexe ontwikkelingslogica:

- menging van industriële activiteit, infrastructuur en speculatieve woningbouw;
- geringe structurering: de negentiende-eeuwse gordels zijn zelden het onderwerp geweest van stedenbouwkundig ontwerpwerk. Doorgaans zijn ze als

een instant verstening van de voormalige agrarische structuur te interpreteren. De bouwsteen is dan ook het onregelmatige bouwblok. Het heeft zelden een correcte maat, is nu eens te krap en overvol, dan weer bovenmaats. Het bovenmaatse bouwblok, banaal en eenvoudig als het is, fungeerde als een spons voor de oeverloze massa ongelijksoortig materiaal dat hier sinds de negentiende eeuw neerstreek, zich in de eindeloze nevenschikking van de bouwblokranden plaatste of zich in opengebleven binnengebieden, de spleten en kieren van het buitenmaatse bouwblok wrong;

- een gebrekkig voorzieningenniveau;
- een sterke ruimtelijke enclavering tengevolge van zware infrastructuur zoals spoorwegen, kanalen en steenwegen.

De desindustrialisatie doordesemde de negentiende-eeuwse gordels met *industrial wastelands* en wierp ze, ontdaan van hun economisch draagvlak, op zichzelf terug. Wat eens stedelijke wijken vol dynamiek en spanning waren waar een voortdurende dialoog werd gevoerd tussen het wonen en allerlei schaalelementen van hogere orde (de kaai, het spoor, de fabriek etc.), zijn nu probleemgebieden, gekentekend door teloorgang, desolaatheid en onbestemdheid. Tussen de industriële resten staan woningen zonder veel kwaliteit. Of het om wijken gaat in de grotere steden, zoals Antwerpen (Dam, Stuyvenberg) of Gent (Rabot, Brugse Poort), of in de kleinere provinciesteden, zoals Roeselare (Krottegem), Menen (De Barakken) of Aalst (Linkeroever) maakt uiteindelijk niet zo veel uit. Ze zitten tussen twee stoelen. Ze bieden noch de kwaliteit van de stad (nabijheid van voorzieningen, interessante mix van bewoners, intensief socio-cultureel leven), noch de vrijheid, blijheid van de nevelstad en verworden tot een stedelijk niemandsland. Niettemin bieden de 19e-eeuwse gordels door hun ligging, hun ontsluitingsmogelijkheden, hun soms waardevolle industri-ele patrimonium en de beschikbaarheid van relatief grote terreinen op goede locaties unieke ontwikkelingskansen voor de toekomst. Het is zonneklaar dat het ontplooien van dit herontwikkelingspotentieel een must is voor eender welk stedelijk beleid die naam waardig. We zijn er in Vlaanderen nog nauwelijks toe gekomen. Nochtans zou het niemandsland evengoed een schakel tussen stad en nevelstad kunnen zijn die de voordelen van beide combineert.

Twintigste-eeuwse voorstad

De twintigste-eeuwse voorsteden vormden het oefenterrein van de sociaal-democratische welvaartsstaat die er, onder meer met sociale woningbouwprogramma's, een rechtvaardig woonalternatief uitbouwde in de vorm van tuinwijken, modernistische hoogbouwwijken of *mixed developments*. Woningbouw was hier het medium van stedenbouwkundige structurering. De stedenbouwkundige inspanning is evenwel zelden consequent doorgezet. Vandaag zijn de publieke woningbouwprojecten opgeslokt in de zee van doorgaans ongecoördineerde private woningbouwinitiatieven. De woonkwaliteit is er ontegensprekelijk hoger dan in de negentiende-eeuwse gordel (de bebouwing is recenter en de woningen zijn gerieflijker), wat niet wegneemt dat de eerste tekenen dat deze zones de toekomstige *zones of transition* aan het worden zijn, merkbaar worden.

De postfordistische netwerkstedelijkheid

De overdadige uitbouw van het autosnelwegennetwerk vanaf de jaren 60, in combinatie met een stedenbouwkundig *laisser faire,* bracht de centraliteit van de historische stad een harde klap toe. Een nieuwe verstedelijkingsgolf overspoelt het beschikbare territorium. Niet enkel wonen, maar evenzeer distributie, arbeid, recreatie en sinds de jaren tachtig, negentig ook diensten, die sinds mensenheugenis het quasi-monopolie van de historische stad waren, spreiden zich hoe langer hoe meer uit langsheen of in de nabijheid van autosnelwegen. Soms georganiseerd, zoals in de industriezones, dan weer ad hoc, zoals de baanwinkelontwikkelingen op de gouden steenwegkruispunten, dikwijls diffuus. Het autosnelwegennetwerk is ontegensprekelijk een van de belangrijkste dragers van de ontluikende netwerkstedelijkheid, die de stad voorgoed naar de geschiedenisboekjes zou willen verwijzen. Netwerkstedelijkheid stimuleert de

eerder aangehaalde residentiële parklandschappen en de diffuse suburbanisatie en tilt deze op een ander niveau. Ze creëert een stedelijkheid die nog nauwelijks een relatie aangaat met de stad.

De (binnen)stad

De stad is er niettemin nog. Ze is veel complexer dan al de loci van verstedelijking die we tot nu aanhaalden. Ze representeert niet zomaar een paar decennia van haastige verstedelijking, aangevuurd door één eenduidige modus, maar accumuleerde een eeuwenlange verstedelijkingservaring onder heel verschillende ontwikkelingsregimes. Ze is voortdurend onderhevig geweest aan tal van impulsen die transformatie- en mutatieprocessen genereren. Uitbreiding, sanering, modernisering, herwaardering, kaalslag en vernieuwing vielen haar te beurt. Ook vandaag blijkt ze lang niet uitgebloeid en herbergt ze nog steeds een cocktail van tegenstellingen: *grand chique* en armoede, verloedering en hyperontwikkeling, vreemd en vertrouwd, S, M, L en XL. Terwijl het historische centrum tot openlucht themapark wordt omgevormd, fleuren even verder oude, verkeersluw gemaakte woonbuurten op, vervallen de buurtwinkels, duiken op elke hoek bankkantoren op en wordt leegstand verstopt met bedenkelijke Bennetonreclame. De stad van Potemkin bestaat nog.

Endogene reconversie van landelijkheid

Stad, diffuse verstedelijking, residentiële parklandschappen. Het platteland lijkt wel een 'lijdend' voorwerp in verstedelijkend Vlaanderen. Enerzijds heeft het 'platteland' de verstedelijking voor een groot stuk ondergaan, anderzijds heeft het deze verstedelijking geabsorbeerd, in een landelijke toonaard gezet. Het landelijke is immers geen passieve actor. Het heeft zijn eigen dynamiek, ontwikkelingsvormen en modernisering. We illustreren dit met een beperkt aantal voorbeelden.

Net als de stedelijke economie is de plattelandseconomie onderhevig aan voortdurende verandering en modernisering. Wisseling van gewassen, vernieuwde teelttechnieken, ruilverkaveling, intensivering, ze hebben niet enkel impact op de landinrichting en het landschap, maar evenzeer op het economische draagvlak en daarmee samenhangend op de plattelandscultuur. Wonen en werken op het platteland zijn eveneens aan sterke veranderingen onderhevig. Op basis van het uitgebouwde netwerk, waardoor de grotere verspreiding van diensten minder problematisch werd, ontstaat een nieuwe, eigentijdse landelijke woonwijze. De moderne agrarische productie doet op zijn beurt een hele rist bedrijfsactiviteiten op het platteland ontluiken die een eigensoortig ruimtegebruik veroorzaken. De stad komt daarbij merkelijk minder in het spel voor.

Overigens heeft het platteland van in het begin een heel groot deel van wat we 'verstedelijking' noemden, geassimileerd, of op zijn minst hybride woon- en leefwijzen doen ontstaan. Zo werd de archetypische rijwoning die sinds de negentiende eeuw over het land is verstrooid, op het platteland fundamenteel anders gebruikt dan in de stad. Voor- en achterkant worden omgewisseld. Men gaat langs achter binnen, naast een stoet bijgebouwen. Ernaast is een grote groentetuin, maar werd ook een dubbele carport bijgebouwd. Achteraan heeft men een wei met paard en schapen. Op het dak prijkt een schotelantenne. Kortom, er ontstaat een hybride, een 'verlandelijkt' stedelijk woningtype. Het omgekeerde gebeurt ook. Landbouwers stappen hoe langer hoe meer uit de agrarische activiteit en herstructureren hun bedrijf. Soms, maar lang niet altijd, ligt de nieuwe activiteit in het verlengde van de vroegere. Het vroegere patrimonium, het land, de bedrijfsgebouwen, ondergaan in die omschakeling een metamorfose.

2. Stedelijkheid in Vlaanderen, een meervoudige opgave

De tien hierboven genoemde verstedelijkingsvormen leveren niet zomaar een bruikbare categorisering op voor de doorsnee omgeving in Vlaanderen. Heel wat omgevingen behoren niet tot een van de aangehaalde, relatief eenduidige verstedelijkingswijzen, maar zijn ontstaan uit het samenspel van een aantal van deze verstedelijkingswijzen. De doorsnee binnenstad heeft zowel een inwendige periferie (een gebied dat

altijd al als 'achterkant' heeft dienst gedaan) als een flard negentiende-eeuwse gordel en beschikt over een aansluiting op het autosnelwegennetwerk waardoor ze verbonden wordt met de netwerkstedelijkheid. Sommige sociale woonwijken uit het begin van de jaren 70 liggen ondanks hun voorstedelijke allure ergens te velde of in het bos.

De meeste omgevingen ondergingen dus een combinatie van verschillende verstedelijkingsvormen. Sommige werden bovendien op uiteenlopende wijze geabsorbeerd door de rurale structuren. Alle zijn gelaagd. Soms is het stedelijke de major en kunnen we spreken van stad, stadsgewest en nevelstad. Soms primeert het rurale en gaat het eerder om een 'groene nevel'. Vaak houden beide karakters elkaar in een labiel, onvolkomen en nog onuitgesproken evenwicht. De interactie tussen de verschillende lagen waaruit het nieuwe stedelijke/landelijke landschap is opgebouwd, is complex. Sommige lagen worden brutaal ingeplugd en blijven als autonome elementen naast elkaar bestaan. Andere flarden enten zich op het bestaande, werken na verloop van tijd in op de andere lagen of muteren, maken combinaties en vervloeien. In Vlaanderen de grens trekken tussen stedelijk en niet-stedelijk is bijgevolg geen sinecure. Door de chaotische verspreiding van wonen, diensten, distributie en arbeid lijken overal stedelijke sporen op te duiken, meestal evenwel zonder de synergie die stedelijkheid kenmerkt. Echte stedelijkheid heeft immers te maken met een meerwaarde die gegenereerd wordt door het samentreffen van allerhande economische, sociale, culturele en residentiële gebruikers van de ruimte, terwijl de verspreide bebouwing juist die intensiteit mist. Het suburbane wonen is vandaag in Vlaanderen nochtans de dominante woonvorm geworden, waarmee de systematische verspilling van schaarse goederen – ruimte, mobiliteitskosten, infrastructuur en voorzieningen – als het ware geïnstitutionaliseerd is. Wat in de stad voorkomt, heeft in de nevelstad zijn tegenhanger, maar alles wordt er wel veel sterker ruimtelijk gespreid.

Een eenduidig perspectief over de omgang met de stad, de nevelstad en de groene nevel is dan ook niet te formuleren. Al mag het dan duidelijk zijn dat stedelijkheid in Vlaanderen niet langer exclusief in de stad wordt aangemaakt, de wijze waarop de stedelijkheid in de groene nevel en de nevelstad gekanaliseerd moet worden, is heel wat minder duidelijk. Er is een grote behoefte aan verheldering, want de onduidelijkheid bestendigt een vis-noch-vlees-situatie: noch/noch in de plaats van en/en. Er zijn talloze aanwijzingen dat deze situatie nefast is voor zowel duurzaamheid en rendabiliteit als esthetica en rechtvaardigheid. De onduidelijke ruimte verhindert bovendien een coherent ruimtelijk beleid. Opheldering veronderstelt echter niet noodzakelijk een consolidatie of een introductie van meer stedelijkheid; soms moet integendeel juist de landelijkheid opnieuw aan de orde gesteld worden. Een belangrijke uitdaging bestaat erin het samengaan van nieuwe stedelijkheid en nieuwe landelijkheid te organiseren. Duurzame ontwikkeling en dichtheidsbeheer moeten daarbij een sleutelrol spelen.

Ook de stad zelf heeft haar hedendaagse uitdagingen. Op de negentiende-eeuwse gordels werd reeds ingegaan. De ontwrichting die de desindustrialisatie er heeft veroorzaakt, opent een onverhoopte herstructureringsmogelijkheid, een mogelijkheid om zonder afbreuk te doen aan de waardevolle historische context een nieuwe figuur te laten ontstaan die het kader vormt voor een nieuw soort stedelijk wonen

Om het met een boutade samen te vatten: in Vlaanderen ligt de helft van de stad buiten de stad. Alle beschreven condities, die van de stad, die van de nevelstad en die van de groene nevel, zijn elk op hun manier problematisch. De ontluikende stedelijkheid in de groene nevel doorbreekt haar afhankelijkheidsrelatie met de stad, maar blijft onvoldragen en roept dringende vragen op in verband met duurzaamheid. Ecologische vragen in de eerste plaats, maar evengoed vragen in verband met de verschillende vormen van uitsluiting die er geproduceerd worden. De stedelijkheid van de stad lijkt te fragmenteren in eenduidige

capsules (binnenstedelijk themapark, betere woonbuurt, getto). Ze slaagt er in elk geval vooralsnog niet in de erfenis van de negentiende-eeuwse gordel te verwerken en lijkt hoe langer hoe meer op een ruimtelijke neerslag van de duale samenleving. De nevelstad vraagt om de opheldering van een dubbelzinnige situatie. Dit kan door dubbelzinnigheid om te zetten in positieve ambivalentie. Met het oog op de ontwikkeling van een duurzame stedelijkheid in Vlaanderen is het daarom belangrijk om voor de verschillende condities een actief en doortastend beleid te ontwikkelen. In de groene nevel staat de definitie van een nieuwe landelijkheid centraal. In de nevelstad primeert de aanmaak van nieuwe stedelijkheid. In de stad zelf is het doel stedelijkheid opnieuw op te laden door de compacte synergetische stad te plaatsen binnen een stedelijk netwerk. Een goed stedelijk beleid ligt dus ook voor de helft buiten de stad.

Dichtheid

1. Twijfelachtig rekenwerk

Met globale planningscijfers kan men rond de pot draaien. Dit geldt eveneens voor de gegevens over ruimtegebruik en woondichtheid in het RSV [2]. Een voorbeeld:

De best gekende cijfers van het RSV zijn vermoedelijk de haast mythische 25 en 15 woningen/ha die als streefcijfers voor minimale dichtheid gelden in respectievelijk de stedelijke gebieden en de kernen van het buitengebied. Het plan gaat ervan uit dat de tendens naar een exponentieel toenemend gebruik van ruimte voor het wonen gekeerd moet worden en dat dit enkel mogelijk is door te streven naar een zekere dichtheid. 25 en 15 woningen/ha lijken op het eerste gezicht best haalbare getallen die, mits zorgvuldig ontwerp, nog te verzoenen zijn met grondgebonden laagbouw. Een fluwelen trendbreuk dus. Maar in de praktijk blijken de cijfers niet gemakkelijk haalbaar. Men merkt bijvoorbeeld dat de gemiddelde oppervlakte van de bouwpercelen verkocht tussen 1990 en 1999 meer dan 1.100m² bedraagt[3]. Zulke oppervlakten neigen naar een dichtheid van hooguit 8 woningen/ha. Bovendien zijn de 25 en 15 woningen/ha bruto dichtheden die volgens het RSV van toepassing zijn op een globaal "ruimtelijk samenhangend geheel". In verscheidene stedelijke structuurplannen worden deze richtdichtheden zelfs over het totale beschikbare woongebied berekend. Dit betekent dat ontsluitingswegen, groen, parkeren en allerhande functies en voorzieningen die bij het wonen aansluiten, in de cijfers begrepen zijn. Aangezien bovendien een perfect gelijkmatige spreiding van woningen uitgesloten en ongewenst is, moet men op de concrete bouwpercelen in feite rekenen met een nettodichtheid van meer dan 40 woningen/ha in de stedelijke gebieden – wat met eengezinsrijwoningen uitgesloten is – en van pakweg 25 woningen/ha in het buitengebied – waar de courante verkaveling lang niet aan toe is. De trendbreuk zou wel eens schokkender kunnen blijken dan gedacht.

2. Standpunten over dichtheid

Op basis van statistische gegevens en prognoses roept het RSV op tot verdichting en formuleert het concrete streefcijfers. De relativiteit van de gegevens contrasteert met het eenduidige karakter van de streefcijfers. Een meer genuanceerde standpuntbepaling is nodig.

- Indien het niet louter gaat om het overeenstemmen van de woonbehoeften en de beschikbare oppervlakte, maar evengoed om de duurzaamheid en de kwaliteit van de woonomgeving, dan is het geen kwestie meer van cijfers in de ene of de andere zin te interpreteren, maar moet men resoluut kiezen voor verantwoorde dichtheden [4]. Voor de volgende generaties moet immers voldoende landschappelijkheid en open ruimte worden overgelaten, en dat kan alleen door de voortdurende uitbreiding van de verstedelijkte oppervlakte te stoppen. De ongebreidelde vermenigvuldiging van individuele woondromen leidt niet tot een duurzame woonsituatie. Beperkte voorzieningen, een tegenvallende privacy, geluidshinder of een geschonden uitzicht tasten de verwachte kwaliteit van het lukraak verspreide wonen aan.
- De vooralsnog dominante nieuwbouwvormen – verkavelingen en lintbebouwing – scoren slecht wat dichtheid betreft: de doorsnee verkaveling is, net

zoals veel lintbebouwing, veel te ondicht en genereert hoge mobiliteitskosten en een ongekende verspilling van grond en infrastructuur. Hier past maar één antwoord: oordeelkundig verdichten. Aandacht voor dichtheid staat echter niet noodzakelijk altijd en overal voor verdichting, wel voor het beheren van dichtheid met het oog op duurzame kwaliteit en rationele besteding. Verschillende soorten omgevingen vergen uiteenlopende dichtheidsstrategieën[5]. Een onderbenutte omgeving met hoge wooncapaciteit moet worden verdicht; een oververdichte stedelijke woonbuurt daarentegen is aan verdunning toe. Lokale verdichting (bijvoorbeeld m.b.v. een woontoren) kan nodig zijn om verdunning (waardoor grond vrijkomt voor bijvoorbeeld een buurtpark) haalbaar te maken.

- Dichtheid is geen aangelegenheid die alleen de stad of alleen het buitengebied aangaat. Het stedenbouwbeleid zou gericht moeten zijn op een integraal dichtheidsbeheer, waarbij moet gestreefd worden naar meer genuanceerde ruimtelijke relaties en interacties tussen het stedelijke gebied en het buitengebied. Op geen enkele manier mag de afbakening van het stedelijke gebied resulteren in een barrière tussen dicht, grauw, gevaarlijk en pover wonen in de stad en verspreid, groen, vredig en riant wonen in het buitengebied[6].
- Integraal dichtheidsbeheer vergt zowel in de stad als erbuiten een andere betrekking tussen wonen en ruimte. Het gestelde bruto dichtheidsobjectief van het RSV heeft er echter een heel verschillende impact. 25 woningen/ha kan in heel wat dichte stadsdelen begrepen worden als een tendens naar verdunning. Niet het richtcijfer halen is de uitdaging in het stedelijke gebied, maar wel het op een wervende manier verzoenen van dichtheid en betaalbare woonkwaliteit. In het buitengebied vormt de bruto richtdichtheid van 15 woningen/ha op zichzelf al een enorme opgave. Daar moet de alleenheerschappij van het vrijstaande huis worden doorbroken ten voordele van een meer gediversifieerd woningaanbod. In het stedelijke en het buitengebied zal zowel een herwaardering van interessante historische woontypes (rijhuis, beluik, woonhof, ...) als een radicale typologische innovatie nodig zijn. Dit gaat onvermijdelijk samen met het ombuigen van de huidige woningvraag en zal derhalve krachtdadige ingrepen vereisen. Het zal zaak zijn mensen warm te maken voor andere woonmodellen dan het vrijstaande huis. Appartementen met een grote eigen buitenruimte en goede parkeervoorzieningen, zuinige en veilige rijhuizen met een verzorgde lichtinval en een directe relatie met de tuin, duplexwoningen met een ruim dakterras en een boeiend uitzicht, en patiowoningen met een hoge graad van privacy vormen mogelijke alternatieven die veel te weinig gekend zijn en daarom ook niet gevraagd.

3. Dichtheidsstrategieën

De dichtheidsproblematiek moet worden gesitueerd binnen een andere opvatting over de stad en het platteland, binnen een ander model van stedelijkheid en landelijkheid. Zowel de stedelijke als de landelijke gebouwde ruimte is aan een ruimtelijke herordening van het wonen toe, gericht op een verantwoorde besteding van de beschikbare woonruimte en een kwaliteitsverhoging van het patrimonium. Integraal dichtheidsbeheer speelt daarbij een cruciale rol. Ontwerpstrategieën van verdichting maken daar deel van uit. Verdichtend ontwerpen beoogt simultaan werken aan twee doelstellingen: het vermeerderen van de weefselcapaciteit en het verhogen van de weefselkwaliteit. Weefselcapaciteit slaat zowel op een onmiddellijke capaciteit (aantal woningen en bewoners, vloeroppervlakte, voorzieningen, activiteiten e.d. per terreineenheid) als op de mogelijkheid van een weefsel om tendensen en schommelingen op te vangen. Veel van de bestaande weefsels in Vlaanderen zijn nooit bewust ontworpen, maar zijn het resultaat van het bebouwen van wat vroeger een rurale infrastructuur was. Daardoor is het grondgebruik verre van rationeel, met ongelijkmatige invulling van de randen van bouwblokken en grote binnengebieden die slechts voor wat garages en koterij gebruikt worden. Hier kan goed ontwerpwerk de capaciteit stevig opdrijven. Weefselkwaliteit staat voor weefselkenmerken zoals samenhang, diversiteit, herkenbaarheid, aanpasbaarheid, dosering van bebouwde en onbebouwde

ruimte, dosering van community en privacy, en dosering van toegankelijkheid en afsluiting. Beide doelstellingen, weefselcapaciteit en weefselkwaliteit, zijn verzoenbaar en vloeien over in elkaar. Voor ontwerpers ontvouwt er zich een staalkaart van concrete werkterreinen waar verdichtend ontwerpen inzetbaar is[7].

Uitbreiding van woonweefsel

De verkaveling is in principe een interessant soort 'settlement'. Zij vormt een samenhangende entiteit met een aaneensluitend terrein, een min of meer geplande ontwikkeling en een naam. Ontwerpen komt er echter nauwelijks aan te pas en beperkt zich doorgaans tot minimale in- en aanpassingen van een doorsnee ontsluitingssysteem en een overbekend woningtype. Meestal hanteert men een simpel 'all-over' principe: wegen, huizen en tuinen worden homogeen over het hele terrein gespreid. Het echte ontwerpen van hedendaagse verkavelingen is misschien wel de meest verwaarloosde branche van architectuur en stedenbouw. Sedert de tuinwijken van het interbellum is van vernieuwing op dat vlak nog weinig in huis gekomen. Verdichtend ontwerpen kan uiteraard de dichtheid opdrijven – heel wat verkavelingen halen gewoon de streefcijfers niet – maar kan eveneens zorgen voor een betere verbinding van bebouwde en onbebouwde plekken, zodanig dat de dichtere verkaveling tezelfdertijd voorziet in meer en hoogwaardigere open ruimte (een semi-privaat pad achter de tuinen, een speelweide, een parkje). Zowel het herwaarderen van gekende basistypes als een grondige vernieuwing van woningconcept, ontsluiting en groepering hoort op de ontwerpagenda. Vrijstaande woningen moeten de uitzondering worden; allerhande schakelingen (rijen, clusters, ...) van grondgebonden woningen, eventueel oordeelkundig aangevuld met gestapeld wonen, kunnen hun plaats innemen.

Woonuitbreiding gebeurt meestal niet als een nette aaneenschakeling van verkavelingen, maar komt vaak neer op een slordige omcirkeling van grote lege bouwblokken d.m.v. heterogene lintbebouwing. In andere gevallen ontstaan gebroken ladder- of kamfragmenten. De invulling van deze halfstructuren gebeurt niet gestuurd door een coherent ruimtelijk concept, maar ad hoc, met gebrekkige aansluiting op de contouren en zonder enige samenhang tussen de aparte fragmenten: een sociaal wijkje, een villaverkaveling, een akker, wat verspreide bebouwing, wat braakland. Deze grote vrijheid wordt betaald met dure infrastructuur, onbruikbaar restgebied en het verspelen van landschappelijke kwaliteiten. Het is op dit punt dat stevig stedenbouwkundig ontwerpwerk het meest soelaas kan bieden.

Invullen van vacant weefsel

De opvulling van talloze hiaten in bestaande weefsels biedt nog meer mogelijkheden voor het simultaan verhogen van capaciteit en kwaliteit dan het ontwerpen van compacte verkavelingen. Sommige vacante plekken ontstaan door slordige verstedelijking, andere hebben te maken met normale verschillen in ontwikkelingsritme of met de afschrijving van verouderde weefselcomponenten. In onze verbrokkelde gebouwde ruimte hoeft men niet lang te zoeken naar kansen op punctuele verdichting: een gapend bouwblok, een schutting als pleingevel, een ontbrekende straatwand. Telkens kan het ontwerp twee complementaire doeleinden hebben: enerzijds het beter vormgeven van primaire en secundaire openbare ruimte (plein, winkelstraat, parkwand, binnenhof, steeg e.d.), anderzijds het koppelen van een hogere dichtheid aan betere plankwaliteiten (boeiende interieurs, interessante private buitenruimten, verzorgde uitkijk). In sommige gevallen is het weefselhiaat een restruimte die niet zonder meer als bruikbare plek herkend wordt (de scheve kavel op een hoek tussen twee straten, een steil en ondiep talud, ...). Het ontwerp moet zoeken naar een gepaste bestemming. Mogelijk werkt de vreemdheid van het terrein een eigenzinnige ontwerpoplossing in de hand. Deze kan een interessant accent verlenen aan een weinig gedifferentieerde omgeving.

Courant in de stedelijke context is de mogelijke inbreiding in een omsloten binnengebied. Meestal gaat het om bebouwbare ruimte die opnieuw vrijkomt na het slopen van afgeschreven bedrijfspanden. Niet zelden

moet het ontwerp voor zulke plekken inspelen op ronduit tegenstrijdige eisen: een hoge nood aan publieke open ruimte enerzijds, een behoefte aan betere woningen anderzijds. Het vrijmaken van open ruimte is vaak alleen haalbaar mits een compenserende verdichting binnen hetzelfde project gerealiseerd wordt. Courante typologieën schieten hierbij meestal tekort; er zijn specifieke ontwerpoplossingen nodig. Mogelijk kan met de simultane verdichting en verdunning een relatieve dichtheid bereikt worden met een hogere kwaliteit van bebouwing en open ruimte dan met een volledige 'ontpitting' of een volledige terreinbezetting met lagere dichtheid.

Optimaliseren van bestaande weefsels

In sommige gevallen beogen dichtheidsstrategieën het rendabel maken van bestaande gebouwde omgevingen. Het gaat daarbij om het instellen van een beter evenwicht tussen weefselkwaliteit en residentiële capaciteit. Het gebeurt dat de aanwezige kwaliteit (locatie, ontsluiting, voorzieningen) een veel hogere residentiële capaciteit toelaat. De woondichtheid verhogen, kan bijvoorbeeld door het invoegen van dichtere types (enkele middelhoge appartementsgebouwen of complexen met duplexen bijvoorbeeld), het recupereren van restruimte (aan de randen van een verkaveling bijvoorbeeld), het inbreiden in vrijgekomen binnengebieden, het bouwen in tweede orde, en het herstapelen of herschakelen van woningen (horizontaal verdelen in appartementen, verticaal opdelen in rijwoningen). Al deze specifieke verdichtingswijzen vergen zorgvuldig ontwerpwerk en stellen hoge technische eisen. Een interessante manier om bestaande weefsels rendabel te maken, is het verdichten naast compenserende leegte. Een zone van doorgedreven dichtheid naast een gegarandeerde open ruimte (rivier, kanaal, park etc.) kan een kwaliteitsvolle relatieve dichtheid genereren. Een woning met een gegarandeerd weids uitzicht biedt immers een hoge woonkwaliteit doordat de open horizon de beperktheid van de eigen buitenruimte compenseert.

Voor verscheidene weefsels stelt er zich eerder een probleem van relatieve oververdichting. Deze heeft niet zozeer te maken met te hoge dichtheidscijfers, maar wel met een gebrek aan voldoende omgevingskwaliteit. In vele 19e-eeuwse gordels is er bijvoorbeeld te weinig openbaar groen. Hier is een kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte nodig voor het behoud van de bestaande dichtheid. Soms beperkt het optimaliseren van bestaande weefsels zich tot het verbeteren van een specifiek weefselkenmerk. Zo maken het corrigeren van een gebrekkige morfologie (bijvoorbeeld door een bijkomende ontsluiting), het inbrengen van elementaire uitrusting (bijvoorbeeld parkeervoorziening), het profileren van een banale woonomgeving (bijvoorbeeld door het realiseren van een architecturaal landmark), en het diversifiëren van eenduidige weefsels (door menging van types, functies en sociale categorieën) deel uit van integraal dichtheidsbeheer.

Verbinding van open ruimte en landschap

In sommige gevallen geldt verdichting in de eerste plaats als een middel om een gepaste vormgeving van de open ruimte mogelijk te maken. Een krachtig bouwvolume kan zorgen voor een markering en een knooppunt op een structuurloze steenweg of kan de centraliteit van een geschonden pleinwand versterken. Heel wat onsamenhangende perifere gebieden of geschonden landschappen zouden baat vinden bij een intenser samenspel van bebouwing, infrastructuur en open ruimte, waarbij de ruimte tezelfdertijd rationeler benut wordt en een grotere omgevingswaarde verwerft. Sommige stadsdelen zijn er niet beter aan toe. Ad hoc verknopingen van werken, wonen en transport raken in aansluitende processen van industriële reconversie, aftakeling van het wonen en verkeerscongestie elke samenhang kwijt.

Het zogenaamde "ruimtelijk samenhangende geheel" waarop de streefcijfers van het RSV zouden moeten slaan, is meestal geen toonbeeld van samenhang. Een dichtheidsstrategie en eventuele dichtheidscijfers vloeien in het beste geval voort uit de kenmerken van een bestaand ruimtelijk samenhangend geheel, maar vaker zullen zij juist deze samenhang moeten organiseren. Verdichtingsstrategieën maken deel uit van het

analyse- en ontwerpwerk dat gericht is op het realiseren van een samenhangende omgeving.

4. Dichtheid als architectuuropgave

Uiteindelijk moet er binnen elke dichtheidsstrategie concreet ontworpen en gebouwd of verbouwd worden. Aan het ontwerpen van woonprojecten die succesvol dichtheid, duurzaamheid en kwaliteit combineren, valt nog heel wat te sleutelen. De impact van de individuele bouwer-bewoner blijft wat dat betreft beperkt. Voor de grotere bouwheren die wel het verschil kunnen maken, is de hele problematiek dan weer verre van prioritair. Private ontwikkelaars schuwen vernieuwing in de woningbouw. Zij volgen de marktvraag uit vrees voor een onverkoopbaar product. Voor de sociale huisvesting is vernieuwing evenmin een beleidsprioriteit. Om de grote bouwmeesters over de streep te halen, zijn beleidscorrecties en -maatregelen nodig.

Door dit alles beschikt Vlaanderen niet over veel hedendaagse architectuur die op het vlak van dichtheid, duurzaamheid en kwaliteit de bakens verzet. Wel bevatten meerdere projecten interessante concepten waaruit heel wat te leren valt. Een systematische projectevaluatie komt stilaan van de grond[8]. Deze laat toe de volgende algemene bedenkingen te formuleren:

- Een zorgvuldige herwaardering van bestaande types biedt nog heel wat mogelijkheden. Zo is de rijwoning – onder meer de'bel-etage' – zeker niet afgeschreven. De specifieke nadelen ervan (beperkt daglicht in het midden van de woning, de moeilijke relatie tussen straat en tuin, inkijk) kunnen in het ontwerp worden bijgestuurd.
- Er kan op intelligente wijze worden ingespeeld op compenserende leegte (bestaande open ruimten, zoals een grote stadstuin, een kanaal, een speelterrein e.d.)
- Een grote aandacht voor primaire weefselkenmerken, zoals de complementariteit en de overgang tussen de private en de publieke ruimte, blijft aan de orde.
- Er wordt heel wat kunde en inventiviteit geïnvesteerd in kleinere invulprojecten. Op het vlak van 'microverdichting' is de Vlaamse architectuur niet te kloppen.

Anderzijds is er nog heel wat ontwerpwerk nodig om belangrijke aspecten onder de knie te krijgen en dit vooral op het terrein van de grotere stedelijke woonprojecten:

- Aan het stallen van de wagen en vooral aan de relatie tussen de parkeerplaats of de garage en de woning kan nog heel wat worden verbeterd. Hetzelfde geldt voor het hele ontsluitingssysteem van gestapelde en geschakelde woningen (liften, trappen, galerijen).
- De visuele en akoestische privacy laat in vele gevallen te wensen over.
- Kleine private buitenruimten (terrassen, balkons) missen nog te vaak echte bewoonbaarheid. Dit heeft onder meer te maken met een gebrekkige ervaring met alternatieve stapel- of schakelwijzen van woningen.
- Gebrek aan ervaring met niet-klassieke woonvormen maakt het ontwerpers ook moeilijk om een goede inschatting te maken van aspecten zoals veiligheid, herkenbaarheid en toe-eigening.

De eisen gesteld aan het wonen met hogere dichtheid kunnen worden benoemd en in zekere mate omschreven in een programma, een bestek, een code: bereikbaarheid met de wagen, logische ontsluiting, visuele en akoestische privacy, bewoonbare private buitenruimte, veiligheid en identiteit. Zij vormen een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Wonen met hogere dichtheid moet tegenover het vrijstaande huis andere troeven uitspelen die wijzen op specifieke kwaliteiten: de locatie, de nabijheid van activiteiten en voorzieningen, de relatie met het historische patrimonium, een hoogstaande publieke ruimte, duurzaamheid en waardevermeerdering, architecturale kwaliteit, allure en esthetisch raffinement.

5. Instrumenten voor dichtheidsbeheer

Integraal dichtheidsbeheer is met de huidige regelgeving en met het gangbare planningsinstrumentarium

niet echt mogelijk. Een breed gamma van maatregelen is dringend gewenst. De volgende suggesties richten zich in de eerste plaats op het beleid en het beleidsvoorbereidende onderzoek. [9]

Instrumenten voor stedenbouwkundige planning en ontwerp

Een van de grote problemen in de dichtheidsdiscussie heeft te maken met het gebrek aan eenduidige rekenwijzen. Literatuur en cijfergegevens over dichtheid hanteren uiteenlopende dichtheidsgetallen (woningen/ha, personen/ha, vloer-terreinindexen, activiteitenindexen e.d.) en verschillende rekenwijzen. Een kritische evaluatie en enkele afspraken terzake zijn nodig. Op basis van afgesproken dichtheidsgetallen, rekenwijzen en schalen kunnen dichtheidskaarten van verschillende ruimtelijke (al dan niet samenhangende) gehelen worden aangemaakt. Op deze kaarten kunnen eveneens dichtheidstendensen (naar verdichten, naar verdunnen) en dichtheidsstrategieën afgelijnd worden. Het is mogelijk een handig formaat van dichtheidsfiche op te stellen. Deze fiche verzamelt dichtheidsgegevens en gegevens over de ruimtelijke samenhang van de context waarin een bepaalde interventie zal gebeuren. Ook het verwachte effect van de geplande interventie op dichtheid en samenhang wordt opgetekend. Voor meer complexe of ingrijpende interventies kan de dichtheidsfiche deel uitmaken van een dichtheidseffectenrapport. Dit rapport zou meer bevatten dan dichtheidscijfers en kaartmateriaal. Ook de sociale en economische effecten van het verdichten of verdunnen en de impact op verkeer en wonen komen erin ter sprake. Lokale structuurplannen en stadsontwerpen zouden strategische dichtheidsprojecten moeten omschrijven. Deze kunnen worden geconcretiseerd in ruimtelijke uitvoeringsplannen en in architectuurprojecten.

Instrumenten voor het architectuurontwerp

Er moet werk gemaakt worden van het definiëren van toetsbare kwaliteitseisen i.v.m. dichtheid (en duurzaamheid). Zulke criteria zijn onder meer nodig bij het opstellen van programma's van eisen voor nieuwe projecten en bij procedures voor de selectie van ontwerpers en de gunning van opdrachten. Toetsbare kwaliteitscriteria i.v.m. dichtheid vormen eveneens de basis van een systematische en comparatieve projectevaluatie. De systematische evaluatie van realisaties en omgevingen dient als een absolute prioriteit voor toegepast onderzoek beschouwd te worden, omdat enkel op die manier een cumulatieve kennis kan opgebouwd worden die toelaat concrete ontwerprichtlijnen te formuleren ten behoeve van toekomstige projecten. Systematische en kritische evaluatie van realisaties en omgevingen uit binnen- en buitenland kan resulteren in gerichte publicaties, onder meer van een dichtheidshandboek. Belangrijk is ook het opstellen van een bouwcode dichtheid (eventueel als onderdeel van een ruimer opgezette bouwcode duurzaamheid). Deze bouwcode zou onder meer een decretaal kader, technische verordeningen en aanbevelingen over akoestische en visuele privacy bevatten en de bestaande regelgeving over gemene muren en 'zichten en lichten' vervangen. Met de bestaande technische kennis en bouwervaring is dit mogelijk.

Beleidsmaatregelen

Integraal dichtheidsbeheer vraagt een aantal ingrijpende beleidscorrecties. Zo zijn de aanleg van een terreinreserve en een doortastend grond- en pandenbeleid nodig in problematische stedelijke gebieden zoals de 19e-eeuwse gordel. Net zoals het werken aan nieuwe stedelijkheid en aan duurzaam bouwen, vergt kwalitatief dichtheidsbeheer een andere taakstelling van de publieke sector, en dus wat wonen betreft van de sociale huisvesting. Naast het produceren van goede, betaalbare huizen horen experimentele projecten en voorbeeldrealisaties die op een vernieuwende wijze omgaan met stedelijkheid, duurzaamheid en dichtheid op de agenda van de sociale huisvesting in Vlaanderen.

Duurzaamheid

1. Duurzame ontwikkeling, meervoudige duurzaamheid

"Een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid om ook in hun

behoefte te voorzien in gevaar te brengen." Deze omschrijving van duurzame ontwikkeling voorgesteld door de commissie Brundtland[10] in 1987 is gemeengoed geworden. Zo wordt in het RSV duurzame ontwikkeling aangekaart als uitgangshouding om te komen tot de gewenste ruimtelijke structuur en vervolgens decretaal bekrachtigd als officiële doelstelling van de Vlaamse ruimtelijke ordening. De vaagheid van de Brundlandtomschrijving draagt bij tot het onmiskenbare terminologische succes ervan, maar roept evengoed veel vraagtekens en wrevel op. De term 'duurzaamheid' suggereert behoud, status quo, een beperkende voorwaarde opgelegd aan mogelijke interventies. Wat men doet, moet houdbaar zijn, mag het precaire evenwicht niet in het gedrang brengen, of moet het zo vlug mogelijk herstellen. Dit evenwicht slaat in de eerste plaats op milieufactoren, is onmisbaar voor het behoud van het menselijke leven zelf en plaatst zich daardoor boven het gewoel van het sociale en het culturele. Vermits het meest primaire belang van de gehele mensheid op het spel staat, stelt de doctrine van duurzaamheid dat dit principe moet kunnen rekenen op een algemene consensus die voorafgaat aan economische en politieke meningsverschillen. Maar wie de menselijke habitat ziet als een complex en onvermijdelijk tegenstrijdig samenspel van natuurlijke, culturele, sociale en economische processen fronst de wenkbrauwen. Staat economische welvaart niet vaak haaks op ecologische duurzaamheid? Moet de strijd tegen armoede en onrecht wijken voor het hogere ecologische belang?

Het debat woedt volop[11]. In feite nam ook de Brundtlandcommissie al stelling in het debat. Niet voor niets koppelt de Brundtlandomschrijving duurzaamheid aan ontwikkeling. 'Our Common Future' stelt dat economische ontwikkeling niet noodzakelijk een inbreuk op een duurzame habitat betekent, maar integendeel een noodzakelijke voorwaarde ervan is. Alles draait volgens de commissie om het intense samenspel tussen economische, sociale en ecologische processen. Economische recessie, armoede en onwetendheid zijn tegengesteld aan ecologische duurzaamheid. Duurzaamheid kan volgens de commissie enkel standhouden als meervoudige duurzaamheid: tezelfdertijd ecologisch, economisch en sociaal.

Noch de heilige consensus noch de principiële onverenigbaarheid werken verhelderend in een debat dat in essentie gaat over complexe evenwichten van tegenstrijdige factoren. Men komt een eind weg door niet enkel duurzaamheid te koppelen aan ontwikkeling, maar tezelfdertijd gelaagdheid en tegenspraak te introduceren in beide termen.

De onvaste vertaling van 'sustainability' helpt reeds. Het woord duurzaam beklemtoont meer het tijdsperspectief. 'Sustainability' wordt zowel 'draaglijk op het moment' als 'bestendig in de tijd'. Meer dan sustainability suggereert duurzaamheid het instellen en bestendigen van een positieve conditie, onder meer door het vermijden van een negatieve terugslag of een breuk. De termen sustainability en duurzaamheid lenen zich vlot voor sociale connotaties van gemeenschappelijke inzet en solidariteit: het instellen en onderhouden van kwaliteit en het vermijden van negatieve terugslag veronderstelt een billijke verdeling van lasten en lusten binnen en tussen de generaties; d.w.z. geen afwenteling van het negatieve effect op zwakkeren of op toekomstige generaties.

'Ontwikkeling' is bij uitstek een ambivalente term[12]. Deze omvat zowel gebeurtenissen als handelingen, suggereert zowel de natuurlijke realisatie van een aanwezige potentie als een bewuste arbeid vanuit zelfgekozen doeleinden. Ontwikkeling is zowel actief als passief, iets ontwikkelt zich en wordt ontwikkeld. Ontwikkeling duidt zowel op onomkeerbare verandering als op een zekere continuïteit. Het is geen metamorfose, geen catastrofe, geen schepping uit het niets. Ze volgt een richting en reageert tezelfdertijd op een samenspel van factoren. In elk geval beoogt ze geen status quo. Zowel de natuurlijke als de culturele associaties van de term bevoordelen een positieve inkleuring van betekenissen: ontwikkeling staat voor gunstige verandering, verbetering en emancipatie.

Uit de koppeling van 'duurzaamheid' en 'ontwikkeling' ontstaat een zekere redundantie die eerder versterkend dan ontkrachtend werkt. Bovendien verleent de

term ontwikkeling een interessante ambivalentie aan het concept duurzaamheid. Duurzame ontwikkeling combineert bijstellen en bestendigen, aanhouden en veranderen. Het speelt een natuurlijk samenspel van toevallige factoren uit tegen een gericht opzet, een aanwezige potentie tegen een bewuste interventie. Als dusdanig lijkt het gelaagde en ambivalente concept 'duurzame ontwikkeling' voldoende uitgerust om meervoudige duurzaamheid, het in essentie contradictorische samenspel van natuur, cultuur, de economie en het sociale, te duiden.

2. Duurzame ontwikkeling en gebouwde ruimte, duurzaam bouwen

Duurzaam bouwen is een specifieke vorm van duurzame ontwikkeling met een meervoudige, soms contradictorische doelstelling. In het bouwen staat niet enkel ecologische, maar eveneens economische, sociale en culturele duurzaamheid op de agenda. In strikte zin beoogt ecologisch bouwen een interactie tussen de gebouwde omgeving en de natuurlijke omgeving die de kwaliteit van beide op een bestendige en draaglijke wijze garandeert. Dit betekent dat het gebouwde enerzijds slechts zoveel grondstoffen en energie onttrekt aan de natuurlijke omgeving als het regeneratievermogen van deze laatste toelaat en anderzijds slechts zoveel entropie en afval in deze omgeving loost als het absorptievermogen aankan. Economische duurzaamheid van het bouwen hangt onder meer samen met de bestendige beschikbaarheid van de verschillende productiemiddelen, met het rendement waarmee de ingezette middelen tot een gebouwd resultaat leiden en met de prestaties en de duurzaamheid van de gebouwde ruimte. Rechtvaardige verdeling en solidariteit tussen en binnen de generaties definiëren belangrijke sociale criteria voor het duurzame bouwen. Dit omvat onder meer de gegarandeerde toegang tot de kwaliteit van de gebouwde ruimte en de rechtvaardige spreiding van de lasten ervan. Bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar minder kansrijke en minder mondige bewoners of ruimtegebruikers en naar de ruimtegebruikers van morgen. Culturele duurzaamheid spreekt de capaciteit van de gebouwde ruimte aan om betekenissen op te slaan en te genereren. We bespreken dit alles aan de hand van drie invalshoeken, waarachter telkens een samenspel van ecologische, economische, sociale en culturele criteria schuilgaat.

Zorgzaam en kundig omgaan met productiemiddelen ('resources')

Wat de gebouwde ruimte betreft, ontbreekt een geschikte term om het geheel van middelen die in het proces van realisatie en gebruik aangewend worden, aan te duiden: hulpbronnen, productiemiddelen, 'bouwmiddelen', 'resources'. In elk geval is de zienswijze over deze middelen aan een zekere verbreding toe. Heel wat *resources* van de gebouwde ruimte zijn bij nader inzien uniek en moeilijk of niet hernieuwbaar (de bebouwbare ruimte bijvoorbeeld, of bepaalde bouwmaterialen). Andere zijn drager van patrimoniale waarde of het resultaat van een specifieke en langdurige betekenisaccumulatie.

Verschillende resources zijn niet zomaar aanwezig als een voorraad. Het kunnen latente resources zijn die moeten herkend en ten nutte gemaakt worden (de grillige vorm van een perceel kan een bijzondere troef blijken bij het ontwerpen) of het kunnen relatieve resources zijn die in meerdere of mindere mate inzetbaar zijn (hergebruik van materialen en bouwonderdelen).

Bij het inzetten van *resources* zijn niet enkel economische spaarzaamheid en zorgzaamheid aan de orde. Onderschatte en daardoor niet-gevaloriseerde eigenschappen betekenen evengoed een verlies van middelen. Het ten nutte maken van eigenschappen vraagt investering en rendement, vaak gepaard gaand met een dosis risico en experiment.

Het benutten van beschikbare middelen is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Middelen moeten ook aangemaakt worden. 'Ontwikkelen' vraagt voorafgaand 'inwikkelen', aldus Verschaffel[13]: het investeren in later, het klaarleggen voor morgen. Men kan bijvoorbeeld niet blijven teren op het overgeërfde patrimonium; er moet nieuw patrimonium bijgemaakt worden. Dit betekent in feite een actieve herformulering van Brundtlands definitie van duurzame

ontwikkeling: de toekomstige generaties niet benadelen volstaat niet; ook zij hebben recht op een waardevolle gebouwde erfenis zonder hiaten. Elke generatie moet investeren in het patrimonium van de volgende generatie.

Deze gedachte noopt tot een kritisch contextualisme: de gebreken van een gegeven context moeten niet geaccepteerd, maar wel doorgelicht en bijgestuurd worden. Het gegevene is niet noodzakelijk waardevol: context kan aberrant zijn, geschiedenis ondermaats, de erfenis beschamend. In dat geval is een correctie geboden.

Het kundig en zorgzaam aanwenden van bouwmiddelen impliceert het verhinderen van excessieve private toe-eigening door zo veel mogelijk mensen te laten genieten van de kwaliteit van wat beschikbaar is (een goede locatie, een mooi uitzicht, historisch erfgoed, technisch inzicht, ontwerpkwaliteit, vakmanschap,...). Op die manier werkt duurzaamheid herverdelend. Het biedt meer kansen op een collectief profijt en op een garanderen van de toegang tot kwaliteit aan economisch zwakkeren en aan toekomstige generaties.

We kunnen met dit alles in het achterhoofd alvast een aantal uitspraken doen over de ruimte waarop gebouwd wordt (de bouwterreinen) als productiemiddel:

- Bebouwbare ruimte is een per definitie eindig, moeilijk hernieuwbaar en dus schaars middel. Hier vloeit de problematiek van duurzaamheid samen met deze van dichtheidsbeheer: om verspilling te vermijden en om ervoor te zorgen dat ook de toekomstige generaties beschikken over voldoende open ruimte is het nodig dat we ons eigen ruimtegebruik zo rationeel mogelijk organiseren. Het instellen van ruimtelijke evenwichten (tussen bebouwde en onbebouwde ruimte, tussen uiteenlopende functies, tussen gebruikte en niet-gebruikte ruimte e.d.) en het uitzoeken van de draagkracht van de beschikbare ruimte zijn hierbij relevant.
- Het optimale gebruik van de beschikbare ruimte is echter geen bekend gegeven. Onbebouwbare percelen blijken bij nadere analyse of ontwerp onder bepaalde randvoorwaarden zeer geschikt, terwijl waardevolle terreinen hun bruikbaarheid kunnen verliezen als gevolg van onoordeelkundige ontwerpen. Nader onderzoek lijkt hier geboden.
- Een bouwterrein is meer dan een netjes versneden portie bouwzone. Het behoort tot een landschap, wordt gekenmerkt door een geografische conditie, vertoont een specifieke topografie. Dit maakt elk perceel uniek en onvervangbaar. Terwijl de maat en de vorm van het perceel in het ontwerp- en bouwproces vanzelfsprekend als belangrijke gegevens gelden, worden de landschapskenmerken ervan doorgaans veel minder als een uniek ontwikkelingspotentieel beschouwd.
- Elk bouwterrein bekleedt een unieke positie in een complex ruimtelijk netwerk van allerlei bereikbare functies en voorzieningen: snelweg, supermarkt, apotheek, speelweide, school, jeugdbeweging etc. Zulke locatie-eigenschappen dragen sterk bij tot de gebruikswaarde van een perceel, maar zijn niet echt stabiel. Het juist inschatten en gebruiken ervan betekent het ontsluiten van een belangrijke latente *resource*. De waarde van een bouwterrein is met andere woorden niet enkel afhankelijk van de ruimtelijke karakteristieken van het lapje grond in kwestie, maar eveneens van het voorzieningenniveau van een ruimere omgeving. Zulke locatie-eigenschappen vormen zowel een kwantitatief als een kwalitatief gegeven.
- Het landschap waartoe het bouwterrein behoort, heeft zowel een culturele als een natuurlijke dimensie. Het is de resultante van een langdurig ontwikkelingsproces en maakt deel uit van een historisch patrimonium. Ook het gebouwde weefsel en eventuele aanwezige monumenten in strikte zin zijn drager van een patrimoniale waarde. Het verwaarlozen, verkeerd gebruiken of vernietigen van deze waarde betekent daarom een onherstelbaar verlies van *resources*.

Integratie van verschillende levensduren en snelheden van verandering binnen een concept van lange duur

Duurzaam bouwen als vorm van duurzame ontwikkeling koppelt het bestendigen van kwaliteit aan de noodzaak van verandering, ingeschreven in een ont-

wikkelingsactie die de voorwaarden voor een sluimende potentie bepaalt en de richting aangeeft waarin deze zich kan realiseren. Een dergelijk slim samenspel van permanentie en verandering is gelukkig eigen aan de gebouwde ruimte zelf. De levensduur van het gebouwde overtreft meestal de functies waarvoor het gebouwd werd. Gebouwen moeten daarom als drager van evoluerende functies optreden; dit vormt de inzet van de hedendaagse architectuur. Het sleutelwoord is veranderlijkheid. Het gebouwde moet bemiddelen tussen lange duur en voortdurende verandering. Dit spel kan in de gebouwde ruimte met veel nuances worden gespeeld. Gebouwen vormen complexe clusters van materialen, onderdelen, uitrustingen en gebruiksmodaliteiten waarin verschillende tijdskaders werkzaam zijn. 'Aanpasbaarheid' staat voor meer ingrijpende veranderingen op wat langere termijn, 'flexibiliteit' staat voor snelle en eenvoudige wijzigingen en 'multivalentie' staat voor meervoudig gebruik van een ruimte.

De Bouwmeester onderscheidt gradaties van duurzaamheid en veranderlijkheid die in elk gebouw herkenbaar zijn. Haast onuitwisbaar duurzaam is de 'stedenbouwkundige footprint' van het gebouw. Dit slaat onder meer op het feit dat een gebouw rond zich open ruimten en andere gebouwen organiseert die naar het eerste gebouw blijven verwijzen, ook al wordt dit tot op de grond gesloopt. Het 'gebouwencasco' ijkt een tweede gradatie: de draagstructuur, de omvang en schikking van de voornaamste ruimten, en eventueel de gevel van historische gebouwen kunnen eeuwen meegaan. De levensduur van functionele indelingen kan hooguit in decennia worden gerekend. Installaties en uitrusting met een zekere techniciteit verouderen nog sneller. Afwerking en aankleding vormen bij wijze van spreken de dagelijkse tooi van het gebouw. De aflijning van tijdsduren, veranderingswijzen of gradaties blijft erg relatief. Niettemin zijn de talloze mogelijkheden om snelheid en traagheid te bespelen en dit te koppelen aan nieuwe inzichten op het gebied van materialencyclus, energiehuishouding en kostenbeheer, een troef voor de architectuur in het streven naar duurzame ontwikkeling.

Schakering en interactie van verschillen binnen een concept van draagkracht

Eenmaal de functionalistische 'één vorm-één functie'-illusie doorprikt, komt de gebouwde ruimte over als een mogelijke schepper en organisator van verschillen. Dit is een argument dat veel gebruikt wordt door de vertegenwoordigers van een 'human ecology' benadering van duurzaam bouwen, die stelt dat de maatschappij, net zoals de natuur, baat heeft bij diversiteit: hoe meer mogelijke antwoorden er bestaan op eenzelfde vraag, hoe hoger de kansen op duurzaamheid van het systeem zijn. Die diversiteit is bij uitstek aanwezig in een stedelijke omgeving waar de metafoor van het weefsel van toepassing is. In het gebouwde weefsel kunnen gebouwen, open ruimten, handelingen, bestemmingen, boodschappen, stijlen en betekenissen van het meest diverse garen worden verweven. Het stedelijke weefsel roept diversiteit op, want de weefpatronen en weefknopen verdragen zowel regel als uitzondering.

De neiging tot meervoudigheid van de gebouwde ruimte werd in de twintigste eeuw zowel bestreden als opgehemeld. Functionalisme en zonering waren modernistische wapens tegen de ongebreidelde functionele promiscuïteit van een wilde industrialisatie die de draagkracht van de stedelijke ruimte ver te boven ging. De broodnodige regulering kwam er, maar evenzeer ontmanteling en ontstedelijking. De uiteengelegde ruimte probeert de verlorengegane synergie vergeefs te vervangen door opgedreven mobiliteit.

Met de vraag naar duurzaamheid krijgt de controverse een nieuw conceptueel kader. Binnen de *human ecology* scoren praktijken van functionele, economische of sociale synergie hoog. Meervoudig gebruik, recyclage, spin off en onderlinge hulp zijn termen die wijzen op zorgzaamheid, integratie en solidariteit. De gebouwde ruimte die daarbij hoort, is een inclusieve ruimte die eerder en/en dan of/of betracht. Het mengen van functies en sociale groepen in de directe omgeving, een flexibel gebruik van het gebouwenpark, een grote diversiteit van rollen en werkwijzen bij het bouw- en onderhoudsproces, en het verkiezen van

vindingrijkheid boven normen vormen slechts een greep uit de mogelijkheden van een *human ecology* van de gebouwde ruimte. Deze tendens vindt steun bij technologische ontwikkelingen (open communicatienetwerken) en bij nieuwe inzichten in management (gebruik van vrijheid en diversiteit als human resource). Anderzijds groeit het inzicht in de reële draagkracht van omgevingen. Deze draagkracht definieert een zekere capaciteit en tezelfdertijd een zekere limiet in het betrekken van activiteiten en culturen. Opnieuw verschijnt de optiek van duurzame ontwikkeling als een oefening in dynamisch evenwicht die wars is van apriorismen. Het komt erop aan in concrete ontwerparbeid synergie en draagkracht tegen elkaar uit te spelen op een deskundige en toch onbevangen manier, met zorg en zin voor avontuur.

3. Duurzaamheid en stedelijk wonen

Het algemene debat over duurzame ontwikkeling en duurzaam bouwen vloeit nochtans niet naadloos over in een eenduidig pleidooi voor stedelijk wonen. Een beleid gericht op duurzaam wonen moet zowel het stedelijke gebied als de buitenruimte op de korrel nemen, omdat een rationeel gebruik van productiemiddelen (terrein, landschap, patrimonium, materiaal etc.) in beide omgevingen relevant is. Dynamische evenwichten tussen dichtheid en woonkwaliteit, tussen bestendigen en veranderen, tussen verbruik en aanmaak, tussen individueel comfort en solidariteit kunnen ook buiten de stad resulteren in duurzame woonsituaties. Daartoe zullen wel ingrijpende koerscorrecties nodig zijn, onder meer op het vlak van de ruimtelijke planning, de woningmarkt en de architectuur.

Binnen de complexe vervloeiing en vernetwerking van stad en nevelstad blijft de 'historische stad', het min of meer aaneengesloten stedelijke gebied van voor 1960, een herkenbare entiteit. Vanuit de overwegingen die duurzaamheid koppelen aan dichtheid blijft de stad hoe dan ook een prioritair aandachtspunt. Men kan er een aantal specifieke condities, problemen en kansen voor het wonen omschrijven, ook met betrekking tot duurzame ontwikkeling. In de historische stad zijn alle beschreven aspecten van duurzame ontwikkeling overduidelijk aanwezig. Men kan zich moeilijk een stedelijk woonproject indenken zonder problemen en kansen op het vlak van meervoudige duurzaamheid, hergebruik van het gebouwde patrimonium, veranderlijkheid, functievermenging en draagkracht. Een aantal bedenkingen rond duurzaam wonen in de stad kunnen dit verder onderbouwen:

Wonen in de compacte stad

Zeer uiteenlopende groepen en overtuigingen opereren onder de vlag van 'duurzaamheid' en niet zelden hanteren ze argumenten die elkaar regelrecht tegenspreken. Dit valt met name op in de discussie rond stedenbouw. Enerzijds is er de overtuiging dat de meest compacte stad ook de meest duurzame is. Deze overtuiging wordt ondersteund door argumenten die te maken hebben met de hoogte van verwarmings- en mobiliteitskosten (hoe dichter de bebouwing is, hoe minder grote afstanden gemiddeld worden afgelegd), en met de beschikbaarheid van open ruimte. Anderzijds wordt gesteld dat zelfvoorziening in het wonen enkel mogelijk is in een vorm van verspreide bebouwing (om eigen groenten te kunnen kweken en eigen afval te recycleren). Vooralsnog lijken de verdedigers van de compacte stad de meest solide argumenten aan te voeren, maar een consensus is er zeker niet.[14]
In strikt ecologische termen zal men de compacte stad moeilijk als een duurzaam systeem kunnen beschrijven (een stad kan immers alleen maar overleven in voortdurende interactie met haar hinterland). Als locus van meervoudige duurzaamheid is de stad echter onovertroffen. Doorheen de geschiedenis ontwikkelde ze zich tot een producent van economie, cultuur en sociaal leven. Al lijkt deze stelling door de ruimtelijke mutaties van de laatste decennia op losse schroeven geplaatst en voor ernstige amendering vatbaar, toch houdt de stad voldoende stand om er argumenten voor een vernieuwd stedelijk wonen uit te distilleren. De compacte stad verdwijnt in Vlaanderen niet in een veralgemeende netwerkstedelijkheid en lost evenmin op in de nevelstad. Zij blijft als knooppunt werken binnen een relatief compact stedelijk netwerk, iets in de aard van 'gedeconcentreerde bun-

deling[15]' of 'gebundelde deconcentratie'. Wonen in een dergelijk knooppunt is complementair aan het wonen in de tussenruimte van het stedelijke netwerk – de suburbane en perifere verkavelingen en lintbebouwing. In deze tussenruimte zorgen openheid en netwerkbereikbaarheid voor basiskwaliteiten; in de compacte knooppunten kiest men daarentegen voor kwalitatieve dichtheid, synergie en onmiddellijk bereik. Beide complementaire woonvormen kunnen een zinvol aandeel hebben binnen een integrale nederzettingsstructuur. Het huidige overwicht van het wonen in de tussenruimte is echter niet duurzaam, omdat het in vele gevallen steunt op een irrationeel ruimtegebruik. Het RSV beoogde een zachte trendbreuk. Deze probeert de toenemende vraag naar wonen buiten de stad en buiten de bestaande landelijke kernen te stabiliseren op het niveau van 1992. Dit betekent dat bij het eventuele succes van deze poging tot trendbreuk de druk op de vrije ruimte niet meer zou toenemen, maar evenmin zou verdwijnen. Anderzijds mag een eventuele verbetering van de ruimtehuishouding buiten de stad niet teniet worden gedaan door een vermindering van de woningvraag en het woningaanbod in de stad. Daarom moet het wonen in de stad hoe dan ook aantrekkelijker gemaakt worden.

Hergebruik van de stad

De stad is grotendeels volgebouwd. Dit heeft een positieve kant: Vlaamse steden beschikken over een buitengewoon waardevol gebouwd patrimonium. Wonen in of nabij dit erfgoed is zonder meer een kwaliteit waar geen prijs op staat. Grote delen van het stadsweefsel kan men echter bezwaarlijk waardevol noemen, bijvoorbeeld omdat de bebouwing er ondermaats, verouderd, versleten of niet goed onderhouden is. Duurzame ontwikkeling van de reeds gebouwde stad vraagt opnieuw een onbevangen evenwichtsoefening met wisselende en tegenstrijdige mogelijkheden. Dogmatisch behoud zowel als speculatieve kaalslag staat haaks op strategieën voor meer duurzame weefselkwaliteit. Hergebruik en vernieuwbouw zijn de eerste keuze. Wanneer afbraak en nieuwbouw meer kansen op duurzame kwaliteit bieden, mag er echter niet worden getwijfeld. Naast hergebruik met vernieuwbouw enerzijds en radicale nieuwbouw anderzijds vormt niet-gebruik met minimale aanleg de derde term van een ruimtelijk drieslagstelsel in de stad. De volle stad heeft behoefte aan een ruimtereserve. Afgeschreven terreinen in de 19e-eeuwse gordel kunnen daarvoor dienen. Een creatieve minimale aanleg zorgt voor een goedkope en sociaal aanvaardbare voorlopige bestemming.

Nieuwe woonbehoeften

In vergelijking met de eenduidige verkavelingen en lintbebouwing beschikken stadsbuurten en verstedelijkte kernen over mooie troeven om in te spelen op hedendaagse woonbehoeften. Een gedifferentieerd woningareaal past beter bij een steeds gevarieerdere gezinssamenstelling dan het eindeloos vermenigvuldigen van de standaard vrijstaande woning. Grote dichtheid betekent eveneens kans op meer voorzieningen, meer mensen en meer activiteiten in de onmiddellijke nabijheid. Vooral in gezinssituaties en levensfasen waarin men minder mobiel is, komt dit goed van pas. Gereduceerde mobiliteit is geen dalende trend, integendeel[16]. Differentiatie, nabijheid en dichtheid scheppen een goed draagvlak voor een duurzame afstemming van het woningpark op de evoluerende woonbehoeften. Bij zulk draagvlak horen correcties in de ontwerpprogramma's van woonvoorzieningen: met gepaste inplanting, ontsluiting, planopbouw, maatvoering, flexibiliteit e.d. kunnen meer bewoners langduriger en kwaliteitsvoller genieten van hun woning (het zogenaamde 'levenslang wonen').

Dragers en mensen

Het raffineren van woonprogramma's en ontwerpbenaderingen, bijvoorbeeld zodanig dat ouderen het echte wonen minder snel moeten inruilen voor verblijf in een tehuis, is een facet van de ruimere problematiek van veranderlijkheid van woongebouwen en woonomgevingen. Vanuit een kritiek op het gesloten karakter van de collectieve woningbouw in Nederland en het totale gebrek aan inspraak van de bewoners, formuleerde John Habraken[17] in 1961 reeds het idee om in het bouwproces twee schalen te voorzien: deze van 'de dragers', de stabiele basisstructuur van het

woningcomplex, gepland ontworpen, berekend, rationeel geproduceerd, en deze van 'de mensen', veranderlijke inbouw en uitbouw, gekozen door de bewoners volgens eigen smaak en behoefte.

2. Ontwerpen, bouwen en wonen

Architectuur geeft vorm aan het wonen. Het schept het kader waarbinnen het wonen zich ontplooit. Daarom heeft architectuur een strategische impact op de kwaliteit van het wonen. Haar taak is het ontwikkelen van kwalitatieve woonmodellen en ruimtelijke concepten die niet enkel beantwoorden aan hedendaagse comfortnormen, maar die ook uitdrukking en betekenis geven aan het op de wereld zijn, die de stedelijke ruimte indelen, die mediëren tussen het publieke en het private en die vorm geven aan buurt en stad. In dit deel wordt de taakstelling van de architectuur geduid vanuit de manier waarop de architectuur omgaat met het dagelijkse wonen. Men kan hierbij twee tradities onderscheiden die het betere ontwerpen inzetten om de banaliteit van het dagelijkse wonen te overstijgen in baanbrekende woonconcepten en ruimtelijke structuren. Beide tradities belichamen de historische taak van de architectuur die ook vandaag nog relevant is. De eerste traditie articuleert het alledaagse door zich te nestelen in de ruis van het gewone bouwen. Het gaat hierbij om invulprojecten die zich enkel van de gangbare bouwopdracht onderscheiden door de intensiteit van het ontwerpwerk dat eraan te pas komt. De tweede, veeleer corrigerende traditie ontstond met de moderne beweging en genereerde projecten die zich niet op de schaal van het individuele bouwproject bevinden, maar eerder een dubbele schaal hanteren: die van de woning én een middenschaal. Ze doen uitspraken over de woning én over de stad.

In wat volgt, formuleren we een diagnose van de hedendaagse woningbouw en de gangbare woningproductie, waarbij we aandacht besteden aan beide tradities. De corrigerende traditie brengen we enkel te berde via een aantal recente projecten. De historische traditie van experimentele woonmodellen, dikwijls met de sociale woningbouw als medium, is immers genoegzaam bekend (de tuinwijk, het stedelijke bouwblok, hoogbouwwijken, mixed development, de structuralistische experimenten, etc.). We bespreken wel een aantal interessante hedendaagse woningbouwprojecten. Uit de analyse ervan komt het uit de architectuur voortgekomen stadsontwerp naar voren als een strategisch hedendaags instrument voor een stedelijk woonbeleid.

De dagelijkse woningbouw: een diagnose

Het doordeweekse wonen grijpt plaats in de groene nevel en de nevelstad, in de tot op de draad versleten negentiende-eeuwse gordels en in de opgefriste binnensteden. We geven hier een korte architectonische en cultuurhistorische duiding van de belangrijkste woontypes. We schematiseren deze tot het 'geoliede wonen' in de nevelstad en de 'defecte woonwijzen' in de stad. Deze schematische indeling van wooncondities lijkt ons noodzakelijk. Het volledige veld van woonvormen en -omgevingen vertoont immers een onderlinge samenhang, vermits de verschillende vormen zich voordoen als evenzovele keuzemogelijkheden voor bewoners. Tussen beide condities bestaat dan ook een direct verband. Ingrijpen op ene terrein kan niet zonder maatregelen op het andere. Een officieel woonbeleid moet met andere woorden het volledige veld omvatten.

1. De fermette, icoon van een geoliede woonwijze

Een van de meest gangbare hedendaagse types is ongetwijfeld de 'fermette'[18]. Het is het cliché van de hedendaagse Vlaamse woning: een (doorgaans) compacte, vrijstaande eengezinswoning, 125 à 150 m², met een 'rustiek' karakter. De 'fermettes' overwoekeren niet enkel de Vlaamse open ruimte, maar evenzeer de bouwbijlagen van onze weekendkranten, woonnummers van magazines, thematische tijdschriften, bouw- en woonbeurzen etc. De 'fermette' is omnipresent en als zodanig de vanzelfsprekende *image-guide* van de Vlaamse woningbouw geworden. De doorgaans sleutel-op-de-deur geleverde woning wordt via een uitgebreid marketingsysteem als consumptiegoed op de markt gebracht en gepromoot als 'traditi-

onele bouw', hoewel het dikwijls semi-geprefabriceerde woningen betreft.

Hoe vertrouwd en vanzelfsprekend de 'fermette' vandaag ook mag overkomen, ze is een redelijk jonge speler op de woningmarkt. De 'kijkdorpen' met 'geprefabriceerde' bungalows die onder impuls van minister van Huisvesting G. Breyne in het kader van de sociale woningbouw opgericht werden (Limal 1972, Knokke-Heist 1973), zijn een van de meer uitgesproken initiatieven die de systematische verschuiving van de nieuwbouwwoningmarkt die vanaf de jaren 70 ingezet werd, illustreren. Zowel de sector van de individuele woningbouw als die van de sociale woningbouw werd daarbij geherstructureerd of, zo men wil, 'gerationaliseerd' en aangepast aan de veranderende maatschappelijke en economische condities. De sociale woningbouw richtte haar productie op marktconforme woningtypes in plaats van marktcorrigerend en innoverend op te treden. De in Vlaanderen geproduceerde doorsnee sociale woning heeft dan ook erg veel affiniteit met de 'fermette'.

Deze geruisloze heroriëntatie van de huisvestingspolitiek sinds de jaren 70 had een enorme impact: ze leidde tot een doorgedreven commodificatie van de woningsector, waarbij de woning als 'koopwaar' of als 'product' wordt beschouwd. Deze commodificatie impliceert de opname van het wonen in een consumptiemarkt. De markt wordt daartoe geherstructureerd, onder meer door de komst van promotoren, ontwikkelaars, verkavelaars, prefabricatiefirma's, etc. Heel deze operatie wordt ondersteund door een uitgebreid marketingapparaat. De 'kijkdorpen', 'kijkwoningen' en bouwbeurzen allerhande zijn daar een sprekende uiting van.

De fermette is een moderne, functionele woning die, vanuit marketingoverwegingen, een traditioneel jasje aangemeten krijgt. Met het beeld wordt een houvast gesuggereerd en een (imaginaire) verbondenheid met een 'vertrouwde', 'eigen' landelijke leefwereld opgeroepen, terwijl de woning zelf in feite een modern, gestandaardiseerd product wordt. In de realiteit zal met dit type van vrijstaande bebouwing de authentieke landelijkheid gekoloniseerd worden en vervangen worden door een nauwelijks benoembare nevelstad.

Het 'fermette'-aanbod dat de sleutel-op-de-deur-sector creëert, wordt steeds gedifferentieerder. Er worden voortdurend lichtjes bijgestelde types geïntroduceerd. Het gaat om het kopen. De ongemakken en zorgen van het grote individuele 'bouwavontuur' worden de consument bespaard. De advertentie zegt: 'Jij droomt, wij bouwen'. De woning wordt sleutel-op-de-deur geleverd, keuken- en badkamertoestellen incluis, tegen een niet te kloppen prijs, met een vrij waterdicht contract en een vlotte kredietregeling. De 'fermette' staat bij uitstek voor het reduceren van het wonen tot een inwisselbaar consumptiegoed. Er zijn weliswaar verschillende klassen, afhankelijk van het beschikbare budget, maar de plannen binnen eenzelfde klasse zijn allemaal exact bestudeerd en efficiënt, en verder nauwelijks verschillend. De uitrusting met modern comfort is standaard, de woningen zijn doorgaans gebruiks- en onderhoudsvriendelijk. De fermette is een knus verpakte functionele en economische woonmachine die er weliswaar niet zo uitziet en feitelijk nogal krap bemeten is. Na verloop van tijd wordt ze doorgaans aangevuld met een veranda. De voortuin is standaard vijf meter diep (en integreert de auto-oprit), tussen zijgevel en terreingrens blijft telkens een meter of drie over. De achtertuindiepte is variabel, maar hoe langer hoe beperkter. Van het beeld 'ongebonden wonen in het ongerepte groen', waarmee de fermette gepromoot wordt, schiet vandaag, door toedoen van de professionele verkavelaars, nauwelijks iets over. De vrijwel industriële productiewijze (dikwijls in houtskeletbouw) garandeert echter een niet te kloppen prijs-kwaliteitverhouding, waardoor de markt van de 'ambachtelijk' gerealiseerde woning (individuele architect, plan 'op maat', aparte aannemer) terugvalt.

Zoals de jaarboeken architectuur aantonen, verhindert dit alles niet dat Vlaanderen een topniveau bereikt wat betreft de architectuur van de vrijstaande woning. Maar procentueel gaat het dan slechts om een verwaarloosbaar aantal realisaties. Het is jammer dat het vernieuwende en intensieve ontwerpwerk hoe langer hoe meer wordt afgeleid naar een beperkt marktsegment voor een beperkte bevolkingsgroep. Al het geïnvesteerde ontwerpvernuft ten spijt blijft de

kwalitatief hoogstaande vrijstaande woning, net als de gedemocratiseerde consumptieversie, de fermette, beperkt tot een huis op de kavel, en dat terwijl het wonen toch gaat over veel meer dan dat.
De fermette staat voor het 'geoliede' wonen van de consumptiemaatschappij en schraagt op haar beurt een belangrijk economisch weefsel. Dat door deze commodificatie van de woningsector sinds de jaren zeventig hoofdzakelijk tweeverdieners op de woningmarkt bediend worden, roept nauwelijks vragen op. Nochtans produceert deze invulling van de woningmarkt een ruimtelijke articulatie van de duale maatschappij – de tweeverdieners in de verkavelingen, de anderen in het oudere woningenbestand of in sociale woonwijken. De middengroepen worden door dit mechanisme naar suburbia gedraineerd, waardoor de cultuur van de 'fermettebouw' buitengewoon ruimteconsumerend is. Dit ontlokte tot nog toe weinig bestuurlijke weerstand, ook al is het grotendeels door de geschetste woningproductiewijze dat het bebouwde areaal in Vlaanderen de laatste tien jaar (1991-2000) met een kwart toenam. Het wonen in het groen, dat in de promotie van de de sleutel-op-de-deur-sector zo bewierookt wordt, is dan ook hoe langer hoe meer een illusie.

2. Het actieterrein verschuift: appartementsblokken en jumbofermettes

De sleutel-op-de-deur-sector richt zich de laatste decennia ook naar meer opwaartse marktsegmenten (met grotere winstmarges). De 'gewone' fermette staat onder druk, al was het maar omdat de bouwkavels schaars en duur worden[19]. Het RSV, dat een bescheiden trendbreuk in de ruimteconsumptie oplegt, versterkt deze 'schaarste'. Duurzaamheid komt meer en meer op de beleidsagenda. De gefragmenteerde nederzettingspatronen die de 'fermette' aanmaakt, genereren een prangende mobiliteitsproblematiek. Daarenboven kan de aangehaalde artificiële differentiatie van de 'fermette'-markt niet verhullen dat het product 'fermette' feitelijk op maat van het 'modale' gezin gesneden is. Dit modale, tweeverdienende gezin wordt echter steeds minder belangrijk in de gefragmenteerde postindustriële realiteit. Vergrijzing, sterke gezinsverdunning, alleenstaanden, eenoudergezinnen, nieuw samengestelde gezinnen, alternatieve samenlevingsverbanden, multiculturaliteit, etc. kleuren vandaag het maatschappelijke palet. Daardoor worden heel andere eisen gesteld aan de woningmarkt. Het standaardproduct 'fermette' beantwoordt hoe langer hoe minder aan deze realiteit. Van dominante speler op de woningbouwmarkt is de 'fermette' teruggedrongen tot een van de spelers. Er treedt een forse verschuiving op van de woningbouw naar vernieuwbouw. De sterke opmars van de appartementswoningbouw is markant. Sinds 2001 neemt de appartementswoningbouw het grootste deel van de nieuwbouwwoningmarkt in, wat opmerkenswaardig is in het land van de eengezinswoningbouw. Terwijl het appartement in het verleden veeleer als een investeringsgoed werd beschouwd, wordt het vandaag een consumptiegoed. Hierdoor ontstaat een marge voor kwaliteitsverhoging van de appartementsbouw. Deze lijkt zich voorlopig enkel in de hogere prijssegmenten te manifesteren.

Het appartementsgebouw vult het register van het geoliede, consumptieve wonen, het actieterrein van promotoren- en ontwikkelaars aan. Het register differentieert zich dus, wat niet wegneemt dat de staalkaart van woningtypes beperkt blijft: de studio, het appartement met één of twee slaapkamers of de standaard eengezinswoning. Het doorsnee appartementsgebouw is net als de 'fermette' een weinig geïnspireerd sleutel-op-de-deur geleverd standaardproduct. De prijs-kwaliteitverhouding blijkt, anders dan bij de 'fermette', niet altijd optimaal. De appartementen zijn dikwijls benepen; elementaire, bindende kwaliteitsnormen ontbreken (bv. i.v.m. akoestische isolatie, licht, uitzicht en privacy). De beperkte transformeerbaarheid, de versnelde veroudering en de complexere beheerscondities hebben een negatief effect op de waarde van het appartement als investeringsgoed. De ruimtelijkheid van het doorsnee appartement is bedroevend. Deze architecturale minderwaardigheid heeft verschillende oorzaken: het gebrek aan traditie in Vlaanderen, de dominante positionering van het appartementsgebouw op de markt als

investeringsgoed (voor de verhuurmarkt) en de schaal waarop het meestal gerealiseerd wordt. Het archetype van het Vlaamse appartementsgebouw is een stapeling van 4 of 5 niveaus, met telkens 1 en soms 2 appartementen per niveau. Het collectieve deel beperkt zich tot een toegang tot de liftkoker en een kleine, nauwelijks verlichte hal. De gelijkvloerse verdieping wordt ofwel opgeofferd om parkeervoorziening te creëren (met alle consequenties voor het publieke domein en het straatbeeld) ofwel aangewend voor minderwaardige gelijkvloerse woningen. Een van de moeilijkste punten van het appartementsgebouw, vanuit stedelijk standpunt, is de relatie met het maaiveld, een probleem dat moeilijk oplosbaar is binnen de maat van het kleine, individuele appartementsblok.

Ondanks zijn stedelijke herkomst wordt het appartementsblok als type ondertussen zonder onderscheid in de stad, suburbia of nevelstad gebouwd, hetzij in nevenschikking in het bouwblok, hetzij vrijstaand, al dan niet formeel gecamoufleerd als 'jumbofermette' of in de vorm van een *urban villa*. Ook in deze sector zet de modieuze 'cosmetisering' zich immers door.

3. Wonen in de stad, een haperende woonwijze

Typologie van het doordeweekse, 'defecte' wonen: de rijwoning

In tegenstelling tot het woningenpatrimonium in de groene nevel en de nevelstad is het woningenbestand in de stad gewoonlijk niet van recente datum. Doordat de motor van het geoliede wonen sputtert tengevolge van de reeds aangehaalde krapte op de grondmarkt en maatschappelijke transformaties, is dit patrimonium weer centraler op de woningmarkt komen te liggen. De vernieuwbouw is op korte tijd een belangrijke factor geworden in de woningbouwproductie. De helft van de 'woningbouw' betreft vandaag vernieuwbouw. De intrede van de sleutel-op-de-deurmarkt in de renovatiesector is manifest. Het dominante type binnen de bestaande huisvestingsstock is de rijwoning. Ze varieert van de krappe arbeiderswoning over de bediendenwoning, de bel-etage en het herenhuis tot het statige burgerhuis en de meesterwoning. De rijwoning is sinds mensenheugenis dé stedelijke woonvorm. Ze is het compact te schakelen basismateriaal waarmee de stad traditioneel werd opgebouwd en draagt als zodanig bij tot de (klein-)stedelijkheid van de Vlaamse stad.

De rijwoning is dan ook een oeroud woningtype. Het kenmerkt zich door de gecomprimeerde realisatie van het woonprogramma tussen twee gemene muren en de verticale opbouw. Het woonprogramma wordt ontwikkeld in een schakeling van ruimtes per niveau en een verticale stapeling van niveaus die doorgaans functioneel onderscheid creëren (dag/nachtzone of in de herenwoning: dienstruimte, ontvangstruimte en privévertrekken). De rooilijn waarop de voorgevel opgetrokken wordt, markeert de sterke scheiding tussen publieke ruimte (straat) en private ruimte, wat niet belet dat binnen de woning zelf ook een schakering van meer publieke naar private ruimten wordt ontplooid. Binnen deze beperkte, maar stringente krijtlijnen heeft de rijwoning zich doorheen de geschiedenis als type ontwikkeld en het stramien geleverd voor een hele (in Vlaanderen klein-)stedelijke wooncultuur. Als ruimtelijk organisatierooster bleek het polyvalent genoeg om het scala van arbeiderswoning tot herenhuis op te vangen. Een beperkte set van eenvoudige nevenschikkingsregels (plaatsing van vensters in achtergevels die inzicht bij buren inperken, etc.) regelt de schakeling tot een weefsel, het bouwblok. De beperkte nevenschikkingsregels en een eenvoudig rooilijnplan laten een grote variatie toe zonder de coherentie van het bouwblok aan te tasten.

De inperkende krijtlijnen die het type kenmerken, gaven aanleiding tot doorgedreven ontwerponderzoek. Hieruit kwamen rijwoningen met een virtuose ruimtelijkheid voort. Deze speurtocht naar nieuwe woonconcepten binnen de grenzen van het type van de rijwoning zet zich tot op vandaag voort. Niettemin vormt de rijwoning vandaag nog slechts een marginale onderstroom van de innovatieve woningbouwproductie. In de opeenvolgende *Jaarboeken Architectuur Vlaanderen* zijn het de witte raven tussen een

overvloed aan geraffineerd vrijstaand woongenot. Dit neemt niet weg dat de rijwoning mogelijkheden blijft bieden. De herontdekking van de rijwoning als type behelst dan ook een nauwelijks aangeboorde potentie en een onvermoede rijkdom. De verdere ontwikkeling ervan biedt potentieel een strategisch en flexibel instrument voor een stedelijk woonbeleid gericht op onder meer de middengroepen.

Dit impliceert evenwel niet dat de bestaande stock van rijwoningen in Vlaanderen geen problematische categorie zou zijn. De betere stock in centrumsteden is reeds enige tijd uitgeput, wat de prijzen opdrijft, ook al omwille van de massale belangstelling van de middengroepen die een alternatief zoeken voor de vrijstaande woning. Enkel in kleinere en meer perifere steden biedt deze stock nog een betaalbaar alternatief. Maar zelfs voor de betere rijwoning garanderen de eerder aangehaalde regels van nevenschikking onvoldoende privacy en wooncomfort volgens hedendaagse maatstaven. Een groot deel van de stock betreft evenwel niet de 'betere' rijwoning, maar de erfenis van de speculatieve woningbouw uit de negentiende, en het begin van de twintigste eeuw: op mekaar gepakte rijwoningen, een koer in plaats van een tuin, te smalle percelen, ruimtelijk ondermaats en bouwtechnisch bedenkelijk. Een structureel probleem met de bestaande stock van stadswoningen ligt bovendien in het uitblijven van een oplossing voor het parkeervraagstuk.
Dit probleem deelt de bestaande stock trouwens met de nieuwbouwrijwoning. De integratie van een parkeervoorziening leidt al snel tot het bel-etagetype, een type dat de relatie met de tuin bemoeilijkt, het straatbeeld reduceert tot een batterij garagepoorten en dus het publieke domein degradeert. Het alternatief is een breder type, waarvoor echter doorgaans geen plaats is in de gangbare perceel- en bouwblokstructuur, dat de densiteit aanzienlijk reduceert en de verhouding infrastructuur/dichtheid negatief beïnvloedt. Kortom, het samengaan van rijwoning en auto blijft problematisch en is nauwelijks op het niveau van de aparte woning op te lossen. De hedendaagse rijwoning stelt ten slotte nog een aantal moeilijke ontwerpproblemen zoals dat van de gevel, waarin heel de omslag tussen private en publieke ruimte moet worden geregeld op een zowel voor de private woning als voor het publieke domein bevredigende wijze. Het zou nuttig zijn mocht een deel van de ontwerpenergie die de toonaangevende architectuur van de vrijstaande woning vandaag nog opslorpt in de toekomst in een renaissance van het rijwoningtype kunnen geïnvesteerd worden.
De vraag naar stadswoningen is reëel. De architectuur moet dus haar historische taak opnemen om met invulprojecten als de stadswoning het dagdagelijkse te articuleren. Het beleid van zijn kant kan de rijwoning voluit inzetten als een strategisch en flexibel instrument voor een stedelijk woonbeleid gericht op de middengroepen. Op de eerste plaats moet het beleid daartoe de ruimte creëren. In de dagelijkse ontwikkelingspraktijk blijkt voor nieuwbouw stadswoningen immers nauwelijks plaats in de bestaande stad.

Morfologie van het doordeweekse, 'defecte' wonen: het bouwblok

De rijwoning is net als het appartementsblok *footloose* geworden en duikt om het even waar in het Vlaamse stadslandschap op[20]. Op het 'platteland' leverde dit soms bijzondere, hybride types op. Niettemin zijn de steden en de voorsteden nog steeds de voornaamste en de natuurlijke 'habitat' van de rijwoning. De kwaliteit van het doordeweekse wonen wordt bepaald door zowel het type zelf als het weefselverband dat ermee wordt opgebouwd, het bouwblok dus. We onderkennen in het Vlaamse stadslandschap grofweg drie prototypische bouwblokcondities:

- Het slordige bovenmaatse bouwblok met ruim binnengebied. De negentiende-eeuwse gordels en de twintigste-eeuwse voorsteden lopen over van dergelijke bouwblokken. Ze komen voort uit het nonchalante stedenbouwkundige beleid dat Vlaanderen en België kenmerkte. Ze ontstonden door de verstening van de oorspronkelijke agrarische structuur langsheen vroegere veldwegen. Het ruime binnengebied levert een belangrijke vrijheidsgraad op. De meer perifere bouwblokken ontsluiten dik-

wijls landbouwland dat al dan niet het karakter aanneemt van een kwalitatieve 'landschapskamer'. In meer centrale bouwblokken kwamen er af en toe buurtparkjes of andere publieke voorzieningen, zoals volkstuintjes, een school, een ziekenhuis of een rustoord. De inname van het binnengebied gebeurt gewoonlijk evenwel perceelsgewijs. Koterij, hangars, garageboxen en restgebied vormen dan de heterocliete substantie van het binnengebied dat de woonkwaliteit van de belendende bebouwing hypothekeert. In de negentiende-eeuwse gordels zijn de binnengebieden doorgaans volledig toegeslibd met intussen vaak leegstaande fabrieken, magazijnen en beluiken die de randbebouwing letterlijk verdrukken. Open of toegeslibd, het binnengebied is erg dikwijls een potentiële interventiemarge. Deze laat inbreiding of herbestemming toe die tegelijkertijd de woonkwaliteit van de randbebouwing moet kunnen veiligstellen of opkrikken, en ruimte kan creëren voor het oplossen van het parkeerprobleem. In die zin zijn het strategische interventiegebieden voor een toekomstig stedelijk woonbeleid, al moeten hiervoor nog heel wat administratieve en praktische problemen doortastend opgelost worden.

- Het gewone bouwblok met woningen rondom tuinen. Dit is de minst problematische bouwblokconditie, al bestaan ook in deze blokken geen toverformules voor de oplossing van parkeerproblemen en mag de monotone saaiheid van de naoorlogse stadsuitbreidingen aangestipt.
- Het te dichte speculatieve bouwblok in de binnensteden. In de volledig dichtgebouwde bouwblokken van het handelscentrum stellen zich specifieke problemen, zoals de ontsluiting van achterin gelegen publieksfuncties, het wonen boven winkels en het onmogelijke parkeren. Wat wonen betreft, bestaat in de negentiende-eeuwse gordels veruit de meest problematische toestand. De dichtheid haalt hier de elementaire woonkwaliteit van de rijwoning onderuit. Zachtzinnige oplossingen zijn er niet voorhanden. Hier moet het binnengebied radicaal ontpit worden en de randbebouwing zo mogelijk herverkaveld.

Architectuur en stadsontwerp, tradities en perspectieven

1. Moderne architectuur en stedelijk wonen

In de doorheen alle gevarieerdheid en fragmentatie grijs geworden neven van het versnipperde Vlaamse stadslandschap kunnen niettemin sporen worden onderkend van de dialoog die de moderne architectuur en het stedelijke wonen de afgelopen eeuw hebben gevoerd. Deze dialoog blijft relevant. De moderne beweging verhief het 'gewone wonen' tot opgave *par excellence* van de architectuur. Niet langer het uitzonderlijke gebouw, maar het doordeweekse wonen werd de inzet van de architectuur. Als zodanig levert de dialoog tussen moderne architectuur en stedelijk wonen, meestal in de vorm van grote sociale huisvestingsprojecten, een staalkaart van kwalitatieve modellen van stedelijk wonen. De iconen van deze traditie zijn te gekend om er hier stil bij te blijven staan (de tuinwijk, het stedelijke bouwblok, de hoogbouwwijk, de mixed development, het structuralistische experiment). Er kan overigens gewezen worden op een tweede traditie van het moderne die o.i. meer aanknopingspunten lijkt te bieden voor een hedendaagse omgang met de problematiek van het wonen dan de 'zuivere' paradigma's van de moderne architectuur. Een van de belangrijkste kenmerken van deze andere traditie is dat ze de stad radicaal transformeert zonder haar te vernietigen. Ze introduceert het nieuwe in een bestaande context. Architectuur behandelt de stad in deze benadering als een open veld voor vernieuwing, zonder dat de (bestaande) stad daarom haar structurerende rol verliest. Rigoureuze transformatie van de stad gaat in deze benadering samen met affectie voor de stad. Het is dan ook vanzelfsprekend dat binnen deze benadering, in tegenstelling tot in het dogmatische functionalisme, schematische reductie niet als een ontwerpprincipe wordt gehanteerd, maar eerder superimpositie en complexiteit. Het bestaande wordt in de interventie ontwricht tot op het punt waar de marge onstaat voor radicale vernieuwing, voor de introductie van een nieuwe figuur, maar tegelijkertijd niet voorbij het punt waar de bestaande structuur haar wezenlijke karakter zou verliezen. Goede voorbeelden van deze

traditie zijn de Cité Hellemans in hartje Marollen (Brussel, 1908, arch. E. Hellemans), la cité Moderne (Ganshoren, 1920, arch. V. Bourgeois) of de recent afgebroken Martinitoren (St. Joost-ten-Node, 1958, arch. J. Cuisinier).

Deze andere traditie van het moderne biedt, naar onze mening, een bruikbare benadering voor de omgang met de hedendaagse stedelijkheid. Het stadsontwerp, dat zich als discipline sinds de jaren 80 ontwikkelde, vindt er haar roots en de meeste van de interessantere woningbouwprojecten die de laatste twee decennia in Vlaanderen werden gerealiseerd, hebben er raakpunten mee. Ten slotte is de verstedelijking in Vlaanderen zo ver doorgedreven en historisch gelaagd dat nagenoeg elke omgeving een complexe context met een eigensoortige structuur uitmaakt. Benaderingen die van een tabula rasa vertrekken, zijn in Vlaanderen sowieso onmogelijk. De context dringt zich onvermijdelijk op als belangrijk gegeven.

In wat volgt lichten we drie hedendaagse, doorgaans hoog aangeschreven projecten toe, die o.i. passen in de 'andere traditie van het moderne'. Vanuit architectonisch oogpunt zijn in Vlaanderen weinig recente stedelijke woningbouwprojecten het vermelden waard. In hun zoektocht naar het betere werk komen de jaarboeken architectuur willens nillens nog vaak terecht bij *highbrow* eengezinswoningen. Rijwoningen duiken er af en toe ook in op. Als het over collectieve of groepswoningbouw gaat, zijn goede projecten echter ronduit zeldzaam. Initiatieven van de Vlaamse overheid, zoals een publicatie over verdichting/dichtheid, komen niet van de grond wegens een gebrek aan goede voorbeelden. Er is met andere woorden veel werk aan de winkel in Vlaanderen in verband met het gegroepeerde of het stedelijke wonen. Dit belet niet dat kan worden stilgestaan bij enkele interessante, zelfs baanbrekende projecten, eenogen in het land der blinden. Aangezien het om erg gekende projecten gaat, kan de bespreking van de drie cases beknopt worden gehouden.
Deze bespreking vormt de opstap voor een pleidooi voor een kritisch contextueel ontwerp. Het stadsontwerp treedt daarbij op de voorgrond als geschikt instrument om de context kritisch te exploreren en te bevragen. Er wordt ingegaan op de strategische functie van het (instrument) stadsontwerp. De bespreking van de hedendaagse projecten wordt aangegrepen om ook een aantal lessen te trekken i.v.m. planning en beleid met betrekking tot stedelijke projecten.

2. Hedendaagse experimenten

Hollainhof

Het Hollainhof in Gent (arch. W.J. Neutelings, 1993) voert ongetwijfeld het dunne peloton aan van vernieuwende ontwerpen in de negentiende-eeuwse gordels van onze steden. Dit project sluit nauw aan bij de aangehaalde andere traditie van het moderne. De structuur van de stad werd niet in vraag gesteld, maar de structurele dragers – een rivierarm en een steenweg – verkregen wel een andere lading. De Nederschelde is niet langer een achterkant, maar een majestatische groene 'decompressieruimte' die uitzicht en afstand verleent. Het woningproject zelf verandert niet zo veel aan de ruimtelijke opstelling van de voormalige kazerne rond een koer, maar er is een herinterpretatie van een begijnhoffiguur in te lezen. De modulair geschakelde en gestapelde duplexwoningen, elk met een kleine private buitenruimte, geven uit op het majestatische semi-publieke binnenhof en geven gestalte aan een nieuwe, hedendaagse stedelijke woonvorm. Deze geeft, zoals eerder werd opgemerkt, uitdrukking aan tweewaardigheid, "tweewaardigheid van geborgenheid én ontheemding, van sociale betrokkenheid én anonimiteit, van gemeenschapszin én individualiteit" [21]. Typologisch wordt aangeknoopt bij de traditie van de rijwoning, die hier evenwel niet enkel wordt geschakeld, maar ook gestapeld en in een strak modulair systeem ingebed dat zich in de repetitie van 15 woninggroepen articuleert. Het parkeren wordt elegant onder het maaiveld geschoven en belast noch het publieke domein, noch de woningplattegrond. Als ontwerp kan het Hollainhof dus tellen. Als realisatie ook, al moet worden betreurd dat van het vooropgezette gemengde karakter dat in publiek-private samenwerking zou gerealiseerd worden, niet veel terechtkwam. Het werd een zuiver soci-

alewoningbouwproject, wat de beoogde menging van bevolkingscategorieën niet ten goede komt. Het wegvallen van de winkels langs de steenweg is bijzonder jammer. Alleen het kinderdagverblijf, in het centrale hof geplaatst, draagt bij tot de menging van een open stedelijke en een meer gesloten buurtatmosfeer. De injectie van stedelijkheid en meerduidigheid blijft echter beperkt, zodat de stigmatisering die al te dikwijls voortkomt uit de sociale eenduidigheid van grote sociale wooncomplexen niet echt verholpen wordt, een stigmatisering die de negentiende-eeuwse gordel nochtans kan missen als kiespijn.

Prado

Dezelfde vrije, maar niet vrijblijvende ontwerpmatige omgang met de context als in het Hollainhof valt op te merken in het Pradoproject te Kortrijk (arch. H. Desmet, P. Vermeulen & M. Goethals, 1990) dat de figuur van het buitenmaatse bouwblok hertekent na de sloop van een oude textielfabriek. Ook hier verschijnt een grote binnenruimte die dient als decompressieruimte voor het dichte randweefsel en die een nieuwe samenhang oplegt aan het bestaande samenraapsel van de meest heterogene gebouwen. De samenhang komt van de publieke ruimte en minder van de architectuur. Hier geen strak modulair systeem, maar een waaier van woningtypes: de oude gedegen rijwoning, de rijwoning met voorbouw, patiowoningen en een appartementsgebouw. Wat Hollainhof en Pradoproject onderscheidt is de ontwerpaanpak. Het Hollainhof is een architectuurontwerp, in één fase gerealiseerd. In het Pradoproject schuiven architectuur- en stadsontwerp in elkaar, wat tijdens de gefaseerde en ellenlang aanslepende realisatie van pas bleek te komen om gewijzigde wensen van opdrachtgevers, stedelijke diensten en andere actoren (buurtwerk, jeugdcentrum, opleidingsdienst voor jonge werklozen etc.) op te vangen, zonder daarom afbreuk te doen aan het oorspronkelijke concept. Het concept van het Pradoproject was een flexibel rooster dat zich doorheen verschuivingen en aanpassingen kon plooien en kon doorgroeien. Het stadsontwerpconcept had de capaciteit om zich in een iteratief proces uit te kristalliseren én diep te verankeren in de context.

Sas- en Bassijnwijk

De WIG-wedstrijd te Gent (1991)[22] vertrok van een dubbele vraagstelling: een architectuurproject voor een 25-tal woningen enerzijds en een 'stedenbouwkundige inpassing' van het project in de Sas- en Bassijnwijk anderzijds. Het ging hier om een brok negentiende-eeuwse gordel, afgebakend door grootschalige elementen als de Nederschelde en de Franse Vaart, een spoorwegberm, een drukke steenweg en een groot industrieel complex (Arbed), en ingevuld met buitenmaatse, speculatieve en tot op de draad versleten bouwblokken.

Het winnende ontwerp van L. Vanbroek, B. Dercon & P. T'Jonck vertrekt van de rasterstructuur van de buitenmaatse bouwblokken die in langsrichting worden doorsneden, waardoor twee trajecten naar de Nederschelde ontstaan. Een dwarsverbinding die aansluit op een bestaand beluik maakt een verbinding naar de Franse Vaart. De superpositie van dit orthogonale lijnenraster op de bestaande bouwblokkenstructuur laat een nieuwe stedenbouwkundige figuur ontstaan die fijnmaziger is, een intensere relatie van de wijk met het water en de kade uitbouwt en tegelijkertijd de efficiënte ingebruikname van binnengebieden mogelijk maakt. Deze binnengebieden krijgen telkens een eigensoortige invulling, hetzij als publieke dreef waarlangs woon- en buurtfuncties worden geschikt, hetzij als beschutte semi-publieke woontuin. Naar de waterkant toe ontbindt de rasterstructuur zich in een spel van vrijstaande, wat forsere volumes die als objecten, torens en stroken, de 'lege' kade opladen. Als uitlopers van het raster, bekronen ze het en sluiten ze het tegelijkertijd af. Ze maken het gezicht van de wijk uit. Het stadsontwerp speelt dus op verschillende niveaus een dubbelspel, schuift het raster en het vrijstaande gebouw in mekaar, respecteert én herstructureert de volkswijk en geeft het geheel opnieuw een plaats in de grootstedelijke context van ring, vaart en spoor.

Op die manier gaat dit stadsontwerp om met de archetypische conditie van de negentiende-eeuwse gordel. Net als het Pradoproject creëert dit stadsontwerp de marge voor de introductie van nieuwe woontypologieën die een dialoog aangaan met het aangehaalde nieuwsoortige publieke domein.

Uit de bovengaande bespreking van drie hedendaagse projecten die perfect passen in de eerder uiteengezette 'andere traditie van het moderne', blijkt o.i. dat het stadsontwerp als ontwerpmedium een hoeksteen vormt voor een werkelijk innoverende architecturale en stedenbouwkundige bijdrage tot nieuw stedelijk wonen. Het is dan wellicht nuttig een poging te ondernemen om de definiëring van het stadsontwerp wat te verhelderen[23]. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

3. Stadsontwerp

Kritisch contextualisme

Het stadsontwerp is geen traditioneel stedenbouwkundig plan. Het wordt in de eerste plaats niet beschouwd als een plan, maar als een tussenstap, als een medium dat via een indringende lectuur van een site en zijn context moet komen tot een wervende exploratie van haar ontwikkelingsmogelijkheden. Analyse en ontwerp, deductie en inductie gaan samen. De ruimtelijke structuur van de stad, met haar noden en suggesties, is het vertrekpunt van de exploratie, waarbij ook intuïtie aan de orde is. Architectuur vormt hierbij het medium waarbinnen gedacht wordt. Nieuwe architectonische taalelementen worden geïntroduceerd in de bestaande stedelijke tekst, die op die wijze een nieuwe tekst wordt. De aanpak is contextueel én kritisch: respect voor het bestaande én radicale vernieuwing gaan in het stadsontwerp hand in hand. De aangehaalde exploratie behelst zowel een onderzoek naar de structurele inbedding van de site in de stedelijke morfologie als een eerste formulering van de mogelijkheden van de site. De inbedding van de site in de stedelijke context impliceert dat het stadsontwerp een territoriale impact heeft die het interventiegebied zelf overstijgt. Het ontwerp structureert de stad van onderuit door de positie van het interventiegebied in de stad nader te bepalen. Deze eerste exploratie resulteert in een ontwikkelingsplan waarin concepten, visies en strategieën worden uitgewerkt. Dit ontwikkelingsplan zou gerichte en wervende beelden moeten bieden die, doordat ze de ruimtelijke mogelijkheden van de sites verkennen en toetsen, de interventie-interesse van de participerende actoren voeden. Daardoor genereert het plan een embryonaal draagvlak voor het gehele project. Van dit embryonale draagvlak wordt dan gebruik gemaakt om in een iteratief ontwerp- en planningsproces dat gestuwd wordt door intensief overleg tussen alle betrokken actoren en de ontwerpers, uiteindelijk een project te distilleren. Dit project moet een minimale consensus verwerven en een nauwgezet omschreven ontwikkelingsvisie vertolken, waardoor het legitimiteit verwerft als toetsingskader voor reële projecten en interventies. Centraal in het stadsontwerp staat de dragende kracht en het structurerende vermogen van het publieke domein. Op die manier levert het stadsontwerp niet zozeer een architectuurproject af (het aangehaalde stadsontwerp voor de Sas- en Bassijnwijk en voor Prado zijn hier exemplarisch voor): het belangrijkste aspect is het ontworpen publieke domein dat fungeert als printplaat voor het gebouwde domein, voor de architectuurprojecten die erin ingeplugd worden. De wisselwerking tussen de architectuurschaal en de tussenschaal in het stadsontwerpproces garandeert dat deze printplaat op voorhand uitvoerig werd uitgetest en bijgesteld.

Publiek domein

De herinterpretatie en het ontwerp van het publieke domein zijn dus kernstukken van het stadsontwerp. Het fungeert als een toetsings- en afwegingskader voor de mogelijke bouwprogramma's waarvoor nieuwe *building fabrics* worden voorgesteld. De realisatie van het stedelijke project dat voortkomt uit een stadsontwerp zal in de praktijk dan ook altijd samengaan met significante investeringen in het publieke domein (reden te meer om de publiek-private samenwerking vlot te trekken) en met een substantieel collectief gebruik van het programma. Het stadsontwerp vertolkt immers ook een maatschappelijke visie op stedelijkheid. Het publieke of collectieve programma is daar steeds een basiselement van. De stad kan geen verzameling van private eilanden zijn. De aangehaalde nieuwsoortige *building fabrics* (de nieuwe woontypologieën en weefsels zoals in het Hollainhof, Prado en de Sas- en Bassijnwijk) worden in het stadsontwerp mede gedefinieerd vanuit hun interferentie in

het publieke domein. Publiek domein en typologische innovatie zijn dan ook twee van de basiscomponenten die gedeeld worden door de meer interessante stadsontwerpen, net als een attitude, een cultuur waarbij architectuur en stad als ondeelbaar worden aanzien. Het spreekt vanzelf dat de geschetste werkwijze van het stadsontwerp de manier bij uitstek vormt om doelstellingen van dichtheid, duurzaamheid en nieuwe stedelijkheid aan de orde te stellen. Op basis van een kritische doorlichting van de bestaande context kunnen aspecten zoals het verdichten naast compenserende leegte, het duurzaam integreren van fasen en levensduren, of het vormgeven aan hedendaagse schakelingen van *community* en *privacy* door het stadsontwerp vertaald worden in wervende concepten die het draagvlak vormen voor een iteratief en participatief ontwerp- en realisatieproces.

Het stadsontwerp als benaderingswijze

De aangehaalde voorbeelden van stadsontwerpen zijn alle te situeren in de negentiende-eeuwse gordel. Dit betekent evenwel niet dat de mogelijke toepassing van het stadsontwerp zich tot die stedelijke gebieden beperkt. Ook voor de beleidsmatige omgang met de groene nevel en de nevelstad is het stadsontwerp, verrijkt met landschapsarchitectuur, een essentieel instrument. Het stadsontwerp is hier een medium voor de rationalisering en structurering van de nevelstad, voor de vernieuwing van het weefsel met rijkere typologieën, voor spaarzamer grondgebruik, voor de creatie van hoogwaardigere open ruimte, voor articulatie en geleding. Het kan ingezet worden om de heterocliete combinatie van landelijkheid en stedelijkheid om te zetten in een meerwaardige, kwaliteitsvolle hybride dubbelfiguur, om waar nodig het landelijke te herstellen of in andere gevallen meer stedelijkheid te induceren, om de grenzen tussen beide condities te articuleren, etc. Voorlopig manifesteert het stadsontwerp zich nauwelijks in de groene nevel en de nevelstad. De sociale woningbouwsector zou hier, als een van de centrale spelers in het veld, een belangrijke voortrekkersrol kunnen spelen. Daartoe is het evenwel nodig dat ze de marktconfirmerende attitude die haar productie in de nevelstad sinds de jaren zeventig kenmerkt, verlaat en terug aanknoopt bij haar historische taak van innovatie.

Aangezien het stadsontwerp uiteindelijk resulteert in een concreet stedelijk project, hanteert het een tussenschaal, tussen architectuur en stedenbouwkundig plan. Dit impliceert dat het stedelijke projecten genereert die op middellange termijn (een tiental jaar) realiseerbaar zijn. Als zodanig levert het een onmisbaar instrument om een nieuwsoortig voluntaristisch stedenbeleid waar te maken. Doorheen het aangehaalde iteratieve proces waarbij geleidelijk aan de stap wordt gezet van exploratie over ontwikkelingsplan tot project verschuift de focus van het planningswerk zich van analyse en ontwerp naar projectontwikkelingsproblemen (marktonderzoek, bemiddeling tussen verschillende actoren, projectmanagement, fasering, financiering, bestemmingsplannen). Een aantal van die problemen worden in de volgende paragraaf aangestipt. Essentieel is dat het stadsontwerp gedurende de aangehaalde focusverschuiving van onderzoekend ontwerp tot concreet project de toetsteen blijft en tijdens de realisatie als instrument van kwaliteitsbewaking blijft fungeren.

4. Projectontwikkeling en planningsproblematiek

Publiek-private samenwerking, een noodzakelijk verstandshuwelijk

Bij de bespreking van de Hollainkazerne betreurden we het verdwijnen van de meerduidigheid van het oorspronkelijke ontwerp in het proces van ontwerp tot realisatie. Het werd een zuiver socialewoningbouwproject, wat de beoogde menging van bevolkingscategorieën niet ten goede kwam, zodat de stigmatisering die al te dikwijls voortkomt uit de sociale eenduidigheid van grote sociale wooncomplexen niet verholpen werd. Het blijkt een weerkerend patroon in de negentiende-eeuwse gordel te zijn. Gemengde projecten blijken er moeilijk realiseerbaar, wat de vlucht naar louter publiek initiatief begrijpelijk maakt. Toch blijft dit een jammere zaak, omdat men zo haast niet kan ontsnappen aan stigmatisering.

Innoverende particuliere projecten raken in de negentiende-eeuwse gordel moeilijk van de grond omdat de zware investeringen in het publieke domein in de gerealiseerde woningen moeten doorgerekend worden, waardoor ze veel te duur worden. Vandaag blijken in de praktijk twee onvolkomen alternatieven te domineren: de eenduidige sociale woningbouw (met stigmatisering als risico) en private projecten die elke investering in publiek domein vermijden (met het mediocre, stereotype appartementsblok als resultaat). Beide soorten projecten kunnen niet als valabel alternatief gelden, omdat ze niet in staat zijn een kwalitatief woonmilieu te generen dat ook een meer draagkrachtige bevolking kan verleiden terug naar de stad te komen. Er moet dringend gesleuteld worden aan het instrumentarium en de regelgeving zodat een vruchtbare publiek-private samenwerking mogelijk wordt en gestimuleerd wordt. De herinrichting van het publieke domein kan gezien worden als een noodzakelijke prefinanciering die terrein klaarmaakt voor private en publieke interventies in het gebouwde. In die zin kan deze herinrichting opgevat worden als een vanzelfsprekende overheidstaak.

Grond- en pandenbeleid, bodemsanering

De ervaring met het Hollainhof reikt nog een ander element aan. De relatief vlotte realisatie van het Hollainhof heeft waarschijnlijk veel te maken met de publieke eigendom van de grond, een gelukkige situatie die maar zelden in de negentiende-eeuwse gordel opduikt. Dit betekent dat een doortastend grond- en pandenbeleid in de negentiende-eeuwse gordel uiterst belangrijk is om de theoretische interventiemarge, die onder meer in de reeds aangehaalde bovenmaatse bouwblokken aanwezig is, ook in de praktijk meer te kunnen benutten. Het bovenmaatse bouwblok is door zijn hanteerbare schaal een perfect aangrijpingspunt voor stedelijke vernieuwingsprojecten, alleen hypothekeert de versnipperde eigendomsstructuur vandaag dikwijls de effectieve realisatie van dergelijke projecten. Een strategische grondreserve is een noodzakelijke voorwaarde om stedelijke vernieuwingsoperaties te kunnen doorvoeren. Dit vergt inventief en volhardend beleid op het Vlaamse en het stedelijke niveau.

Een veel voorkomend probleem in de 19e-eeuwse gordel is de noodzakelijke sanering van bouwterreinen die voor herontwikkeling in aanmerking komen: afbraak van verlaten bedrijfspanden, eventuele bodemsanering. De vraag is: wie betaalt voor het bouwrijp maken van de grond? Een belangrijke hefboom om dit probleem aan te pakken is de subsidiering van de sanering door de afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap. Dit betekent dat een intensief samenspel van grondbeleid en terreinsanering een belangrijke opdracht vormt. Het zijn noodzakelijke voorwaarden om welke interventie dan ook in de negentiende-eeuwse gordel mogelijk te maken. De correcte, eerlijke verdeling van lasten en lusten in deze context vergt een moeilijke evenwichtsoefening. Dikwijls gaat het in de negentiende-eeuwse gordel om strategisch gelegen terreinen met een hoge potentiële, doch bij gebrek aan bodemsanering afgegrendelde, waarde. Deze afgrendeling verhindert vaak hun inzetbaarheid in de stadsontwikkeling. Dit levert terreinen in de periferie uiteraard een bijzonder competitief voordeel en mogelijkheden tot (private) meerwaardecreatie op, met alle gevolgen van dien voor het open landschap, duurzaamheid op lange termijn, etc.

De noodzaak van projectmanagement

De verschillende aanpak bij Hollain en Prado heeft waarschijnlijk ook met de opdrachtformulering te maken. Hollain kon, gelukkig, in één klap worden gerealiseerd, gebruik makend van het momentum gecreëerd door het urgentieprogramma van Domus Flandria. Prado werd van bij de aanvang opgevat als een te faseren langetermijnproject waarbij tevens verschillende publieke en private partners betrokken zouden worden. In de praktijk blijkt dat deze gefaseerde realisatie uiterst moeizaam verloopt. Deze stroefheid is niet verwonderlijk. Er bestaat in Vlaanderen nauwelijks ervaring met dergelijke grotere projecten met verschillende projectpartners. In het geval van Prado werd van de architect-ontwerper impliciet verwacht dat hij het projectmanagement van de complexe operatie waarnam. Het is echter zeer de vraag of dit tot het normale takenpakket van de architect-ont-

werper behoort. In het geval van Hollain hing de realisatie af van een door het stadsbestuur tot volharding verplichte sociale woningbouwmaatschappij, die evenwel als 'cavalier seul' al wat buiten haar strikte opdracht viel, schrapte. Men beperkte zich tot het realiseren van wat binnen de wettelijke taakstelling van de sociale woningbouw mogelijk is. Al de rest werd geschrapt. Weg complicaties. Als offensieve realisatiestrategie is deze aanpak succesvol gebleken. Of het op lange termijn gunstig is dat de meerwaardigheid van het project werd aangetast, blijft evenwel de vraag (het effect van stigmatisering werd reeds aangehaald). Het komt ons voor dat de realisatieproblemen van complexe gemengde programma's eerder opgelost dienen te worden, dan uit de weg gegaan. Projectmanagement is een essentiële sleutel hiertoe. Voor complexe en gemengde programma's als Prado en Hollain, waar in principe de betrokkenheid van verschillende publieke en private partners wenselijk is, vormt projectmanagement dan ook een taak op zich. Deze taak zou door een persoon of een instantie met een geëigend profiel moeten worden vervuld. Ervaringen als die met de herontwikkeling van stationsomgevingen tonen ook aan dat dit projectmanagement het best gebeurt door een neutrale of publieke instantie, zodat een eerlijke afweging van publieke en private belangen gegarandeerd blijft. Het initiëren van dit faciliterende instrument is een noodzakelijke voorwaarde om eindelijk vaart te krijgen in de omgang met de stad, om voldoende complexe en gemengde projecten van de grond te krijgen om het verschil te maken, in de negentiende-eeuwse gordel in het bijzonder.

Het projectmanagement kan zowel worden waargenomen door onafhankelijke experts als door gemeentelijke of stedelijke huisvestingsdiensten. In elk geval is het een verstandige investering voor het stedelijke woonbeleid om de capaciteit van gemeentelijke huisvestingsdiensten uit te bouwen en hun competentie te versterken, zodat ze ook deze taak van projectmanagement aankunnen. Recente, wat complexere projecten, zoals de 'Wijksanering Mechelsestraat en omgeving' te Leuven worden bijvoorbeeld in belangrijke mate gedragen door de stedelijke huisvestingsdienst. De door een inspraakproces geschraagde operatie omvat naast privéinvesteringen een tiental verschillende publieke interventies: de aanleg van buurtparken, de heraanleg van publieke ruimte, een buurtparking, de herinrichting van de Dijleoevers, sociale huur- en koopwoningen en middenklassewoningen op verlaten bedrijfssites. Interventies komen van erg verschillende actoren als sociale huisvestingsmaatschappijen, een intercommunale, het OCMW, de stad, de grondregie van de stad, het Vlaams Woningfonds van Grote Gezinnen, privéinvesteerders, etc. financiering werd verzekerd via verschillende publieke fondsen (SIF, MINA), subsidiekanalen (grond- en pandenbeleid), reguliere stadsfinanciën, en middelen van het Woningfonds, publieke instellingen (sociale huisvestingsmaatschappijen, OCMW, intercommunale Interleuven) en van private partijen. Het samenbrengen van deze verschillende financieringen, het op elkaar afstemmen van de interventies van verschillende actoren en het oordeelkundig faseren van het geheel kan slechts goed functioneren onder de volgende voorwaarden:
-een intensief projectmanagement, hier waargenomen door de stedelijke huisvestingsdienst;
-een consensus omtrent een eenduidige visie op de (her)ontwikkeling van de betrokken site.

Projectmanagement en stadsontwerp

Het spreekt voor zich dat deze twee aspecten van het stedelijke ontwikkelingsproject (projectmanagement en stadsontwerp) als klankbord dienen voor elkaar. Het stadsontwerp levert het ontwikkelingsconcept en de ontwikkelingsvisie en fungeert als kwaliteitsbewakingsinstrument tijdens de realisatiefase, het projectmanagement dwingt het stadsontwerp in haalbaarheidstermen te denken en is verantwoordelijk voor de realisatietactiek en -strategie.

Dat omvangrijke en strategische gemengde stedelijke projecten mogelijk zijn in Vlaanderen bewijst het Lamotproject te Mechelen. Het omvat zo goed als alle denkbare stedelijke functies: kantoren, winkels, een 'hoogwaardige' supermarkt, horeca, (luxe)woningen,

een congrescentrum annex cultuurproductiecentrum en parkeervoorzieningen. Initiatiefnemer van dit erg strategisch gelegen project vlakbij het centrum is een private ontwikkelaar, die naderhand de stad bij het ontwikkelingsproces betrok, al was het maar om vlot de nodige vergunningen te bekomen. De stad, die terecht het strategische belang van het project inzag, ontpopte zich tot een stuwende projectpartner. Dat het project in hoofdzaak een private ontwikkeling betreft, verhindert niet dat subsidies bekomen werden via het Mercuriusprogramma en van de administratie Gesubsidieerde Infrastructuur voor de afbraak van verouderde panden (sanering van leegstaande bedrijfspanden). Lamot lijkt wel een case waarbij het projectmanagement door de stad en de privéontwikkelaar tijdens het ontwikkelingsproces, met veel goede wil van beide zijden wordt opgebouwd. Dergelijke improvisatie kan evenwel bezwaarlijk als model worden aanzien. In plaats van een stadsontwerp lag er meteen een architectuurontwerp voor dat ad hoc werd bijgesteld onder de begeleiding van de Vlaamse Bouwmeester. Naderhand werd de studio van Secchi & Vigano betrokken bij het project voor de uitwerking van het publieke domein. Hoe interessant de programmatorische opbouw ook is, de afwezigheid van een voorafgaand stadsontwerp is niet vreemd aan het stedenbouwkundig wat ontgoochelende eindresultaat. De samenhang tussen publiek domein en het gebouwde domein, en de kwaliteit van beide op zich hadden veel kunnen winnen bij een integrale ontwerpbenadering. Dit laatste is nu juist de inzet van stadsontwerp.

Wisselwerking tussen planningsniveaus

Om van het stadsontwerp een volwaardig instrument van stadsontwikkeling te maken, is het nodig dat de relatie van het stadsontwerp met het structuurplan en met de ruimtelijke uitvoeringsplannen uitgeklaard wordt. Terwijl de vruchtbare wisselwerking tussen architectuurontwerp en stadsontwerp al een feit is, lijkt de wisselwerking tussen het stadsontwerp, dat de stad van onderuit structureert, en het structuurplanniveau, dat dit van bovenuit doet, nog sterk op een dovemansgesprek. Daar een constructieve dialoog van maken, is, in het licht van een efficiënt stedelijk woonbeleid, een dringende opdracht voor de ruimtelijke planning. Ook de onderlinge overeenstemming tussen het stadsontwerp met BPA's en ruimtelijke uitvoeringsplannen laat nog sterk te wensen over, zoals blijkt uit het pijnlijke verloop van het project voor de Sas- en Bassijnwijk. Als instrument kampt het stadsontwerp in de planningspraktijk met een onvoldoende uitgeklaarde taakstelling, vooral met betrekking tot zijn relaties met andere al dan niet formele planningsniveaus (wijkontwikkelingsplan, structuurplan en -schets, bpa, etc.). Interessante oefeningen, zoals tijdens het structuurplanningsproces voor de negentiende-eeuwse gordel van Gent, hebben vooralsnog niet tot de verhoopte wisselwerking tussen stadsontwerp en structuurplanning geleid [24]. De afwezigheid van een intensieve wisselwerking tussen verschillende ontwerpniveau's heeft deels te maken met het gebrek aan traditie in Vlaanderen met betrekking tot ontwikkelingsprojecten en het overwicht van regulerende planvormen in het planningsinstrumentarium (gewestplan, apa, bpa). Uiteindelijk gaat het erom de tegenstelling tussen een offensieve, projectgerichte stedenbouw enerzijds en een defensieve regulerende stedenbouw anderzijds om te zetten in een productieve spanning (in plaats van ze te laten uitlopen op een destructieve breuk).

1 *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1998, p. 535.*

2 *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integrale versie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1998, p. 271, 275, 358, 535.*

3 *zie: P. Cabus, Nood aan een nieuw stedelijk model? De compacte stad onder vuur. In: Ruimte & Planning, 2001, nr. 1, p. 4.*

4 *zie eveneens: KVIV Genootschap Planologie, Dichtheid: meer dan een getal, Antwerpen, studiedag 22 april 1997.*

5 *zie eveneens: Onderzoeksgroep Stedelijkheid en Architectuur, Werkplaats voor Architectuur, Onderzoek naar het omgaan met richtdichtheden, niet gepubliceerd rapport, Katholieke Universiteit Leuven, 1998.*

6 *zie eveneens: P. De Decker, Dient de Vlaamse gaai het RSV te lezen? Over duurzaamheid, sociale bijziendheid en eenheidsdenken in de ruimtelijke planning. In: Ruimte & Planning, 2001, nr. 1, p. 73-105.*

7 *voor een bespreking van dichtheidsstrategieën zie: Onderzoeksgroep Stedelijkheid en Architectuur, Werkplaats voor Architectuur, reeds geciteerd werk, deel 3: Resultaten, 3.1.4., p. 17-22.*

8 *voor een gedetailleerde bespreking van woningbouwprojecten zie: Onderzoeksgroep Stedelijkheid en Architectuur, Werkplaats voor Architectuur, reeds geciteerd werk, deel 2: Case Studies.*

9 *voor een gedetailleerde bespreking van aanbevelingen zie: Onderzoeksgroep Stedelijkheid en Architectuur, Werkplaats voor Architectuur, reeds geciteerd werk, deel 3: Resultaten, 3.3., p. 1-15.*

10 *World Commission on Environment and Development, Our Common Future. The Brundtland Report, Oxford University Press, Oxford, 1987, p. 43.*

11 *zie o.m.: P. Marcuse, Sustainability is Not Enough. In: Planners Network Online, nr. 129, may-june 1998, (www.plannersnetwork.org/129/Marcuse.htm); J. Hultman, The Eco-Ghost in the Machine. Reflections on Space, Place and Time in Environmental Geography, Lund University Press, Lund, 1998; P. De Decker, Dient de Vlaamse gaai het RSV te lezen? Over duurzaamheid, sociale bijziendheid en eenheidsdenken in de ruimtelijke planning. In: Ruimte & Planning, 2001, nr. 1, p. 76-79.*

12 *zie: B. Verschaffel, Duurzame ontwikkeling. Een concept-analyse en eerste beschouwingen over het toepassingsbereik, onuitgegeven paper, 1997.*

13 *Bart Verschaffel, reeds geciteerd werk, p. 6, 22.*

14 *zie: W. Vandaele, Duurzame stedenbouw: overzicht van de probleembeschrijvingen, oplossingsrichtingen en methoden van aanpak, onuitgegeven thesis, K.U.Leuven, Leuven, 2001.*

15 *zie: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integrale versie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1998, p. 321.*

16 *zie o.m.: A. Dupagne, Le Logement durable. In: Le Logement à l'aube du XXIième siècle, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, 2000, p. 114.*

17 *J. Habraken, De dragers en de mensen. Het einde van de massawoningbouw, Amsterdam, 1961.*

18 *B. De Meulder, Wonen tussen de gemeenplaats van de 'fermette' en het stigma van het woningblok. Naoorlogse stedenbouw en huisvesting in de versplinterde Vlaamse ruimte, loc. cit., p. 320 sq.*

19 *Gids der onroerende waarden, editie mei 2000, Stadim, Fortis Bank en Koninklijke Federatie van Notarissen.*

20 *B. De Meulder, J. Schreurs, B. Notteboom en A. Cock, Sleutelen aan het Belgisch stadslandschap. In: Oase. Architectuurtijdschrift, 1999, 52, p. 78-113.*

21 *A. Loeckx, Architectuur en stedelijk wonen in Vlaanderen. In: Jaarboek Architectuur Vlaanderen 1990-1993, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1994, p. 57.*

22 *A. Loeckx, WIG 91. Wonen in Gent, eerste uitgave. Architectuur voor een vergeten stuk stad. In: Tijdschrift voor geschiedenis van techniek en industriële cultuur, (9)1991, 4, p.39-51.*

23 *B. De Meulder, Stadsontwerp in Vlaanderen, nu ook verkrijgbaar als stationsromanneke. In: Jaarboek Architectuur Vlaanderen, 1998-1999, Brussel, 2000, p. 43-57.*

24 *cf. Themanummer Ruimte en Planning, 2001, 1.*

WOONOMGEVING EN PUBLIEK DOMEIN

Een zoektocht naar succesfactoren voor het ontwerpen van woonomgevingen en publieke ruimten voor vitale en leefbare steden

Frans Steffens en Rob Cuyvers
Meertens & Steffens Ontwikkeling en Advies
Maastricht

Inleiding

De Vlaamse regering heeft het stedenbeleid tot een van de prioriteiten gemaakt. Het beleid moet een duurzame oplossing gaan bieden voor de structurele problemen van de Vlaamse steden. In dat kader wenst de regering een beleidsvisie te ontwikkelen met een tijdshorizon van 15 à 20 jaar. Daartoe werd door de Vlaamse regering een Task Force geïnstalleerd die onderzocht heeft welke praktische maatregelen er moeten genomen worden. Deze werkzaamheden hebben geresulteerd in een witboek.

De Task Force bestaat uit leden die in een bepaald beleidsonderdeel expertise verzamelden en ontwikkelden voor de Vlaamse steden. De leden worden bijgestaan door een werkgroep die is gevormd door deskundigen op het specifieke terrein. De opstellers van deze nota werd gevraagd een bijdrage te leveren voor het onderdeel woonomgeving en openbaar domein.

De voorliggende nota is de eerste discussienota op het beleidsterrein van de woonomgeving en het publieke domein. Deze nota werd in september 2001 tweemaal besproken in de werkgroep en is op 7 november 2001 gepresenteerd in een workshop te Leuven. Daar zijn reacties gegeven op de nota en de presentatie, die aanleiding zijn geweest om bepaalde delen van de nota aan te passen.

De nota is en blijft onderdeel van een zoektocht. Een zoektocht naar succesfactoren voor het ontwerpen van woonomgevingen en het publieke domein die bijdragen aan vitale en leefbare steden. Daar schort momenteel het nodige aan. De woonomgeving omvat het publieke domein. Dat publieke domein is in de steden, mede vanwege de toegenomen automobiliteit, geheel anders gebruikt dan waarvoor het vroeger is aangelegd.

Woonomgeving en openbaar domein moeten niet geïsoleerd worden bekeken. Belangrijk is vast te stellen waaraan de woonomgeving en het publieke domein moeten bijdragen. Aan de ontwikkeling van de stad is dan te algemeen. Veel geld is de laatste jaren bijvoorbeeld besteed aan de herinrichting van de bestrating van winkelstraten. Er zijn genoeg voorbeelden die aantonen dat de veranderingen op zichzelf nauwelijks verbeteringen zijn en dat de kosten ervan nauwelijks de effecten rechtvaardigen. Ook aan woonomgevingen wordt aandacht besteed, maar die beperkt zich meestal tot acties voor het behoud van de school, het wijkcentrum of het postkantoor, of tot kleinschalige verbeteringen in het kader van de stadsvernieuwing.

Er is een dringende behoefte aan effectief beleid en dat vraagt om een nieuwe aanpak van integrale gebiedsontwikkeling en -management. In dit kader wordt ook opgemerkt dat een zoektocht naar succesfactoren geen technocratische activiteit van ingenieurs moet of zelfs mag zijn. Recente studies over stedenbeleid tonen aan dat sociale dimensies van groot belang zijn, maar ook heel moeilijk zijn in te passen. De discussie in Nederland over de zogenaamde sociale pijler in het grote stedenbeleid is wat dit betreft illustratief. Ze maakt deel uit van de zoektocht.

Een tweede belangrijke ervaring van de auteurs is dat de overheid, die al vaak moeite heeft om de organisatie aan te passen aan de eisen van integraal beleid,

gedwongen is tot samenwerking met private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers. De overheid kan het niet meer alleen en zou dat ook niet moeten willen. De grootste successen in het stedenbeleid in de 'postindustriële' maatschappij zijn gerealiseerd door vormen van publiek-private samenwerking.

Een specifieke ervaring wat betreft de publiek-private samenwerking is de financiering van de aanpassingen van de woonomgeving en het publieke domein. Recente ervaringen met grotere investeringen leren dat de overheid via het publieke instrumentarium de regie moet uitvoeren, maar door goede plannen op te stellen en het vertrouwen van partijen te winnen via de inzet van middelen private gelden kan aantrekken. Daarbij geldt een verhouding van 1 op 9: één euro overheidsgeld trekt 9 euro uit de private sector aan. De overheid moet goede plannen ontwikkelen en haar middelen selectief inzetten als katalysator voor ontwikkelingen die zowel voor private investeerders als voor de doelgroepen rendement opleveren.

In dit kader is het van belang op te merken dat in verband met de op 7 november jl. geuite kritiek over het te liberale en te technocratische karakter van de oriëntatie in deze zoektocht, de auteurs in hun beroepspraktijk hebben geconstateerd dat de markt de gewenste ontwikkelingen niet als vanzelf oppakt. Er is een rol voor de overheid weggelegd, maar een subsidie-economie functioneert ook niet. Juist het vinden van een werkbare rol voor de overheid in een markteconomie is onderwerp van de zoektocht.

Belangrijk is ten slotte ook de ervaring dat consistentie over langere perioden van doorslaggevende betekenis is voor een effectief beleid. Er moet een algemeen gedragen visie zijn die duurzaam is en de eigenheid van de stad of wijk erkent zonder alleen het verleden te willen koesteren. Toekomstgerichtheid en koersvastheid zijn kritische succesfactoren. Politieke bestuurders hebben daarmee een grote invloed, omdat zij moeten zorgen voor een consistent beleid. En dergelijke visies kosten veel tijd en ook veel onderzoek. Daarin is een traditie op te bouwen.

Met andere woorden: de verbetering van de woonomgeving en het publieke domein zijn belangrijke onderdelen van het stedenbeleid, maar goede ontwerpen voor de (her)inrichting ervan kunnen alleen een effectieve bijdrage leveren aan een zorgvuldig opgebouwd en daardoor duurzaam beleid, gericht op stap voor stap te bereiken resultaten, door samenwerking van publieke en private partijen bij de ontwikkeling van de visie, de organisatie en de financiering. Het blijft ook voor elke stad nog een zoektocht en dat is deze nota ook.

Ten slotte een kanttekening bij het thema 'thuis in de stad'. De auteurs voelen zich verwant met de normatieve connotatie die in het thema opgesloten ligt: de mensen moeten zich weer thuis gaan voelen in de stad. De ervaring in de beroepspraktijk is echter dat voorzichtig moet worden omgegaan met de romantiek die vaak aan dergelijke connotaties verbonden wordt, omdat die eerder beperkend dan bevorderend kan zijn voor werkbare oplossingen (duurzaam en structureel) .

1. Woonomgeving en openbaar domein in de context van de ontwikkeling van de binnensteden en een stedenbeleid na WO II

De Vlaamse regering wil zien dat steden evolueren tot in economisch en cultureel opzicht bruisende steden, maar ook tot zorgzame en verdraagzame steden. Met dat toch wat romantische beeld wordt aangegeven dat de steden op dit moment nog niet zover zijn. De Vlaamse steden vertonen hetzelfde beeld als andere steden in de OECD-landen. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw is sprake van grote veranderingen in de steden.

Niet dat de ontwikkeling van steden tot die tijd had stilgestaan. Integendeel, er was een sterke en snelle ontwikkeling geweest en die had beslist niet op harmonische wijze plaatsgevonden. Er was sprake van grote tegenstellingen en ongelijkmatigheden, die allemaal gericht waren op het faciliteren van een snel-

le industriële ontwikkeling. In de periode van de wederopbouw na de tweede wereldoorlog was het beleid gericht op het brengen van meer evenwicht tussen economische, sociale en culturele ontwikkelingen in binnensteden. Er was behoefte aan structuur en planning: het begin van de stedenbouwkunde diende zich aan.

Na de tweede wereldoorlog deed de auto zijn intrede als algemeen vervoersmiddel. Eind jaren zestig werd het steeds duidelijker dat op afzienbare termijn bijna elk gezin over een auto kon beschikken. Dat betekende eigenlijk het einde van de tot die tijd dynamische ontwikkeling van de stad en zeker van de binnenstad. Er was sprake van een ware stadsvlucht met de suburbanisatie van het platteland als keerzijde. De binnensteden werden overspoeld door auto's en dat betekende een geheel andere invulling van het openbaar domein.

Aan de randen van de steden en in en rondom (kerk)dorpen op enige kilometers afstand van die steden ontstonden nieuwe woongebieden waarin huizen werden gebouwd met veel meer comfort dan de huizen in de binnensteden. Niet alleen de huizen boden veel meer comfort. Ook de woonomgeving en het publieke domein, dat veelal geheel opnieuw kon worden ingericht, waren veel comfortabeler dan wat men gewend was in de binnensteden.

Tegelijkertijd ondergingen de binnensteden grote veranderingen. Er was sprake van ontvolking: steeds minder mensen bleven er wonen. Maar tegelijkertijd was er sprake van een verandering van bewoners. De inwoners met hogere inkomens verlieten de stad en maakten plaats voor nieuwe die veel minder te besteden hadden. En vaak waren dit naast studenten nieuwe bewoners uit landen rondom de Middellandse Zee, die in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw als noodzakelijke arbeidskrachten naar de industrieën waren gehaald en veelal gebruik maakten van de leeggekomen huizen in de (binnen)steden en de grotendeels nog in de negentiende eeuw gebouwde huizen aan de stadsranden.

Bovengenoemde veranderingen hadden grote gevolgen voor die (binnen)steden. De koopkracht groeide er nauwelijks meer. Er was wel sprake van een algemene inkomensgroei, ook bij de lagere inkomensgroepen, maar deze groei kon het (meestal relatieve, maar soms ook absolute) verlies aan koopkracht aan de randen en de buitengebieden niet compenseren. Waren de binnensteden tot dan toe de centra en podia van dynamische ontwikkelingen, dan was de laatste decennia van de vorige eeuw sprake van een minder dynamisch proces. (Binnen)steden werden nu ook en nog meer concentratieplaatsen van sociale problemen. Tal van nieuwe problemen manifesteerden zich op sociaal, cultureel en economisch terrein.

De woonomgeving en het publieke domein kregen het in de binnensteden in ieder geval zwaar te verduren. Alle aandacht ging uit naar de nieuwe woongebieden die ook electoraal veel interessanter bleken. In een veelal goed evenwicht tussen private en publieke verantwoordelijkheden en daarop gebaseerde activiteiten ontstonden nieuwe woongebieden die voorzien werden van een aan de tijd aangepast publiek domein.

De genoemde ontwikkelingen gingen gepaard met grote structurele en economische veranderingen. De industrialisatie manifesteerde zich op wereldschaal en tegelijkertijd nam door mechanisatie en automatisering de productiviteit enorm toe. Er was steeds minder behoefte aan handarbeiders, terwijl de vraag naar hoofdarbeiders sterk toenam. Studie en (hoge) beroepsopleiding werden steeds belangrijker. Als gevolg van de betere leefomstandigheden en de toegenomen zorg stagneerde de bevolkingsgroei in de laatste decennia van de vorige eeuw en was er ook sprake van een verandering van de bevolkingsopbouw, zowel naar leeftijd als naar sociale samenstelling.

De buitenlanders en studenten namen in aantal toe en bevolkten, samen met andere lage-inkomensgroepen, in belangrijke mate de grotere (binnen)steden. Deze ontwikkeling had gevolgen voor de woonomgeving en het publieke domein. De genoemde nieuwe

bewoners van de binnensteden stelden geen hoge eisen aan de woonomgeving en het publieke domein, en electoraal hadden deze groepen een minder sterke positie. De financiële draagkracht van de gemeenten was ook beperkt.

De verwaarlozing en de relatieve achteruitgang van de (binnen)steden riepen echter ook problemen op door de concentratie van sociale en fysieke knelpunten. Deze problemen kwamen op talloze wijzen tot uitdrukking: in de vorm van relatieve armoede, achteruitgang van de woonomgeving, in termen van onderwijs, wijkvoorzieningen, maar ook door een toegenomen onveiligheid(sgevoel), een stijgende criminaliteit en een groei van het achterstallig onderhoud aan huizen en aan het publieke domein: de fysieke woonomgeving.

Maar ook in socio-cultureel opzicht was er sprake van grote veranderingen. Door een toegenomen individualisering was het socio-culturele netwerk veel minder hecht. Dat betekende enerzijds soms een bevrijding van knellende sociale verhoudingen, maar anderzijds ook een afname van sociale samenhang. De ontwikkeling van de communicatiemedia was hier ook van grote betekenis. Voor het kennis nemen van nieuwe gebeurtenissen hoefde men niet meer de straat op. Het verenigingsleven, dat in de periode van de emancipatie van de lage-inkomensgroepen een zeer belangrijke rol had gespeeld, begon aan belang in te boeten. Ook dat was een verlies voor de woonomgeving en het publieke domein.

Het duurde tot het laatste kwart van de vorige eeuw, eer de belangstelling voor de genoemde problemen vorm kreeg bij beleidsmakers van de overheden. Na de tweede wereldoorlog was er in de jaren zestig in progressieve intellectuele kringen een toenemende belangstelling om de gesignaleerde problemen van de binnensteden te kunnen verklaren. Het duurde tot de jaren tachtig eer ook de overheden deze problematiek in de prioriteiten gingen opnemen en de eerste successen konden worden getoond. Inmiddels is de aandacht voor de binnenstad weer gemeengoed geworden. Sinds aanvankelijk enkele trendsetters uit meer koopkrachtige bevolkingsgroepen zich weer in binnensteden gingen vestigen, manifesteert deze trend zich steeds nadrukkelijker, zonder dat sprake is van een volledige kentering.

De nieuwe en positieve aandacht voor de binnensteden die ontstond aan het einde van de vorige eeuw had te maken met tal van ontwikkelingen. Er lijkt een einde te komen aan de individualiseringstendens. Gecombineerd met de hernieuwde aandacht voor stedelijke cultuur leidt dit er onder meer toe dat de genoemde trendsetters navolging krijgen en meer jonge mensen met hogere inkomens, die langer zonder kinderen blijven, na hun studies in de steden blijven wonen en zich daar ook meer mee vereenzelvigen. Studenten en allochtonen blijven in steden wonen en krijgen aanzienlijk meer te besteden.

Er kwam ook politieke aandacht voor de problemen van de (binnen)steden en de inmiddels eveneens verpauperende wijken aan de randen van de steden. De onvrede nam toe en begon de verkiezingsuitslagen te beïnvloeden. De politieke aandacht werd daarnaast soms getrokken door tal van incidenten die de problemen ook voor de inwoners van 'suburbia' pijnlijk duidelijk maakten.

Vanwege de toegenomen welvaart (zowel tot uitdrukking komend in meer koopkracht als in meer vrije tijd) is de belangstelling voor cultuur en entertainment enorm toegenomen. Het blijkt dat (binnen)steden een uitstekend podium vormen voor allerlei vormen van evenementen op het vlak van cultuur en entertainment. In een recente uitgebreide studie over steden en stedenbeleid is aangegeven dat deze recreatieve functie zeer belangrijk zal zijn voor het economische draagvlak van binnensteden (samen met de kantoren). Er is echter ook sprake van een reactie: de enorm snelle ontwikkeling van de 'high tech' heeft een grote behoefte aan een 'high touch' met zich meegebracht.
Er is een grote behoefte aan de verbetering van de leefbaarheid. Dat zegt veel over hoe men de woonomgeving en het publieke domein heeft beleefd.

Men wil weer mensen zien in de stedelijke milieus. De binnensteden vormen daarvoor een uitstekend decor.

De ontwikkeling in (binnen)steden krijgt momenteel veel belangstelling; zeker in de context van de ontwikkeling van de woonomgeving en het publieke domein. De analyses moeten zich echter ook uitstrekken tot de randen van de steden, zowel tot plaatsen waar op lage-inkomensgroepen gerichte woningbouw geconcentreerd is als tot de 'suburbs'. Het is immers zo dat grote delen van de bevolking in de suburbs blijven wonen en de woonomgeving en het publieke domein daar intensief onderhoud en aanpassingen zullen gaan vergen.

Kort en goed gezegd hebben de steden in de rijke (OECD-) industrielanden zich de vorige eeuw ontwikkeld volgens een min of meer vaststaand patroon. Een geweldige, dynamische ontwikkeling gedurende de perioden van snelle industrialisatie. Onder invloed van de toegenomen mobiliteit en communicatie en het relatieve verlies aan belang van de industrialisatie raakten de binnensteden daarna in verval. Dit terwijl een deel van de randen van de steden (voor zover niet gebruikt voor uitbreiding van de industrieën) zich samen met dorpen in de buurt van de steden en buitengebieden ontwikkelden tot aangename woongebieden. Het bleek toch een onderdeel van een omvangrijker herstructureringsproces, waarin later ook plaats was voor een herontwikkeling van de (binnen)steden tot aantrekkelijke woongebieden met een nieuwe economische functie en functies op het terrein van entertainment en cultuur. Dat herstructureringsproces maakt elke stad door, maar in een eigen tempo en in een eigen verschijningsvorm.

Er blijken echter grote verschillen te bestaan tussen landen, binnen landen tussen regio's en binnen regio's tussen steden. Iedereen herinnert zich de schrijnende toestanden van de steden en arbeiderswijken in Engeland. Op de televisie en in films waren de veelal 'unheimische' buurten van steden in de Verenigde Staten van Amerika decors voor vele films, waar zij meestal broedplaatsen van crimineel gedrag en sociale ontwrichting voorstelden. In Italië dreigde veel cultureel erfgoed te verdwijnen door een gebrek aan economisch perspectief voor binnensteden. Toen echter bleek dat deze steden een enorme toeristische potentie hadden, vond soms een gunstige wending plaats. Die ontwikkeling zien we ook in enkele steden in Noord-Amerika. Daar is ook sprake van een nieuwe stedelijke cultuur die zich via de media vrij snel over de rijke landen verspreidt.

In Vlaanderen is er een groot aantal kleinere en middelgrote steden die zijn ontstaan in de periode waarin de nieuwe tijd zich via de renaissance in Noord-Europa aandiende en steden belangrijke motoren werden in de preïndustriële periode van de ambachtelijke nijverheid. Vlaanderen was in die periode van groot belang voor de ontwikkelingen in Noordwest-Europa. In de industriële periode werd Vlaanderen deel van België, waar het duidelijk een tweede rol speelde in de voortgaande industrialisatie. Behoudens de havensteden Antwerpen en Gent bleven de Vlaamse steden beperkt van omvang. Wel opvallend is dat de stadsvlucht een grote invloed heeft gehad op Vlaamse steden, waarschijnlijk door het ontbreken van een ruimtelijk instrumentarium in een liberaal getint ruimtelijk beleid, waarbij in diezelfde traditie de eigen woning al zeer vroeg bereikbaar werd voor bijna alle bevolkingsgroepen.

In ieder geval lijkt de herontwikkeling van de (binnen)steden in Vlaanderen later op gang te komen dan in andere regio's in Noordwest-Europa. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van compacte, maar evenwichtige stedelijke netwerken. De ontwikkeling van stedelijke netwerken krijgt nu ook in Vlaanderen meer aandacht en men streeft naar meer samenhang dan in vorige jaren. Winkelcentra in binnensteden en buitenwijken worden beter op elkaar afgestemd. Hetzelfde gebeurt met de woonfuncties in steden en de gebieden waar gewerkt moet worden. Bij voorkeur vermengt men de verschillende functies. Leefbaarheid is daarbij het belangrijkste motief.

In vele Vlaamse steden is de afgelopen twee decennia hard gewerkt aan het verbeteren van de woonomgeving en het publieke domein van (binnen)steden. Het geringe succes daarvan is veelal te verklaren door een gebrek aan financiële middelen. Private financiële middelen zijn maar zeer beperkt beschikbaar en door een gebrek aan koopkracht in de (binnen)steden zijn er ook geen publieke middelen beschikbaar.

Het ruimtelijk beleid van de overheid heeft voldoende mogelijkheden gelaten voor inwoners van (binnen)steden om de ontstane problemen te ontvluchten. Via grondexploitatie was het mogelijk om de nieuwe woonomgeving en het publieke domein te betalen. Dat werd zelfs zeer aantrekkelijk gemaakt. Maar de maatschappelijke kosten lijken hoog en de markt herstelt de veelal ontwrichte situatie niet. Overheidsingrijpen is nodig en daarvoor zal veel geld beschikbaar moeten komen. Eigenlijk is een beleid gericht op vitale en leefbare steden in belangrijke mate een financieel beleid, waarin via een herstructurering van de overdracht van publieke middelen (o.m. het gemeentefonds), maar ook via het fiscale instrumentarium, grote geldstromen naar de (binnen)steden moeten worden gesluisd.

De sociale problematiek die zich in binnensteden en de randen daarvan (de donut metafoor) heeft gemanifesteerd, is niet te onderschatten. Er is sprake van een concentratie en segregatie van lage inkomens, veelal in combinatie met veel allochtonen. Dit lijkt in directe relatie te staan met de in de steden aanwezige woningvoorraad. Een structurele aanpak van de problematiek, welke ook moet leiden tot een verbetering van de woonomgeving en het openbare domein, lijkt dus onvermijdelijk te moeten beginnen met de aanpak van de woningvoorraad.

2. Woonomgeving en publiek domein: nadere definiëring

De woonomgeving is de combinatie van functionele, fysieke (waaronder milieu), sociale en culturele elementen. Ze wordt bepaald door winkels en scholen in de nabijheid van de woningen, door de aanwezigheid van de bakker en de slager, maar ook door de beschikbaarheid van lucht en het aanwezige lawaai, door het binnentredende licht en de voorkomende schaduw, door de openheid en de geslotenheid van de ruimte, door de dichtheid van de bewoning en de beschikbare ruimte, door de culturele verschillen tussen autochtonen en allochtonen, tussen jongeren en ouderen.

Het publieke domein maakt een belangrijk deel uit van de woonomgeving. Het geldt als complement van het (private) gebouw. Het is een plek waar iedereen mag komen: vrij is te komen, maar ook moet komen om gebruik te maken van voorzieningen en zich te verplaatsen van de woonomgeving naar de werkomgeving. Het zijn straten en pleinen, steegjes en doorsteken, parken en bossen, rivieren en kanalen, sport- en speelpleinen, enz.

Het publieke domein is een onderdeel van de woonomgeving, maar het is ook meer. Het is de ruimte die het de inwoners en bezoekers van steden mogelijk maakt zich te verplaatsen, zich te verpozen, te communiceren, zich cultureel te manifesteren, handel te drijven, enz. Het publieke domein is een belangrijke schakel van de stad en bepaalt in grote mate de kwaliteit van de woonomgeving.

Vanuit de zoektocht naar succesfactoren voor het ontwerpen van vitale en leefbare (binnen)steden, met andere woorden vanuit de optiek dat een samenleving maakbaar is, is het publieke domein een belangrijk instrument voor de overheid. Het sluit direct aan op de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheid van de overheid. Ook hier moet worden opgemerkt dat de mogelijkheden om dit instrument te hanteren, bepaald worden door de financiële mogelijkheden, die veelal zeer beperkt zijn.
Het publieke domein schept belangrijke voorwaarden voor het ontwikkelen van functies die een stad vitaal en leefbaar maken. De infrastructuur is van belang voor de economische ontwikkeling. Dat geldt voor (auto-, water- en spoor-)wegen, maar ook voor de

bereikbaarheid van winkels en woningen door auto's. Het is met name dit vraagstuk dat van grote invloed is geweest op de verslechtering van de woonomgeving en het publieke domein in de afgelopen decennia.

De herinrichting van het publieke domein zal de sleutel kunnen en moeten vormen van de verbetering ervan. Het publieke domein bepaalt immers het functioneren van winkels, van de cafés met hun terrassen, van de restaurants, van de scholen, maar zeker en vast ook van de woonfuncties in (binnen)steden.

De woonomgeving wordt in belangrijke mate bepaald door het publieke domein. Op microniveau is het een onderdeel van de woonomgeving. Op meso- en macroniveau bepaalt het publieke domein en het gebruik ervan de woonomgeving: de toegangswegen, de lucht, de veiligheid, enz. In dit kader wordt ook het belang van groen in de stedelijke omgeving benadrukt. Dat is niet alleen de aanwezigheid van tuinen, terrassen, parken, stadsbossen en natuurgebieden. Groen moet, net als water, weer een natuurlijke plek krijgen in de stad en daarmee zal rekening gehouden moeten worden bij de aanpassingen van de woningvoorraad, de woonomgeving en het openbare domein.

De woonomgeving is ook van groot belang voor het leefmilieu. Lucht, licht en lawaai zijn daarbij belangrijke elementen. Maar ook de veiligheid, die een resultante is van de manier waarop het openbare domein gebruikt wordt door andere gebruikers en de relaties tussen gebruikers. Met andere woorden: ook het leefmilieu heeft fysieke, sociale en culturele elementen die van invloed zijn op de kwaliteit van de woonomgeving. Met een zakdoek voor de mond moeten lopen, ondermaatse verlichting, moeten opletten voor andere gebruikers van het openbare domein en vele andere situaties die dagelijks waarneembaar zijn, hebben een negatieve invloed op de beleving van het leefmilieu.
Voor het creëren (maken!) van vitale en leefbare steden is het herstellen van de woonfunctie, en zoals eerder aangegeven ook de woningvoorraad, cruciaal. Die woonfunctie wordt bepaald door de woonomgeving en daarbinnen het leefmilieu. In zijn algemeenheid, maar zeker vanuit de optiek van de overheid die zich afvraagt op welke wijze ze kan bijdragen aan het gewenste proces, is het (her)ontwerpen van het publieke domein een belangrijke sleutel. Dat vergt van de overheid vele instrumenten: een inzicht in de noden van de (potentiële) bewoners van de (binnen)steden. Daarvoor is een goed inzicht in de wensen van deze bewoners van groot belang. Dat kan door communicatie met de doelgroep, maar die woont slechts gedeeltelijk nu al in die (binnen)stad. Het gaat er juist om de binnenstad aantrekkelijk te maken voor mensen die er nu nog niet wonen.

Naast communicatie met bestaande inwoners is dus ook communicatie met potentiële inwoners van groot belang. Dat kan via het wat zakelijke instrument van het marktonderzoek, maar dat zal minder traditioneel moeten zijn. Beter inzicht in wat mensen beweegt, is voor het maken van nieuwe vitale en leefbare (binnen)steden van groot belang. Maar er is meer nodig, namelijk een visie! Van een moderne overheid mag worden verwacht dat zij een visie op de vitale en leefbare stad ontwikkelt. Niet alleen op nationaal niveau, maar meer nog op lokaal niveau, voor steden en voor stadswijken, is een inzicht in duurzame ontwikkeling noodzakelijk. Een visie waarin rekening gehouden wordt met de wensen van bewoners, maar die ook een duurzame oplossing biedt voor toekomstige bewoners. De overheid zal de vele mogelijke scenario's moeten onderbouwen met gegevens en gedocumenteerde keuzen moeten voorleggen. Het beleid moet minder gehinderd worden door de belangen op korte termijn en er moet beter nagegaan worden op welke wijze bijgedragen kan worden aan de lange termijn.

Het is de visie die stap voor stap moet worden opgebouwd en gedragen door de (potentiële) gebruikers. De woonomgeving en het publieke domein zijn bij uitstek afhankelijk van samenwerking tussen publieke en private partijen. Het is die samenwerking die ook de financiële middelen moet genereren en, wellicht minstens zo belangrijk, de synergie moet opleveren tussen de verschillende private en publieke investeringen en bestedingen. Zonder de visie, die voor samenhang en

synergie moet zorgen, werken investeringen en bestedingen vaker tegen dan met elkaar.

3. Een theoretisch kader voor een beter inzicht in de succesfactoren van de woonomgeving en het publieke domein

De laatste tijd wordt naarstig gezocht naar meer inzicht in economische, sociale en culturele factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de leefbaarheid van (binnen)steden. In ieder geval is duidelijk dat grote veranderingen wenselijk en noodzakelijk zijn.

De laatste jaren is terecht veel aandacht besteed aan economische en culturele aspecten van de (binnen)steden. Deze functies zijn weliswaar aanwezig gebleven, maar ze zijn behoorlijk van gedaante veranderd. Het inzicht in de veranderingen die zich hebben voorgedaan, is aardig toegenomen. De woonfunctie heeft in Vlaanderen een stuk minder aandacht gekregen. Waarschijnlijk was het moeilijker beleid te formuleren en te realiseren op dit terrein. Die beperkte aandacht lijkt toch ten onrechte. Wonen is op zich al een functie die iedereen treft.

De woonfunctie wordt in de nieuwe economie, die geleidelijk aan meer zal bestaan uit dienstverlenende functies, van steeds groter belang voor de keuze van bedrijfsvestigingen. Beter nog: steden met een aangename woonomgeving en dito leefmilieu worden aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor bedrijven die in principe 'footloose' zijn en zich kunnen vestigen waar de werknemers goed kunnen wonen.

Maar er is meer: nieuwe economische sectoren vestigen zich in stedelijke agglomeraties, die in meerdere opzichten veel te bieden hebben. Een stad moet een gezellige binnenstad hebben, waar werknemers tijdens de (zaken)lunch, diners, vrije avonden, enz. kunnen genieten van een ruim aanbod aan eigentijdse voorzieningen, gemakkelijk bereikbaar en dicht bij elkaar. Wanneer bijvoorbeeld Mechelen erin slaagt de binnenstad aantrekkelijk te maken, neemt de al grote aantrekkingskracht op bedrijven verder toe en zullen werknemers en bezoekers zich in de binnenstad manifesteren als bewoners en bezoekers. Dat brengt ook de noodzakelijke financiële draagkracht in de stad.

Opgemerkt moet worden dat recente aanslagen in steden, maar ook rampen (Enschede, Volendam) en stadscriminaliteit de veiligheid nadrukkelijker op de voorgrond hebben geplaatst. Niet dat criminaliteit alleen in steden voorkomt, integendeel, maar in sommige gevallen zijn steden kwetsbaarder voor verstoring van het evenwicht in sociaal gedrag, dat op andere waarden en normen gebaseerd is dan die waarnaar de publieke ruimte tot nu toe werd ingericht. De openbare ruimte is voor een democratische samenleving essentieel, maar mede daardoor ook een zwakke plek. De normen en waarden voor het functioneren van democratische samenlevingen vergen een herziening, en meer nog, een controle op de naleving.

De ervaring leert dat voor een moderne stad een samenhangend inzicht in de functies van de stad en de onderdelen daarvan nodig is om te komen tot het dringend gewenste integrale beleid. Maar van doorslaggevend belang is de woonfunctie. Dit wordt benadrukt door de het toenemende belang van toerisme en entertainment, met name in binnensteden. Van Milaan wordt bijvoorbeeld gezegd dat de bezoekers sfeerbepalend zijn, maar vanwege hun vluchtige karakter dragen zij niet bij aan de duurzaamheid van voorzieningen die voor bewoners van belang zijn. De sfeer krijgt dan iets oppervlakkigs, zoals die ook kan worden aangetroffen in typische toeristensteden en aan de Belgische kust. Steden moeten dergelijke onevenwichtigheden vermijden en het stimuleren van de woonfunctie kan daarbij van groot belang zijn.

De ontwikkeling van steden vereist derhalve vooral de ontwikkeling van woonfuncties. Hiervoor zijn de woonomgeving en het openbare domein van groot belang, aangezien zij in belangrijke mate de waarde van woningen bepalen.
Ondanks onze meer economische oriëntatie zijn wij in

onze zoektocht terechtgekomen bij een ons inziens belangrijke cultuurfilosofische bijdrage. We waren op zoek naar meer houvast en het verkrijgen van een goed inzicht in de ontwikkeling van steden. Met name stelt zich de belangrijke vraag naar kennis van die elementen die de komende 15 à 20 jaar deze ontwikkeling zullen beïnvloeden. Hier zijn we terechtgekomen bij het boek van Rene Boompkens: 'Een drempelwereld; moderne ervaring en stedelijke openbaarheid' (Uitgave Nai Rotterdam).

Het boek is een studie van de relaties tussen de moderne ervaring, grote verhalen en de openbare ruimte in de eindige stad. Het sluit aan op het door Walter Benjamin ontwikkelde gedachtegoed. Dat begint bij de ervaringen van de flaneur in het Parijs van Baudelaire, met aandacht voor de boulevards en de salons. De moderne scheiding van het openbare en het publieke domein. Dan de opkomst van de massa in de nieuwe stad met de politieke avant-garde, maar ook een avant-garde op artistiek gebied. De ontwikkeling van de nieuwe ruimte voor de massa aan de randen van de oude stad wordt beschreven en tevens hoe die nieuwe ruimte wordt beleefd en ervaren.

Dan wordt de ontwikkeling van New York beschreven, in het bijzonder de ontwikkeling van de stadsdelen buiten Manhattan, zoals de Bronx en Brooklyn. De betekenis van de auto, de expressway en de opkomende forens. Maar ook de evenementen, het entertainment dat nadrukkelijk vorm krijgt in de binnenstad. Ten slotte de nieuwe Amerikaanse stad, zoals Los Angeles, die geen stad meer is, maar soms meer weg heeft van een themapark.

4. Belangrijke trends in het stedenbeleid gericht op een verbetering van de woonomgeving en het openbare domein

De Vlaamse regering wil met het stedenbeleid de leefbaarheid in de stad bevorderen. Het volgende toekomstbeeld wordt geschetst:

Een beeld van economisch en cultureel bruisende steden, van zorgzame, verdraagzame en leefbare steden. In die steden ontwikkelen stadswijken zich gelijkmatig. Zij zijn toegankelijk en beschikken over commerciële centra en goed bereikbare stedelijke diensten. Het autoverkeer palmt minder ruimte in en er is een minimum aan hinder voor buurtbewoners. Iedereen voelt er zich veilig. Er zijn propere straten, goede verlichting, begaanbare stoepen en veilige fietspaden. De buurt waar men woont, geeft een gevoel van geborgenheid.

Tussen dit ideaalbeeld en de werkelijkheid zijn natuurlijk nog grote verschillen te merken. De hefbomen van het stedenbeleid worden als volgt voorgesteld:

- meer economische activiteit in de binnenstad: hierbij gaat aandacht naar centrummanagement en publiek-private samenwerking en wordt gemikt op een forse verlaging van de werkloosheid; in steden wordt daarbij veel aandacht besteed aan de herinrichting van het openbare domein en het vraagstuk van de bereikbaarheid voor bezoekers.
- betaalbaar wonen in de stad: voor alle segmenten van de woningmarkt, ook voor gezinnen met kinderen; de woonomgeving en het publieke domein spelen daarbij een belangrijke rol.
- een veiligere stad: door goede samenwerking tussen de overheden, waarvoor de politiehervorming voorwaarden moet scheppen, maar ook door een betere leefbaarheid, waarbij de woonomgeving en het openbare domein alweer een cruciale rol spelen.
- meer cultureel leven in de stad: socio-culturele en artistieke activiteiten vijzelen het imago van een stad en de wijken op, zij zorgen voor ontmoeting en dialoog; door de inrichting van het openbare domein kan dit worden bevorderd.
- aandacht voor de jeugd: veilige openbare ruimten voor de ontwikkeling van kinderen, die de leefbaarheid op termijn moeten verzorgen.
- opwaardering van achterstandsbuurten: vaak concentreren sociaal-economische problemen zich in buurten waar alleen een grondige sanering soelaas biedt; een goede mix van functies en van segmenten van de woningmarkt moet de eenzijdigheid doorbreken.

Opvallend is de aanwezigheid van de woonomgeving en zeker ook het openbare domein in de voorgestelde oplossingsrichtingen. Vele steden investeren op dit moment in nieuwe bestratingen, vooral in de kernwinkelgebieden, maar die vernieuwingen vinden vaak geïsoleerd plaats. Daarbij wordt veelal uitgegaan van een juridische definitie van de openbare ruimte, terwijl de opvatting dat de kwaliteit van de openbare ruimte wordt verbeterd als de grenzen tussen publiek en privaat minder scherp worden getrokken, terrein wint.

Wil een stedenbeleid met aandacht voor woonomgeving en openbaar domein daadwerkelijk succes hebben, dan zal sprake moeten zijn van een integraal beleid dat zoveel mogelijk per gebied (centrum, wijk, buurt) wordt uitgewerkt. Van groot belang is wel dat gewerkt wordt vanuit een visie op de ontwikkeling van de stad, nader vastgelegd in een structuurplan. Daar zijn de meeste steden in Vlaanderen mee bezig.

Er is in Vlaanderen niet veel ervaring met een ruimtelijk-economisch instrumentarium. De meeste strategisch-commerciële plannen die zijn opgesteld, hebben een sterk stedenbouwkundig karakter. Er is ook aandacht voor de ontwikkeling van de handelsfunctie, maar de samenhang tussen economische, woon- en socio-culturele functies, zoals aangegeven in de hefbomen, is nog onderontwikkeld.

Een belangrijke voorwaarde voor een effectief stedenbeleid is een goede organisatie. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan de overheidsadministraties. Het functioneren van de lokale overheid moet het voeren van een integraal beleid mogelijk maken door meer samenwerking van, maar ook meer regie voor de diensten. Maar een sterke overheid is nog ver weg en die kan ook niet alles alleen doen. Een sterke overheid kan maar goed functioneren wanneer voor ingrijpende maatregelen draagvlak wordt gevonden, niet alleen bij private partijen met commerciële doelstellingen, maar ook bij bewonersgroepen.

Uit onderzoeken naar resultaten is gebleken dat het meest succesvolle stedenbeleid steunt op samenwerking tussen publieke en private partijen. De enorme investeringen, maar ook de organisatie, zullen voor een belangrijk deel van de private sector moeten komen. De overheid moet zorgen voor de regie en voor het laten functioneren van (nog) imperfecte markten.

5. Woonomgeving: nadere verkenning van ontwikkelingen op macro- en mesoniveau

Van belang is dat de woonomgeving gericht gaat bijdragen aan de aantrekkelijkheid van wijken en buurten voor verschillende bevolkingsgroepen. Hier komt de gebiedsgewijze aanpak aan de orde, die moet leiden tot maatwerk. In bestaande steden kunnen verschillende woonomgevingen onderscheiden worden. Er is herhaalde malen gepoogd een typologie te ontwikkelen.

Sinds meer dan een decennium is er op stedelijk niveau sterke aandacht voor een differentiatie van woonomgevingen. In de jaren zestig werd in Nederland een poging gedaan om de suburbanisatie te beteugelen door een gebundelde deconcentratie. In de tweede helft van de jaren tachtig werd het beleid drastisch aangescherpt, waardoor schaarste doelbewust werd gecreëerd en de steden daadwerkelijk konden inzetten op de ontwikkeling van wervende woonomgevingen. Daarbij werden tevens de subsidies teruggebracht, waardoor steden gunstige condities voor de marktsector moesten ontwikkelen. Het vormgeven aan woonmilieus en woonomgevingen werd een belangrijke taak voor de overheid, maar veronderstelt een planning van de volkshuisvesting.

Een definitie van woonomgeving kan zijn: de ruimtelijke omgeving waarin het dagelijkse leven van wonen, werken en recreëren zich afspeelt. Maar deze definitie kan te beperkt zijn, omdat het wonen, werken en recreëren in een grote stad of regio plaats kan vinden. Wonen in de ene, werken in de andere stad en nog ergens anders recreëren, komt vaak voor. Woon-

omgevingen worden gekarakteriseerd door uiteenlopende kenmerken. De belangrijkste zijn:

- sociale kenmerken: samenstelling van het huishouden, heterogeniteit, stabiliteit, sociaal klimaat en sociaal-economische opbouw
- functionele kenmerken: aanwezigheid van en afstand tot voorzieningen (boodschappen, onderwijs, uitgaan, enz.)
- fysieke kenmerken: van (steden-)bouwkundige aard (stapeling, verkaveling, en dichtheid) en op het niveau van woningen (type, grootte, kamertal, prijs, eigendomsverhouding, leeftijd, enz.; ook de soort en kwaliteit van het openbare domein, de ontsluiting, de overzichtelijkheid en herkenbaarheid zijn fysieke kenmerken.
- leefklimaat: verpaupering, criminaliteit, milieuoverlast, sociale controle, enz.

Verschillen tussen woonomgevingen drukken zich uit in verschillen tussen bovengenoemde kenmerken. In de verschillende kenmerken doen zich ontwikkelingen voor die nader geanalyseerd moeten worden om zicht te krijgen op welke woonomgevingen de komende twee decennia van belang zullen zijn. Daarbij moet voor een goed begrip uitgegaan worden van algemene trends in regio's, vertaald naar steden en wijken en buurten.

Wat de sociale kenmerken betreft, geldt dat de samenstelling van huishoudens nog aan veranderingen onderhevig zal zijn. De trend van gezinsverdunning door de toename van gebroken gezinnen en van eenpersoonshuishoudens in vooral steden, zal nog doorzetten. Door afname van sociale verbanden neemt de stabiliteit ook af. De sociaal-economische opbouw kan door een efficiënter functionerende arbeidsmarkt beter worden, waarbij inkomensverschillen niet kleiner zullen worden. Ondanks de kleinere huishoudens zal de vraag naar grotere woningen toenemen. Comfort in huis zal een belangrijk onderdeel van de 'lifestyle' zijn de komende jaren.

De functionele kenmerken hebben betrekking op voorzieningen buitenshuis. Het doen van boodschappen mag ook in de komende decennia niet veel tijd kosten. Winkelen daarentegen wordt nog meer een soort van entertainment; het dagje uit. Onderwijs is een belangrijke voorziening. Het lager onderwijs maakt steeds vaker deel uit van de infrastructuur van een gebied, getuige de ontwikkeling van de zgn. brede school in Nederland.

Er zal ook in Vlaanderen een tendens zijn naar integratie van sociale voorzieningen en onderwijsvoorzieningen in de scholen. De scholen krijgen daarmee een nadrukkelijkere oriëntatie op de directe omgeving. Vrije tijd blijft belangrijk, maar het belang ervan zal minder groeien. Omdat meer pensioenen (en andere sociale vangnetten) door minder mensen gefinancierd moeten worden, en de gezondheidstoestand verbetert en de levensverwachting toeneemt, zal sprake zijn van een hogere pensioengerechtigde leeftijd. Toch blijft de recreatieve sector met entertainment en cultuur van groot belang voor de steden.

Wat betreft de fysieke kenmerken, zal er sprake zijn van een toenemend comfort in en buiten woningen. Dit betreft in het bijzonder de stedelijke woonmilieus. De vergrijzing en de terugkeer naar de steden van oudere mensen zonder kinderen en het langere verblijf van hoogopgeleide jongeren in steden leiden tot een positieve druk op de woningmarkt in de steden, op de duurdere woonsegmenten in de binnenstad. Maar dat stelt hoge eisen aan aspecten van de woonomgeving zoals veiligheid, kwaliteit van het openbare domein, enz.. Bereikbaarheid met de auto blijft belangrijk, waarbij stationsomgevingen op langere termijn aantrekkelijke woonlocaties kunnen worden.
Het leefmilieu, de leefbaarheid wordt het thema van het komende decennium. Een aantal delen van de stad, waartoe meestal ook het kernwinkelgebied kan worden gerekend, hebben op sommige momenten zo weinig anders te bieden dan overlast, dat sprake zal zijn van een ernstig obstakel voor de revitalisering van de stad. Sanering op schaal van volledige wijken en buurten zal nodig zijn.

De aanpak van de woonomgeving op het niveau van de buurt of de wijk zal de hierboven vermelde kenmerken in beeld moeten brengen. Die moeten de basis vormen voor een integraal plan voor de ontwikkeling van de wijk of buurt. Die plannen moeten veel aandacht krijgen en de opstelling ervan moet kunnen steunen op een breed draagvlak. Het bereiken van consensus hoeft een daadkrachtige aanpak niet in de weg te staan.

6. Woonomgeving en openbaar domein op microniveau

De vraag is in welke mate het gedrag van bewoners bepaald wordt door de sociaal-structurele kenmerken, de culturele kenmerken en de ruimtelijke kenmerken van de woonomgeving. Daarbij gaat het er niet alleen om inzicht in de 'ist-situatie' te verkrijgen, maar ook in de 'soll-situatie'. Onder welke sociale, culturele en fysieke voorwaarden willen de mensen in stedelijke milieus wonen? Uit onderzoek is gebleken dat leefstijlen van groot belang zijn.

Mensen maken op grond van hun keuze voor een leefstijl de keuze voor hun woonomgeving en willen via voorzieningen die aansluiten op die leefstijl aan het sociale en culturele leven deelnemen. Mensen blijken ook te willen veranderen van woning op basis van de verandering van leefstijl.

Bepalend voor de leefstijl zijn, naast tijd en geld: cultureel kapitaal (cognitieve vaardigheden) en sociaal kapitaal (sociale contacten). De leefstijl wordt bepaald door het afgelegde traject waarin het culturele en sociale kapitaal is opgebouwd, waarbij een bepaald tijd-geld-budget de mogelijkheden aangeeft.

De verwachting is dat de komende jaren in steeds meer dimensies sprake zal zijn van 'ruimtelijke uitsortering'. Naast een toename van de vraag naar stedelijk geoutilleerde woonomgevingen, zal ook vraag naar suburbane en rurale woonomgevingen blijven bestaan. De verwachting is dat binnenstedelijke woonmilieus en suburbane laagbouw in de buurt van stedelijke kernen het goed zullen doen. De dichtbebouwde stadsranden, de nieuwe concentratieplekken van sociale achterstand, zullen veel minder in trek zijn. Forse inspanningen zullen nodig zijn om deze problemen op te lossen.

Op basis van de genoemde veronderstellingen zou het kunnen zijn dat in bepaalde wijken mensen met dezelfde leefstijl zullen gaan samen wonen. Deze naar leefstijl bij elkaar gebrachte groepen maken gebruik van op hun leefstijl afgestemde functies en voorzieningen. Deze woonvormen zijn aan de orde van de dag in nieuwe Amerikaanse steden, maar ook in wijken van oudere steden zoals Soho en Greenwich Village in New York. De algemene vraag is: is dit niet elitair en op welke wijze kan de armoede bestreden worden.

Het vraagstuk van het elitaire karakter van een aantal stadsvernieuwingsprojecten is begrijpelijk. Nogmaals, het slagen van een stedenbeleid draait om de vraag of het beleid een antwoord kan geven op de armoede, het afwezig zijn van kansen op volwaardige deelname aan de samenleving, op integratie. De algemene ervaring is dat bestaande elementen die de concentratie van kansarmen en allochtonen in (binnen)steden bevorderen, moeten worden aangepakt door een breder maatschappelijk en financieel draagvlak te scheppen door ruimte te maken voor bewoners met een grotere koopkracht. Het zijn de middengroepen die met de bestaande woningvoorraad niet aan hun trekken komen en derhalve de stad uit worden gestuurd. Via het aanpassen van de woningvoorraad moet het voor hen weer aantrekkelijk gemaakt worden om naar de binnenstad te komen. De woonomgeving is daarbij ook van groot belang. Er zal in de noodzakelijke grootschalige stadsvernieuwingsprojecten aandacht geschonken moeten worden aan de wijze waarop ook aantrekkelijke woongebieden geschapen kunnen worden voor de kinderen van de huidige generatie allochtonen. Het aanpassen van woningvoorraden, in combinatie met de herinrichting van het openbare domein, zal vele jaren kosten.

De vraag is echter of de keuze van een woonomgeving zo eenvoudig is. Is er geen sprake van een uitermate complex afwegingsproces? Daar lijkt het op basis van onderzoeksresultaten wel op. Er is ook sprake van een toenemende heterogeniteit van de bevolking. Dat bevordert het afnemende belang van de sociale herkomst voor de keuze van het woonmilieu op langere termijn. De trend naar keuzen op basis van leefstijl zal zeer zeker doorzetten.

De tendens naar meer vraag naar stedelijke woonomgevingen met als positief ervaren kenmerken van stedelijkheid zoals de anonimiteit, een groter keuzeaanbod van voorzieningen, activiteiten, het feit dat van allerlei kan en er ook veel gebeurt, krijgt alleen veel betekenis als negatieve verschijnselen zoals zwerfafval, onveiligheid en andere overlast beperkt kunnen worden.

Het verder definiëren van de noodzakelijke voorzieningen en kwaliteiten in en van de woonomgeving en het publieke domein zal voorwerp uitmaken van verder onderzoek. In de eerste plaats zal zorg besteed moeten worden aan een aantal basisvoorzieningen. Hierbij denken we uiteraard aan een veilige omgeving. Een groot globaal veiligheidsgevoel en dito verkeersveiligheidsgevoel zijn uitermate belangrijk. Rustige en veilige straten zijn hierbij van groot belang. Voor ouders met kinderen vormt speelgelegenheid een erg belangrijk gegeven, vooral voor kleinere kinderen. Een veilige straat en omgeving bieden voor oudere kinderen vaak voldoende mogelijkheden.

Maar er is meer nodig dan deze basisvoorzieningen, wil een stad aantrekkelijk om wonen zijn. Sociale contacten (met o.a. buren) blijven ook voor de stedeling belangrijk in zijn dagelijks leven. Mensen op de straat en niet alleen auto's of snelle fietsers, het kijken en gezien worden, de sociale beleving: het is essentieel in het boeiende stadsleven. Ruimte en mogelijkheden hiertoe creëren is van wezenlijk belang in een samenleving waar het betrokken zijn te vaak verloren gaat. De winkel in de buurt, het café of de brasserie, essentiële voorzieningen op buurtniveau, dichtbij huis, maken eveneens deel uit van een boeiende woonomgeving. Het praatje bij de bakker als sociaal bindmiddel. Daarnaast moeten ook straten, pleintjes en huizen goed onderhouden worden. Stedelijkheid wordt bovendien pas boeiend in de complementariteit met het groen, dat ook voor de stedeling belangrijk is. Beperkt groen in de buurt, grotere groenplekken op wandel- en fietsafstand. Groenstructuurplannen zijn een integraal deel van de inrichting van het openbaar domein.

Daarnaast blijven de verkeers- en vervoersverbindingen een deel van ons stedelijk comfort bepalen. Een goed openbaar vervoer en degelijke fietsfaciliteiten zorgen voor bereikbaarheid en mobiliteit en maken integraal deel uit van de voorzieningen van de stedeling.

7. Succesfactoren voor een goede aanpak van leefbare woonomgevingen en publieke ruimtes

Om tot een aangepaste en onderbouwde ontwikkeling van de nieuwe kwalitatieve en duurzame woonomgeving te komen, is een integraal beleid noodzakelijk. Het publieke domein maakt deel uit van de globale woonomgeving die een element is van de ontwikkeling van de hele stad. Die ontwikkeling moet gestuurd worden vanuit een gedegen visie. Die visie wordt momenteel al ruimtelijk vormgegeven in structuurplannen. De structuurplannen hebben echter nood aan een verdere verfijning naar wijk en buurt.

In de toekomst zal de ruimtelijke visie (structuurplannen) nog meer moeten gestuurd worden vanuit een integrale visie op de ontwikkeling van de samenleving in onze steden. Een sterkere financieel-economische benadering zal noodzakelijk zijn. Ook een groter inzicht in de mogelijke en wenselijke functionele invulling zal noodzakelijk zijn: hoe willen we wonen en werken, welke stedelijke functies moeten in welke mate vorm krijgen in onze nieuwe steden (cultuur, recreatie, handel, wonen, werken, verkeer, ...), waar zijn deze functies plaatsbaar,... De kritieke succesfactoren voor het ontwerpen van de woonomgeving en het

publieke domein van (ver)nieuw(d)e woongebieden in (binnen)steden worden dan:

- **Een duurzame visie op stad, wijk en buurt**
  Die visie moet duurzaam zijn en mag daarom niet afhankelijk zijn van politieke opportuniteiten, maar moet juist gebaseerd zijn op een sociaal, economisch en cultureel draagvlak van de 'woonconsumenten'. Dat draagvlak komt tot stand door overleg met (potentiële) bewoners, maar ook via onderzoek naar wat het gedrag van de woonconsument op langere termijn bepaalt. Deze visie moet vanuit een globale benadering opgebouwd worden. Het structureel verbeteren van de woningvoorraad zal een belangrijke sleutel zijn voor successen. Meer inzicht in functionele en financieel-economische processen moet deze visie tot een globaal maatschappelijk project maken.

- **Woonomgeving en publiek domein**
  Uit de visie moet afgeleid worden welke voorzieningen nodig zijn voor het creëren van de gewenste woonomgeving. De voorwaarden voor die voorzieningen moeten aanwezig zijn, en de overheid moet er dan deels zelf voor instaan en verder zorgen dat de marktpartijen erin gaan voorzien. Een belangrijk element in de woonomgeving is het publieke domein. De lokale overheid moet de woonomgeving per gebied versterken door het ontwerpen, laten aanleggen en goed onderhouden van het publieke domein. Het publieke domein maakt integraal deel uit van de globale visie op de ontwikkeling van stad, wijk en buurt.

- **Een plan voor gebiedsontwikkeling en -management**
  Met behulp van de visie moet per gebied een plan worden ontwikkeld en vastgesteld. Een gestructureerde aanpak van de woonomgeving dringt zich op. Hiervoor is een duidelijke regie noodzakelijk. Wil men samen met privaat kapitaal tot een integrale ontwikkeling van gebieden komen, dan is een sterk projectmanagement absoluut noodzakelijk. Deze zakelijke benadering van de aanpak van onze steden is nog erg nieuw, maar is onmiskenbaar noodzakelijk. Ambtenaren zullen opgeleid moeten worden, kennis ingehuurd.

- **Een ruimtelijk instrumentarium**
  Het instrumentarium moet een wettelijke basis bieden aan de van de visie afgeleide plannen, waarbij geregeld wordt dat de ruimte zo schaars wordt dat investeringen erin aantrekkelijk(er) worden voor privaat kapitaal. Het zoeken naar goede ruimtelijke strategieën om de gebiedsontwikkelingen financieel draaglijk en haalbaar te maken, zal verder onderzoek vragen.

- **Een financieel instrumentarium**
  Daarmee wordt het ook fiscaal en via subsidies aantrekkelijk gemaakt om privaat kapitaal te investeren in wonen in (binnen)steden. Uiteraard, het is al zo vaak gezegd, de lokale overheden moeten meer financiële armslag krijgen om een integrale aanpak mogelijk te maken. De koppeling van private en publieke gelden is de enige garantie op een gestructureerde aanpak.

- **Een juridisch instrumentarium**
  Het voorzien van verregaande juridische mogelijkheden om een intensief samenwerkingsverband met het private kapitaal op te zetten, is noodzakelijk. De overheid moet als volwaardig 'zakelijk' partner in dit debat aanwezig kunnen zijn.

- **Maatschappelijk draagvlak**
  Het maatschappelijk draagvlak is uiteraard een randvoorwaarde voor elke ontwikkeling. In deze fase van de noodzakelijke nieuwe aanpak van de stedelijke woonomgeving, zal dit maatschappelijk draagvlak nog belangrijker zijn. Dit draagvlak zal niet alleen gezocht moeten worden bij de huidige bewoners, maar ook bij de toekomstige bewoners van en investeerders in de nieuwe stedelijke woonomgeving.

Conclusies

De woonomgeving en het openbare domein kunnen alleen als onderdeel van een zorgvuldig opgebouwd en onderbouwd stedelijk beleid een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de steden. Wanneer de woonomgeving en het openbare domein via grote investeringen verbeterd worden, gaat het vaak om maatregelen die niet echt effectief zijn en niet leiden tot hogere waarden van de woningen en de wijken in financieel, maar ook in maatschappelijk opzicht.

Het is natuurlijk van belang goede ontwerpers te hebben voor de woonomgevingen en het openbare domein, maar die zullen zich moeten oriënteren op de kenmerken van een stad, een wijk en een buurt. De woningvoorraad behoeft grondige aanpassingen. De tendens is dat per stad, wijk en buurt integrale plannen worden gemaakt. De verschillende kenmerken van de woonomgeving, waar het openbare domein deel van uitmaakt, moeten worden geanalyseerd. Maar niet alleen dat: er moet ook draagvlak ontstaan voor eventueel forse ingrepen. Die zijn nodig in verpauperde gebieden in de binnenstad, maar ook in dichtbevolkte buurten aan de (binnenstads)randen. Deze herstructureringsvraagstukken zijn de grote opgaven van de komende decennia.

Welke woonomgevingen zullen op langere termijn de voorkeur krijgen van de woonconsument? De woonconsument zelf zal veranderen. Het ligt in de verwachting dat woonomgevingen gerelateerd aan leefstijlen zich nadrukkelijker zullen gaan manifesteren. Toch behouden de woonomgevingen een enigszins neutraal karakter en blijven aanpassingen aan leefstijlen mogelijk.

De stedelijke gebieden zullen volop in de belangstelling komen. Dat vergt wel (relatief kostbare) maatregelen van de lokale overheden. Bijzondere aandacht moet gaan naar het openbaar vervoer, maar ook naar de negatieve kenmerken van de stedelijke woonomgeving zoals, rommel, onveiligheid, enz. De publieke investeringen zullen ook veel privaat geld aantrekken. Via belastinginkomsten komt op langere termijn het geld weer bij de overheid terug. De vereiste investeringen lijken zowel maatschappelijk als financieel verantwoord wanneer zorgvuldigheid in de beleidsvorming wordt betracht.

Niet alleen stedelijke gebieden komen in trek. De suburbane en zelfs rurale locaties blijven begeerd, zeker door de hogere-inkomensgroepen en door gezinnen met kinderen. Voor bereikbaarheid blijven deze locaties afhankelijk van de auto. Wanneer de voorzieningen in steden, mede als gevolg van verbeteringen in het openbaar vervoer, op langere termijn (na 2010) verbeteren, zal de balans verder kunnen doorslaan naar de steden.

De randen van de steden zullen onderwerp zijn van grote herstructureringen. Dat geldt voor dichtbevolkte stadsranden, maar ook voor te saneren industrieterreinen aan die stadsranden. Overigens spelen die stadsranden een belangrijke rol als voedingsbodem voor maatschappelijke en artistieke vernieuwingen. De daar bestaande spanningen tekenen de maatschappij het beste uit.

Voor de noodzakelijke vernieuwingen is een goede organisatie nodig, wil er sprake zijn van een zorgvuldig onderbouwd en dus financierbaar beleid. De politiek moet zorgen voor een maatschappelijk gedragen visie. Deze moet door duurzaamheid voor langere tijd een consistent beleid waarborgen. Maar de organisatie moet deels ook gedepolitiseerd worden door een samenwerking van de lokale overheid met enerzijds private partijen die ontwikkelen en investeren, en anderzijds maatschappelijke belangengroepen, zoals burgers, handelaars, eigenaren, enz. Publiek-private samenwerking is nodig om een zo stabiel mogelijk draagvlak te krijgen voor de noodzakelijke investeringen.

De democratische overheden moeten zich richten op het algemeen belang en de lange termijn. Zij moeten plannen maken en die in intensief overleg met priva-

te en maatschappelijke partijen vaststellen. Dat stelt hoge eisen aan de regie van de lokale overheid en houdt een wijziging in van de gewenste deskundigheden van de administraties.

De woonomgeving als het milieu waarin het dagelijkse leven van wonen, werken en recreëren zich afspeelt, waarbij rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat in agglomeraties stedelingen in een stad wonen en in een andere werken, wint de komende jaren aan belang als keuzecriterium voor woongebieden. Zeker in binnenstedelijke milieus vergt dit grote investeringen en een strakke planning en organisatie onder regie van de overheid.

De belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot woonomgeving en publiek domein zullen zich vooral op centrum-, wijk-, en buurtniveau afspelen en kunnen daar ook het zorgvuldigst en integraal worden afgewogen. Uiteraard binnen een raamwerk van een stedelijk (structuur)plan. Voor de gebieden moet sprake zijn van een eigen identiteit, mogelijk georiënteerd op bepaalde leefstijlen. Deze gebieden zullen niet alleen in de ontwikkeling worden betrokken, maar ook in het beheer. Daarmee komt het beheer van het openbare domein ook in de sfeer van de publiek-private samenwerking. De fysieke, en mogelijk ook de juridische, scheidslijn tussen publiek en privaat zal daardoor ook minder scherp worden.

Wonen in steden is afhankelijk van zorgvuldig en consistent beleid en de uitvoering daarvan vraagt de samenwerking van vele betrokkenen. De mate waarin gemeenschappen daarin zullen slagen wordt bepaald door een aantal verschillen die zich zeker tussen steden zullen manifesteren. Dat is nu al het geval. Die verschillen zijn weer een dankbare prooi voor nadere studie, waardoor het inzicht in de aspecten van de woonomgeving en het openbare domein verder zal toenemen. De bewoners zouden er baat bij moeten hebben. De werkelijkheid dichter bij het ideaalbeeld brengen, vergt in ieder geval veel creativiteit, inzet en vasthoudendheid.

MOBILITEIT

Willy Miermans
Hogeschool voor Verkeerskunde
Diepenbeek

1. Situering

Het Witboek Stedenbeleid belicht het stedelijk beleid vanuit diverse invalshoeken. De selectie van de grote en regionaal-stedelijke gebieden is gebeurd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De 14 steden die onder deze noemer vallen, zijn – uiteraard – enorm verschillend wat betreft ligging, aard en schaal. Zeker het onderscheid tussen Brussel, Antwerpen en Gent aan de ene kant en de regionale steden aan de andere kant, dient in de loop van deze tekst steeds in het achterhoofd gehouden te worden.

De grote steden spelen nu eenmaal een andere rol in een groter attractiegebied, maar vooral ook de schaal waarop ze functioneren maakt dat er met andere maatregelen kan gewerkt worden. Railsystemen kunnen bijvoorbeeld op grootstedelijk niveau, minder of niet op provinciale schaal.

De vergelijking met buitenlandse voorbeelden situeert zich bijna uitsluitend op het grootstedelijk niveau, ook dat is een belangrijke nuance.

De ambitie van deze nota over stedelijk mobiliteitsbeleid is de volgende:

- Niet nog eens een overdruk maken van zovele stedelijke mobiliteitsplannen in het kader van een Vlaams convenantenbeleid;
- Zeker geen maatwerk aanleveren voor elk van de 14 steden;
- Wel een discussiekader presenteren voor de te verwachten ontwikkelingen, mogelijkheden en beperkingen waarvoor de steden zich geplaatst zien tegen de tijdshorizon van 2015-2020. Een beetje visionair reflecteren op de problematiek van verkeer en vervoer, voor een volgende generatie.

2. Mobiliteitsproblematiek

Onze steden zijn allemaal in meerdere of mindere mate in hetzelfde bedje ziek als het over verkeer en vervoer gaat.

Aangezien we in Vlaanderen onze ruimte hebben losgelaten en de sterke ontwikkelingen zich in de periferie hebben voorgedaan, zijn onze steden iets 'om naartoe te gaan', minder om er te zijn, laat staan te blijven. De **'bereikbaarheidsproblematiek'** speelt altijd, in meerdere of mindere mate. Bereikbaarheid die zich te veel vertaalt in autostromen, congestie en parkeerproblemen. Een van de grondoorzaken is dat de verhouding tussen enerzijds bewonersaantal en anderzijds arbeidsplaatsen, onderwijsvoorzieningen, ... scheef ligt. Dan ontstaat spanning en die leidt tot vervoersstromen.
Een bereikbaarheid die zich in de tijd uit als spitsprobleem voor pendelaars, als evenementenfile op andere ogenblikken, met een diffuus patroon van winkelen andere verplaatsingen in de 'daluren' die stilaan een historisch begrip zijn geworden. Spits en dal vervagen: de drukte blijft. Laat ons echter niet overdrijven: echte files kennen we alleen rond Brussel en Antwerpen. De regionale steden hebben tijdverlies, maar catastrofale files zijn er niet (vaak).

De steden hebben wel last van de concurrentie van de **periferie**. Wonen suburbaniseert, de distributie –

onderhevig aan schaalvergroting en zwerend bij bereikbaarheid met de auto – zoekt net zichtlocaties op langs invalswegen, kantoren trekken naar de rand, overheidsinstellingen zoals ziekenhuizen en scholen blijven niet achter. Deze ruimtelijke ontwikkelingen maken de verplaatsingen in en naar de stad niet eenvoudiger, integendeel.

De **kwaliteit van de openbare ruimte** is in de voorbije decennia gebanaliseerd. Straten, lanen, pleinen en andere plekken zijn verworden tot parkeerzones, verkeersaders met zeer weinig ruimte en kwaliteit voor de bewoner en verblijver. De inhaaloperaties in doortochtprojecten en de centrumrenovatie van markten en winkelstraten vormen een tegenbeweging die helaas te beperkt is en te traag verloopt. Al moeten we in alle eerlijkheid toegeven dat daar zware inspanningen voor geleverd zijn. Denk aan Brugge, Gent, Aalst, Leuven, Antwerpen, Hasselt, Genk e.a. Telkens gaat het wel om de centra sensu strictu, de toeristisch-commerciële zones van de oude binnenstad. De woonzones in de directe en verdere omgeving van het centrum zijn vaak nog altijd wat ze geworden zijn in de voorbije dertig jaar.

Samengevat komen de verkeers- en mobiliteitsproblemen neer op het traditionele verhaal.
Onze steden zijn **objectief en subjectief niet verkeersveilig, de omgevingskwaliteit** – 'leefbaarheid' heet dat in het vreselijke vakjargon – is allesbehalve en de **verplaatsingsmogelijkheden** voor groeiende groepen mensen zijn niet gegarandeerd, gaan zelfs achteruit door de uitdijende stad.
Rijdend en stilstaand autoverkeer verstikt de centra, vreet ruimte en tast ongetwijfeld de omgevingskwaliteit aan. Uit de Veiligheidsmonitor van Binnenlandse Zaken blijkt dat 'sociale onveiligheid' vaak geïndiceerd wordt als verkeershinder en banaliteit van de openbare ruimte.

In **essentie** komen de verkeersproblemen neer op het volgende:
- We rijden veel te veel auto.
- We gebruiken de auto veel te veel oneigenlijk, voor te korte afstanden, voor overbodige verplaatsingen en zoekverkeer.
- We laten de auto veel te veel plaats innemen, ten koste van stedelijke activiteiten en kwaliteit.
- Openbaar vervoer, fiets en te voet zijn ondervertegenwoordigd in de modal split, het proportioneel aandeel van elke vervoerswijze in de totaliteit van verplaatsingen.
- We gebruiken straten en wegen niet correct: er is geen geen typologische duidelijkheid en bijgevolg congestie en onveiligheid. De straat is weg, de weg straat.
- Door deze verkeerskenmerken dringen we groepen bewoners letterlijk in de marge, wegens onbereikbaar of onveilig.
- Over de lucht- en geluidskwaliteit in de publieke stedelijke ruimte zwijgen we nog, maar gezond kan het niet zijn.
- ...

Er zijn in de voorbije jaren zware **inspanningen** geleverd om hieraan te verhelpen.
De Lijn heeft stedelijke busnetten geoptimaliseerd naar lijnvoering, frequentie en prijs. Het fietsbeleid is in een aantal steden behoorlijk gunstig geëvolueerd. De verblijfsgebiedenbenadering heeft ingang gevonden in een aantal plaatsen. Leegstandsbelasting en renovatieprojecten hebben de kankerplekken zeker gereduceerd t.o.v. de jaren tachtig. Twintig jaar aandacht, maatschappelijke druk en overheidsbeleid hebben hun gunstige sporen nagelaten. Kortom, het plaatje is zeker niet zwart, laat staan zwartgallig.

Maar we hebben een achterstand in te lopen t.o.v. analoge voorbeelden in het buitenland. Logisch, want de ruimtelijke hypotheek is niet op korte termijn te lichten. En daar blijft de schoen wringen. Ondanks alle verwoede pogingen slagen we er in Vlaanderen niet in, of toch onvoldoende, om een echt stedelijk verkeers- en vervoersbeleid te voeren, waarbij de revitalisatie van de stad op alle terreinen een feit is of wordt.

In een volgend onderdeel gaan we in op de sociaalruimtelijke en culturele trends waar we nu mee te

maken hebben en waarmee we moeten rekening houden naar de toekomst toe.

3. Trends en tendensen

Met het oog op een schets van de stedelijke mobiliteitsproblematiek, maar vooral op de mobiliteitsaanpak in 2020, moeten we rekening houden met trends en ontwikkelingen. Dit is uitdrukkelijk de bedoeling van dit project, even verder kijken dan de korte termijn van één of twee legislaturen.

20 jaar verder betekent ook het aantreden van nieuwe generaties, opgegroeid in een andere context, met een eigen referentiekader.
In hetgeen volgt, gaan we iets dieper in op een aantal factoren die onze ziens- en werkwijze zeker zullen (moeten) beïnvloeden.

Vervoerskundige ontwikkelingen

Prognoses geven aan dat er nog een forse groei van het **autobezit en autogebruik** zal plaatsvinden in de komende jaren. Het autobezit van huishoudens in de binnensteden ligt weliswaar iets lager dan het landelijke gemiddelde (5 wagens per 10 inwoners), maar de perifere bewoning overcompenseert dat gegeven in ruime mate. Daarnaast neemt de jaarkilometrage per voertuig en ook de lengte van verplaatsingen toe. De producten van dit alles geven een versterkte druk op het wegennet aan. Een toename van de personenkilometers met 30% is een realistische inschatting voor de komende 10 jaren.

Bovendien zal het **vrachtverkeer** een sterke toename te zien geven, zeker als de economische conjunctuur gunstig blijft. Ook andere bedrijfskundige karakteristieken leiden naar meer tonkilometers en zakelijke verplaatsingen. Just-in-time, flexibilisering van arbeidstijden, netwerkvorming van bedrijven, delocatieprocessen, internationale concurrentie in een liberale markt, ... Stuk voor stuk factoren die het bedrijfsvervoer en het vrachtvervoer sterk zullen laten groeien.

De gevolgen laten zich raden: congestie, verzadiging van de openbare ruimte en een versterkte neiging tot 'vluchtgedrag' inzake locaties en activiteiten.

Dit soort 'doem'scenario's is gekend uit de vakliteratuur.

Socio-demografische ontwikkelingen

De **veroudering** van de bevolking zal zeker de steden parten spelen. In verband met de verplaatsingsmogelijkheden van en voor ouderen worden wel hoge eisen gesteld. Eisen op vlak van alle vormen van collectief vervoer, maar nog meer op het niveau van directe bereikbaarheid van activiteiten in de woonomgeving. De kwaliteit van de openbare ruimte is hier een thema. Voetgangerscomfort, oversteekbaarheid en – dus – snelheidsverlaging zijn prioritair voor ouderen. Ook omdat de kwaliteit van de stedelijke ruimte hun subjectief (on)veiligheidsgevoel bepaalt.
De notie **'basismobiliteit'** is nieuw en vooruitstrevend in Europa. Maar in tegenstelling tot in de landelijke gebieden, is dat in de stad minder een kwestie van een basisaanbod aan openbaar vervoer (vraagafhankelijk vervoer, bel-bus, ...), maar vooral een zaak van nabijheid en ruimtelijke kwaliteit.

Een tweede demografische ontwikkeling is minstens zo belangwekkend: **de gezinsverdunning.**
In het stadsgewest Antwerpen vertegenwoordigen alleenstaanden 40% van de huishoudens. 30% van de huishoudens bestaat uit twee personen, 15% uit drie personen en de rest is 4+, zeg maar het 'klassieke beeld'. Cijfers om bij stil te staan, om stil van te worden. Deze trend naar gezinsindividualisering zal zich zeker verder zetten in de komende 20 jaar.

De gevolgen zijn interessant:
- Verdunning geeft meer ruimtegebruik per inwoner.
- Verdunning geeft meer stedelijk wonen.
- Verdunning geeft grotere verhuisbewegingen.
- ...
- Maar misschien leidt verdunning ook tot meer autobezit, al speelt de inkomensfactor hier waarschijnlijk een remmende rol.

- Wat zeker interessant is, is het idee dat de komende jongere generaties flexibeler gaan zijn in hun woongedrag, minder op eigendom gefixeerd gaan zijn en met een ander tijdsperspectief in de wereld zullen staan. Het traditionele patroon van gezin-woning-hypotheek-periferie-auto zou wel eens sterk kunnen afgezwakt worden. Deze trend is waarschijnlijk minder gebaseerd op idealistische motieven, maar heeft o.i. eerder te maken met de sterker wisselende relaties, jobs en een 'leven-met-kortere-planningsperspectieven'. Alleenwonenden kunnen ook minder actief zijn op de immobiliënmarkt, daar zijn geen centen voor. Voor tweeverdieners-zonder-kinderen ligt dat uiteraard anders.

Arbeidsmarkt en tijd

Een open deur: banen zullen bij toenemende **tertiarisering** vaker geruild worden, werktijden zullen losser zijn. De professionele eisen en keuzes zullen zeker leiden tot grotere verplaatsingsbehoeften, maar ook tot hogere eisen t.o.v. de verplaatsingsmodi. Autonome, kwaliteitsvolle verplaatsingsmiddelen zijn noodzakelijk. Het idee van de traditionele pendelaar verdwijnt. Nu al zien we dat het aantal verplaatsingen en de afgelegde weg van een arbeider een factor 2 à 3 kleiner zijn dan deze van bedienden en - a fortiori - kaderleden. We zullen ons in de toekomst meer verplaatsen, maar minder stereotiep dan in het verleden. Niet meer vijf dagen per week hetzelfde patroon.

Bedrijven zijn steeds meer een radertje in een groter netwerk. Filialisering, overnames, concentraties, ... zijn aan de orde van de dag. Hun locatiekeuzes en hun verplaatsingspatronen zijn wisselend en complex. Het voorlopige antwoord: bedrijfswagens: nu al 10% van ons personenwagenpark.

Het wonen en werken op één plek is geen evidentie. Zeker voor tweeverdieners is de kans klein dat dit werkt, en blijft werken op termijn. Jobwissels komen geregeld voor.

Distributie en logistiek

De distributiesector in Vlaanderen is bijzonder dynamisch. We zijn zowat het oefenterrein van alle Europese ketens. Overbewinkeling en permanente herstructureringen zijn het gevolg. Enerzijds heeft dit tot de dominantie van ketenfilialen in de binnensteden geleid, met een afname van het wonen in binnensteden tot gevolg. Anderzijds zijn de weidelocaties een gekend fenomeen: baanwinkels, geclusterde grootdistributie op knopen van wegen, tot en met de introductie van de mall. Geen van deze tendensen heeft tot een echt gezond stedelijk distributie-apparaat geleid.

De logistieke sector past zich aan, met een toenemende druk op binnensteden tot gevolg. De ideeën die leven om de business-to-business-logistiek via stadsdistributiecentra aan te pakken, zijn nog nergens echt succesvol uitgeprobeerd. Het idee om de toelevering aan bedrijven te spreiden, is op het eerste gezicht verlokkelijk. Maar het stuit ook op grenzen: leefbaarheid van de binnenstad, meer mensen in een volcontinu werksysteem met sociale en organisatorische gevolgen.
De business-to-consumer-logistiek is (voorlopig?) evenmin een succes, al praten we vaker over tele- of e-shopping, met thuislevering als verlokker. Ook deze ICT-ontwikkeling geeft zelden minder vrachtkilometers, vaak integendeel. Bovendien zijn deze winkelvormen maar subsituties voor een toenemend shoppinggedrag. Het verplaatsingssaldo stijgt. Nu al zijn een kwart van alle verplaatsingen winkel- en dienstenverplaatsingen. En dit aandeel groeit.

Recreatie en cultuur

In de recente Onderzoeken Verplaatsingsgedrag komen de motieven 'toerisme, recreatie, sport en cultuur' qua aantal verplaatsingen en kilometerproductie op gelijke hoogte met de 'functionele' verplaatsingen – lees: werk-, zakelijk en schoolverkeer.
Dit soort vervoersvraag zal in de toekomst niet minderen, integendeel. Denk aan de tijdsbesteding van mensen, het zappen in tijd en ruimte, de evenementenhausse en de sterk activerende rol van de media daarin.
Feesten, festivals, de Tour, Vlaanderen Vakantieland, ...: ze produceren immense verplaatsingsstromen. Auto-

stromen, want in dit marktsegment is het openbaar vervoer zeer zwak vertegenwoordigd. Ons openbaar vervoer levert boeiende inspanningen om geplande evenementen te bedienen, en met succes, daar niet van. Maar het voortbrengen van autoverplaatsingen blijft dominant in de recreatieve sector.
De bioscoopontwikkeling is analoog: megaprojecten omdat de klant keuze wil. 10 à 15 zalen, ondersteund door een batterij eigen horecazaken die alle 'polissen' perifeer vestigen.

Zorgsector en onderwijs

Hier komen we een ander fenomeen tegen dat rechtstreeks of onrechtstreeks invloed heeft op de stad, de stedelijkheid en de stedelijke mobiliteit. Ziekenhuizen, zorgcentra en onderwijsinstellingen zijn aan sterke rationaliserings- en fusieoperaties onderhevig. Bovendien wordt de interne bedrijfsmatige logica van deze instituten dominant over de ruimtelijke overwegingen. Concreet: ziekenhuizen ontwikkelen zich op een schaal en met een interne structuur die zich nog moeilijk in de stad laat inpassen. Hetzelfde geldt voor scholen op middelbaar, maar zeker op hoger onderwijsniveau. Hun rationalisering leidt bijna per definitie naar campusachtige ontwikkelingen die moeilijk te vatten zijn voor het openbaar vervoer en de fiets. Gevolg: meer auto. Een campus is uiteraard te bedienen met het openbaar vervoer, maar het blijft moeilijk om er een goed aanbod te bieden, alle dagen, van 's morgens tot 's avonds, weekends incluis, tenzij het gaat om een volledig uitgegroeid stedelijk centrum.
Op dit thema komen we uiteraard terug in het vervolg van de nota.

Technologie en ICT

Van deze ontwikkelingen werd/wordt veel verwacht door een grote groep vakgenoten. De technologie die op alle fronten mogelijkheden creëert en huidige problemen naar het verleden bant.

ICT (Informatie- en Communicatietechnologie) laat uiteraard toe om plek-onafhankelijk te werken en te communiceren. Telewerk dient zich aan. Teleconferencing wordt mogelijk.
E-banking, e-governance, e-commerce: waarom niet?
De vraag is of deze ontwikkelingen een gunstige invloed gaan hebben op verplaatsingsvolumes.
Studies wijzen uit dat tot 7% van de werknemers thuis zou kunnen (en willen?) werken. Een aanzienlijk aandeel, net genoeg om de spits af te toppen en de kans op file drastisch te reduceren.
Maar er zijn 'maren': willen mensen wel thuis werken? Wat met de behoefte aan communicatie? Werk en privéleven worden meer gemengd, wat bedrijven liever willen vermijden. Er kunnen ook meer verplaatsingen uit andere motieven ontstaan. De tussenoplossing dient zich aan in de telewerkplaatsen: communicatiecentra of businesscenters op bereikbare – lees perifere – plaatsen.
Het is natuurlijk ook zo dat degene die plek-onafhankelijk werkt, nu al in de gelegenheid is de filetijden en -plekken te ontwijken en toch bereikbaar en productief te zijn. De marge aan doorstromingswinst is niet zo groot.

Technologie schept uiteraard gigantische mogelijkheden inzake verkeers- en vervoersmanagement. Daar is het begin nog maar pas in zicht. Hierover later meer.

Technologie zal eveneens een cruciale bijdrage leveren inzake veiligheid, milieuvriendelijkheid en handhaving. Ook daar begint de toekomst nu pas.

4. Ankerpunten en randvoorwaarden

De steden zullen hun mobiliteitsbeleid in 2020 niet alleen moeten confronteren met de hierboven geschetste trends, de volgende toetsingscriteria zullen zeker een grote rol gaan spelen. Groter dan nu.

Milieu en gezondheid

De gemotoriseerde verplaatsingen zijn momenteel debet aan hoge percentages van luchtvervuiling, met gezondheidsimplicaties. Totnogtoe zijn deze relaties onvoldoende gekend en zeker niet doorgedrongen bij de bevolking. Maar de emissies van verkeer en vervoer zijn zonder twijfel schadelijker dan dioxine en zelfs dodelijker dan de verkeersonveiligheid.

In de nabije toekomst zal deze impact niet meer onder de mat geveegd kunnen worden en zal de publieke opinie erdoor beroerd worden, ook al zijn de relaties tussen dosis en effect niet op korte termijn en op dezelfde plek zichtbaar.
Ook de impact van luchtvervuiling en geluidshinder door het verkeer op de waarde van onroerend goed zal meer dan nu een rol gaan spelen.
Als zelfs Grieken en Italianen tot verkeersbeheersing overgaan om die reden, dan moet die trend ook in Vlaanderen doordringen.

Veiligheid

Verkeersonveiligheid is erger dan Dutroux. Onze cijfers zijn beschamend. De gevoeligheid neemt ook hier hand over hand toe. De tolerantie om snelheid, capaciteit en comfort te laten primeren op veiligheid neemt af en zal dat in de komende maanden en jaren zeker blijven doen.
Elk mobiliteitsplan zal verkeersveiligheid als prioriteit (moeten) gaan definiëren en uitwerken.
En maar goed ook.

Economische concurrentiepositie

Het dogma waarmee we jaren een trendvolgend beleid hebben gelegitimeerd. "Wat doen de anderen?" De beste weg naar inertie. Toch zal de economische positie van een stad een criterium blijven om een verkeers- en mobiliteitsbeleid aan af te wegen.
Het gaat dan wel om 'concurrentie' in een veel bredere betekenis en een ruimer kader dan nu.
Europees zien we nu steden opduiken die van de fiets hun handelsmerk maken, of van de tram, of van Park & Ride; en die nog gunstig evolueren ook.
Citymarketing is geen eenduidig begrip meer. Het is zeker veel meer een zaak van kwaliteit dan van aantal vrije parkeerplaatsen.
We beginnen in Europa te leren dat economische groei niet per definitie recht evenredig is aan de groei van het transport.

Duurzame betaalbaarheid op individueel, huishoudelijk, bedrijfs- en overheidsniveau

Hier komt een element van vernieuwing. We zullen leren dat we onze investeringen moeten koesteren. 'We' is ruimer dan voorheen: als individu (dat kenden we al), als huishouden (ook dat is niet nieuw), maar ook als organisatie en zeker als overheid. De **Tragedy of the Commons,** daar moeten en gaan we van af geraken. Af van **de stelling dat het individuele belang op de korte termijn afbreuk mag doen aan het collectieve belang op de lange termijn.** Wat heeft deze wetmatigheid ons geld, doden en geluk gekost. We gaan dit leren, zelfs leden van een college van burgemeester en schepenen. Het **subsidiariteitsprincipe** – de lagere overheid moet handelen binnen de kaders die door het hogere beleidsniveau zijn vastgelegd – dat de hogere overheid hier hanteert, is schitterend, want beschermend tegen de lokale kiezer.

Concreet:
Zorg ervoor dat een investering op termijn blijft renderen, dat ze niet wordt tenietgedaan door kortzichtige belangen van enkelingen. Meteen is de verdere versnippering van de ruimte, de verlinting van hoofdwegen en de vernietiging van verkeers- en verplaatsingssystemen naar de geschiedenis verbannen.

Het democratische recht op bereikbaarheid en verplaatsing

Het klinkt paradoxaal, maar uitgerekend in het begin van de 21ste eeuw zijn bereikbaarheid en een sociale verdeling van verplaatsingsmogelijkheden geen evidentie. We spendeerden nochtans nooit meer geld aan verplaatsingsstructuren en -middelen, op alle niveaus.

Toch botsen we op de eenvoudige vaststelling dat er verplaatsingsongelijkheid bestaat, zelfs verplaatsingsarmoede. Dat ons ruimtelijk systeem en ons verkeerssysteem als uitsluitingsmechanismen functioneren. Voor kinderen en adolescenten, voor ouderen, voor huisvrouwen, voor mindervaliden, voor armen. Ik durf de som niet te maken, maar dat zijn er onaanvaardbaar veel in Vlaanderen. Deze groepen worden in hun autonome verplaatsingsmogelijkheden te kort gedaan, en dat om diverse redenen: te grote afstand, onveiligheid, geen auto (beschikbaar), onvol-

doende openbaarvervoersaanbod, ... De moeilijkheid aan het begrip vervoersarmoede is dat je nooit weet wat iemand zou kunnen doen in geval van een betere bereikbaarheid. Mensen passen hun gedrag aan aan hun mogelijkheden en vinden dat vaak niet of minder erg.

In de toekomst zullen we rekening moeten houden met die groepen en alle maatregelen toetsen aan de norm van de democratische bereikbaarheid.
Het Decreet op de Basismobiliteit is een principiële, maar onvoldragen stap in die richting. 'Onvoldragen'- omdat er nog alleen in termen van loopafstand tot een halte en minimale frequenties wordt geredeneerd. Echte bereikbaarheid zal de totale kwaliteit van bereikbaarheid verrekenen, en dan ligt de lat hoger.
Steden zullen daarop verder werken in de komende jaren.

Wat de stedelijke context betreft, moet elk vervoerssysteem rekening houden met de basisregel 'hoe beter en hoe verder een vervoerssysteem in het hinterland reikt, hoe groter de kans op suburbanisatie'. Er dient letterlijk een ruimtelijke grens aan kwaliteit gesteld te worden.

5. Kansen en bedreigingen

Het paradoxale van de geschetste trends is dat ze tegelijk mogelijkheden openen voor een stedelijk mobiliteitsbeleid, maar ook de factoren zijn die een gewenst beleid in de wielen kunnen rijden.
Het komt er m.a.w. op aan heel secuur en consequent gebruik te maken van de kansen die zich aandienen.

De individualisering is zonder meer een mogelijkheid om meer stedelijk te denken, te werken en te wonen. Zeker als we een culturele component toevoegen: jongeren met hogere opleidingsniveaus zijn meer dan vroeger 'stedelingen' in hun denken en hun gedrag.
Essentieel is dat de overheid en institutionele beleggers (cf. Nederlandse pensioenfondsen) meer dan nu instaan voor woongelegenheid in de stedelijke ruimte. De huurmarkt zal verder in de breedte en de diepte ontwikkeld moeten worden om die kleine huishoudens onderdak te bieden. De aanzet binnen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is gezond, maar zal verder moeten uitgewerkt worden.

We gaan ervan uit dat er in de komende decennia minder eigenaars gaan zijn, omwille van het beschikbare inkomen, maar ook dat het tijdsperspectief waarmee jonge, kleine huishoudens denken en werken aanleiding zal zijn tot grotere verhuisbereidheid.

Mobiliteit zal in deze context nog aan belang winnen. De e-generatie wil virtueel, maar ook fysiek zappen in tijd en ruimte en is minder dan nu geneigd om te plannen en vooruit te kijken. De impulsieve lifestyle, waarin autonomie zeer hoog staat aangeschreven. Inzake mobiliteit betekent dit een grote uitdaging, willen we vermijden dat de auto het enige vervoerssysteem is dat aan deze gevarieerde verplaatsingsvraag kan tegemoet komen. Verder in de nota komen we terug op de eisen die aan vervoerssystemen zullen gesteld worden. Onthouden we nu alvast dat de ICT-ontwikkeling kansen biedt voor een geïndividualiseerd vervoersmanagement voor deze veeleisende doelgroepen.

De bedreigingen komen uit dezelfde hoek

Individualisering zal leiden tot zeer diverse en confuse verplaatsingsvragen. Als we niet zorgvuldig zijn, betekent dit 'meer auto'.
De internationalisering en het opentrekken van de markt is per definitie vervoersvraagverhogend. 'Concurrentie' betekent in het Latijn niet voor niets 'samen-rennen'. De eerder geschetste ontwikkelingen in het bedrijfsleven zijn evenmin centri-petaal – kern-gericht, integendeel. Netwerkdenken en -handelen vermeerdert communicatie- en verplaatsingsstromen.

Waarschijnlijk het meest belangrijke fenomeen is de **'a-topie-trend'** die door de explosie van virtuele communicatie wordt veroorzaakt en aangedreven. Aangezien we altijd overal bereikbaar zijn en kunnen com-

municeren, verandert de perceptie van de plek. Waar ga ik wonen en werken? Maakt niet uit, ik ben bereikbaar. Waarschijnlijk wordt de kwaliteit van de plek doorslaggevend, of andere – irrationele – motieven zoals aantal uren zon, ...

Een culturele factor van formaat – maar momenteel onderschat – zal de afwezigheid van 'planning'in het individueel gedragspatroon zijn. De impact van gsm en e-mail op het tijdsdenken van jongeren is enorm. Vermits we altijd kunnen bellen, spreken we niks meer af, denken we in zeer kleine tijdshorizonten. En dan wordt de verplaatsing altijd last-minute, wat hoge eisen stelt aan het vervoerssysteem. **Zapmobiliteit.**

6. Sporen voor een duurzaam mobiliteitsbeleid

Duurzaam mobiliteitsbeleid

Duurzame mobiliteit wordt omschreven en ondersteund door de volgende elementen, ontleend aan de OESO. De onderstaande criteria moeten in de gehanteerde volgorde gelezen en geïnterpreteerd worden.

Laat mensen zo veel mogelijk hun activiteiten verrichten

Uiteindelijk is dit het criterium voor levenskwaliteit. Menselijke activiteit geldt als vertrekpunt, ook als dit aanleiding geeft tot verplaatsingsbehoefte. Die behoefte aantasten is immoreel en ook praktisch niet te realiseren. Wie durft zeggen dat een zakelijke verplaatsing primeert op een ziekenbezoek?
Kortom, verplaatsingsbehoeften zijn verbonden aan menselijke activiteiten en die zijn – tot nader order – vertrekpunt van redeneren.

Die activiteiten moeten best zo weinig mogelijk verplaatsingen genereren

'Verplaatsen' is meestal – op de recreatieve verplaatsing na – louter een middel, geen doel. Als we er dus in slagen om mensen 'hun ding' te laten doen zonder dat ze zich daarvoor moeten verplaatsen, dan komen we al een heel eind vooruit. Concreet betekent dit 'nabijheid' creëren, ruimtelijke dichtheid, verwevenheid van functies en activiteiten. De axioma's uit het RSV. Nabijheid is de beste mobiliteit. 'Er zijn' primeert op 'er geraken'.
Het belang dat aan de ruimtelijke structuur en ordening wordt gehecht, kan niet overschat worden. Het idee van de 'compacte stad' blijft overeind, maar moet geactualiseerd worden.
Uit de voorgaande analyses blijkt al dat dit idee van de traditionele, compacte stad niet meer realistisch is, door de voorbije ontwikkelingen en door de institutionele ontwikkelingen die zich moeilijk of niet laten localiseren in een stadscentrum. We zullen m.a.w. moeten leren denken en werken in termen van multinucleaire stedelijke ontwikkelingen binnen een netwerk. Meerpolige stedelijke concentraties, veelzijdig uitgebouwd en aansluitend op vervoerssystemen die de onderlinge bereikbaarheid garanderen. Een universitaire campus met ziekenhuis, woongelegenheid en kantoren kan zo'n stedelijke pool worden.

Daarnaast blijkt trouwens dat de schaal van één gemeente/stad niet volstaat om een mobiliteitsbeleid gestalte te geven. Het idee van de 'vervoersregio' duikt telkens weer op in de debatten. Terecht overigens, want de verplaatsingsstromen zijn ruimer dan die van een stad an sich.
Hoe dit beleidsmatig vorm moet krijgen, behandelen we later in de nota.

Als er verplaatsingen nodig zijn: bij voorkeur te voet of per fiets

De rol en plaats van de voetganger en de fietser in de stad kunnen niet genoeg onderlijnd worden. Uiteindelijk gaat het daarom: mensen die zich op de meest democratische wijze autonoom kunnen verplaatsen. Voetgangers en fietsers zijn bovendien de veiligste verkeersdeelnemers, zij wandelen niemand dood. En ze zijn de milieuvriendelijkste.

Wat van belang is om voetgangers en fietsers te ondersteunen, is de maat van de stad. Wandelen is prima tot 1.000 m, fietsers vormen een aanzienlijk deel van de modal split tot 3 à 5, en zelfs 7 km. Indien we er ruimtelijk in slagen om functies geconcentreerd

te houden binnen de maat van de fietser, dan is een stedelijk mobiliteitsbeleid op de goede weg.
Daarnaast is uiteraard de kwaliteit van de voorzieningen maatgevend: voetpaden, oversteekbaarheid, kwaliteit van de omgeving, snelheidsbeperking van het gemotoriseerd verkeer, omloopafstanden en doorsteken, ... Daarom gaat het als we mensen te voet willen laten functioneren in de stad. Bovendien is dit niet enkel voor de rechtstreekse bestemming van belang; ook als voor- en natransport is de kwaliteit van voetgangers- en fietsersvoorzieningen maatgevend voor het gebruik van het openbaar vervoer.

Hier is trouwens een waarschuwing gepast. Als we meer mensen willen laten fietsen, moeten we het risico dat ze lopen drastisch naar beneden halen. Zoniet gaat onze gewenste modal shift leiden tot verhoogde ongevallencijfers en dat kan de bedoeling niet zijn.

Gemotoriseerde verplaatsingen: liefst collectief
Als er dan toch grotere afstanden overbrugd moeten worden – wat vaststaat –, dan verdienen collectieve verplaatsingssystemen de voorkeur. In de overgrote meerderheid van de gevallen betekent dit openbaar vervoer, maar ook carpooling valt onder dit begrip.

Openbaar vervoer leeft bij de gratie van de volgende ingrediënten:
• massa;
• lijnen;
• knopen.

Ook hier duikt het belang van de ruimtelijke ordening op. 'Massa' betekent functie- en activiteitenconcentratie, al kunnen we tegenwoordig flexibeler inspelen op kleinere, specifieke vervoersvragen.
'Lijnen' betekent ruimtelijke ontwikkelingen concentreren op corridors/lijnen. Dit is niet 'verlinting', wel concentratie op lijnen met ritmisch geordende stops.
'Knopen' staat voor overstappunten die relaties leggen tussen lijnen van een hiërarchisch verschillend schaalniveau: van streek- naar stadslijnen, van verbindende naar ontsluitende lijnen. Knooppunten moeten meteen centrale, stedelijke concentraties betekenen, zoals stations, scholen, centra, ... Haltes zijn niet alleen voor het openbaar vervoer belangrijk, maar ook als overstap naar andere verplaatsingsvormen (intermodaliteit).
Naast de ruimtelijke component spelen uiteraard ook de informatie, het kwaliteitsniveau, de tariefstructuren en hun eenvoud een grote rol om het openbaar vervoer aantrekkelijk te maken.

De auto, voor alle andere situaties
De auto is een prachtig instrument. Snel, krachtig, autonoom. Verleidelijk om verplaatsingen mee te maken. En dus doen we dat. Veel oneigenlijk gebruik: voor te korte verplaatsingen, voor impulsief gedrag, te snel, te gevaarlijk. Maar als we het product op zijn merites beoordelen, dan scoort de auto zeer hoog als het gaat over verplaatsingen die in tijd en afstand of locatie niet te doen zijn met de fiets of het openbaar vervoer.

En dan is de auto gewoon aan te raden, ondanks milieu- en ruimte-effecten.
In de stad is de auto minder aangewezen omwille van veiligheid, milieu en ruimte-inname. De constructeurs doen natuurlijk hun uiterste best om daaraan tegemoet te komen: hybride auto's, kleinere stadsauto's, zuiniger, ... Maar toch.

Kortom, als we de duurzaamheidsindicatoren in de voorgestelde volgorde afgaan, dan zijn de krijtlijnen voor beleid getrokken. De juiste verplaatsingsmodus voor de juiste verplaatsing.

Later gaan we verder in op de mechanismen om dit doel te bereiken.

Trefwoorden voor beleid

Naast de algemene 'duurzaamheidsbeginselen' die hierboven geschetst werden, zijn er nog een aantal factoren die we met zekerheid in rekening brengen om in 2020 naar een duurzame mobiliteit te evolueren.

Als de trends aangeven dat we meer individualiseren en bovendien aan complexere tijd-ruimtefactoren gebonden gaan zijn, dan zal de complexiteit van het

vervoersaanbod minstens zo groot moeten zijn als die van de vraag.

Het antwoord op die complexe vervoersvraag zal inderdaad een verplaatsingssysteem zijn, dat daarin mee kan. Tot op heden is dat de auto en in mindere mate de fiets, voor de korte afstanden. Deze beide verplaatsingsmiddelen bieden een antwoord op de adhocvraag, ongeacht tijd en route. Ze zijn maximaal autonomie-ondersteunend. De auto heeft bovendien nog een aantal comfortvoordelen t.o.v. de fiets. Hij heeft ook nadelen,maar die willen we nog te weinig onderkennen.

Wil het openbaar vervoer een rol spelen – en dat zal moeten –, dan is er nog een gigantische weg af te leggen. Lijnvoering, frequentie, amplitude, kostenstructuur en tarifering, comfort en uitstraling: allemaal factoren waaraan nog ontzettend veel gesleuteld moet worden om een valabel antwoord te bieden op de complexe vervoersvraag van de gebruiker.
De metro van Parijs biedt dit al, of het tramsysteem in Zwitserse steden, Karlsruhe, ...
Zeer hoge frequenties – per enkele minuten – waardoor 'plannen' niet meer hoeft en vlotte overstappen mogelijk zijn. Voor- en natransporten die tot enkele honderden meters zijn gereduceerd. Simpele tariefstructuren – niet gratis – waardoor er geen ingewikkelde en tijdrovende procedures zijn te doorlopen (tariefintegratie). Voor- en natransport dat geregeld is: de fiets aan het station, de fiets op de tram, prima stallingsfaciliteiten, ... Grote amplitudes of werkingstijden: van 5.30 uur in de ochtend tot 01.00 uur 's nachts. Geen alibi's om met de auto te gaan. Wie vertrekt, kan terug. Essentiële factor: de doorstroming. Bus en tram moeten vlotter vooruit geraken in de stad dan de auto. De inrichting en het beheer van de stedelijke routes moeten deze doorstroming garanderen.

De structuur gaat boven de invulling

Hier stoten we op de essentie. Aangezien we uitgaan van een sterke individualisering, de snelle wisselingen van ketenfilialen en bedrijven, een grotere verhuisbeweging, ..., zal het er vooral op aankomen om de ruimtelijke/stedelijke structuren zo te maken dat ze aan die wisselende invulling antwoord kunnen bieden. De structuur en morfologie handhaven is dus de hoofdzaak. We kunnen in de toekomst immers geen maatwerk bieden aan de vraag, want die wordt te diffuus. Structuren van vervoersnetwerken en stedelijke morfologische structuren die flexibel zijn en 'inplugging' toelaten, dat is de kerngedachte.
De Vlaamse bouwmeester Bob van Reeth hanteert dezelfde filosofie als het over de stedelijke architectuur gaat: "Creëer morfologische weefsels die zich inpassen, maar ook laten aanpassen".
Inzake verkeer en vervoer betekent dit het creëren van netwerken, corridors en knopen. En de functie van die netwerkonderdelen zuiver houden: geen verlinting, geen verkapte privatisering, geen functie-uitdoving. Dit beginsel beantwoordt ook aan het axioma dat de publieke investering duurzaam/zorgzaam moet behandeld worden, zonder in de Tragedy of the Commons te vervallen. Het degraderen van hoofdassen tot verzadigde lokale straten, het hinderen van het openbaar vervoer, het privatiseren van de publieke ruimte door te parkeren: kan niet langer.

Als de structuur boven de invulling gaat, begint een vervoerssysteem ook ruimtelijk sturend te werken. Functies zoeken de knooppunten van vervoerssystemen, al eeuwenlang. Dat blijven ze doen als ze een zekerheid krijgen omtrent de duurzaamheid van hun keuze. Functies zappen als de vervoerssystemen toch 'volgen', als er 'iets te regelen valt'. Een sociale huisvestingsmaatschappij kan momenteel bijvoorbeeld een wijk bouwen op een slechte locatie wat openbaar vervoer betreft. Daarna gaan we vragen aan De Lijn om een bus naar de wijk af te leiden. Idem voor scholen, kantoren, en andere functies.
Als de structuur primeert, betekent dat eenvoudig dat het vervoersnetwerk als uitgangspunt geldt. Een school mag dan al aan vernieuwing toe zijn, de nieuwbouw zal zich enten op de bestaande netwerkstructuur van het openbaar vervoer, nooit omgekeerd. En als overheid kan je onmogelijk al die verhuisbewegingen controleren. Je kan wel een netwerk garanderen en zo ruimte 'structureren'.

Het parkeerbeleid is het instrument bij uitstek om 'sturend' te werken. Zo blijkt uit alle studies en regressies. Parkeeraanbod, -regime en locatie maken uit of een centrum de juiste bezoeker aantrekt of niet, hoeveel zoekverkeer geproduceerd wordt en hoe de spanningsrelatie tussen bewoner en bezoeker gestalte krijgt. In het Vlaams convenantenbeleid is de 'standstill' als uitgangspunt geformuleerd. Een compromispositie. Feitelijk dienen alle steden ernstig na te gaan wat de echt nodige capaciteit is. Nu tellen we zonder meer veel te veel overbodig parkeren mee. Maar uitgerekend het parkeerbeleid ligt het moeilijkst op de agenda van elke gemeenteraad.

Netwerk: steden en vervoer

Er zijn twee problemen die nieuwe concepten vragen.

- De schaal van onze steden is te klein om alleen daar de vervoersproblemen aan te pakken. Enerzijds is de stad minder compact dan we graag zouden willen. Anderzijds is er de spanningsrelatie tussen centrum en rand of periferie. Verplaatsingsstromen gaan steeds boven de maat van de stad zelf. Een regionale aanpak zal onmisbaar blijken. In het convenantenbeleid zijn daartoe aanzetten gegeven, maar er is nog te veel sprake van 'vetorecht' voor de onwillige gemeente in een regio. Dit euvel moet rechtgezet worden. Binnen een vervoerregio zullen netwerkrelaties op kleine schaal moeten ontwikkeld worden: fiets- en openbaarvervoersnetwerken in eerste instantie. De ruimtelijke ontwikkeling moet multinucleair versterkt worden, zodat een stedelijk openbaarvervoersnet optimale kansen krijgt.

- Op grotere schaal geldt hetzelfde. Onze regionale steden dienen in een regionaal netwerk versterkt te worden. Verbindende lijnen met hoogwaardig openbaar vervoer moeten die netwerken ruggengraat geven. Het Brabant-Brussel-Net van de provincie Vlaams-Brabant is in deze zin een mooie oefening. Het BB-Net gaat uit van netwerkrelaties op een hoog niveau en ziet het openbaar vervoer als ruimtestructurerend instrument. Het is op dit vlak vooruitstrevender dan het klassieke radiale GEN-netwerk rond Brussel.

Kwaliteit van de ruimte en van de verplaatsingswijze

Het klinkt overbodig, maar is allesbehalve een verworvenheid. De zorg voor de ruimtelijke kwaliteit in onze steden. Een kwaliteit die minder te maken heeft met de prijs van de materialen en andere hoogstandjes, maar in eerste instantie gaat over een typologisch correct gebruik van uitgangspunten van ontwerpen. De verhoudingen tussen rijbaan en voetpad. De groenstructuren in lanen, boulevards en langs wegen. Het gewicht dat aan parkeren wordt gegeven: vaak is het voetpad de rest die overblijft nadat de andere eisen zijn ingevuld. Het obstakelvrij zijn van voetpaden. Het respecteren van looplijnen op en langs pleinen, ook als dat de horeca minder zint.
En ruimtelijke kwaliteit moet gekoesterd en bewaakt worden. De achillespees. Stoepparkeren, dubbel parkeren, doorstroming van bus en tram hinderen: we vinden het nog steeds normaal. Helaas.

Kwaliteit van voorzieningen van het openbaar vervoer. Stellen, bussen, halte-accommodatie, stallingen, informatiedragers, perrons, ... Het is zo evident dat we het vergeten. Nochtans blijkt steeds meer dat de zichtbare en kwaliteitsvolle aanwezigheid van openbaar vervoer in het straatbeeld een voorwaarde voor gebruik is.

Technologie moet helpen

Er bestaat een enorme schat aan nieuwe technologische hulpmiddelen die ons verkeers- en vervoersbeleid kwalitatief kunnen opkrikken. Technieken die vooral interessant zijn omdat ze direct of indirect het gedrag van verkeersdeelnemers beïnvloeden.
We onderscheiden enerzijds technische instrumenten om het verkeersgedrag te sturen (Traffic Management) en anderzijds beïnvloeding van het vervoersgedrag (Transport Management).

- *Traffic Management*

Op dit niveau praten we over snelheidsmanagement, routekeuze-informatie, parkeergeleiding, oversteekbeveiliging, ...
Intelligente verkeerslichten – gekoppeld in een netwerk – zorgen er bijvoorbeeld in Maastricht voor dat

de snelheid beperkt blijft tot 50 km/u in de hele stad, ook op de singels. Bovendien doseren deze lichten het inkomende verkeer, waardoor er geen structurele file ontstaat.
Filemanagement: we laten auto's staan op een plek waar de hinder minder is. In Keulen wordt dit gekoppeld aan intelligente Park & Ride-info aan de stadsranden.
Een eenvoudige bewerking laat tevens toe dat fietsers en voetgangers aan een verkeerslicht gelijktijdig alle kanten op kunnen. Het volstaat om ze enkele seconden groen te geven op alle kruispunttakken.
Wat betreft de doorstroming van het openbaar vervoer en de beïnvloeding van verkeerslichten zouden we de fase van het 'proberen' toch al lang moeten ontgroeid zijn.
On line informatie is efficiënte communicatie en reduceert ergernis. Duidelijkheid wordt ook door autobestuurders op prijs gesteld en vermindert zoekverkeer, dat tot 20% van het autoverkeer in de stad kan bedragen.

• *Transport Management*
Verplaatsingsvragen kunnen evenzeer beïnvloed worden. Prijsmechanismen spelen daarin een rol, maar ook op-maat-informatie naar doelgroepen en individuen kan helpen om mensen op de juiste momenten bij de juiste modi te krijgen. De ICT-ontwikkelingen lenen zich bij uitstek om dit soort projecten uit te werken. Vooral de intermodaliteit verdient in dit opzicht alle aandacht. De klant wil uiteindelijk van deur tot deur reizen. Voor- en natransport zijn de achillespezen van het openbaar vervoer. In feite hebben infrastructuurinvesteringen voor een beperkte tijdwinst op een traject minder zin dan een eenvoudige verbetering van voor- en natransport. Iets om over na te denken bij de NMBS en De Lijn.

Responsabilisering van alle actoren
Als sluitstuk van beleid, de simpele evidentie dat een goed en gedragen beleid maar mogelijk is als alle actoren op hun niveau voor hun verantwoordelijkheid geplaatst worden en ervoor gezorgd wordt dat er 'win-win'-situaties ontstaan. Daarzonder, nooit.
Hier staan we nog erg ver van de wenselijkheid. Individuen en huishoudens, organisaties en instituten, tot en met de diverse overheden, telkens botsen de belangen van de een met die van de ander en worden lasten afgewenteld. Zolang er afgewenteld kan worden, zal het hemd nader blijven dan de rok.

Op dit terrein dient nog aardig gestudeerd te worden. Enkele voorbeelden:
- Wonen in de stad is duurder dan in de rand. Preek dan maar over 'stedelijkheid'.
- Handhaving blijft een federale bevoegdheid. Laat de lokale politie maar schrijven als de inkomsten naar Brussel gaan.
- Investeer maar als overheid in publieke ruimte. De directe winst gaat naar de eigenaar van de panden en percelen.
- Een school krijgt geen extra toelage als ze in de binnenstad bouwt – wat nochtans duurder is. Integendeel. Een ziekenhuis krijgt zelfs meer subsidie als ze aan de rand bouwt en parkings aanlegt.
- ...

Responsabiliseren, de remedie tegen de Tragedy of the Commons.
Enkele kanttekeningen:
- Communicatie naar en betrokkenheid van actoren is een conditio sine qua non om dit responsabiliseringsproces een maatschappelijk en politiek draagvlak te verschaffen. Probleembesef is de eerste stap om gedragssturende maatregelen ingang te laten vinden.
- Dit geldt a fortiori voor prijsmechanismen als gedragssturend middel. Aan de ene kant is een prijsinternalisatie onvermijdelijk om gewenst gedrag te ondersteunen. Denken dat de portemonnee de enige keuzefactor zou zijn, aan de andere kant, is niet juist. Irrationele motieven om de auto te gebruiken i.p.v. fiets, bus of trein: ze werken. Verplaatsingsgedrag is trouwens in zeer grote mate gewoontegedrag.
- In deze context moeten we even iets zeggen over 'gratis' – voor de gebruiker – openbaar vervoer. Als sociale maatregel bewijst deze ingreep haar nut:

meer mensen maken gebruik van diensten, verhogen hun activiteiten en actieradius. So far, so good. Maar het loslaten van de prijs is een moeilijke factor in het debat over het internaliseren van kosten in vervoer. En dat debat moeten we toch voeren. De tegenstrevers moeten echter ook beseffen dat over de beschikbaarheid van wegen en parkings nog nooit een maatschappelijk debat is gevoerd, ten onrechte.

7. Stedelijk mobiliteitsbeleid: concreet

Nu beginnen we aan de concretisering van de bovengenoemde principes. We gaan geen op-maat-mobiliteitsplannen leveren voor de 14 steden, dat was niet de aspiratie. Dat zou trouwens getuigen van een mateloze arrogantie, want mobiliteitsplannen zijn maatwerk.

Voor de duidelijkheid hanteren we wel de indeling die in het convenantenbeleid wordt gehanteerd bij de opmaak van mobiliteitsplannen.

Ruimtelijke ordening

De ruimtelijke-planningscomponent van een stedelijk mobiliteitsbeleid werkt nooit op korte termijn. Preventief is hij wel nuttig en op lange termijn – enkele generaties – werkt hij curatief.

De ruimtelijke planning is wel de conditio sine qua non voor een goed mobiliteitsbeleid, want de ruimtelijke structuur determineert in sterke mate de vervoersvraag en de kwaliteit van de vervoersmogelijkheden. Wat hier volgt heeft niet de ambitie om een volledig beeld te schetsen van de te voeren ruimtelijke mobiliteitspolitiek. Het geeft alleen enkele essentiële hoofdlijnen weer.

Compacte stad? Meerkernige stad. Netwerkstad. Gedecentraliseerde centralisatie (Nl.), gebundelde deconcentratie (Vl.). 'Complete Stad'

De literatuur over dit thema is uitgebreid en boeiend, maar uit het gehanteerde jargon blijken de dilemma's. We willen wel (terug) naar de compactheid van de stad, die boeiende complexiteit en dramatiek van een bruisend centrum, die wisselende tijd- en ruimteregimes, ... Kortom, de stad van de film en de poëzie. Maar de echte compactheid is niet meer, en is ook niet meer realiseerbaar. De schaal is te groot geworden, de functies hebben eigen logica's die hun uitdrijven. We gebruiken allemaal meer ruimte per inwoner, de auto vreet ruimte, ...

Vandaar het idee dat als we ruimtelijk uitbreiden, we dit in een **netwerk** moeten doen, op plekken die duurzame verbindingen mogelijk maken en zelfs ondersteunen. Het geheel is de stad, de regio is de **'complete stad'**. Het idee van de afbakening van regionaalstedelijke gebieden is hierbij logisch, gezond en onafwendbaar. Een stad heeft grenzen nodig: zonder grenzen geen concentratie, geen spanning.

Mooie voorbeelden van planning-op-termijn: Kopenhagen, Wenen, München, ...

Maat houden

Over hoeveel kernen en polen we ook praten, de maat is cruciaal. Wetende dat te voet gaan begrensd is tot 1.000 m en fietsen tot 5 km, kunnen we een sommetje maken.

In een cirkel met 1.000 m als straal krijg je aan een woningdichtheid van 25 woningen/ha, de RSV-norm, een woningbestand van ruim 7.500 eenheden, goed voor plusminus 15.000 mensen.

Op fietsmaat, met 5 km als straal, komen we via dezelfde denkwijze tot 49.000 woningen, goed voor 90.000 inwoners. 50 bewoners per ha, te gek? Barcelona komt op 800.

Het is een theoretische som, dat moet toegegeven worden. Een stad is meer dan alleen wonen, er is ook ruimte voor andere functies nodig, groene longen, ... Maar het geeft een indicatie van wat we inzake bereikbaarheid kunnen realiseren indien we de maat in de gaten houden.

Aan deze concentratieniveaus kan je een schitterend openbaar vervoer ophangen, je kan stationsomgevingen voor iedereen bereikbaar maken, autoluwe verblijfsgebieden creëren, het leven laten functioneren op fietsmaat. Het Nederlandse Houtem is op dit vlak een schitterend planologisch experiment.

Corridors en knopen

Stedelijke ontwikkeling kan nooit begrepen worden als cirkelvormige uitdeining. Op een bepaald ogenblik overstijgt een stad een **schaalgrens**. Meerkernige ontwikkeling kan en moet dan, maar de verbindingen dienen te gebeuren langs hoogwaardige corridors, geschikt voor zeer frequent openbaar vervoer.
In Zwitserland wordt deze regel al decennia toegepast: het openbaarvervoersnetwerk is de basis van stedelijke ontwikkeling. Bouwen kan binnen een afstand van 300 à 400 meter tot een halte van het openbaar vervoer. De relatie tussen ruimtelijk beleid en vervoersbeleid is vlekkeloos. Vervoersstructuren als ruimtelijk sturingsmechanisme en functie-ontwikkeling als versterking van vervoersystemen.

Locatiebeleid i.f.v. corridors

Wetend dat in Nederland het debat over het locatiebeleid volop gevoerd wordt en men er een stuk van terugkomt, blijft het idee dat de juiste functie op de juiste plaats moet liggen, overeind. Maatgevend zijn het bereikbaarheidsprofiel van de plek en het mobiliteitsprofiel van de functie. Leg arbeids- en bezoekersintensieve functies op knopen van openbaar vervoer (A-locaties), en laat vrachtintensieve functies aan autosnelwegen liggen (C-locaties), met een tussenprofiel voor B-locaties.
Deze simpele logica blijft overeind, het alternatief is allicht slechter. Natuurlijk zijn er grenzen aan deze logica. Je kan niet alles aan een station leggen. Het zou na 18 uur dode stationsbuurten opleveren en er komen hoe dan ook auto's naar een A-locatie. Maar als uitgangspunt geldt: 'doen'.

Hier duikt trouwens een interessant management-onderdeel op. Bij elke bouwaanvraag kan de verkeersimpact, en omgekeerd, de steun aan het openbaarvervoersnetwerk bestudeerd worden en kan erover onderhandeld worden. Mobiliteitseffectenrapporten (MOBER) moeten in de toekomst meer zijn dan kruispuntberekeningen om te concluderen dat "die functie er nog net bij kan". Naar de geest moet een MOBER een ernstige analyse maken van de plussen en minnen inzake verkeersproductie. De ontwikkelaar moet daarbij zijn aandeel aan openbaarvervoersondersteuning aantonen: een plus.

In de toekomst zullen we methodes moeten ontwikkelen om **'functies te verstedelijken'**. Hiermee doelen we op het feit dat grondprijzen netto vaak te hoog liggen voor non-profitfuncties: een reden om uit te wijken. Waarom kan in een gemengd project – eventueel i.s.m. de private sector – niet gezocht worden naar combinaties die wel betaalbaar zijn? Administratieve kantoren boven winkels, scholen met een winkelfront, ... Op de Antwerpse Meir ligt het Sint-Jan Berchmanscollege, met winkels aan de Meir. Die m² zijn te duur voor een schoolsecretariaat, akkoord.
Stad Genk is op dit ogenblik actief bezig met dergelijke gecombineerde publiek-private samenwerkingsprojecten. Hun ervaring zal maatgevend zijn voor de verdere ontwikkeling van deze techniek.

Locatiebeleid heeft ook te maken met **regionale planning en complementaire afspraken**. Inzake distributie-ontwikkeling gelden in Nederland harde afspraken tussen steden. Maastricht mag 10.000 m² winkels bijbouwen in de stad, maar in Heerlen geldt 'stand-still'. De regionale balans blijft in evenwicht.

Parkeren

Parkeerbeleid is de sleutel van een stedelijk mobiliteitsbeleid, we zeiden het al eerder.
Parkeren en stallen, voor de volledigheid. Een moeilijk thema.
Wonen in de stad zal auto's meebrengen, ongetwijfeld. En parkeerfaciliteiten voor bewoners zullen de aantrekkelijkheid van de stad zeker opkrikken. Maar hoever kan dit gaan? Momenteel krijgt elk huishouden zonder garage één bewonerskaart. Dit principe staat onder druk door het bezit van meerdere wagens

van vele bewoners. Maar aan de andere kant blijft het zaak om het autobezit niet ongebreideld te laten groeien, want een auto die er staat, gaat ook rijden. Het bezit van een tweede wagen in de stad moet ontmoedigd worden, maar op een constructieve manier: **"Mijn tweede wagen is de bus"**. Klinkt sloganesk, maar het is wel raak. Stedelingen zouden perfect vanuit welbegrepen eigenbelang met maximaal één auto moeten kunnen toekomen. We moeten alleen die boodschap beter onderbouwen en communiceren. Een auto kost geld en ruimte en ruimte kost ook weer geld. Kopenhagen heeft een autobezit dat slechts de helft bedraagt van het landelijke gemiddelde. Wenen komt slechts op 1/3: logisch. Openbaar vervoer, fiets en car-sharing zijn de antwoorden. Een doorgedreven car-sharingproject moet mensen tot het inzicht kunnen brengen dat ze beter een auto huren als ze hem echt nodig hebben, dan zo'n investering maar half te kunnen rendabiliseren. "Het hoeft niet allemaal van mij te zijn": een deugdelijke boodschap in de stad. "Als het maar ter beschikking staat als het nodig is."
Variabilisatie van de kosten – op een doorgedreven manier – zal hierbij een steuntje bieden.
Om politiek-tactische redenen wordt altijd gesteld dat de aanschaf van een auto goedkoper moet als de kilometerprijs stijgt. Eerlijk gezegd, autobezit hoeft niet gestimuleerd te worden. Want dat ding gaat rijden, altijd.

Verder zal de Vlaamse overheid toch werk moeten maken van een **nieuwe 'parkeernota'**, waarin de quota voor stallen worden vastgelegd per type bouwproject. De oude nota is opgeheven, maar er is nu een vacuüm, en dat is nog erger. Leg opnieuw onderhandelbare normen vast. Met de opbrengst van afkoopsommen voor niet-gerealiseerde parkings kan de overheid doen wat ze moet doen: tekorten collectief opvangen, o.a. door creatief medegebruik van bestaande faciliteiten.

Voor het overige zijn de parkeerregels – in theorie – zeer eenvoudig. Hoe interessanter het doel, hoe meer je ervoor moet doen. En dan kosten ruimte en tijd geld. Als dat voor vrouwen, restaurants en vakantiebestemmingen geldt, waarom dan niet voor de stad? Exclusieve luxe – parkeren op/bij de markt – mag iets kosten. De koffie op die plek doet dat ook. Het gekke is dat we niet eens geïnteresseerd zijn in 'goedkope' spullen, want die zijn banaal. Doortrekken, die logica.

In de praktijk is dat eenvoudiger gezegd dan gedaan. **Parkeermanagement** vraagt een goede dosering, goede routing, P-info, prijsbeleid. De stedelijke parkeerbedrijven in Gent en Kortrijk doen het wat dat betreft zeer aardig en – en dat is belangrijk – zij verruimen hun taak tot het algemene 'bereikbaarheids- en stallingsbeleid'. Opbrengsten van parkeergarages gaan naar fietsenstallingen. Ook in Münster gezien: mooi.

Wat zeker de prioriteit verdient in Vlaanderen, is de **'zonale' aanpak van parkeren**. In het stadscentrum geldt als regel dat parkeren overal verboden is, tenzij uitdrukkelijk toegelaten. Een omkering van het huidige principe, maar een gigantische winst aan borden en strepen. En prima voor de handhavers.

Medegebruik en polyvalentie

Een terrein waar we nog alles te leren hebben. Steden zijn complexe smeltkroezen met zeer gevarieerde **tijdregimes**. Dat schept ook mogelijkheden om met die tijd te werken en polyvalentie van ruimten te exploiteren. Bioscopen zijn qua tijd perfect complementair aan administraties, het lijkt erop dat de ambtenaar de klant van de bios is. Waarom geen dubbel gebruik van dezelfde faciliteiten? En wat met scholen die ook royale non-activiteitsperiodes kennen? Dubbel gebruik van die parkeerfaciliteiten, het moet kunnen.

Stedelijk management: keuzeprocessen sturen

Waar we in de bestaande beleidsnota's te weinig over lezen, zijn de verdoken sturingsmechanismen die individuen en organisaties leiden in hun locatiekeuzes. Prijzen, taksen, premies, procedures, ... Er zijn een hele reeks mechanismen die huishoudens en instituten naar de periferie verleiden, zelfs drijven. Het wonen en bouwen in de stad is te duur, te moeizaam. Werfkosten, inname openbaar domein, kadastraal inko-

men, riolering en kabel, ...: alles kost geld, maar is niet afgestemd op het ultieme doel, wonen in de stad. We zullen deze instrumenten op één lijn moeten krijgen en ze consequent moeten inzetten om te komen waar we willen zijn: de stedeling voorrang geven op de perifere bewoner. De geldbeugel helpt denken, dus organiseer die zo dat hij dat in de gewenste richting doet. Hierbij is het niet eens een kwestie van 'bevoordelen' of 'positief discrimineren', integendeel. We moeten in dit land af van het dogma van gelijkheid waardoor oneigenlijk gebruik wordt verdoezeld.

Wie centraal woont kost minder; laat collectieve investeringen renderen. Riolering, kabel, electro, gas, water, post, afvalbehandeling, wegeninfrastructuur, ...: centraal wonen is op al deze punten vele malen kosteneffectiever dan gespreid wonen in de rand. Reken die kostenvermindering door en vele mensen zullen een plek in de stad prefereren boven de rand.
Analoog aan de redenering van Jeremy Bentham dat "het laagste loon groter moest zijn dan de hoogste uitkering" om de werkloosheidsval van Verhofstadt en Vandenbroecke te vermijden, zou de regel moeten zijn dat "het wonen in de stad altijd goedkoper moet zijn dan in de rand" om de suburbanisatieval te vermijden. L'histoire se répète.

Dit is een factor van **'responsabilisering': 'de vervuiler betaalt'** doorrekenen in een andere zin. Wie geen marginale kosten maakt, mag daarvoor vergoed worden. De 'niet-gereden autokilometer' mag ook gesubsidieerd worden. Welk mechanisme we daarvoor moeten in het leven roepen, dat is voorwerp van verder onderzoek en discussie.

In essentie komen we hier bij de cruciale stelling, geopperd door André Gorz: "Als verplaatsingsruimte **schaars** is – en dat is ze –, dan moeten we dit verdisconteren. Dat mag wat kosten. En de bewoner die daar zuinig mee omspringt of zelfs bijdraagt aan de leefbaarheid van openbaar vervoer, die mag een bonus krijgen voor zijn niet-gereden kilometers. Hij koestert zijn mobiliteitsbalans."

Het idee van een mobiliteitsbalans, een verplaatsingskrediet is niet zo onaardig. Dit idee verdient verdere uitwerking.

De analogie met de gezondheidszorg is duidelijk. Niet degene die veel geneeskundige zorgen consumeert, moet vergoed worden. Wel degene die gezond probeert te blijven. Met alle sociale correcties die nodig zijn, welteverstaan. Van een prestatiegeneeskunde naar een gezondheidsgeneeskunde. Inzake mobiliteit blijft hetzelfde idee overeind.
Een oefening waard.

Voetgangers- en fietsersnetwerken

Er bestaan goede handleidingen voor de inrichting van voetgangersnetwerken en fietsvoorzieningen. We gaan die niet overschrijven.

Wat we willen meegeven, is dat het **snelheidsbeleid** de meest cruciale factor is om mensen comfortabel te voet en per fiets te laten circuleren. Dat snelheidsbeleid mag in de stad maximaal 50 km/u toelaten, in verblijfsgebieden 30 km/u.
Als dit bereikt wordt, is aangepaste infrastructuur minder belangrijk, bijna overbodig.

Tweede aandachtspunt: de **maaswijdte** van bebouwde gebieden, de korrelgrootte. Voor voetgangers zijn omloopafstanden van enkele honderden meters zeer ontmoedigend. Lees Jan Gehl – Leven tussen huizen – er maar op na. Doorsteken op elke 200 m is geen luxe.

Voor fietsers geldt de gulden regel dat ze bereid zijn 10% om te rijden als ze dan op een zeer comfortabele route terechtkunnen. Zoniet nemen ze risico, of nemen ze de auto.
Daarnaast zijn **fietscorridors** à la Kopenhagen geen luxe, of heuse fietsstraten zoals in Tilburg.

En de fiets als volwaardig instrument in de verplaatsingsketen: transferpunten openbaar vervoer-fiets aan bedrijvenzones, combitickets, de kantoorfiets, Park & Bike, ...

Openbaar vervoer

We hebben eerder al aangegeven dat **openbaarvervoerscorridors** cruciaal zullen zijn naast verbindende lijnen op regionaal niveau, binnen de netwerkstad. Voor de grote steden zullen dit bij voorkeur railsystemen zijn, op een lager niveau moeten we het met bussen doen. Wat niet erg is.

Essentieel zijn frequentie, lijnvoering, comfort en uitstraling, naast prijsmechanismen, die openbaar vervoer 'gemakkelijk' maken. Informatie, promotie en marketing zijn even cruciaal om een openbaarvervoersaanbod aan de man te brengen.
Voor de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer speelt de concurrentiële reistijd een essentiële rol. De bus mag niet meer dan een factor 1.3 à 1.5 trager zijn dan de auto, liefst sneller. Vrije doorstroming is de concurrentievoorwaarde bij uitstek. Busbanen, parkeerhandhaving, lichtenbeïnvloeding: de remedies tegen tijdverlies. Als het moet, kan **'ontvlechting'** zelfs ingevoerd worden: de absolute scheiding van auto- en openbaarvervoersnetwerken waardoor een file nooit het openbaar vervoer lamlegt. Grenoble en Maastricht doen dat.
Wenselijke reissnelheden voor de bus in de stad: variërend van 15 tot 25 km/u. Interstedelijk openbaar vervoer moet zelfs 80 tot 120 km/u kunnen halen.

En dan komen we bij de essentie: **"Mensen zijn niet geïnteresseerd in openbaar vervoer, wel in mobiliteit".** Verplaatsingen van deur-tot-deur, met minimale overstaptijden, geen ingewikkelde tariefstelsels, en een op maat voor- en natransport. Intermodaliteit kan hier wonderen verrichten, de fiets in het bijzonder.
Wat we als vervoersmaatschappijen moeten leren, is dat de andere modus eerder onze bondgenoot kan zijn dan een concurrent. In Zweden hebben taxi's fietsdragers op de koffer, dat is doordenken. In Zwitserland neem je zonder plichtplegingen je fiets mee op de tram. In Nederland op de trein.

Tariefverbonden maken geschiedenis van ingewikkelde prijsstelsels: waar het op aankomt is reizigers winnen, niet de boekhouding laten kloppen. De Wet van de Situatie, of "Waar moeten we in essentie mee bezig zijn?" Met het wegwerken van elk obstakel waardoor mensen het openbaar vervoer niet (willen) kennen en gebruiken. Trouble shooting à la Karlsruhe voor de Light-Rail, in Bazel voor de tram, ... Een mooi voorbeeld zijn de 'openbaar vervoer-inclusief-formules': huurcontract openbaar vervoer incl., hotel-openbaar vervoer-ticket, openbaar vervoer inbegrepen bij de inschrijving van een student, ...
Met on line informatie aan de halte, dynamische infosystemen aan stations, op maat vervoersinfo via het web. You name it.

In Zwitserse steden neemt de tram tot 70% van de ochtendspits voor zijn rekening, zonder dat die Zwitser het gevoel heeft masochistisch te zijn. En met een hoge kostendekking, tot 70%, ook daar. 70 is onderscheiding.

Auto en stad

Over de auto in de stad kunnen we kort zijn.

De auto is in essentie geen stedelijk vervoermiddel. Dat geven ook de PDG's van de grote constructeurs toe. De auto is complementair aan de stad, dat wel. Het is een prachtinstrument om zeer diffuse verplaatsingen te maken, grillig in tijd- en ruimte. En het is een transporteur, al wordt dat aspect in het debat meestal overbelicht.

Dit alles betekent dat we de auto terug op zijn plaats moeten krijgen. Als bezoeker van de stad, als vertrekmiddel voor de bewoner.
Autogebruik is geen recht, maar een voorrecht. En dat geeft aanleiding tot **bescheidenheid**.

Bescheidenheid inzake snelheid

30 km/u mag geen discussiethema meer zijn in 2020. De stad is per definitie verblijfsgebied. Op hoofdassen kan 50 km/u, meer nooit. Leuk aan 50 is dat die snelheid ook de capaciteit van wegen optimaliseert: win-win. We gaan leren om dat te zeggen.
Snelheidsbeheersing via ISA en/of intelligente lichten-regelsystemen.

Bescheidenheid inzake omrij-factoren

Openbaar vervoer en fiets krijgen de kortste route, de auto mag omrijden. Indien nodig, ontvlechten we auto- en openbaarvervoersroutes. Geen gek idee. Als de file er is, blijft het openbaarvervoersnetwerk functioneren. Deze speciale routes gaan een stapje verder dan de aparte banen voor het openbaar vervoer. In Grenoble, Karlsruhe, Maastricht, ... zijn ze een gewone zaak.

De auto staat 96% van de tijd stil: een zeer kostenineffiçient apparaat. Maar we zijn niet zo zakelijk als het over auto's gaat, emoties overwegen dan. Dat stilstaan kost nochtans ruimte, schaarse ruimte. En dus geld. We gaan de schaarste verrekenen, voor bezoekers zeker, voor bewoners ook.
Minder autobezit in de stad is een bonus. Autovrije woonbuurten, een idee om op door te denken. Kunnen we zulke experimenten geen prioriteit geven? Mensen die bewust autovrij wonen? Geen parkeerkosten, geen veiligheidsrisico, met car-sharing als noodrem. 25% van stedelijke bewoners zijn potentieel geïnteresseerd in autodelen: het verstandige kwart. Hun burgerlijke aansprakelijkheid is minimaal, dat mag geteld worden. En geef aan die bewoners meteen een openbaarvervoerskaart bij hun huur- of koopcontract. In Dortmund doet men dat.

De infrastructuur voor het rijdende en stilstaande autoverkeer moet beantwoorden aan het **categoriseringsprincipe:**

- Verbinden, ontsluiten, toegang verlenen: duidelijk zijn en – vooral – blijven. Respecteer het gemeenschapsgeld dat in deze infrastructuur is gestoken door de functie en de vorm van een weg of straat te handhaven.
- Comfort en voorrecht kosten geld. Wie van de schaarse ruimte gebruik wil maken door een exclusiviteitsclaim, die moet daar iets voor over hebben.
- Bij het doorrekenen van dit alles moet de concurrentie t.o.v. het openbaar vervoer volledig in beeld worden gebracht. Het kan niet zijn dat aanbieders van openbaar vervoer hun infrastructuurkost moeten verrekenen in hun ticket, terwijl de auto vrijblijvend gebruik maakt van de gemeenschapsinfrastructuur. Samen uit, samen thuis is het minste dat hier als regel moet gelden.

Analoog moeten verzekeringsmaatschappijen eens nadenken over de tolerantiegraden. Van het openbaar vervoer eisen we zero-tolerance inzake onveiligheid, van de auto kan dit allerminst gezegd worden.

8. Bestuursmanagement: gulden regels

- **Reken in totaalbalans**
  Verreken de schaarste en laat wie bijdraagt aan de ondersteuning en de versterking van het collectieve patrimonium, daarvan de vruchten plukken.
  Reken in eco-taks, maar ook in eco-boni. Wie geen aanspraak maakt op het schaarse collectieve domein, mag goedkoper leven.

- **Luxe kost geld**
  Geen probleem. Geen vals gelijkheidsideaal. Wie aanspraak maakt op exclusieve voorrechten – laden en lossen op onmogelijke momenten, parkeren op een centrale plek –, dat kan, maar tegen een prijs. Dat stelsel is gekend, die marginale kost is vertrouwd. Gebruik hem.

- **Geen kapitaalvernietiging**
  Het collectieve patrimonium is ontzettend belangrijk. Koester het. Reken door in min en plus voor wie daaraan tornt en voor wie dat patrimonium ondersteunt.

- **Bondgenoten en coalities**
  Ga na wie objectieve bondgenoten zijn in de vrijwaring van de stad en ga daarmee strategische coalities aan. De fietser, de voetganger, de busgebruiker, ... ze zijn bondgenoten. Soigneer ze.

- **Erfdienstbaarheid: een nieuw begrip**
  Degenen die bijdragen tot de ondersteuning van collectieve ruimten en functies (goed locatiebeleid, goede inrichting van het openbaar domein, stimule-

ren van meervoudig gebruik), dat zijn 'dienstbaren-aan-het-erf'. Beloon ze.
Wanneer er geparasiteerd wordtop de dienstbaarheid-van-het-erf, reken het aan.

- **Burgerlijke aansprakelijkheid**
  Een begrip dat eveneens aan updating toe is. De burger is aansprakelijk, niet alleen voor ongevallen, maar ook t.a.v. het collectieve patrimonium en welzijn.

- **Paard en haver**
  Wie werkt, wordt beloond. Laat de stad voor haar inspanningen beloond worden. Zorg ervoor dat inkomsten en uitgaven zo veel mogelijk in één hand zitten. Het helpt het globaal denken.

- **Autonomie / Responsabiliseren**
  De hogere overheden, de Vlaamse incluis, laten bij voorkeur de steden de ruimte om zelf hun beleid uit te stippelen. Zo krijg je voorlopers en nahinkers, en dat helpt de algemene ontwikkeling. Die nahinkers worden democratisch bijgestuurd, reken maar.

Literatuur

Gehl, J. (1978). "Leven tussen huizen", De Walburgpers, Zutphen.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001). "Mobiliteitsplan Vlaanderen", Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001). "Verkeerstellingen", Brussel.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1995-2001). "Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 1–2, Antwerpen, Gent, Hasselt-Genk."

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1996-2002). "Mobiliteitshandboek", Kluwer.

PIARC (1991). "Reduction of Car Traffic in City Centres", Marrakesh.

EEN GROEN-BLAUW NETWERK ALS DRAGER VAN EEN DUURZAME STADSONTWIKKELING EN EEN STEDELIJK NATUURBELEID

Moïra Heyn en Martin Hermy
Departement Landbeheer
Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding

Vlaanderen is een diffuse 'nevelstad' geworden, waar natuur sterk werd versnipperd en werd teruggedrongen tot groene restruimten (Waelput, 1988; Stryckers, 1996). Tegelijkertijd is er *binnen* de steden zelf onvoldoende publieke en private groene ruimte (EC Expert Group on Urban Environment, 1998; Van Herzele et al., 2000). Steden veroorzaken daarnaast talrijke milieuproblemen. Door de stadsvlucht, vervuiling, gewijzigde sociale verhoudingen en het gebrek aan groen en open ruimte is de leefbaarheid van steden sterk achteruitgegaan.
In deze bijdrage zal worden aangetoond dat stedelijk groen van groot belang is voor de leefbaarheid, de ruimtelijke ontwikkeling en de milieuhuishouding, kortom, de duurzaamheid van steden en bovendien van niet te onderschatten waarde is voor het natuurbehoud. Het is dus hoog tijd om verder te gaan dan de traditionele aanpak die de stad afscheidt van de natuur, ze zelfs als het tegengestelde van de natuur ziet (Schmid, 1995). Vandaag is een heel nieuwe gedachtendimensie nodig die leidt tot duurzame groene steden die zich ontwikkelen in harmonie met lokale, nationale en globale ecosystemen, waar mensen graag wonen en werken en in dagelijks contact staan met de natuur die geïntegreerd is in het stedelijke systeem. Dit streven is méér dan een utopie.

Deze bijdrage is gebaseerd op de studie 'De Langetermijnvisie Gebiedsgericht Natuurbehoud' van Nyssen et al. (2002).

Venster op de utopie: Zij staat op de horizon. Ik kom twee stappen dichterbij, zij gaat twee stappen achteruit.
Ik zet tien stappen en de horizon wijkt tien stappen.
Hoe ver ik ook loop; ik zal haar nooit bereiken.
Waartoe dient de utopie? Daartoe dient Zij:
om te lopen.

(Caleano, 1994)

1. Kenmerken van natuur in (ver)stedelijk(t)e gebieden

Kenmerken van het stedelijke abiotische milieu

Stedelijke en verstedelijkte gebieden hebben een aantal specifieke milieukenmerken. Een van de meest karakteristieke eigenschappen is de sterk gewijzigde bodem. In vele gevallen is de bodem volledig verzegeld of is de oorspronkelijke bodem sterk vergraven en aangevuld met streekvreemde materialen, zoals bijvoorbeeld kalkhoudend puin, maar ook met vervuilende stoffen. De oorspronkelijke waterhuishouding is danig ontregeld, wat gecompenseerd wordt door omvangrijke, kunstmatige in- en uitvoerstromen van water. De verstening van de steden en de talrijke menselijke activiteiten hebben verregaande gevolgen voor nog andere milieufactoren: drogere bodem en lucht, warmer klimaat, meer neerslag, ... Luchtvervuiling en andere vormen van verontreiniging (bodem- en watervervuiling, maar ook geluids- en lichtoverlast), evenals de hoge graad van verstoring beperken de levensmogelijkheden van een aantal planten- en diersoorten.
Het stedelijke abiotische milieu creëert dus zeer specifieke groei- en leefomstandigheden voor flora, fauna én mens.

Aard van de stedelijke natuur

'The city, for all its congestion, for all its soot and smoke, is not a barrier that can stop the stream of life'
(Rublovsky, geciteerd door Tjallingii, 1995)

1. Definitie stedelijk groen

Hanteert men een definitie van natuur als 'alles wat niet van de mensen is', dan zou men kunnen besluiten dat er geen natuur in de stad te vinden is. Dit was dan ook jarenlang de mening van de 'klassieke' natuurliefhebbers wier aandacht onverdeeld ging naar de *hoogwaardige* natuur van de reservaten, of toch alleszins naar de natuur van het buitengebied. Verscheidene onderzoekers (o.a. Sukopp & Werner, 1982; Gilbert, 1989; Goode, 1989; Sukopp & Hejny, 1990; Wittig, 1991) wezen er echter op dat heel wat flora en fauna spontaan in de steden voorkomen, zonder dat de mens het uitdrukkelijk gewenst heeft. Deze organismen ordenen zichzelf in directe relatie tot het milieu, ook al oefent de mens een zekere invloed uit (Van Landuyt et al., 1997).

Aangezien steden uitgesproken antropogene habitats zijn waar alles in de eerste plaats ten dienste van de mens staat, is het echter belangrijk het natuurconcept te herdefiniëren op basis van de perceptie van de stadsbevolking. Voor veel mensen kan een bloemenperk evenzeer de betekenis hebben van natuur als spontaan ontwikkelde vegetatie. Bovendien wordt de grens tussen natuur en cultuur soms erg vaag. Daarnaast kunnen formele landschappen interesse opwekken bij sommige leden van de samenleving die anders niet geïnteresseerd zouden zijn. Eerder dan enkel een steriele voorziening te zijn voor mensen die van opvallende planten houden, kunnen ze gebruikt worden als een potentieel zaaibed voor nieuwe ideeën.

In de evolutie van maatschappelijke trends zijn we op een kruispunt aangekomen. Enerzijds leeft de visie dat natuur over een geheel eigen waarde beschikt en daarom eigen ruimte kan claimen. Aan de andere kant bestaat de visie dat natuur in sterk verstedelijkte gebieden enkel waarde kan bezitten in combinatie met stedelijke functies. We pleiten ervoor de natuur van haar voetstuk te halen en ze een plek te geven te midden van de maatschappelijke ontwikkelingen. Het heeft immers geen zin een debat te voeren vanuit ecologische gezichtspunten uit een andere tijd. Men kan de maatschappelijke veranderingen beter niet negeren, maar wel omzetten in nieuwe groene en blauwe kwaliteiten (Oost et al., 2000).

Meirsschaut & Heyneman (1996) onderscheiden drie types van 'natuur in de urbane sfeer'. Een eerste type omvat de relicten van levensgemeenschappen gebonden aan het historische landbouwlandschap, die door de stadsuitbreiding in het stedelijk of randstedelijk weefsel ingebed raakten. Daarnaast is er de typische stadsnatuur, zoals spontane vegetaties op verhardingen, maar ook de gedoogde natuur in parken en tuinen. Een laatste soort natuur in de urbane sfeer is gebonden aan de nieuwe 'woeste gronden': vooral bouwgronden en industrieterreinen. Dit zijn 'jonge' terreinen waar van het vroegere landschap niet veel meer overblijft. De auteurs doelen hierbij echter enkel op de spontane vestiging van planten- en diersoorten, terwijl ook het aangelegde groen een belangrijk onderdeel vormt van het stedelijke groen!

Het begrip 'stedelijke natuur' kan dus beter een heel spectrum van verschijningsvormen inhouden: van cultureel groen (sterk afhankelijk van intensieve verzorging) tot meer spontane natuur. Dit betekent niet dat er geen onderscheid meer bestaat tussen deze vormen, wel dat **het geheel van die stedelijke natuur kan ingeschakeld worden om de steden leefbaarder te maken voor planten, dieren en – niet in het minst – de mens.** In het verder uitstippelen van een visie en een strategie wordt geopteerd om dit uitgebreide gamma van stedelijke natuur onder het begrip **'stedelijk groen'** te verzamelen. Analoog hieraan willen we komen tot duurzame, **groene steden.** De nadruk zal hierbij liggen op de vegetatie, aangezien planten 'structuurvormers' zijn, terwijl dieren eerder 'structuurvolgers' zijn.

2. Antropogene beïnvloeding

De levensgemeenschappen van planten en dieren in (ver)stedelijk(t)e milieus zijn sterk door de mens beïnvloed. Het specifieke abiotische milieu is verantwoordelijk voor het specifieke karakter van de stadsbiotopen. Een belangrijke factor is de **verstoring** die vaak enorm groot is in de stedelijke milieus: terreinen die

vrijkomen door het afbreken van gebouwen blijven maximaal een tiental jaar liggen, bermen worden regelmatig omgewoeld voor het leggen van leidingen en rioleringen, spoorwegbermen worden vrijgehouden met herbiciden, overal vindt in mindere of meerdere mate betreding plaats en de intensief beheerde stukjes groen worden regelmatig omgespit, voetpaden en wegen worden regelmatig opengebroken en geveegd of chemisch behandeld. De stedelijke flora en fauna worden dan ook overheerst door soorten die kunnen overleven in een snel veranderend milieu (Sukopp & Werner, 1982; Gilbert, 1989; Wittig, 1991; Rebele, 1994; Van Landuyt & Hermy, 1994; Van Landuyt et al., 1997).

Een andere belangrijke antropogene beïnvloeding uit zich in een traditie van **introductie** van streekvreemde en uitheemse soorten. Vooral havens, spoorwegterreinen en tuinen zijn centra van waaruit soorten kunnen gaan verwilderen. Een aantal soorten hiervan zijn beter aangepast aan de menselijke verstoringen. Andere, zuidelijke soorten profiteren dan weer van het stedelijke warmte-effect om hun areaal uit te breiden naar het noorden. Het aantal adventieve en ingeburgerde soorten[1] is dan ook beduidend groter in (ver)stedelijk(t)e gebieden dan in landelijke gebieden (Sukopp & Werner, 1982; Wittig, 1991; Rebele, 1994; Van Landuyt & Hermy, 1994; Meirsschaut & Heyneman, 1996; Van Landuyt et al., 1997; Sukopp, 1998; Kent et al., 1999). Het grootste aantal oorspronkelijke planten wordt gevonden bij geringe verstoring, het grootste aantal neofyten bij intensieve verstoring. Wanneer neofyten overheersen, is dat meestal negatief voor het dierenleven. Er zijn immers nog maar weinig of geen dieren in gespecialiseerd en de meeste dieren die van nature te midden van deze plantensoorten leven, werden niet mee ingevoerd. De aanwezigheid van inheemse plantensoorten is dan ook een basisvereiste voor de opbouw van een rijk, gevarieerd en complex ecosysteem (Van Landuyt & Hermy, 1994). Met uitheemse diersoorten moet zeker opgepast worden (Gryseels, 1995). Ondanks de nadelen en risico's kunnen sommige nieuwkomers echter toch als een verrijking voor de biodiversiteit beschouwd worden.

3. Biodiversiteit

Vergelijkingen tussen steden en het omliggende landelijke gebied tonen aan dat steden gemiddeld soortenrijker zijn wat betreft spontaan gevestigde, hogere plantensoorten dan landelijke gebieden met een gelijke oppervlakte! De mozaïek van biotopen op korte afstand van elkaar speelt hierbij een belangrijke rol. De grootste soortendichtheid wordt teruggevonden in de stadsrand, waar een cocktail van alle mogelijke habitats van steden en platteland terug te vinden is (Sukopp & Werner, 1982; Wittig, 1991; Rebele, 1994; Van Landuyt et al., 1996).

De inheemse soorten die aangepast zijn aan sterk wisselende en door de mens bepaalde factoren behoren meestal tot onze algemene soorten (Van Landuyt & Hermy, 1994). De nieuwkomers, die meestal niet in de rest van het land voorkomen, behoren vaak tot de algemene stadsflora van de gematigde streken, waardoor de biodiversiteitswinst die ze lijken op te leveren, enkel opgaat op regionaal niveau (Wittig, 1998). Het lijkt er dus op dat vooral zogenaamde 'eurytope' soorten (niet kritisch ten opzichte van hun leefgebied en vaak geografisch sterk verspreid) in de stad goed gedijen, terwijl 'stenotope' soorten (kritisch ten opzichte van hun leefgebied en voedselspecialisten) zich moeilijk of niet kunnen handhaven (Mabelis, 1998). Het betreft echter niet steeds banale en overal voorkomende soorten. Zo vindt men in de stadsrand en de stadskern een opmerkelijk groot aantal bedreigde en zeldzame plantensoorten. Hierbij hebben heel wat inheemse soorten die in het landelijke gebied verdwenen zijn, in de steden een nieuwe biotoop gevonden (Van Landuyt & Hermy, 1994; Van Landuyt et al., 1997; Sukopp, 1998). Verder is een verbazingwekkend aantal soorten specifiek aan stedelijke milieus gebonden om te overleven (Van Landuyt et al., 1996). Tot slot hebben zich zelfs nieuwe soorten en subsoorten ontwikkeld die typisch zijn voor de stad (Sukopp, 1998)[2].

De diversiteit van wilde planten- en diersoorten mag in de stad dan al best meevallen, de stedelijke levensgemeenschappen hebben met hun beperkte omvang, structuurarmoede en versnipperde aard vaak minder te bieden dan die van de open ruimte. Men vindt bovendien altijd directe menselijke invloeden. De

populaties zijn over het algemeen ook merkelijk kleiner. Voor sommige planten- en diersoorten kan het afbreken van één oud gebouw reeds het einde betekenen (Van Landuyt et al., 1997). Kortom, vele levensgemeenschappen in de stad zijn kwetsbaar en verarmd.

Natuurbehoud in de stad

1. De andere gedaante van het stedelijke natuurbehoud

Natuurbehoud in steden – indien al toegepast – is vaak beperkt gebleven tot het beschermen van de overblijvende fragmenten van 'natuurlijke' habitats, terwijl elk deel van de stad de potentie bezit om bij te dragen tot de totale stedelijke biodiversiteit. Een nieuwe benadering moet bestaan in het ontwikkelen van nieuwe, duurzame plantengemeenschappen en het verhogen van hun draagkracht voor fauna. Hier is creatief landbeheer voor nodig, gericht op het verhogen van het aantal habitats in elk deel van de stad waar de potentie bestaat. Deze habitats zijn meestal weinig natuurlijke biotopen die 'bijproducten' zijn van de stedelijke activiteiten (Beer, 1994). Het eigen karakter van deze biotopen maakt dat er zeer specifieke levensgemeenschappen ontstaan. Zij kunnen zelfs bijdragen tot het in stand houden van zeldzame planten- en diersoorten (Van Landuyt et al., 1997). Het betreft o.m. levensgemeenschappen van oude muren maar ook nieuwere groenvormen zoals gevelbegroening (zie o.m. Vermote & Hermy, 2003) en groendaken (zie o.m. Mentens et al., 2002).

Deze biotopen hebben bovendien een sociale betekenis voor de stedelingen, die van even groot of zelfs van groter belang is dan hun strikt biologische rol (Beer, 1994). Door de ligging in urbane gebieden is al dat groen en al die ruimte er uiteindelijk in de eerste plaats voor de mens. De enorme waaier van functies die ze kan leveren aan mens en maatschappij is dan ook de ultieme motivatie voor stedelijke groenvoorziening. Stedelijk groen geeft ons letterlijk een gezondere leefomgeving, bevordert ons mentaal welzijn, verschaft ons talrijke recreatiemogelijkheden en ideale ontmoetingsplaatsen, brengt ons dagelijks in contact met natuur, maakt de stad levendiger en mooier, kan soms levende getuige zijn van ons cultureel erfgoed, helpt bij de geleiding van de openbare ruimte en vertelt ons iets over de toestand van ons leefmilieu (Nijssen et al 2002; Hermy et al., 2004).

Last but not least heeft het stedelijke groen een belangrijke natuurbehoudsfunctie, ondanks het feit dat de druk op de natuur binnen de bebouwde omgeving het zwaarst is. Om te beginnen, herbergt de stedelijke omgeving de reeds vernoemde hoge biodiversiteit wat het aantal soorten betreft. Daarnaast heeft het stedelijke groen de unieke functie van ook bij te dragen tot natuurbescherming in het buitengebied! Dit gebeurt vooral door het opvangen van recreatiedruk en door het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor natuur- en milieubescherming. Tot slot kan het stadsgroen door zijn klimaatregulerende en zuiverende functie het leefmilieu ontlasten in een mate die tot buiten de stad voelbaar is. Kortom, het gemeentelijke groenbeleid kan belangrijk zijn voor het wel en wee van de gehele Vlaamse natuur!

2. Stadsnatuurreservaten

Waardevolle stukken ingesloten restnatuur in de stad verdienen absoluut een bescherming als stedelijk natuurreservaat. Door hun stedelijke ligging moeten ze evenwel goed toegankelijk blijven voor de stedelingen. In dat opzicht is het zelfs meer dan wenselijk dat elke grote stad één of meerdere natuurreservaten van voldoende omvang bezit om aan de natuurrecreatieve wensen van de bevolking tegemoet te komen. Zulke gebieden zullen zich meestal in de randstedelijke zone bevinden.

De typische stadsnatuurreservaten hebben echter een heel ander aangezicht dan de reservaten in het buitengebied, juist doordat ze gebruik maken van de typische stadsbiotopen. Voorbeelden zijn ijskelders voor vleermuizen, oude muren (vaak deel van vroegere vestigingen of stadswallen) met zeldzame muurplantenpopulaties, oude spoorwegterreinen, kerktorens waar torenvalken in nestelen, etc. Maar ook meer uitgestrekte gebieden vallen hieronder, zoals industrieterreinen in de stedelijke randzone waar opmerkelijke vogelpopulaties van kunnen afhangen. Een interessante werkwijze om het draagvlak voor het

beschermen van deze stadsbiotopen te verhogen, bestaat erin zogenaamde 'vlaggeschipsoorten' die gebonden zijn aan deze habitats te beschermen. Door hun hoog 'aaibaarheidsgehalte' kunnen dergelijke acties rekenen op een grote emotionele binding met het publiek, wat zal leiden tot interesse en betrokkenheid. Bijgevolg wordt een deel van het stedelijke groen beschermd.

2. Visie voor duurzame groene steden

De duurzame stad

1. Geïntegreerde aanpak

Het is noodzakelijk te komen tot een **geïntegreerd stedelijk beleid** waarbij gekeken wordt naar een gecombineerde impact en compatibiliteit van keuzes en waar er gezamenlijk gestreefd wordt naar duurzame steden. Hiervoor is het onontbeerlijk een concept te hanteren als communicatiemiddel tussen de verschillende sectoren. De concepten van de holistische ecosysteembenadering kunnen letterlijk worden toegepast op het fysieke systeem, maar ook metaforisch worden uitgebreid tot de sociale en economische dimensies van de stad. Deze voorstelling van de stad als een complex systeem waarvan het gedrag bepaald wordt door de interactie tussen de verschillende elementen, kan gebruikt worden om de problemen van stedelijke duurzaamheid te begrijpen en op te lossen. Ecologie kan zo fungeren als taal voor elk verhaal. De ECOPOLIS-strategie ontwikkeld door Sybrand Tjallingii (1995) levert een fundamenteel en omvattend kader, aangezien ze de drie basislagen van een stad – de ruimtelijke elementen, de interne processen en de actoren – als pijlers heeft en oplossingen aangeeft om deze duurzaam te beheren en integreren (zie figuur 1).

2. De stad als ecosysteem

De stad kan beschouwd worden als een dynamisch en complex ecosysteem met een aantal unieke kwaliteiten op abiotisch, biotisch en cultureel vlak (Sukopp &

Figuur 1 **Strategie-kader ECOPOLIS. Vanuit drie invalshoeken werken aan één plan**

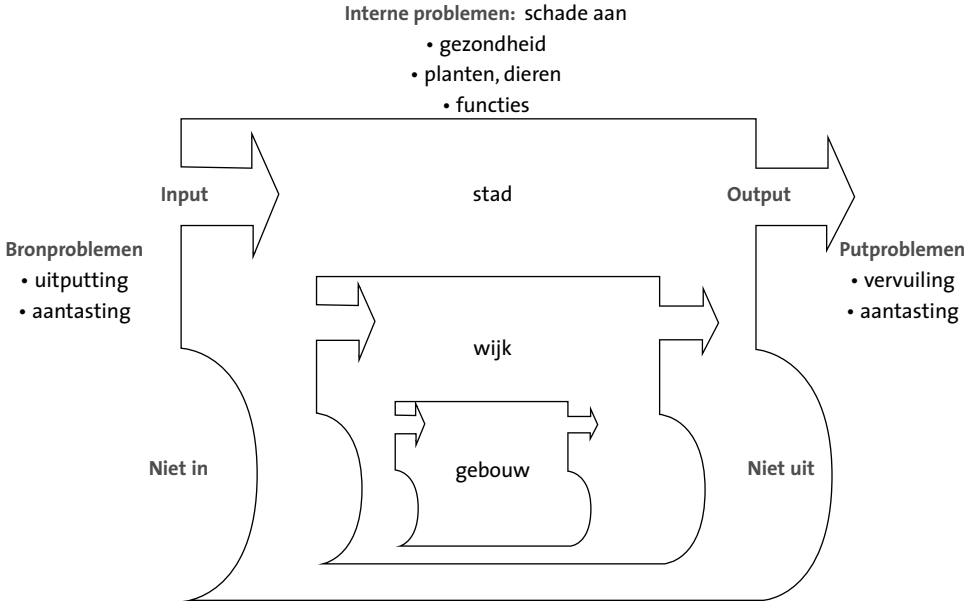
motto	VERANTWOORDELIJKE STAD	LEVENDE STAD	DEELNEMENDE STAD
aandachtsveld	stromen	plekken	participanten
problemen	n uitputting n vervuiling n verstoring	n gezondheid n functies n planten en dieren n landschapsvervlakking	n vervreemding n onverschilligheid
doel ECOPOLIS-strategie	duurzaam stromenbeheer | planning voor preventie	duurzaam gebiedenbeheer | planning met lokale potenties	duurzaam milieubewust gedrag | planning voor zelforganisatie
beleidsthema	brongericht beleid ketenbeheer	gebiedsgericht beleid	doelgroepenbeleid

(naar Tjallingii, 1994)

Wittig 1998, Nijssen et al. 2002). Dit is geen metafoor, maar een concept voor een echte, levende stad waar stromen van energie, materialen en organismen onderling verbonden zijn in cyclische processen en een complex netwerk van relaties (Wittig & Sukopp, 1993; Rebele, 1994; Tjallingii, 1995). Daarom bestuderen we niet de ecologie *in* de stad, maar de ecologie *van* de stad. Het stadsecosysteem kan beschouwd worden als opgebouwd uit subecosystemen op het niveau van gebouw, wijk en stadsdistrict, en maakt zelf deel uit van het globale ecosysteem. Een strategie voor ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling moet de duurzame ontwikkeling van het globale ecosysteem beogen (Tjallingii, 1994; 1995; Berends et al, 1995; EC Expert Group on Urban Environment, 1998).
Het 'ecodevice'-model ontwikkeld door Van Wirdum en Van Leeuwen (Van Leeuwen, 1981) toont de in- en output die alle ecosystemen karakteriseren. Een ecosysteem kan niet functioneren zonder de input van zonne-energie, water en 'bouwstenen'. De afvoer van warmte en bepaalde substanties is eveneens essentieel. Specifiek voor het stadsecosysteem zijn de kunstmatig opgewekte grote in- en uitvoerstromen die daar nog bijkomen. Zoals weergegeven in figuur 2, heeft een ecosysteem – naast aan- en afvoer – ook de mogelijkheid om weerstand te bieden (de concave zijde) en om zaken te behouden (de convexe zijde).

De levensvoorwaarden van een habitat worden bepaald door de regulatie van de stromen. Het regulerende systeem in de stad is niet alleen technisch van aard, maar ook juridisch en economisch en het is gericht op een optimale menselijke habitat waarin plaats is voor subgroepen die hun eigen specifieke

Figuur 2 **Het ecodevicemodel toegepast op stedelijke omgevingen. Afwenteling van milieuproblemen op steeds grotere schaal.**



(naar Tjallingii, 1995)

habitateisen hebben (Tjallingii, 1994; 1995; Langeveld, 1995; EC Expert Group on Urban Environment, 1998).

3. De ecologische voetafdruk van de stad

Het is duidelijk dat lokale oorzaken gevolgen kunnen hebben voor het globale systeem door het doorschuiven van effecten in ruimte en tijd, zoals schematisch weergegeven in figuur 2. De huidige steden kunnen enkel overleven door een grote aanvoer vanuit het omringende land, wat daar 'bronproblemen' (source problems) veroorzaakt: uitputting, vervuiling en verstoring. Eveneens exporteert de stad grote hoeveelheden substanties die op hun beurt vervuiling en verstoring in het 'hinterland' veroorzaken. Dit zijn de 'putproblemen' (sink problems). In de steden zelf worden de menselijke gezondheid en allerlei stedelijke functies verstoord, evenals het overleven van planten en dieren.

De interne problemen voor de mens worden meestal 'opgelost' door de aan- en afvoerstromen te vergroten, waardoor de externe problemen alleen maar verergeren. Door deze omvangrijke milieugebruiksruimte heeft de stad een ecologische voetafdruk die vele malen groter is dan haar eigen fysieke ruimte (Tjallingii, 1994; 1995; Berends et al, 1995; Juffermans, 1998; EC Expert Group on Urban Environment, 1998). Naast energie en bouwstenen trekt een stadsecosysteem (dagelijks) ook zeer veel mensen aan, noodzakelijk om de stad draaiende te houden, waarna ze een groot deel ervan weer uitspuwt. Veel mensen ontvluchten immers de stad omdat ze niet voldoende leefbaar is. Ze zijn op zoek naar meer rust, meer ruimte, meer groen, ... Dit uitzwermen van de baksteen-in-de-maag-dragende stedelingen over het platteland heeft nefaste gevolgen voor die 'zo gezochte' natuur om in te wonen. Maar ook sociologisch en cultureel leidt dit tot ongewenste veranderingen. Tegelijkertijd komen de stadscentra leeg te staan en verloederen talrijke wijken. De stad verliest er een deel van zijn interne dynamiek door en haar sociale en economische draagvlak verzwakt (Loots, 1996; Strykers, 1996; EC Expert Group on the Urban Environment, 1998; Anciaux, 2000; Sauwens, 2000).

4. De ECOPOLIS

Een stad die zodanig 'lekt' in al haar kringlopen dat ze haar problemen constant doorschuift naar elders of later, voldoet niet aan de vereisten van een duurzame stad! Daaraan voldoet wel de stad die ter plaatse met bewoners en gebruikers problemen oplost. De ECOPOLIS-strategie gaat ervan uit dat een duurzame stad wordt opgebouwd uit ketenbouwstenen voor een duurzaam stromenbeheer; ruimtelijke bouwstenen voor een duurzaam beheer van gebieden en organisatorische bouwstenen voor een duurzame maatschappelijke organisatie. Zo komt men tot een verantwoordelijke, levende en deelnemende stad (cf. figuur 1). Deze drie invalshoeken kunnen niet zonder elkaar. De essentie zit in het kiezen van het gezichtspunt. De uitdaging is dan om de verschillende ideeën met elkaar te combineren. Het product is een rijk geschakeerd ruimtelijk beeld waarin een verband is gelegd tussen verschillende types van stedelijke woon- en werkmilieus en een duurzame inrichting (Tjallingii, 1994; 1995; Berends et al, 1995; EC Expert Group on the Urban Environment, 1998). De taak van de groenambtenaren en -bestuurders bestaat hoofdzakelijk in het leefbaarder maken van steden met behulp van groen, natuur en stedelijk landschap (Langeveld, 1995). In dit duurzame ruimtelijke beheer moet de groene sector alle actoren betrekken. Verder moet de andere sectoren getoond worden dat groen een belangrijk instrument is bij het opnemen van de verantwoordelijkheid voor de kringlopen. Het is noodzakelijk de stap te doen van ecologie als ruimtevrager naar ecologie als inrichtingsprincipe (Berends et al., 1995). Bovendien kan de groenstructuur de stedelijke ontwikkeling gaan sturen (zie verder).

De verantwoordelijke stad

1. De gidsprincipes

In de verantwoordelijke stad wordt een brongericht milieubeleid gevoerd en wordt aandacht besteed aan de selectie- en regulatieprincipes van de holle en de bolle kant van het ecodevicemodel (zie figuur 2). Een eerste, prioritaire stap naar een duurzaam omgaan met stromen is **zuinig gebruik** door het toepassen van preventieve maatregelen. Dit houdt een gedragsver-

andering in, maar ook het gebruik van technisch meer efficiënte systemen. Een volgende stap is **hergebruik**. Indien direct hergebruik van voorwerpen en stromen niet mogelijk is, moet gestreefd worden naar recyclage van grondstoffen. Deze twee stappen leveren een basis voor duurzame planning, in combinatie met het gebruik van **vernieuwbare of eindeloze grondstoffen** (zoals zonne-energie, regenwater, hout, ...) en **meer verantwoordelijkheid** voor de aan- en afvoer van **stromen** (Berends et al., 1995; Tjallingii, 1995; EC Expert Group on Urban Environment, 1998).
Een belangrijke vraag is op welk niveau deze principes gehanteerd moeten worden. Bij het zoeken naar het beste antwoord blijft het hoofdprincipe gelden: alle problemen zo dicht mogelijk bij de bron aanpakken en gesloten kringlopen nastreven op een zo laag mogelijk schaalniveau, zonder contraproductief te werken. Dit betekent dat – waar mogelijk – de oplossingen moeten beginnen op het niveau van het individuele gebouw en dat burgers en bedrijven hun eigen ketenbeheerders worden. Dit vereist gedecentraliseerde faciliteiten. Sommige ingrepen worden wel beter op een hoger schaalniveau georganiseerd om de efficiëntie te vergroten. Wanneer vervuiling door één schakel onvermijdelijk is, moet deze elders in de keten worden opgevangen (Berends et al., 1995; Tjallingii, 1995).

2. Groen als instrument voor het beheer van stromen

Tjallingii (1995) heeft gidsmodellen uitgewerkt voor het beheer van de belangrijkste stedelijke stromen, water, verkeer, afval en energie, op het niveau van het individuele gebouw, de stadswijk, de stad, de regio en het land. Met behulp van organisatorische en technische ingrepen kan men effectief komen tot een duurzaam beheer van deze stromen. Vooral bij het stromenbeheer van water en verkeer wordt de groene, open ruimte een noodzakelijk instrument. Wil Vlaanderen streven naar duurzame steden, of meer algemeen naar een duurzame maatschappij, dan moeten alle sectoren betrokken bij water en verkeer zelf instaan voor de creatie van de benodigde groene ruimte. Voor de inrichting van deze ruimtes kan worden samengewerkt met de groene sector.

De deelnemende stad

1. Publieke participatie

"In my view communication is not about walking in the same direction, but about creating space (both in the physical and theoretical sense) and possibilities for anyone concerned to participate." (LINDHOLM, 1999)

Stadsbewoners moeten bij het beheer van hun leefomgeving worden betrokken. Dit is een onafhankelijk doel en tegelijk een voorwaarde om de plannen voor de verantwoordelijke stad en de levende stad te kunnen uitvoeren. De beste strategie is om de deelnemers te belonen, niet noodzakelijk financieel, maar door hen mogelijkheden te bieden om een aantrekkelijkere leefomgeving te ontwikkelen. Er moeten strategieën ontwikkeld worden voor de verschillende leefstijlen en types van bedrijven (doelgroepenbeleid) om alle 'menselijke bronnen' aan te boren. Dit zorgt er eveneens voor dat de kans om betrokken te worden gelijk verdeeld wordt over alle bevolkingsgroepen. Een groot deel van de stedelijke bevolking is immers verwijderd van de kans om land te bezitten, van de kans om een input te brengen in het gebruik van stedelijk land, en waarschijnlijk zelfs van de kans om zich landbescherming aan te trekken (Tjallingii, 1994; 1995; Kendle & Rohde, 1995; Stryckers, 1996).
De betrokkenheid en de steun van het publiek bieden bovendien een belangrijke mogelijkheid om de positie van groen te versterken. Vaak zijn 'levenskwaliteitswaarden' immers moeilijk te verdedigen. Geconfronteerd met sectoren als industrie, transport, woningbouw, ... heeft stedelijke groenvoorziening van nature een zwakke positie (AMINAL, 1993a; Van Herzele, 2001).

2. Publieke waarden

Publieke waarden, percepties en voorkeuren zijn cruciale elementen wanneer het gaat om het stimuleren van de betrokkenheid van de mensen en om het verwoorden van hun belangen in publieke participatieprocessen. Aangezien stedelijke groengebieden in de eerste plaats bedoeld zijn om te voorzien in de behoeften van de stadsbewoners is het herdefiniëren van hun natuurwaarden een belangrijke taak. We

moeten wegkijken van de conventionele (ecologische, architecturale, ...) typologieën en structuurconcepten, en bekijken hoe groengebieden kunnen gedefinieerd worden in relatie tot de gemeenschap. Het type van natuur (bos, grasland, park, ...) is niet het belangrijkste, wel de kwaliteiten die men er kan beleven en de activiteiten die er mogelijk zijn (Van Herzele et al., 2000; Van Herzele, 2001). Terwijl de leefbaarheid van een omgeving refereert aan de primaire behoeften aan gezonde lucht, licht, zon, groen, warmte e.d., slaat béleefbaarheid meer op de mogelijkheid om een omgeving optimaal te beleven, te ervaren. Beleefbaarheid is een diepere kwaliteitsverfijning tegenover de elementaire leefbaarheid (Vandromme, 1992b).

Wat mensen beschouwen als natuur krijgt niet noodzakelijk biologische waardering. Voor stedelingen heeft natuur in het buitengebied een compenserende functie voor het leven in de stad. Dat wil echter nog niet zeggen dat diezelfde stedelingen de natuur in die vorm ook in de dagelijkse leefomgeving accepteren. Sommige groepen in de samenleving verkiezen fel gekleurde bloemen, properheid en orde en zien wildere vormen van natuur als slordig, waardeloos of zelfs beangstigend. Hiermee moet rekening gehouden worden in het beheer. Het komt er immers niet alleen op aan natuur te erkennen als een integraal deel van het stedelijke weefsel. Even belangrijk is het om het menselijke leven te beschouwen als deel van de natuur (Kendle & Rohde, 1995; Stryckers, 1996; Van Herzele et al., 2000). Desalniettemin moet er gestreefd worden naar de acceptatie van de spontane natuur en de toelating van stukjes wildernis in de stad op langere termijn. We willen immers komen tot de integratie van natuur in de stedelijke omgeving. Dit vereist acceptatie en niet enkel tolerantie met feitelijke afkeuring. Een paardebloem tussen de stoepstenen wordt vandaag de dag door de meeste mensen hooguit getolereerd, maar niet geaccepteerd. Deze vorm van spontane begroeiing is bijgevolg niet geïntegreerd in het stedelijke systeem (Wittig 1998).

3. Behoefte aan groen

Om een draagvlak voor het groene netwerk te creëren bij de bewoners en te komen tot publieke participatie, is het noodzakelijk rekening te houden met hun wensen en noden. Een indrukwekkend aantal internationale studies over de laatste 10 jaar onderstreept het belang van natuur, bossen en parken voor het welzijn en de gezondheid van mensen en specifiek ook voor de ontwikkeling van kinderen (Nijssen et al. 2002). Zeker in stedelijk gebied, waar het leven en het werken stresserend en druk kunnen zijn, speelt de behoefte aan nabij groen een belangrijke rol (van Selm, 1991; Van Herzele et al., 2000). Uit een onderzoek van AMINAL (1999) blijkt dat ongeveer één vierde van de stadsbewoners zich laat leiden door groen in de buurt bij het kiezen van een woonplaats in de stad. Daarnaast toont expliciete bevraging van stadsverlaters naar hun verhuismotieven aan dat zij bijna zonder uitzondering op zoek gaan naar een 'groene' woonplaats. Er is vooral behoefte aan groen als verlengde van het huis, de straat of wijk. Groen in de stad blijkt namelijk niet inwisselbaar voor groen buiten de stad. Bijna de helft van de Vlaamse bevolking mist dit nabije groen. In de steden loopt het aantal op tot meer dan de helft van de bewoners. Het groen in de woonomgeving wordt al te vaak herleid tot kijkgroen. Kijkgroen is een belangrijk element voor de verfraaiing van wijken, maar het blijft weinig bruikbaar voor wijkbewoners (Waelput, 1988; Van Herzele et al., 2000; Vertriest, 2000; Van Herzele, 2001).

4. Bereikbaarheid

Afstand (of wandeltijd) van huis blijkt de belangrijkste bepalende factor te zijn voor het bezoek aan groene ruimten. De welvarende recreant kan met zijn auto een eigen netwerk van openbare ruimtes creëren, maar bepaalde bevolkingsgroepen kunnen wegens geringe mobiliteit (vanwege tijd- of geldgebrek, of lichamelijke beperking) niet gemakkelijk gebruik maken van natuur- en recreatiegebieden buiten de stad en hebben daarom behoefte aan toegankelijk groen in en nabij de directe woonomgeving. Meer specifiek gaat het over allochtonen, kinderen, jongeren, ouderen en nieuwe huishoudens (eenpersoonshuishoudens, eenoudergezinnen, samenwonenden en getrouwden zonder kinderen). Daarom – en ook uit duurzaamheidsoverwegingen – moet voldoende

groen bereikbaar zijn voor de zachte weggebruiker. Uit studies komt naar voren dat een park niet meer uitnodigend is zodra het op meer dan 10 minuten wandelen ligt. Hierbij moet rekening gehouden worden met barrières. Het is de effectief af te leggen afstand die telt. Ook de route naar de groenvoorziening is belangrijk: die moet aantrekkelijk en sociaal en verkeersveilig zijn. Elke groene ruimte heeft bijgevolg een bepaald invloedsgebied (de gemiddelde afstand die de gebruikers bereid zijn af te leggen om zich naar die plaats te begeven), afhankelijk van de grootte, de uitrusting en de kwaliteit van het gebied (Vandromme, 1992b; van Ewijk, 1999; Van Herzele et al., 2000; Vertriest, 2000; Van Herzele, 2001; Van Herzele & Wiedemann, 2003).

5. Multifunctionaliteit

Door de voortgaande individualisering en door technologische ontwikkelingen zoals de telematica heeft de openbare ruimte een deel van haar functie verloren. Een bezoek aan de openbare ruimte heeft niet langer een gedwongen, noodzakelijk karakter. Toch mag het belang van de huidige, zogenaamde 'low intensity' contacten die mensen zoeken in de openbare ruimte niet onderschat worden. Het gebruikerspatroon is tegenwoordig spontaner en vaker sociaal geïntegreerd. De kortstondige bezoeken maken deel uit van een activiteitenketen. Daar komt nog bij dat de bevolking steeds pluriformer, heterogener en ook mondiger wordt. Iedere categorie stelt zijn eigen eisen en stelt die liefst zo hoog mogelijk. Door de steeds diverser wordende wensen en de onverwachte combinaties in het vrijetijdsgedrag is het van belang dat het groen ruimte biedt aan verscheidene activiteiten (van Ewijk, 1999; Oost et al., 2000).

Door een veelheid van gebruiksmogelijkheden aan te bieden, kan de open ruimte eveneens een verdergaande ruimtelijke segregatie tussen bevolkingsgroepen voorkomen en wordt een continuïteit van gebruik gewaarborgd. Op die manier kan de openbare ruimte bijdragen tot een beter functioneren van de stad. Deze publieke ruimten waar verschillende groepen met elkaars (sub)cultuur geconfronteerd worden – al is het maar oppervlakkig – worden door Maarten Hajer (1994 in: van Ewijk, 1999) bestempeld als 'vrijplaatsen voor de ontwikkeling van culturele mobiliteit'.

6. Beschikbaarheid op verschillende functionele niveaus

Uiteraard is het onmogelijk om in elke buurt plaats te bieden aan alle gewenste activiteiten. Een teveel aan gebruiksmogelijkheden op een beperkte ruimte kan ook leiden tot conflicten. Een zekere mobiliteit moet dus geaccepteerd worden, ondanks de nadelige effecten ervan (ter Heide & Berends, 1994). Alles hoeft niet in elke wijk aanwezig te zijn, maar wel in de stad als geheel. Aan de behoefte aan een voldoende groene, bruikbare leefomgeving waar alledaagse activiteiten kunnen plaatsvinden, moet nabij de woning voldaan worden. Voor de voorziening in andere behoeften is een zekere wandelafstand toegelaten. Grotere groeneenheden en de tegemoetkoming aan bepaalde, specifieke eisen mogen op een nog hoger schaalniveau gerealiseerd worden. De behoefte aan het gelijktijdig voorhanden zijn van groene ruimten op de verschillende functionele niveaus wordt onderbouwd door divers onderzoek. Hierbij maakt men, uitgaand van de gebruiksmogelijkheden, een indeling in: voornamelijk gebruik voor de ganse stad, voor een deel van de stad, voor de eigen wijk en voor de eigen buurt (Berends et al., 1995; Tjallingii, 1995; van Ewijk, 1999; Van Herzele et al., 2000). Maar niet alleen voor beleving en ontspanning is dit functionele evenwicht belangrijk. Ook de natuur en het stadsklimaat varen er wel bij dat het stedelijke groen voorkomt op alle functionele niveaus!

De levende stad

1. De keuze voor het type van stedelijke ontwikkeling

De verhouding tussen stad en buitengebied

Het Engelse woord *country* is afgeleid van het Latijnse woord *contra*: het 'land' is het tegenovergestelde van de stad. Van oudsher waren steden dynamische knooppunten van menselijk leven en menselijke activiteiten. Op het land daarentegen heersten de langzame ritmes, bepaald door seizoenen en groeiprocessen.

De begrippen rust en onrust, langzame en snellere processen, ecologie en economie, natuur en cultuur geven een universele lading aan het onderscheid tussen land en stad (Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998). Door allerlei processen verandert de verhouding tussen stad en land echter voortdurend. Verstedelijking, globalisering en nieuwe communicatiemiddelen zorgen ervoor dat het contrast tussen beide werelden steeds minder scherp wordt. Stad en land worden steeds meer als een geheel gezien, als één **'stedelijk veld'** waar de stadsgewesten in elkaar overgaan en het omliggende landelijke gebied verstedelijkt. Echt grote steden zijn er niet in Vlaanderen en echte buitenwijken waar de stad totaal vergeten wordt, zijn zeldzaam. Grote stukken land rond de grote steden zijn getransformeerd tot karakterloze overgangsgebieden die men noch als stad noch als land kan waarderen. Bovendien vertonen ze niet meer het unieke van de regio en de betreffende lokatie. In de relatie tussen stad en landelijk gebied is het bewaken van het contrast tussen beide gebieden en van de identiteit van de overgangszone een punt van zorg. Het urbane is de noodzakelijke tegenhanger van het rurale (Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998; AROHM, 1998a; van Ewijk, 1999). Tegelijkertijd moeten stad en land verbonden blijven, onder andere door ecologische relaties. Het stedelijke groen kan de landschappelijke integratie van een stad verhogen. De aanwezigheid van groen in de stad en een penetratie van groen van de stadsrand in het stads- of dorpscentrum verbeteren immers de overgang tussen stad en platteland (Vandromme, 1992a).

De categorieën stad en land hebben niet afgedaan, maar zijn wel toe aan een actualisering. Het herwaarderen van het stedelijke weefsel en het maximaal vrijwaren van de open ruimte blijven absoluut belangrijke uitgangspunten! Stad en land kunnen daarbij gebruik maken van elkaars specifieke eigenschappen (AROHM, 1998a; Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998).

Het debat van de compacte stad

Steden onderscheiden zich hoofdzakelijk door een grotere bebouwingsdichtheid, een concentratie van voorzieningen en een grote interne samenhang. Het gangbare idee is dat stedelijke ontwikkeling die stadsverdichting nastreeft verschillende positieve gevolgen heeft voor het milieu: een efficiënt gebruik van nutsvoorzieningen en transport, het vrijwaren van de natuur en het landschap in het buitengebied en het voorzien in een aantrekkelijke woon- en werkomgeving door een groot aanbod van centrale faciliteiten en diensten en van sociale, culturele en economische voorzieningen. Maar hoe duurzaam is compact en hoe compact is duurzaam? Reeds decennia loopt het debat hierover in de ruimtelijke planning. Eenmaal de grens van leefbaarheid overschreden, werkt stadsverdichting immers contraproductief. Kostbare open ruimte en architecturale en cultuurhistorische kenmerken komen in de verdrukking. De grote verzegelde oppervlakte en hoge bebouwing zorgen verder voor een aantasting van het stadsklimaat. De gemiddelde burger zal de compacte stad ontvluchten, op zoek naar groen en ruimte. Ook dieren en planten verliezen hun bestaansmogelijkheden in de stad. Kent et al. (1999) vonden dat de diversiteit aan spontane flora inderdaad afnam wanneer urbanisatie en concentratie toenamen. Terwijl men de natuur in het buitengebied zo sterk wil vrijwaren, vergeet men dat ze niet stopt aan de stadspoorten. Bovendien is natuur (in brede zin) een belangrijk element in de kwaliteit van een stad. Het handhaven van de stedelijke landschaps- en natuurwaarde kost ruimte (Nyhuus & Thorèn, 1994; Tjallingii, 1995; Moet, 1996; De Boer & Dijst, 1998; EC Expert Group on Urban Environment, 1998; AROHM, 1998a; van Ewijk, 1999; Van Herzele et al., 2000).

Tegenover het model van de compacte stad wordt het model van de groene stad geplaatst. Deze groene stad is gebaseerd op ecologisch ontwerp en de ontwikkeling van min of meer zelfvoorzienende gemeenschappen. In vergelijking met de compacte stad zijn de stedelijke en rurale gebieden er meer geïntegreerd. Voor de stadsflora zelf is dit model voordeliger. Hoe meer ruimtelijk uitgespreid, hoe diverser immers de flora van een stad. Zo troffen Wittig (1991) en Pysek (1993) significante, positieve correlaties aan tussen de grootte van een stad en de rijkdom aan plantengemeenschappen. Maar de toepassing van het model van de

groene stad is gebaseerd op de beschikbaarheid van land, wat een probleem kan veroorzaken in dichtbevolkte streken. De biodiversiteitswinst in de stad gaat dan gepaard met een verlies in het landelijke gebied. Bovendien vereist deze benadering een zekere inspanning die vaak niet kan worden opgebracht in de moderne levensstijl (Tjallingii, 1995; EC Expert Group on Urban Environment, 1998).

Logischerwijs zal de beste oplossing te zoeken zijn tussen de twee extreme modellen in. Een bepaalde dichtheid en concentratie moeten nagestreefd worden om de specifieke eigenschappen en voordelen van de stad te behouden en het buitengebied open te houden. Maar er moet voldoende open ruimte en kwalitatief groen in heel de stad aanwezig zijn. Er moet veel zorg besteed worden aan de ontmoeting tussen stad en land zoals die vorm krijgt in de stads- of dorpsrand. Een uitbreiding van de periferie moet vermeden worden, omdat die aanleiding geeft tot een wildgroei van suburbane wijken en commerciële ontwikkeling, waardoor de functies van de stad ondermijnd worden.

Tegengaan van ruimtelijke segregatie

In de moderne steden heerst een trend van toenemende scheiding van stedelijke functies. Deze scheiding begon in de jaren 20, met de opkomst van de CIAM-beweging (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne), een van de belangrijkste stromingen van de moderne stedenbouw. Zij bepleitten een heldere scheiding van wonen, werken en recreëren. Later zorgden rigide structuurplannen en institutionele financieringsvoorkeuren er al te vaak voor dat nieuwe stadsuitbreidingen gericht waren op één functie. De toenemende (auto)mobiliteit en de opkomst van ruimtelijk ongebonden arbeid versterkten die trend nog. Het oude centrum, dat een hooggeconcentreerd woon-werk-winkelgebied was, wordt getransformeerd in een centrum van cultuur, communicatie en recreatie (de 'uitstad'), terwijl wonen, winkelen en werken andere stadssectoren innemen. Hier doemt het risico op van de deeltijdstad, een stad die bestaat uit een aantal gescheiden gebieden die slechts gedurende een bepaald deel van de dag in gebruik zijn. De verplaatsing van de stedelijke functies heeft rechtstreeks geleid tot het fysische verval van wijken. Verder is er een tendens tot een steeds verdergaande ruimtelijke segregatie van bevolkingscategorieën (niet alleen volgens sociaal-economische klasse en etnische afkomst, maar ook volgens type huishouden). Dit brengt een uitholling van de openbare sfeer teweeg en belemmert integratie. Bovendien blijven vooral de kansarmen, die niet kunnen zorgen voor een fysische en mentale heropleving, noodgedwongen achter in de verloederde wijken. Gecombineerd met de stadsvlucht leiden de segregatietendensen tot de desurbanisatie van onze steden (Vandromme, 1992b; Ginsberg, 1997; EC Expert Group on Urban Environment, 1998; van Ewijk, 1999; Van Herzele & Wiedemann, 2003).

Er moet dus gestreefd worden naar een gecombineerd gebruik van de stedelijke oppervlakte. Dit betekent een balans zoeken tussen wonen, werken en faciliteiten in elke stadssector, evenals tussen verschillende bevolkingsgroepen. Dit biedt de mogelijkheid tot het functioneel samengaan van economische en sociale voordelen en het vasthouden van de sociale vitaliteit van de stadscentra.

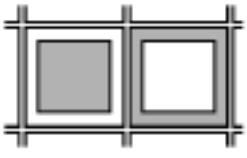
Het land in de stad

Vroeger groeiden de steden organisch. De natuurelementen hadden hun plaats en betekenis binnen het stadsplan en waren soms de dirigerende ruimtelijke dragers. In de 18e-19e eeuw werden de stadsuitbreidingen veeleer strak economisch en tot op de dag van vandaag wordt de ruimtelijke ontwikkeling voornamelijk bepaald door de bebouwing. De openbare ruimte wordt daarbij opgeofferd en de aansluiting van de stad op de omgeving is vaak ver te zoeken. Groen wordt meestal gezien als een compensatie voor de onvolmaaktheden van het stedelijke leven. Dergelijk 'schaamgroen' wordt ingezet om woongebieden van elkaar te scheiden, om de aandacht van lelijke gebouwen af te leiden of om industriële installaties aan het oog te onttrekken. Groengebieden moeten echter opgevat worden als onderdeel van de stedelijke ruimte. Het groen moet verbinden in plaats van scheiden, de kwaliteiten van de stad benadrukken in plaats van de gebreken te verhullen (Vandromme, 1992a; van Ewijk, 1999).

In een nieuw stedenbouwkundig concept op basis van groene contravormen, de zogenaamde 'inversiestedenbouw' (Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998), vormt de onbebouwde ruimte van het stedelijke gebied de basis voor de ontwikkeling van de stad. Omdat deze gebieden als waardevol en onaantastbaar worden beschouwd, wordt het stelsel van open ruimten binnen de stedelijke agglomeratie structuur- en beeldbepalend. 'Het land in de stad' wordt op deze manier de basis voor verdere stedelijke ontwikkeling. Het groen dient dan structureel door te dringen tot in het centrumgebied. De inrichting van de openbare ruimte en de omliggende bebouwing zullen hieraan moeten aangepast worden (Waelput, 1988; Vandromme, 1992a; Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998[3]). Zo komt men van groen als ruimtevrager tot het principe van groen als ruimtedrager!

Rondom de aaneenschakeling van open ruimten ontstaat een nieuw soort binnenstebuiten gekeerd vestigingspatroon, waarbij de bijzondere functies aan de randen van de groene enclaves gesitueerd worden. De open groene plekken nemen de rol van 'huiskamers van de stad' over van de pleinen, met moderne, markante gebouwen en hoogwaardige stedelijke voorzieningen eromheen (Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998). Een zijdelingse positie van bebouwing biedt op een zelfde oppervlakte meer mogelijkheden voor uitdagende ruimtelijke condities dan een centrale bezetting van een terrein (zie figuur 3). Hierdoor bevinden de gebouwen zich immers op een gradiënt van een dynamische voorkant naar een rustige achterkant, waardoor de gebruikers directe aansluiting vinden bij zowel de 'rode' als 'groene' functies (Schrijnen, 2000).

Figuur 3 **Twee verdelingen van gelijke oppervlaktes van rood en groen**



(uit Schrijnen, 2000)

Strategie van de twee netwerken

De stad wordt dan opgebouwd als een soort 'casco'-landschap (Sijmons, 1991), bestaande uit twee evenwaardige netwerken: het sturende, groene raamwerk waar laagdynamische functies aan gekoppeld worden en het zogenaamde 'rode netwerk' met hoogdynamische functies. Deze opsplitsing weerspiegelt het verschil in inrichtingsbehoefte dat voortkomt uit de verschillende eisen die hoog- en laagdynamische functies aan het landschap stellen. Functies als woningbouw, infrastructuur, industrie en kantoren hebben te maken met snel wisselende omstandigheden in de markteconomie, wat resulteert in snel verlopende ruimtelijke ontwikkelingen. Zij vereisen een flexibele ruimtelijke inrichting die een hoge dynamiek van aanpassingen toelaat. De laagdynamische functies, zoals groen en bepaalde vormen van recreatie, hebben juist behoefte aan rust en stabiliteit. Door dit verschil in proceskarakteristiek en ook het verschil in schaalfuncties is de samenhang tussen de verschillende landschapselementen verloren gegaan (van Ewijk, 1999; De Bevere et al., 2000[4]).

Tussen de twee netwerken kunnen we variëren met de inzet van ruimte, tijd of geld. Het rode netwerk is kapitaalintensief en vereist een continue input van energie om te blijven functioneren. Het groene netwerk in zijn geheel is daarentegen ruimte-intensief en vereist de beschikbaarheid van voldoende tijd om het natuurlijke regeneratieproces dat is ingezet, te laten verdergaan (Berends et al., 1995). 'Interactie' is het thema voor het rode netwerk en 'ruimte' dat voor het groene netwerk (Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998). Desalniettemin wordt een groot gedeelte van het stedelijke groen gekenmerkt door een vrij dynamisch karakter en bestaan er talrijke stedelijke groenvormen die weinig ruimte innemen, bijvoorbeeld gebouwgroen.

Hoewel het hier gaat over een ruimtelijke ontkoppeling van functies die elkaar belemmeren qua proceskarakteristiek moet er binnen elke netwerk gestreefd worden naar interne functieverweving. Bovendien kan het hoogdynamische netwerk niet zonder groen indien het duurzaam wil zijn. Daarom moeten voldoende groene vingers het hoogdynamische netwerk

binnendringen. Groen en rood horen onverbrekelijk bij elkaar, op microniveau ('huis en tuin'), op mesoniveau ('buurt en park') en op macroniveau ('stad en land'). We moeten daarover niet meer afzonderlijk, maar geïntegreerd denken (Koster & Claringbould 1991; van Ewijk, 1999). In een gezond geritmeerd stedelijk totaalmilieu is er een voortdurend tweegesprek tussen groen en rood (Tummers & Tummers-Zuurmond, 1998). De ruimtelijke ontkoppeling moet dus gepaard gaan met een landschappelijke integratie van beide netwerken (De Bevere et al., 2000).
Ten slotte is het belangrijk dat het tweevoudige raamwerk op een dergelijke wijze gelokaliseerd en ingericht wordt dat het de toekomstige ontwikkelingen van differentiële ruimtelijke functies kan opnemen (De Bevere et al., 2000).

Economische waardering

De openbare ruimte in de steden draagt nog steeds de kenmerken van de 'strategie van de meent' (Langeveld, 1995). Hierdoor lijkt zij het steeds te moeten afleggen tegen de 'marktgoederen'. Zo leidt de geringe financiële waardering voor groene ruimten ertoe dat het in onze (ver)stedelijk(t)e gebieden voor openbare besturen quasi onmogelijk geworden is om gronden te verwerven om groene zones aan te leggen (AMINAL, 1993a). Om te kunnen concurreren met de sterkere sectoren, zoals verkeer, woningbouw en industrie, is het noodzakelijk de maatschappelijke waardering en de noodzaak van groen om te zetten in monetaire waarden. Indien we niet met dezelfde 'wapens' kunnen strijden als de zogenaamde economisch sterke sectoren zullen we de strijd om ruimte en leefbaarheid verliezen: 'use it or loose it' (Van Landuyt & Hermy, 1994). Spijtig genoeg lijken 'zachte' waarden zoals natuur, welzijn en beleving op zich onvoldoende argumenten aan te dragen (Oost et al., 2000).
Gemeenten zien dikwijls over het hoofd dat groenvoorzieningen zichzelf ruimschoots terugbetalen. Bewoners hechten immers veel waarde aan groen. Zo kan een groene woonomgeving een ca. 15 % hogere woningprijs opleveren dan een decor dat bestaat uit hoogbouw. De onroerendgoedbelasting, gerelateerd aan de verkoopwaarde van woningen, levert de gemeente extra inkomsten op. Ook voor bedrijven is een fraaie ligging in het groen vaak interessant als visitekaartje. Ten slotte zijn openbare ruimten zoals parken en water ook aantrekkelijk voor de horecasector. Investeringen in recreatievoorzieningen leiden tot hogere bestedingen, zowel door de regionale bevolking als door toeristen. Ook de welzijnsfunctie van groen kan in rekening gebracht worden. Zij leidt tot een vermindering van de medische kosten en het ziekteverzuim en een verhoging van de productiviteit (van Selm, 1991; van Ewijk, 1999; van Herzele et al., 2000).
Maar ook andere elementen, die niet direct in cijfers uit te drukken zijn, spelen mee. Een economische evaluatie van groen, waarbij alle functies worden uitgedrukt in monetaire waarden, levert beslist een indrukwekkend beeld op. Een dergelijke economische waardering van het Meerdaalwoud-Heverleeboscomplex volgens internationaal erkende technieken wees inderdaad op een enorme monetaire waarde (Moons et al., 2000). Het is te verwachten dat dit ook voor groenvoorzieningen zo zou zijn. Er bestaan hieromtrent echter te weinig harde onderzoeksgegevens. Het is dan ook meer dan noodzakelijk om een uitgebreid onderzoek naar de economische waardering van stedelijk groen op te starten!

2. Diversiteit en identiteit

De natuurlijke capaciteit van het stadsecosysteem voor differentiatie

Net als bij het buitengebied is er bij het stadslandschap sprake van achteruitgang: het wordt eenvormiger en het eigen karakter en de herkenbaarheid vervagen. Om deze nivellering tegen te gaan is een opwaardering van de karakteristieke identiteit van de stedelijke plekken nodig. Bovendien is er behoefte aan erg verschillende gebieden en kwaliteiten voor een sociale en biologische diversiteit. Stadsdistricten kunnen op 5 manieren van elkaar verschillen:

- *abiotisch:* bodemgesteldheid, waterhuishouding, reliëf, microklimaat;
- *biotisch:* karakteristieke flora en fauna;
- *sociaal:* sociaal-economische klasse, huishoudtype, levensstijl, etc.;
- *cultuurhistorisch;*

- *qua type landgebruik:* type bebouwing, functie bebouwing, percentage verzegelde oppervlakte, infrastructuur, bedrijfsstijl, etc.

Hierdoor heeft het stadsecosysteem een natuurlijke capaciteit voor differentiatie, wat de flexibiliteit en aanpasbaarheid versterkt en bijgevolg de duurzaamheid van het systeem ondersteunt. Door de *genius loci*[5] optimaal te benutten, komt men tot een hoogwaardige ruimtelijke en milieukwaliteit (Lynch, 1981; Beer, 1994; ter Heide & Berends, 1994; Berends et al., 1995; Tjallingii, 1995; Moet, 1996).

Gebruik maken van de lokale potentie

Door gebruik te maken van de ecologische potentie kan een grote variatie van stedelijke habitats gecreëerd worden, waardoor kansen ontstaan voor een verscheidenheid van planten en dieren. Dit draagt ook bij tot het herstel van de natuurlijke processen, noodzakelijk om te komen tot een levende, duurzame stad. Het zichtbaar maken van deze processen in de stad bevordert tegelijkertijd de kennismaking met de werking ervan. Er is ook een maatschappelijke behoefte aan ruimtelijke differentiatie om tegemoet te komen aan de uiteenlopende wensen van mensen uit verschillende bevolkingsgroepen, van verschillende leeftijden en met verschillende levensstijlen. Door bewust de noden en de ecologische potenties op elkaar af te stemmen, kan de gewenste stedelijke milieudifferentiatie bekomen worden (Vandromme, 1992a; Beer, 1994; ter Heide & Berends, 1994; Tjallingii, 1994; 1995; Berends et al., 1995; Moet, 1996; van Ewijk, 1999).

De gebiedsgerichte aanpak zal de identiteit van elke plek accentueren. Het unieke karakter van elke buurt helpt de bewoners zich ermee te associëren en hun betrokkenheid wordt nog vergroot doordat aan hun specifieke eisen werd tegemoet gekomen. Identiteit hangt samen met een gevoel van veiligheid en herkenning in een bepaalde omgeving (Lynch, 1981; Van Herzele et al., 2000). Uit het onderzoek van Reneman et al. (1999 in: Van Herzele et al., 2000) komt naar voren dat mensen de neiging hebben om soorten groen en landschappen die de eigen regio typeren aantrekkelijker te vinden dan soorten die er minder voorkomen. Het is van groot belang dat groen een duidelijke plaats krijgt in de belevingswereld van de omwonenden en van bezoekers (van Ewijk, 1999). Groen wordt hierbij een belangrijk middel voor een leesbaar omgevingsbeeld (Gielis, 1992).

Het ruimtelijke ontwerp moet er dan voor zorgen dat de onderscheiden plekken hun juiste plaats en hun juiste buur krijgen waardoor elke stad een eigen, uniek uiterlijk krijgt. Ontwerpen volgens de natuur kan dus bijdragen tot de culturele identiteit van een stad. Door eveneens de cultuurhistorische bijzonderheden van de plek te integreren, verhoogt men des te meer de kwaliteit van de stedelijke omgeving. (Berends et al., 1995).

Landschapsstructuurzones en milieupotentiescan

De lokale potenties worden genegeerd in de meeste ruimtelijke planningen. Als al rekening gehouden wordt met milieukarakteristieken, betreft het overwegend veralgemeende informatie in plaats van plaatsspecifieke gegevens. Om steden op een meer duurzame wijze te plannen, is dan ook een methodologie vereist om op een efficiënte wijze de benodigde data te verzamelen over de lokale kenmerken. Het belangrijkste probleem hierbij is dat er zo veel karakteristieken zijn waarover gegevens verzameld moeten worden en dat elk kenmerk een grote verscheidenheid van 'waarden' kan vertegenwoordigen. In het buitenland werden verschillende studies uitgevoerd (onder meer: Kunick, 1982; Beer, 1994; Pauleit & Duhme, 1998; zie ook Wittig et al., 1993 en Berends et al., 1995) om aan de hand van een opgestelde dataset te komen tot een indeling in zogenaamde 'stedelijke landschapsstructuurzones'. Dit zijn min of meer homogene eenheden die beschouwd kunnen worden als de basisblokken van de stad. Vaak zijn deze deels gerelateerd aan de verschillende ontwikkelingsfasen van een stad, zoals voorgesteld door Burgess (1925) in zijn 'urban zone theory'. Elke landschapsstructuurzone vervult een andere functie en heeft bijgevolg een aangepast beheer nodig. Daarom kan na de afbakening in zones een milieupotentiescan uitgevoerd worden om een duurzame inrichting te zoeken voor elke zone. Het is aangeraden dergelijk onderzoek ook in Vlaanderen uit te voeren.

Belang van connectiviteit

Vaak zijn de verschillende groenelementen in het stedelijke milieu geïsoleerde eilandjes. De ecologische waarde van individuele gebieden is ontegensprekelijk lager als ze geïsoleerd zijn (Schmid, 1995). Voor fauna en flora is het moeilijk om een gebied te gebruiken dat geheel afgezonderd is van enig ander groen (Wolterbeek, 1996). Planten- en dierengemeenschappen kunnen zich in kleine groengebieden ook moeilijk handhaven omdat er geen genetische uitwisseling mogelijk is met andere individuen. Het is daarom noodzakelijk om een groenstructuur op te bouwen waarin individuele gebieden met elkaar verbonden zijn, al is het maar met behulp van eerder smalle corridors. Op die manier komt men tot een ecologisch netwerk dat zowel kleine als grote groengebieden in een stad met elkaar verbindt (Cornelis, 1997; De Blust & Hermy, 1997). Door al deze elementen kwalitatief te verbeteren en te integreren in een samenhangende structuur worden deze versnipperde en relatief onbelangrijke groengebiedjes plots wel belangrijk. Eens ze ingebouwd zijn in groene assen vormen ze als het ware een lineair park (Waelput, 1988; De Roo, 1995; Schrijnen, 2000).

De stedelijke groenstructuur dient tevens zo goed mogelijk aangesloten te worden op het ecologische netwerk in het buitengebied (het VEN en IVON), waarbij het effect van barrières geminimaliseerd moet worden (Schmid, 1995). Dergelijke verbindingen laten verschillende diersoorten toe zich zonder veel gevaar te verplaatsen tot in het centrum van de stad (van der Sluijs, 1996; Wolterbeek, 1996). Zo kan de stad via de ecologische infrastructuur een geïntegreerd onderdeel zijn van het totale landschap (Koster & Claringbould, 1991; Gryseels, 1995; van Ewijk, 1999).

Interconnectiviteit is ook voor andere zaken zeer positief, bijvoorbeeld voor klimaatregulering of voor de afvoer van overstromingswater. Verder wordt hierdoor in het algemeen de beste kwaliteit geboden voor stedelijke recreatiegebieden waarbij bereikbaarheid een sleutelfactor is. Het is een groot voordeel als wandel- en fietspaden zonder onderbreking doorheen de stad kunnen gaan. Dit levert een krachtige aansporing op tot hun gebruik. Daarbij zouden deze verbindingen zo veel mogelijk vanuit de woning en de buurt moeten vertrekken, zodat men op een aantrekkelijke en verkeersveilige manier het recreatiegroen kan bereiken. Daarnaast is een robuuste, samenhangende structuur ook aantrekkelijker voor de stadsbewoners dan een versnipperde ruimte. Door de structurele samenhang verhoogt de continuïteit van de groenbeleving, wat belangrijk is voor de beleving van de stedelijke ruimte. De aanwezigheid van een duidelijke hoofdstructuur die dan consequent is voortgezet tot in de kleinere onderdelen van het stedelijke stramien, leidt bovendien tot herkenbaarheid (Waelput, 1988; Gielis, 1992; Vandromme, 1992a; 1992b; Nyhuus & Thorèn, 1994; Schmid, 1995; Tjallingii, 1995; van Ewijk, 1999; Van Herzele et al., 2000). Door de bewoners bovendien te laten weten welke plaats hun buurtgroen inneemt in het grotere geheel, lijkt dit aan belang te winnen en vergroot hun betrokkenheid bij dat grotere geheel. Ten slotte is het groene netwerk een belangrijke stedenbouwkundige structuur die de stadsontwikkeling kan sturen, zoals reeds besproken werd.

Inschakeling van een blauw netwerk

(Naar: Koster, 1991b; Berends et al., 1995; Gryseels, 1995; Moereels, 1995; Tjallingii, 1995; Pötz & Bleuzé, 1998; van Ewijk, 1999; LNV, 2000).

Het is aangeraden ook een blauw netwerk in de stad aan te leggen door de oppervlaktewateren zo veel mogelijk met elkaar te verbinden tot een natuurlijk watersysteem, liefst met open verbindingen en waar mogelijk met meanders, zichtbaar in en bij voorkeur zelfs deel uitmakend van het bebouwde gebied. De belangrijkste doelstellingen van het blauwe netwerk zijn: het waarborgen van de waterkwaliteit; het opwaarderen van de rivieren, vijvers en vochtige gebieden op landschappelijk en recreatief vlak en tegelijkertijd het ontwikkelen van de ecologische rijkdom van die zones; het zo veel mogelijk herstellen van de natuurlijke processen, met bijzondere aandacht voor een verhoogde retentie van het regen- en oppervlaktewater en een verhoogde infiltratie van het regenwater in de bodem. Op deze wijze is een hoofd-

rol weggelegd voor het blauwe netwerk in het geïntegreerde waterbeheer van de stad. Daarnaast kan het schoonwaternetwerk functioneren als drager van de natte natuur. Een nauwe samenwerking met waterbeleid en -beheer is dan ook gewenst om blauw-groene functiecombinaties te benutten. Verder is water een van de fijnste elementen om een aangename en sterke omgeving te creëren – op voorwaarde dat het van redelijke kwaliteit is. Het kan een open gevoel geven in dichte bebouwing. Tot slot zal het water, als we het weer een waardevolle en prominente plaats geven in het gezicht van onze steden, ook in ons bewustzijn een prominente plaats krijgen.
Het sturende groene raamwerk is dan eigenlijk een groen-blauw netwerk.

Opbouw van de groenstructuur

Door de toepassing van het concept van groen-blauwe dooradering kan een grote oppervlakte stadslandschap een kwaliteitsimpuls krijgen. Hierbij is het wenselijk radiale groenassen vanuit de omgeving tot in het centrum te ontwerpen. Deze assen kunnen verbonden worden door concentrisch groen. Aldus worden ecologisch bruggen gecreëerd en krijgt de stad een duidelijke groenstructuur (Waelput, 1988; Tjallingii, 1995; LNV, 2000). Vanuit deze hoofdassen vertrekt een fijnmazig netwerk ter verbinding van de kleinere groenelementen.
Nog belangrijker dan de creatie van verbindingszones tussen groene eilandjes is echter de creatie van voldoende grote eilandjes. Pas wanneer soorten een voldoende groot leefgebied vinden, wordt de ontwikkeling van een samenhangend ecologisch netwerk interessant (Jansen, 1997). Bovendien moet er voldoende groen zijn om in de behoeften van alle stadsbewoners te voorzien.

Samenvatting: streefbeeld van een duurzame groene stad

1. Een heuglijke geboorte

In elke Vlaamse stad wordt geleidelijk aan een nieuwe stad geboren: een ecopolis, een duurzame groene stad. De trotse vaders en moeders zijn het geïntegreerde stedelijke beleid en de stedelingen zelf. De communicatie en het denken worden bepaald door de holistische concepten van de ecosysteembenadering. Het bijzondere en complexe stadsecosysteem kan tot volle wasdom komen en is 'zindelijk' in zijn kringlopen van energie, materialen en organismen. De stad wordt weer voor iedereen aangenaam om in te wonen en de bewoners bepalen mee het groene uiterlijk van hun buurt. Verschillende planten en dieren vinden hun weg in de stad en horen er thuis.

2. Het tweevoudige raamwerk draagt de stad

De groene huiskamers van de stad worden met elkaar verbonden door een groen netwerk waaraan fiets- en wandelpaden gekoppeld zijn. Het groene rooster is daarbij verschoven ten opzichte van het rode, zodat beide netwerklijnen ruimtelijk ontkoppeld zijn en elkaar telkens kruisen, op elk schaalniveau, zonder dat hun continuïteit wordt aangetast. De bebouwing en het aansluitende rode infrastructuurnetwerk trekken zich terug naar de zijkant van de groene eilanden, zodat betere omstandigheden gecreëerd worden voor de meer kwetsbare groene functies (Schrijnen, 2000). De ruimtelijke ontwikkeling van stedelijke en verstedelijkte gebieden wordt opgehangen aan dit tweevoudige raamwerk. De sleutelelementen hierbij zijn (grotendeels naar Schrijnen, 2000):

- *Polariteit:* de ruimtelijke tegenstelling tussen het hoogdynamische rood en het rustige groen creëert interessante gradiënten en ligt aan de basis van een ecologische, economische, ruimtelijke en sociale diversiteit;
- *Centraliteit:* dominante rode activiteiten vinden plaats aan de zijkant, wat ruimte laat voor meer kwetsbare functies in de centrale positie;
- *Gelijkheid:* groene elementen hebben in stedelijke gebieden dezelfde 'rechten' als de rode elementen. Zij dragen immers sterk bij tot de kwaliteit van de steden;
- *Continuïteit:* het groene netwerk loopt ononderbroken door de stad en sluit aan op het groene netwerk van het buitengebied;
- *Modulariteit:* het tweevoudige raamwerk wordt modulair opgebouwd. Op alle schaalniveaus vullen rood en groen elkaar aan;

- *Ruimtelijke drager:* het groen-blauwe netwerk vormt de sjabloon voor de ruimtelijke opbouw van de stad. Strategische investeringen in sterke groene en blauwe patronen zijn bijgevolg noodzakelijk om een hoogkwalitatieve context te leveren voor de stedelijkheid.

3. Richtingaanwijzers voor een stedelijke groenstrategie

De belangrijkste uitdaging bestaat erin de langetermijnvisie ruimtelijk en inhoudelijk te toetsen aan de situatie in een aantal concrete steden, gemeenten, wijken, ... en demonstratieprojecten op te starten. Om het stedelijke groen-blauwe netwerk over heel Vlaanderen mogelijk te maken, zijn een reeks acties absoluut noodzakelijk. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste stappen:

Draagvlak creëren voor stedelijk groen

- koppeling stedelijk groen aan andere stedelijke noden;
- sensibiliseringscampagne omtrent de meerwaarde van duurzame groene steden;
- informeren over beheer, voor- en nadelen.

Participatie stimuleren

- dialoog met burgers, plaatselijke organisaties en particuliere ondernemingen en hen op alle planniveaus betrekken bij de concrete invulling van de kwantiteit en kwaliteit van stedelijk groen;
- responsabilisatie van de burgers;
- capaciteit opbouwen rond publieke betrokkenheid.

Organisatie van het stedelijke groenbeleid

- horizontale integratie van de verschillende beleidsdomeinen om te komen tot één globale visie voor het stedelijke gebied;
- handhaving subsidiariteitsprincipe en verticale integratie van verschillende beleidsniveaus;
- één geïntegreerde 'groene dienst' op gemeentelijk niveau met aparte begrotingspost en apart bevoegdheidspakket;
- aanstelling stadsecoloog voor de coördinatie van de gehele geïntegreerde aanpak.

Uitbouw onderwijs en onderzoek

- uitbouw professioneel onderwijs en training aan scholen, hogescholen en universiteiten;
- uitbouw van een eigen studierichting en meer inbouw in andere studierichtingen;
- verder wetenschappelijk onderzoek om de uitbouw van het blauw-groene netwerk te ondersteunen;
- nastreven van een holistische en geïntegreerde benadering; stimuleren van interdisciplinaire samenwerking.

Uitbouw instrumentarium

- uitvaardiging van een decreet op groenvoorziening, met specifieke aandacht voor stedelijk groen;
- ontwerp gemeentelijke groenstructuurplannen en vastlegging ervan in de ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- voorschrijving stedelijke groennormen, ook van toepassing binnen het werkterrein van andere sectoren en op privéterrein;
- vastlegging strenge compensatieregel;
- uitbouw financieel instrumentarium.

Kwalitatief beheer

- uitbouw ecologische waarde;
- uitbouw belevingswaarde;
- uitbouw gebruikswaarde.

Realisatie van het groene netwerk

- inventarisatie van het bestaande groenareaal en versterking ervan door de aantasting van de bestaande oppervlakte te voorkomen en de kwaliteit te verbeteren;
- groenuitbreiding, prioritair in steden, stadsdelen, wijken en buurten waar de grootste tekorten heersen: groene invulling van openbare ruimten en braakgronden, maar ook van vrij te komen gronden; verlegging van grenzen van klassieke groenvoorziening aan de hand van typische stadsbiotopen (Nijssen et al. 2002);
- uitbreiding van gebouwgebonden groen, zoals

gevelbegroening (Vermote & Hermy, 2003) en groendaken (Mentens et al., 2002).

- aangaan van samenwerkingsverbanden met andere sectoren die (een groot deel van) de kosten van aankoop en onderhoud op zich nemen, terwijl de groene sector instaat voor het beheer;
- inschakeling van privaat groen door ecologisch beheer, door het aan te sluiten op het groene netwerk en het toegankelijk of zelfs openbaar te maken – openbare diensten moeten hierbij een voortrekkersrol spelen;
- de lokale – fysieke en sociale – potentie ten volle benutten en de ecologische relaties zo veel mogelijk herstellen;
- beschikbaarheid op de verschillende functionele stadsniveaus.

Referentielijst

AMINAL, 1993. Lange Termijnplanning Groenvoorziening. Boekdeel 1. Onderzoek uitgevoerd door Mens en Ruimte vzw en VVOG vzw. Brussel: AMINAL.

AMINAL, 1999. Afdeling Bos en Groen. Maatschappelijke Waardering van Groen en Landschap. Studie uitgevoerd door Mens en Ruimte vzw. Brussel: AMINAL.

Anciaux, B., 2000. Beleidsnota 2000-2004, Stedenbeleid. Brussel: Min. Vl. Gemeenschap.

AROHM, 1998. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Integrale versie. Brussel: AROHM.

Beer, A., 1994. Developing tools to monitor the effectiveness of development plans. In: van der Vegt, H. sustainable urban development: research and experiments. Proceedings of a PRO/ECE-workshop, Dordrecht. Delft: Delft University Press, pp.69-85.

Berends, J., Geelen, V. & Goedman, J., 1995. De ecologische stad als missie. Naar een duurzame ontwikkeling van stedelijke systemen. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Burgess, E.W., 1925. The growth of the city: an introduction to a research project. In: Park, R.E., Burgess, E.W. & McKenzie, R.D. The city. Chicago: University of Chicago Press, pp.47-62.

Cornelis, J., 1997. Mogelijkheden voor groen in sterk verstedelijkte gebieden. Leuven: Nota van het Labo voor Bos, Natuur en Landschap, in opdracht van studiebureau van Wunnik Partners.

De Bevere, S., Houthaeve, R. & Ertzinger, G., 2000. ROM-Uitvoeringsproject Landschapsopbouw. Ruimte en Planning, jg. 20, nr. 1/2000, pp. 122-134.

De Blust, G. & Hermy, M., 1997. Ecologische infrastructuur. In: Hermy, M. & De Blust, G. Punten en lijnen in het landschap. Brugge: Stichting Leefmilieu, Schuyt & Co, Van de Wiele, Natuurreservaten, WWF, Instituut voor Natuurbehoud, pp.35-61.

De Boer, J. & Dijst, M., 1998. Urban development and environmental policy objectives. In: Breuste, J., Feldmann, H. & Uhlmann, O. Urban ecology. Berlin: Springer Verlag, pp.38-42.

De Roo, M., 1995. Green arteries in Gent. In: De Wael, J. Ecological aspects of green areas in urban environments. Proceedings of the XVIIth IFPRA World Congress, Antwerpen. Brugge: VVOG.

EC Expert Group on the Urban Environment, 1998. Response of the EC Expert Group on the Urban Evironment on the Communication 'Towards an Urban Agenda in the European Union'. Brussel: European Commission Directorate-General XI- Environment, Nuclear Safety en Civil Protection.

Gielis, E., 1992. De integratie van groen in het stedebouwkundig en verkeerskundig ontwerpen. Groenkontakt, 92/2, pp.37-42.

Gilbert, O.L., 1989. The ecology of urban habitats. London: Chapman & Hall.

Ginsberg, O., 1997. Die Wiederentdeckung des Aktivspielplatzes. Zum Beitrag von Abenteuerspielplätzen und Kinderbauernhöfen für eine nachhaltige Entwicklung in Europa. Grundlagen – Leistungsprofile – Bilder aus der Praxis – empirische Untersuchungen und Hinweise für die Planung. Berlin: Uitgegeven in eigen beheer.

Goode, D.A., 1989. Urban nature conservation in Britain. Journal of Applied Ecology, 26, pp.859-873.

Gryseels, M., 1995. Orientations for the promotion of the biological heritage in the Brussels capital region. In: De Wael, J. Ecological aspects of green areas in urban environments. Brugge: VVOG, 5.30-5.33.

Hermy, M. et al., 2004. Groen, ruggengraat voor een moderne maatschappij. In: Hermy, M. (red.), Geïntegreerd groenbeheer (in press). VELT, i.s.m. afd. Bos en Groen en KULeuven.

Jansen, S., 1997. Ecologische verbindingszones in de stad. Groen, 53(1), pp.19-23.

Juffermans, J., 1998. Hoeveel aarde nemen we (on)eigenlijk in beslag? Nut en noodzaak van 'Ecological Footprints'. Publicatie n.a.v. het doordenkdebat over de Ecological Footprint, Utrecht. Boxtel: De Kleine Aarde.

Kendle, A.D. & Rohde, C.R.E., 1995. Relative importance of uncontrolled and ordered nature for people in urban areas. In: De Wael, J. Ecological aspects of green areas in urban environments. Brugge: VVOG, 5.55-5.59.

Kent, M., Stevens, R.A. & Zhang, L., 1999. Urban plant ecology patterns and processes: a case study of the flora of the City of Plymouth, Devon, U.K. Journal of Biogeography, 26, pp.1281-1298.

Koster, A., 1991. Interessante watervegetaties vergroten belevingswaarde. Tuin En Landschap, 13(22), pp.28-31.

Koster, A. & Claringbould, M., 1991. Natuurlijker groenbeheer in Nederlandse gemeenten. 's Gravenhagen: Vereniging van Nederlandse gemeenten.

Kunick, W., 1982. Zonierung des Stadtgebietes von Berlin (West). Ergebnisse floristischer Untersuchungen. Landschaftsentwicklung Und Umweltforschung, 14, pp.1-164.

Langeveld, S., 1995. Groengebieden en duurzame steden. Groenkontakt, 95/4, pp.20-30.

LNV., 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw. 's-Gravenhaghe: LNV.

Loots, I., 1996. Verbreding van het maatschappelijk draagvlak voor het natuurbehoud: (Hoe) zijn de mensen daaraan toe? ANON. Hof van Eden of Toren van Babel? Brussel: Koning Boudewijn Stichting, pp.24-39.

Lynch, K., 1981. Good city form. Cambridge Massachusetts: MIT Press.

Mabelis, A.A., 1998. Ruimtelijke samenhang van stedelijk groen voor biodiversiteit. Wageningen: Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek.

Meirsschaut, M. & Heyneman, G., 1996. GNOP Gent. Eindrapport. Gent: Stad Gent – Dienst Leefmilieu & Natuurontwikkeling.

Mentens, J., Hermy, M. & Raes, D., 2002. Extensieve groendaken. Brussel: Min. Vl. Gemeenschap, afd. Bos en Groen.

Moereels, J., 1995. Ecological aspects of water drainage systems in Brasschaat. In: De Wael, J. Ecological aspects of green areas in urban environments. Brugge: VVOG, 5.79-5.81.

Moet, D., 1996. Bouwen aan duurzaamheid. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Moons, E., Eggermont, K., Hermy, M. & Proost, S., 2000. Economische waardering van bossen. Een case-study van Heverleebos-Meerdalwoud Leuven/Apeldoorn: Garant.

Nijssen, D., Demeulenaere, E. & Heyn, M., 2002. Langetermijnvisie gebiedsgericht natuurbehoud in Vlaanderen. Brussel: AMINAL Natuur.

Nyhuus, S. & Thorèn, A.-K.H., 1994. Densification while preserving quality-green structure project. In: van der Vegt, H. Sustainable urban development: research and experiments. Proceedings of a PRO ECE-workshop. Dordrecht, Delft: Delft University Press, pp.61-67.

Oost, L., Timmermans, W. & Bezemer, V., 2000. Groen, natuur en ecologie hebben het moeilijk in grote projecten. ROM Magazine, 7/8, pp.8-10.

Pauleit, S. & Duhme, F., 1998. Assessing the metabolism of urban systems for urban planning. In: Breuste, J., Feldmann, H. & Uhlmann, O. Urban ecology. Berlin: Springer Verlag, pp.65-69.

Pötz, H. & Bleuzé, P., 1998. Zichtbaar, tastbaar, zinvol. Rotterdam: NAi Uitgevers.

Pyšek, P., 1993. Factors affecting the diversity of flora and vegetation in central European settlements. Vegetatio, 106, pp.89-100.

Rebele, F., 1994. Urban ecology and special features of urban ecosystems. Global ecology and Biogeography. Letters, 4, pp.173-187.

Reneman, D., Visser, M., Edelmann, E. & Mors, B., 1999. Mensenwensen. De wensen van Nederlanders ten aanzien van natuur en groen in de leefomgeving. Den Haag: LNV (Reeks Operatie Boomhut, nr.6).

Sauwens, J., 2000. Binnenlandse aangelegenheden en stedenbeleid. Beleidsbrief 2001. Brussel: Min. Vl. Gemeenschap.

Schmid, A., 1995. Green structures and green networks, the ecological need for the future of our cities. In: De Wael, J. Ecological aspects of green areas in urban environments. Brugge: VVOG, 5.18-5.21.

Schrijnen, P.M., 2000. Infrastructure networks and red-green patterns in city regions. Landscape and Urban Planning, 48, pp.191-204.

Sijmons, D., 1991. Het Casco-Concept, een benaderingswijze voor de landschapsplanning. Utrecht: HNS.

Stryckers, P., 1996. Maatschappelijk draagvlak voor natuur: over waterhoentjes, melkkartons en bierviltjes. ANON. Hof van Eden of Toren van Babel? Brussel: Koning Boudewijn Stichting, pp.58-79.

Sukopp, H., 1998. Urban ecology – scientific and practical aspects. In: Breuste, J., Feldmann, H. & Uhlmann, O. Urban ecology. Berlin: Springer Verlag, pp.3-16.

Sukopp, H. & Hejny, S., 1990. Urban ecology: plants and plant communities in urban environments. Den Haag: SPB Publishing.

Sukopp, H. & Werner, P., 1982. Nature in cities, a report and review of studies and experiments concerning ecology, wildlife and nature conservation in urban and suburban areas. Strasbourg: European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources, Nature and environment series, v.28.

Sukopp, H. & Wittig, R. (eds.), 1998. Stadtökologie. Ein Fachbuch für Studium und Praxis, Gustav Fischer, Stuttgart.

ter Heide, H. & Berends, J., 1994. Guideposts to the ecological city. In: van der Vegt, H. Sustainable urban development: research and experiments. Proceedings of a PRO/ECE-workshop, Dordrecht. Delft: Delft University Press, pp.119-131.

Tjallingii, S.P., 1994. An ecological approach to urabn planning. In: van der Vegt, H. Sustainable urban development: research and experiments. Proceedings of a PRO/ECE-workshop, Dordrecht. Delft: Delft university Press, pp.17-52.

Tummers, L.J.M. & Tummers-Zuurmond, 1998. De stedebouw van de grote agglomeratie. Het land in de stad. Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, 7, pp.5-11.

van der Sluijs, C., 1996. Wat als Reijnaard naar de stad wil? Groen, 12, pp.35-38.

van Ewijk, D., 1999. Grip op Groen. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Van Herzele, A. & Wiedemann, T., 2001. A quality model for accessible and attractive green spaces. Landscape and Urban Planning. Submitted.

Van Herzele, A. & Wiedemann, T., 2003. A monitoring tool for the provision of accessible and attractive urban green spaces. Landscape and Urban Planning, 63, pp.109-126.

Van Herzele, A., Wiedemann, T., Van Overmeire, M., Claes, I. & van Walsum, E., 2000. Wetenschappelijk rapport thema Stedelijk Milieu voor MIRA-S2000. VMM: niet gepubliceerd.

Van Landuyt, W. & Hermy, M., 1994. Natuur op bestelling? Natuur en natuurontwikkeling in stedelijke en verstedelijkte gebieden. Hasselt: Instituut voor Natuurbehoud i.o.v. WWF-Belgium, Rapport IN, v. 94.24.

Van Landuyt, W., Hermy, M., Heirman, J. & Heyneman, G., 1996. Natuur en natuurontwikkeling in de stedelijke omgeving. Groenkontakt, 3 22, pp.31-32.

Van Landuyt, W., Hermy, M. & Koster, A., 1997. Natuur in de stad en het verstedelijkte gebied de natuur van onze cultuur? In: Hermy, M. & De Blust, G. Punten en lijnen in het landschap. Brugge: Stichting Leefmilieu, Schuyt&Co, Van de Wiele, Natuurreservaten, WWF, Instituut voor Natuurbehoud, pp.223-267.

Van Leeuwen, C.G., 1981. From ecosystem to ecodevice. In: Tjallingii, S.P. & De Veer (eds.). Perspectives in Landscape Ecology. Wageningen: Pudoc Publ., pp.29-35.

van Selm, A., 1991. Meer natuur in de stad. Natuur en Milieu, 2, pp.12-16.

Vandromme, D., 1992a. De funkties en de beleving van de stedelijke groene ruimten: groen versus stadsherwaardering (deel 1). Groenkontakt, 92/4, pp.37-44.

Vandromme, D., 1992b. De funkties en de beleving van de stedelijke groene ruimten: groen versus stadsherwaardering (deel 2). Groenkontakt, 92/5, pp.35-42.

Vermote, B. & Hermy, M., 2003. Gevelbegroening. Brussel: Min. Vl. Gemeenschap, afd. Bos en Groen.

Vertriest, I., 2000. Groenvoorzieningen in de woonomgeving. Groencontact, 00/5, pp.25-32.

Waelput, D., 1988. Stedebouwkundige aspecten van het groen in de stad Gent. Groenkontakt, 88/2, pp.78-85.

Wittig, R., 1991. Ökologie der Grosstadtflora. Stuttgart: Gustav Fischer.

Wittig, R., 1998. Urban development and the integration of nature: reality or fiction? In: Breuste, J., Feldmann, H. & Uhlmann, O. Urban ecology. Berlin: Springer Verlag, pp.593-599.

Wittig, R. & Sukopp, H., 1993. Was ist Stadtökologie? In: Sukopp, H. & Wittig, R. Stadtökologie. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, pp.1-9.

Wittig, R., Sukopp, H. & Klausnitzer, B., 1993. Die ökologische Gliederung der Stadt. In: Sukopp, H. & Wittig, R. Stadtökologie. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, pp.271-318.

Wolterbeek, T., 1996. Ecologische principes in de praktijk. Tuin En Landschap, 18(3), pp.16-19.

1 Plantensoorten die vóór 1500 ingevoerd zijn, worden als archaeofyten aangeduid. Neofyten hebben pas nadien hun intrede gedaan. Beide zijn ingeburgerd en niet meer weg te denken uit onze contreien. Het geheel van inheemse en ingeburgerde flora wordt aangeduid als onze wilde flora. Weer andere plantensoorten zijn pas heel recent ingevoerd en het is nog niet geheel duidelijk of ze zich blijvend zullen handhaven. Deze worden aangeduid als adventieven. De toekomst zal uitwijzen of ze ooit ingeburgerd raken (Van Landuyt et al., 1996; Hermy & De Blust, 1997).

2 Bijvoorbeeld de stekelnoot Xanthium albinum en vele teunisbloemen (Oenothera spp.) (Sukopp, 1998).

3 Het echtpaar Tummers ziet de inversiestedenbouw wel als de stedenbouw van de grote agglomeratie, waarbij steden naar elkaar toe groeien en grote stedelijke netwerken vormen, met insluiting van het tussenliggende 'land'. Dit gaat in tegen onze visie dat de uitspreiding van onze steden moet voorkomen worden. Wij onderschrijven dus enkel de gedachte om de groene ruimten in de stad de stedelijke ontwikkeling te laten bepalen.

4 In het ROM-Project rond de Gentse Kanaalzone wordt het landschap opgebouwd in een tweevoudig raamwerk volgens de cascobenadering. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'natuur- en cultuurhistorische laag' enerzijds en de 'maritiem-industriële laag' anderzijds. De woonfunctie wordt wel ingedeeld bij de eerste laag, naast de openruimtefuncties. De maritiem-industriële laag neemt vooral de bedrijven- en de verkeersfunctie op.

5 Karakteristieken van de plaats.

BESTUURLIJKE OMGEVING

STEDELIJKE NETWERKSTURING
Bestuurlijk beleid van stadsbesturen

Filip De Rynck en Nathalie Vallet
Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde
Hogeschool Gent

Inleiding

De agenda van de stadsbesturen is overvol. Ze moeten vele taken vervullen en voortdurend komen er nog nieuwe taken bij. Ze moeten klantvriendelijk zijn, geïntegreerd werken, publiek-privaat samenwerken, regie voeren op tal van domeinen, de burger laten participeren, interactief besturen, wijkgericht werken, strategisch plannen,... En ze moeten intern hun personeel evalueren en hun financies optimaliseren, e-government invoeren en efficiënt werken. Al die veranderingen komen bovendien samen en moeten tezelfdertijd worden gerealiseerd.

In dit artikel focussen we op elementen van het zogenaamde 'bestuurlijk beleid'. Het is een wat ongemakkelijke term. De verwachtingen omtrent de rol van de steden in de lokale samenleving zijn hoog en daarom moeten zij hun manier van besturen aanpassen. Dat is de teneur van al die veranderingsprocessen. We kijken in dit artikel naar de bestuurlijke organisatie en werking die achter het stadsbeleid zit. De aanpassing van de bestuurlijke aspecten in de richting van die gewenste veranderingen vergt zelf beleid, dit wil zeggen overwogen keuzes om de organisatie en werking van de steden in een bepaalde zin te veranderen. Het beleid inzake het bestuur dus, vandaar: bestuurlijk beleid.

In een eerste deel bekijken we de stedelijke samenleving breed. In die samenleving zijn vele actoren actief: maatschappelijke organisaties uit het middenveld, bedrijven, belangenorganisaties en andere overheden met diensten in de stad. Het stadsbestuur (stad en OCMW) is dus niet alleen actief in de stad. Stadsbesturen hebben op vele beleidsdomeinen relaties met andere actoren. Wat zij allen doen, afzonderlijk of samen, vormt het beleid in de stad en dat is dus meer dan het beleid van het stadsbestuur. Zo is het onderwijsbeleid in de stad niet alleen het resultaat van wat het stadsbestuur met het eigen onderwijs aanvangt, maar ook van wat scholen in het vrije net en het gemeenschapsnet doen, van acties van Centra voor Leerlingenbegeleiding. Zo'n brede kijk op de stedelijke samenleving is nuttig om de rol van het stadsbestuur goed te kunnen inschatten. Als een stadsbestuur een plan maakt, raakt dat plan altijd andere actoren in de stad, maar dat geldt natuurlijk ook omgekeerd. De laatste jaren is veel sprake van de nood aan regie vanwege het stadsbestuur. Dat betekent dat het stadsbestuur een ruime maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft om overleg te realiseren met die vele actoren om, bijvoorbeeld, uitsluiting uit het onderwijs tegen te gaan. Met die opvatting over regie komen we bij de netwerksturing: beleid voeren door relaties uit te bouwen met maatschappelijke actoren en andere overheden. Sturen in overleg en in netwerkvorm vergt een andere bestuurlijke organisatie: een vernieuwd bestuurlijk beleid.

In een tweede deel gaan we in op de interbestuurlijke verhoudingen. We gaan na in welke zin deze verhoudingen veranderd zijn en of deze veranderingen bepaalde invloeden hebben op het bestuurlijk beleid van de stadsbesturen en op de netwerksturing. De steden beschikken immers niet vrij over hun eigen bestuurlijke organisatie en manieren van werken. Ze moeten rekening houden met wetgevende kaders die beperkingen opleggen, bepaalde keuzes verplichten of stimuleren. Bovendien komen centrale overheden (Europa, federale overheid, Vlaamse overheid) actief

tussen in de steden door op een aantal beleidsdomeinen (ruimtelijke ordening, welzijn, arbeidsmarkt, onderwijs,...) niet alleen bepaalde verplichtingen op te leggen op het vlak van de taken, maar ook bepaalde vormelijke verplichtingen in te voeren. Steden moeten bijvoorbeeld bepaalde plannen maken waaraan vaak subsidies van andere overheden verbonden zijn, maar waarvoor hen dan ook een bijzondere manier van plannen wordt opgelegd. Welke invloed hebben die interbestuurlijke relaties op het optreden van stadsbesturen en op de manier waarop zij hun bestuur vorm geven?

In een derde deel belichten we het strategisch management van de stadsbesturen. Het is duidelijk dat de vele verwachtingen en de nood aan bestuurlijk beleid van de stadsbesturen nogal wat capaciteit vereisen om vooruit te kijken, om programma's op te zetten, om zich aan te passen aan de complexe maatschappelijke evoluties die zich ook in de stedelijke samenleving voordoen. Welke trends merken we inzake het strategisch management? Welke vormen en kenmerken heeft het strategisch management van stadsbesturen eigenlijk? Hier komen de vorige delen samen: de positie van de stad in de netwerking en de effecten van de interbestuurlijke verhoudingen hebben invloed op de manier waarop het strategisch management vorm krijgt.

1. Stedelijke netwerken ontleed

De elementen van de netwerken

In de stad zijn veel actoren bezig. De ontwikkeling van de stad is het product van wat al die actoren doen: privépromotoren, onderwijsinstellingen, bedrijven, belangengroepen, actiecomités, overheden, culturele verenigingen,... Ze handelen alleen, ze werken samen, ze beconcurreren elkaar of ze doen niets. Dat heeft allemaal effect op de stadsontwikkeling.

De actoren en hun onderlinge verhoudingen zijn voor een belangrijk deel per beleidsdomein georganiseerd. Met beleidsdomein bedoelen we een geheel van wetgeving, bevoegdheden, procedures en gewoontes rond specifieke aspecten van de stad: cultuur, welzijn, gezondheid, ruimtelijke ordening, onderwijs, economie,... Dat zijn, tot op zekere hoogte, aparte werelden in de stad. Ze zijn ook herkenbaar in de organisatie van de stadsbesturen: al deze werelden hebben 'hun' dienst in het stadsbestuur. Tot op zekere hoogte, zeggen we, want natuurlijk werken ze allemaal in dezelfde stad en zijn er tussen vele actoren uit verschillende beleidsdomeinen ook dwarsrelaties rond gemeenschappelijke problematieken. Zo is wat het stadsbestuur doet niet de optelling van de afzonderlijke acties, maar tekent zich doorheen al die acties zoiets af als het algemene beleid van de stad.

Voor een goed begrip van de rol van stadsbesturen in het geheel van die domeingebonden stadswerelden gaan we even in op twee punten: het eerste gaat over de rol van de overheid, en van het stadsbestuur in het bijzonder, ten opzichte van maatschappelijke actoren en de private markt, het tweede focust op de mate van centralisatie of decentralisatie in die beleidsdomeinen. Beide items kunnen niet worden behandeld zonder oog te hebben voor de historiek van het beleid en het bestuur in Vlaanderen.

Binnen een aantal beleidsdomeinen is in het verleden een bepaalde verhouding ontstaan tussen de rol van de overheid, het maatschappelijke middenveld en de private markt. Op het vlak van de woonmarkt bijvoorbeeld, heeft de overheid zich in België altijd beperkt in haar ambities om de markt te sturen. Het aantal sociale woningen in overheidshanden is veel kleiner dan in andere landen, op de private huurmarkt bepalen vraag en aanbod relatief vrij wie in welke woningen terechtkomt. Op het vlak van het welzijnsaanbod heeft de overheid zich lange tijd beperkt tot het ondersteunen en reglementeren van initiatief van maatschappelijke organisaties (de vele vzw's die in het welzijnsbeleid actief zijn). Het is duidelijk dat bij een beperkte overheidsrol in het algemeen, die ook meestal zal gelden voor de stadsbesturen. Dat is geen keuze die het stadsbestuur maakt, het gaat eerder om algemeen maatschappelijke keuzes die het gevolg

zijn van bepaalde ideologische opvattingen over de verhoudingen tussen overheid, middenveld en markt. Daarom kunnen we hier zonder veel problemen over 'de' overheid spreken.

Een eerste besluit van dit punt is dus dat de rol van de overheid in die vele werelden van beleid die de stad vormen, zeer variabel is. 'Het' stadsbestuur bundelt al vele rollen van hetzelfde bestuur, soms zwak, soms sterk, in elk geval uiteenlopend qua aard en impact op de verschillende beleidsdomeinen. Een tweede besluit is dat de rol van het stadsbestuur deel uitmaakt van bredere politieke stromingen en dat het niet de stad alleen is die beslist over de rol die zij speelt. Die onderliggende stromingen kunnen echter veranderen en kunnen ook tot wijziging leiden van opvattingen over de rol van stadsbesturen. Een derde besluit is dat de centrale overheden wel kunnen beslissen om als overheid andere rollen te spelen. Ze kunnen de markt nog meer laten spelen maar ze kunnen ook vinden dat de overheid actiever bepaalde markten moet regelen. Die laatste mogelijkheid betekent echter niet noodzakelijk dat zij die versterkte rol ook aan stadsbesturen willen toevertrouwen. Zij kunnen zelf als centrale overheid rechtstreeks ingrijpen in een bepaalde markt (bijvoorbeeld woonmarkt of onderwijsmarkt) en het niet wenselijk vinden dat stadsbesturen daarin een rol spelen. Dat brengt ons bij het tweede punt.

Op de verschillende beleidsdomeinen is er sprake van centralisatie of decentralisatie. Het is belangrijk om te weten welke ruimte actoren in de stad hebben om te handelen (decentralisatie) of in welke mate hun handelen gestuurd wordt door beslissingen van centrale besturen (centralisatie). Uiteraard gaat het ook om dynamiek: om bewegingen naar meer decentralisatie of centralisatie. Bij de overheid gaat het in dit verband over de verhouding tussen stadsbesturen en centrale overheden. In welke mate kan het stadsbestuur vrij handelen? Dit evolueert voortdurend en kan verschillend evolueren per beleidsdomein: terwijl het stadsbestuur op het ene domein meer ruimte heeft, vermindert de ruimte op een ander beleidsdomein (zie volgend deel). Maar deze problematiek is niet beperkt tot overheden. Ook bij maatschappelijke organisaties kan er sprake zijn van centralisatie of decentralisatie: onderwijsinstellingen of erkende vzw's kunnen in belangrijke mate gestuurd worden door hun centrale koepels, verbonden of organisaties. Bij decentralisatie krijgen zij meer vrije ruimte om zelf te kiezen welke acties zij ondernemen in de stad.

We kunnen beide vaststellingen nu combineren: op bepaalde domeinen kan er sprake zijn van decentralisatie vanuit de centrale overheid, maar deze overheid kan er vervolgens voor kiezen om deze grotere ruimte tot handelen niet aan stadsbesturen toe te vertrouwen maar wel aan maatschappelijke organisaties. Dan is er decentralisatie, maar niet naar het stadsbestuur. Het kan dus ook dat de bevoegdheden van de stadsbesturen niet (?) toenemen. Dit alles is belangrijk voor het begrijpen van de netwerken in de stad.

Zo ontstaat een complex beeld over de besturing van de stad en zien we dat het stadsbestuur verweven zit in een heel stelsel van besturingsverhoudingen: zwakke of sterke overheid, zwak of sterk middenveld, zwakke of sterke markt, veel of weinig decentralisatie, zwakke of sterke rol van de stadsbesturen. Het beeld verschilt per beleidsdomein en per beleidsdomein zijn voortdurend evoluties op deze assen aan de gang (rol van overheid en decentralisatie). Bovendien kan het beeld, ten dele, ook per stad verschillen omwille van de eigen historiek en de eigen kenmerken van de stad. Zo kan het ene stadsbestuur zelf een omvangrijk stedelijk onderwijs hebben uitgebouwd, terwijl het andere dat niet heeft gedaan. De positie in de netwerken rond onderwijs zal dan verschillend zijn.

We kunnen nu insnijdingen maken in dat complexe stadspatroon en bijvoorbeeld inzoomen op bepaalde beleidsdomeinen of bepaalde beleidsproblemen. We weten nu al op welke aspecten we moeten letten om de besturingsverhoudingen te analyseren. De specifieke kenmerken van bepaalde besturingsverhoudingen zoals ze nu bestaan, kunnen we een 'besturingsarrangement' noemen: de rollen van actoren zijn bepaald, hun verhoudingen liggen vast, er zijn proce-

dures en commissies, er ontstaan bepaalde gewoontes en we zien zelfs een eigen cultuur van denken en een bepaalde manier van kijken naar problemen. Dan kunnen we vervolgens de kenmerken van lokale netwerken bepalen (interacties tussen actoren op een bepaalde domein of rond een bepaald probleem). We kijken naar de aard en de kwaliteiten van de netwerken: zijn ze dynamisch, vernieuwend of eerder traditioneel, staan ze open voor nieuwe problematieken en voor nieuwe actoren, ontstaat een zekere planmatigheid of reageren ze alleen ad hoc op bepaalde problemen, welke rol speelt het stadsbestuur, hoe verloopt de communicatie in het netwerk, is er samenwerking of concurrentie?

Het begrip 'netwerken' kan tot een uitvoerige theoretische discussie leiden. Strikt genomen zou er immers maar van een netwerk sprake zijn als alle actoren evenwaardig zijn, als dus geen enkele actor de andere bevelen kan geven die zij dan vervolgens moeten opvolgen. Dat laatste is immers een 'hiërarchie'. Strikt theoretisch is dat wellicht juist, maar het is niet ons standpunt omdat dit zou betekenen dat er geen sprake meer is van een overheidsrol. De overheid zou dan telkens met andere groepen moeten onderhandelen en zou nooit nog bepaalde verplichtingen kunnen opleggen. Het spreekt voor zich dat dit een onwenselijk perspectief is.

Wij vatten het begrip 'netwerken' breder op: als stelsels van relaties tussen actoren waarin overeenstemming moet worden gezocht over projecten en programma's in de stad, en waarin over de uitvoering moet worden onderhandeld. In dat soort stelsels is de verhouding tussen actoren dynamisch op te vatten. Soms kan een stadsbestuur bepaalde zaken verplichten maar als het over samenwerking en medewerking gaat, zal het stadsbestuur toch aangewezen zijn op onderhandelingen. Het gaat er ons vooral om dat er vormen van afhankelijkheid bestaan tussen stadsbesturen en maatschappelijke organisaties en dat die aanleiding geven tot interacties tussen actoren. De afhankelijkheid is vanuit het standpunt van het stadsbestuur groot: het stadsbestuur is gewoon niet in staat om voor alle moderne stadsproblemen (mobiliteit, milieu, kansarmoede, huisvesting,...) alleen een oplossing aan te geven en ook niet om die 'oplossing' zomaar op te leggen. Netwerken wijzen op de nood aan breed maatschappelijk overleg en aan verdeling van verantwoordelijkheden om beleid te laten groeien. De overheid heeft daarin een eigen en onvervangbare rol maar die rol is wel aan veranderingen onderhevig.
De begrippen 'netwerken' en 'netwerksturing' zijn volgens ons zeer bruikbaar om de huidige beleidsvoering in steden te vatten. Elk stadsbestuur is op hetzelfde moment op wel honderd verschillende domeinen actief, soms met een sterk mandaat (een opdracht) vanuit de wetgeving (bijvoorbeeld inzake ruimtelijke ordening), soms met een zwak mandaat (bijvoorbeeld inzake economische ontwikkeling of uitsluiting in het onderwijs). Elk stadsbestuur is dus in honderd(en) netwerken tegelijk actief, maar met steeds wisselende rollen en functies. Het spreekt voor zich dat dit gevolgen moet hebben voor de aard en vorm van het strategisch management: het inschatten van ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving (wat verandert er in de stad?) en in de besturingsarrangementen (wat verandert in de besturingsverhoudingen als gevolg van regelgeving?), vorm geven aan het overleg met actoren, het uitbouwen van communicatie en het voeren van onderhandelingen.

Keuzes in de stedelijke netwerksturing

Met de analyse uit het vorige punt kunnen we nu een aantal problematieken schetsen en vragen stellen die normatief zijn. Dit wil zeggen dat ze eerder te maken hebben met keuzes die we in de toekomst voor het bestuurlijk beleid inzake steden kunnen of moeten maken: welke rollen moet de overheid in de stad spelen en welke rol is dan in het bijzonder voor stadsbesturen weggelegd, welke instrumenten moet het stadsbestuur dan kunnen inzetten en beschikt het over die instrumenten of moet de regelgeving daarvoor wijzigen?
Vanuit onze analyse weten we dat we de keuzes die op centraal niveau worden gemaakt mee in de discussie over het stadsbeleid moeten betrekken: als bijvoorbeeld marktprincipes meer gaan domineren in de gezond-

heidszorg of de ruimere sociale zekerheid, zoals sommigen beweren, dan heeft dat gevolgen voor de armoedeproblematiek in de steden en komen die onder zware druk te staan. De centrale overheden, maar ook centrale middenveldorganisaties kunnen ervoor kiezen om de regulering op centraal niveau af te schaffen en de sturing volledig aan de decentrale actoren over te laten. Of ze kunnen de regulering zo aanpassen dat meer ruimte ontstaat voor lokale onderhandelingen. Dat houdt dan potenties in voor betere netwerksturing op maat van de stad en zijn problemen.

Volgens critici is het belangrijkste kenmerk van de huidige 'decentralisatie' vooral het terugtrekken van de overheid (zowel centraal als lokaal) ten voordele van de markt en sterke belangenorganisaties (Denayer, 2000). Decentralisatie gaat in vele landen ook gepaard met besparingen en dat is op zich al een uiting van een bepaalde keuze. In plaats van beter lokaal maatwerk en grotere effectiviteit door decentralisatie, zien we dan overwerkte lokale werkers in de sfeer van jeugdhulpverlening, welzijnswerk, onderwijs,... De lasten worden naar de lokale actoren doorgeschoven. Tegenover de officiële versie van decentralisatie staat dan een krimpende mogelijkheid om problemen op stedelijk niveau aan te pakken. De stad en de lokale actoren proberen wel om netwerksturing toe te passen, maar worden overspoeld door de sociale problemen veroorzaakt door een terugtrekkende welvaartsstaat.

Een extreem voorbeeld daarvan zien we in Engeland. De conservatieve regeringen probeerden op alle mogelijke manieren de markt de plaats van de lokale overheid te laten innemen. De centrale overheid ontnam bevoegdheden aan stadsbesturen, voerde marktmechanismen in en richtte zelf publiek-private maatschappijen op lokaal niveau op, naast de stadsbesturen (Le Galès, 1994; Wilson en Game, 1999).

Hoe zou dat in Vlaanderen in hoofdlijnen evolueren? We zouden per beleidsdomein een indringende analyse moeten maken: is er decentralisatie in het onderwijs, in het welzijnswerk, in de sociale huisvesting,... en gaat het ook hier om retoriek die verschuivende lasten moet verbergen? Die analyse hebben we niet en kunnen we in dit artikel ook niet maken.

Vanuit het perspectief van stadsbesturen bekeken gaat het, over alle domeinen heen, volgens ons om de ontwikkeling van het profiel van een 'anders-actieve overheid'. We moeten daarbij voor ogen houden dat de historische tradities in Vlaanderen/België hebben geleid tot een sterke markt en een relatief zwakke overheid; het domein van ruimtelijke ordening en huisvesting is daarvan een mooie illustratie. Dat is een totaal ander vertrekpunt dan in landen waar de ruimtelijke ordening en de woonmarkt in hoge mate door de overheid werden beheerst. Het begrip 'privatisering' heeft daar een totaal andere inhoud dan in ons land waar de privatisering al sterk was.

Met 'anders actief' bedoelen we dat de overheid zich profileert op domeinen waar tot nu toe slechts van beperkte overheidsrollen sprake was. Dat kan echter nu niet meer door terug te grijpen naar een klassieke manier van sturen: door als overheid alles zelf te gaan doen. Meer sturing en beleidsvorming moet dus tot stand komen door netwerksturing. Een stedelijke overheid-nieuwe-stijl dus met veel meer aandacht dan vroeger voor communicatie, voor het opbouwen van een draagvlak voor programma's in de lokale samenleving. Dat gaat, onder de gelijktijdige druk van besparingen en de verhoging van efficiëntie, gepaard met een kritische reflectie over het optreden van de overheid: wat moet de overheid nog zelf doen, wat doet ze beter niet meer, wat doet ze beter in samenwerking, wat laat ze beter aan de markt over? Om die nieuwe rol behoorlijk te vervullen, is naast meer strategisch management ook een versterkte capaciteit op politiek en ambtelijk vlak nodig, en moeten nieuwe vaardigheden ontwikkeld worden. Maar stadsbesturen komen uit andere tradities en hebben beperkte middelen. Die omslag of kanteling van de eigen organisatie naar een vernieuwd bestuurlijk beleid is helemaal niet zo vanzelfsprekend. Dat leidt tot een reeks kritische vragen: kunnen de stadsbesturen die toevloed van taken en die andere vormen van sturing wel

aan, botst dat niet grondig met traditionele culturen, is daarvoor voldoende capaciteit aanwezig in de steden en wordt de aanwezige capaciteit al niet te zeer opgeslorpt door de klassieke taken die ondertussen ook nog behoorlijk moeten worden volbracht?

2. Centraal – lokale verhoudingen en de stedelijke netwerksturing

Inleiding

In dit deel gaan we in op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de stadsbesturen en de Vlaamse overheid. De relaties met de federale overheid komen minder aan bod en over de financiële problematiek van de steden, belangrijk in het kader van de interbestuurlijke verhoudingen, hebben we het evenmin. Dat aspect komt aan bod in de bijdrage van prof. Moesen in dit boek. Een aspect dat ook niet wordt behandeld, is de discussie over de bestuurlijke vormgeving op bovenlokaal niveau, op schaal van de stadsregio. Het zou ons te ver voeren om ook deze specifieke problematiek in deze tekst te behandelen, al staat ze niet los van de netwerksturing. Voor een aantal thema's (arbeidsmarkt, ruimtelijke ordening, mobiliteit,...) is samenwerking op stadsregionaal niveau noodzakelijk.

We vragen ons af hoe die interbestuurlijke verhoudingen tussen Vlaamse en lokale overheden evolueren. Kunnen we daar een evolutie in onderkennen? En vooral: welke impact hebben de veranderingen van deze verhoudingen op het bestuurlijk beleid van de stadsbesturen?

Interbestuurlijke verhoudingen: concepten

Stadsbesturen zijn bijzondere organisaties. Ze functioneren in het kader van de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat': dat betekent dat decentralisatie naar steden steeds gebeurt in het kader van een stelsel van eenheid van bestuur en beleid op niveau van de staat. De stadsbesturen zijn dus in geen enkele mate echt 'autonoom', al maakt de strijd om de 'gemeentelijke autonomie' onlosmakelijk deel uit van de discussie over de vormgeving van de eenheidsstaat.

Stadsbesturen zijn gevat in een stelsel van juridische, financiële en politieke verhoudingen met en afhankelijkheden van de centrale overheden. Centrale overheden hebben veel sleutels in handen waarmee zij stadsbesturen in hun gedrag en organisatie 'sturen': ze kunnen heel hun interne organisatie bepalen in de gemeentewet (binnenkort het gemeentedecreet), ze kunnen zelfs gemeenten afschaffen of de grenzen veranderen (fusies), ze hebben grote impact op hun belastingbevoegdheid en hun financiële inkomsten en uitgaven, ze kunnen taken opleggen, procedures verplichten, vormen van participatie opleggen (adviesraden) en ze kunnen vormen van intern management verplichten (personeelsmanagement, financieel management). Kortom: op nagenoeg alle aspecten van het bestuurlijk beleid van de stadsbesturen hebben centrale overheden zeer sterke invloed. Deze verschilt van land tot land: er zijn landen waar de stadsbesturen veel onafhankelijker zijn van centrale overheden. België en Vlaanderen komen vanuit een Franse bestuurlijke traditie van grote afhankelijkheid en verwevenheid.

Dit werpt al een bijzonder licht op het strategisch management van steden: de kunst is om eigen lijnen te ontwerpen doorheen al die relatievormen met centrale overheden. De vraag is zelfs of er nog wel iets strategisch te plannen en te managen valt? Zijn er nog eigen keuzes te maken?

Uit het vorige hoofdstuk weten we al dat de stad uit verschillende beleidswerelden bestaat. Die tekenen zich ook af in de interbestuurlijke verhoudingen: zo hebben milieudiensten van de stad relaties met de Vlaamse milieudiensten, cultuurdiensten met de administratie voor cultuur. De interbestuurlijke aspecten van de beleidswerelden brengen nog meer invloeden van de centrale overheden in de steden binnen: in de milieuconvenant tekent zich een uitgebreid geheel van taken en verplichtingen af, de mobiliteitsconvenant stippelt het mobiliteitsbeleid in grote mate uit,... Via de functionele of sectorgebonden centrale departementen worden de algemene interbestuurlijke verhoudingen (inzake belastingen, gemeentewet,...) aan-

gevuld met specifieke interbestuurlijke stelsels. De algemene verhoudingen zijn de generieke stelsels, de sectorverhoudingen zijn de specifieke stelsels.
Een bijzonder gegeven in verband met de interbestuurlijke verhoudingen is dat de Vlaamse overheid niet alleen zeer sterk sturende kaders kan tekenen, maar dat ze ook zelf als actor in de stad actief is: in de stad werken immers ook Vlaamse diensten (VDAB, de Lijn, Kind en Gezin, OVAM,...) of beheert de Vlaamse overheid wegen of infrastructuur. De Vlaamse overheid, of althans bepaalde onderdelen ervan, speelt dus zelf een actieve rol in de stad. En waarom doet ze dat zelf en vertrouwt ze die taken niet aan de stad toe?

Vanuit een breed bestuurskundig perspectief moeten we ook politieke elementen invoeren in de interbestuurlijke verhoudingen. De politieke relaties tussen personen en de positie van politieke partijen (in de regering en in colleges) zijn, zeker in Vlaanderen, belangrijk om de reële invloed van de interbestuurlijke relaties goed te begrijpen. Doorheen die politieke netwerken krijgen de echte relaties vorm. Dat betekent ook dat de centrale overheid niet altijd de 'hogere' of sturende overheid is: vaak kunnen steden politiek zo sterk zijn dat zij eigenlijk de centrale overheden aansturen. Het beeld van bovenschikking (centrale overheden) en onderschikking (lokale overheden) klopt dus niet met de politieke praktijk.

We bekijken de interbestuurlijke relaties vanuit drie aspecten om te kunnen vatten welke invloed deze relaties hebben op het bestuurlijk beleid van de steden en op het strategisch management dat zich daarin ontwikkelt:

- Het constitutionele of wetgevende aspect: de centrale overheden hebben de bevoegdheden om de organisatie en werking van stadsbesturen in grote mate te regelen, zowel generiek (bijvoorbeeld de gemeentewet) als specifiek (wetten en decreten op beleidsdomeinen);
- Het aspect van de beleidsmatige verhoudingen: hier gaat het om de manier waarop beleid vorm krijgt binnen de verschillende domeinen die samen onder de noemer 'stedenbeleid' van de centrale overheden worden gerangschikt (de mate van decentralisatie, de aard van de sturing in een beleidsdomein);
- Het aspect van het concrete management van de verhoudingen: de manier waarop de beleidsmatige verhoudingen concreet vorm krijgen in de fase van de uitvoering van beleid (de instrumenten, de vormen van communicatie, de overlegstructuren,...).

De constitutionele kaders: status quaestionis en trends

Inleiding

Met 'constitutie' vatten we alle regelgevingen die samen 'de grondwet' of de basisregels van de gemeenten vormen, vandaar de benaming 'constitutie'. De constitutionele kaders omvatten aldus alle vormen van regelgeving die het functioneren van stadsbesturen bepalen. Grondwet, gemeentewet, OCMW-wet, decreet op de intercommunales, CAO's voor het personeelsbeleid, de regelgeving voor de boekhouding,... het zijn enkele belangrijke onderdelen van die kaders. Die kaders veranderen wel maar zijn in een bepaalde periode toch min of meer 'gegeven' omdat veranderingen relatief schaars zijn en veel tijd vergen (zie de lange weg naar de regionalisering van de Gemeentewet).

Op dit punt moesten we in deze nota een keuze maken: er zijn immers zo veel vormen van regelgeving dat een compleet overzicht en een volledige analyse onhaalbaar zijn. Bovendien zijn vele punten geldig voor alle gemeenten (niet alleen voor steden) en is de analyse in andere teksten (zie onder andere de Proeve van Gemeentedecreet, 2001) al grondiger gemaakt dan in deze nota kan. Het gaat dan onder andere om de spanning tussen uniforme kaders voor het personeelsbeleid versus voldoende maatwerk en flexibiliteit, de moeilijkheden om de gemeentelijke boekhouding als een managementinstrument aan te wenden,... Deze analyse doen we hier niet nog eens over, maar dat betekent geenszins dat we ze niet belangrijk vinden.

De constitutionele kaders zijn zowel stimulansen als hypotheken. Het probleem is dat de interpretatie (negatief of positief effect op stadsbesturen) al in

hoge mate afhangt van het beeld van het stadsbestuur dat men voor ogen heeft. Zo zijn de meesten het misschien nog eens dat er dringend een nieuw gemeentedecreet moet komen (en zelfs niet iedereen denkt daar al zo over), maar vanaf dan wordt het moeilijk om nog een consensus te vinden. Moet het gemeentedecreet meer differentiatie van interne organisatie en structuur mogelijk maken en hoever moet die differentiatie dan gaan (bijvoorbeeld: mag een stadsbestuur zelf kiezen hoeveel schepenen het nodig heeft)? Het nieuwe decreet voor intergemeentelijke samenwerking wordt als een stimulans voor samenwerking voorgesteld, maar dat hangt af van de visie die men heeft op het stadsbestuur in de verhouding met de kleinere gemeentebesturen. Volgens sommigen hypothekeert het apart bestaan van gemeente en OCMW in een stedelijke context de effectieve stedelijke netwerksturing (overlap, concurrentie, te weinig politieke aandacht voor het sociaal beleid), voor anderen is het een stimulans voor grotere effectiviteit (taakverdeling, specialisatie, aparte politieke aandacht voor het sociaal beleid). Veel hangt af van de positie die de beoordelaar zelf bekleedt.

We beperken ons hier tot enkele cruciale elementen die voor de stedenproblematiek relevant zijn en die invloed hebben op de netwerksturing en het strategisch management: de impulsen van het wetgevende kader op de managementdomeinen, de chaotische uitbouw van de lokale structuur als gevolg van de constitutionele versnippering, en de toezichts- en controlesystemen in de wetgeving.

1. Impact op de functionele managementdomeinen

In het deel over het strategisch management onderscheiden we naast het algemeen management ook de zogenaamde functionele managementdomeinen of aspecten van het management: vooral het personeelsmanagement en het financieel management. In dat deel geven we aan dat de omzetting van strategische plannen in het functioneel management van de steden over het algemeen nog een zeer groot knelpunt is. Daarmee bedoelen we dat er wel algemene plannen zijn, maar dat er zelden sprake is van de omzetting en vertaling van die algemene plannen in concrete veranderingen op het vlak van de personeelsinzet: wie moet nu wat anders gaan doen, met wie samenwerken, wat betekent het algemene plan voor de concrete organisatie van de dienst? Dat functioneel management gaat vaak zijn gewone gang en staat daardoor schijnbaar los van het algemeen management, waardoor van al die algemene plannen soms weinig in huis komt. Hetzelfde geldt dus voor het financieel management: de vertaling van de inhoud van de algemene plannen naar de concrete financiële opvolging lukt niet goed.

Naast zeer belangrijke lokale keuzes (zie hieronder) spelen zeker ook constitutionele factoren mee:

- De CAO's voor het personeelsbeleid (sedert de CAO Kelchtermans van 1993) hebben belangrijke impulsen gegeven tot verbetering van het personeelsmanagement, en in de steden zijn deze impulsen intenser dan in de andere gemeenten. Toch blijven er hinderpalen voor een geresponsabiliseerd personeelsbeleid, gekoppeld aan strategisch management: te grote uniformiteit en eenvormigheid, en te weinig mogelijkheden tot flexibiliteit en differentiatie, onder andere op het vlak van de inschaling en het verloningsbeleid. Dat is met name in steden een zwaar knelpunt;
- De invoering van de nieuwe gemeentelijke boekhouding (1995) was een beperkte stimulans met nog belangrijke overblijvende lacunes. Het financiële systeem is in zijn verschillende componenten (begroting, rekening en audit) zeker nog geen performant managementondersteunend instrument (zie De Rynck en Bouckaert, 2001) en voor die onderdelen van het lokale bestuur waarvoor het dat wel zou kunnen zijn, zijn er grote twijfels over de capaciteiten om de instrumenten ook te kunnen inzetten en gebruiken (zie ervaringen inzake de nieuwe OCMW-boekhouding).

De modernisering van de stadsbesturen, althans op het niveau van de constitutionele kaders, is pril en jong. Ze is eigenlijk pas redelijk op gang gekomen

sedert het begin van de jaren 90 en dan vooral op het niveau van de functionele managementdomeinen. Het kader van de gemeentewet voor de algemene stedelijke bestuurlijke organisatie bleef ondertussen geïnspireerd op concepten uit vorige eeuwen. Het gaat dus om een zeer recente evolutie die bovendien nog maar fragmentair is. In termen van de tijd die organisatieveranderingen altijd nodig hebben, zeker bij de overheid, hebben we het nog maar over de aanzet tot modernisering.

Gevolgen voor de netwerken

De modernisering van het functioneel management van de stadsbesturen is door het constitutionele kader zeker gestimuleerd en het veranderingstraject is ingezet. De introductie van vernieuwing zou in de steden zelfs sneller gaan dan in de gemiddelde Vlaamse gemeente (STV, 1999). De interne hypotheken die in de stadsbesturen moeten worden gelicht, zijn evenwel groot: bureaucratische cultuur, formalisme, regelgerichtheid, langdurige effecten van partijpolitisering en verwaarlozing, te weinig leidinggevende capaciteit, ongeloof bij ambtenaren over de mogelijkheden van verandering, gebrek aan continuïteit in de veranderingsprojecten, en frustratie over de snelle opeenvolging van oppervlakkige en papieren 'vernieuwingsplannen'. De omslag naar een actief personeelsbeleid zit ergens halfweg; de steden hebben nog te weinig mogelijkheden tot eigen responsabilisering, waardoor de opbouw van capaciteit om een actieve rol te spelen in de netwerken moeizaam verloopt.

2. De versnipperde regelgeving

Het lokale bestuursniveau bestaat uit een complex geheel van instellingen: stadsbesturen, OCMW's, gemeentebedrijven, vzw's, intercommunales, openbare ziekenhuizen, publiekrechtelijke vennootschappen,... (zie detailoverzicht bij De Rynck en Bouckaert, 2001). Elke instelling heeft een eigen regelgevend kader. Dat heeft geleid tot een chaotische uitbouw op het vlak van organisatiestructuren, boekhouding, toezicht, personeelsbeleid,... Een geconsolideerd of gebundeld overzicht opmaken van doelstellingen, acties, personeel en financies, gericht op een gebundeld management op lokaal vlak, is daardoor nagenoeg onmogelijk. In de steden is deze consolidering nog lastiger omwille van de omvang van de instellingen en de grotere afstand tussen de organisaties. De juridische complexiteit in verband met de staatshervorming is groot: de bevoegdheden zijn verdeeld over de federale en de regionale overheden. De regionalisering van de gemeentewet lost veel, maar nog niet alles op.

Gevolgen voor de netwerksturing

De voornaamste effecten voor de stedelijke netwerksturing zijn dat netwerken niet ontstaan omdat de verschillen in organisatiekenmerken te groot zijn, dat het overzicht verloren gaat, dat subnetwerken ontstaan die te autonoom rond de eigen instelling gaan werken, dat ze gedeeltelijk overlappen maar zonder dat dit echt zichtbaar wordt, dat het imago van het stadsbestuur versplintert (niemand ziet nog wie wat doet en welke band dat heeft met het stadsbestuur), en dat de communicatie met de burgers daardoor zeer moeilijk wordt.

Het voornaamste effect is de marginalisering van de gemeenteraad die zijn basisfuncties daardoor niet adequaat kan vervullen: moeilijkheden om het geheel van de lokale instellingen strategische lijnen aan te geven; verzwakte controle op uitvoerende macht, op ambtenaren en op verzelfstandigde instellingen; een gebrek aan publieke evaluatie en bijsturing van programma's; een onduidelijke budgettaire verantwoordelijkheid ten opzichte van de burgers. Dit is een fundamenteel gegeven voor de stedelijke netwerksturing: de bundelende en overkoepelende platform- en forumfuncties (over maatschappelijke keuzes, over maatschappelijke verantwoordelijkheid) die de gemeenteraad theoretisch zou moeten vervullen, worden ondergraven. Hoe meer nadruk dan valt op netwerking, hoe meer dat buiten de gemeenteraad om verloopt en hoe sterker de kritiek op het ondemocratische karakter van die netwerken.

Een bijzondere lacune voor de netwerken is het ontbreken van volwaardig uitgebouwde juridische kaders voor lokale publiek-private samenwerking. Vooral in de steden is dit een acuut probleem in relatie tot stadsre-

novatie, openbare werken, woonbeleid,... Op een moment dat deze samenwerking in de 'netwerk'-gedachte zo centraal staat, ontbreekt net dit onderdeel in het juridische apparaat. Het decreet inzake intercommunales schroefde op dit punt de mogelijkheden nog terug: groepen gemeenten kunnen niet meer samenwerken met private partners. Het ontwerpgemeentedecreet voorziet wel dergelijke vormen.

3. Vormen van toezicht en controle op de implementatie

Het constitutionele stelsel bevat vele vormen van specifiek toezicht en controlemomenten: dat zijn vormen van toestemming die de stadsbesturen moeten krijgen om bepaalde acties te mogen ondernemen (aankopen, onteigeningen, overheidsopdrachten,...). In geïntegreerde programma's zoals wijkontwikkeling conflicteren deze stelsels van toezicht: in een en hetzelfde wijkprogramma moeten projecten verschillende vormen van toezicht ondergaan met niet op elkaar afgestemde procedures en termijnen, met botsende interpretaties van administraties en soms met interferenties van het toezicht van Vlaamse en federale overheden die elkaar, via het toezicht, tegenspreken.

Gevolgen voor de netwerksturing

Het bestaan van deze stelsels maakt dat stadsbesturen in netwerken te weinig geresponsabiliseerd kunnen omgaan met andere actoren: de formele afhankelijkheid van centrale overheden is hinderend voor heldere onderhandelingen en andere actoren kunnen te weinig 'staat' maken op stadsbesturen. Secundaire effecten zijn langdurige termijnen en belastende bureaucratie. Het stadsbestuur heeft daardoor te zeer het imago van een van externe factoren afhankelijke bureaucratische actor.

De beleidsmatige aspecten: status quaestionis en trends

In dit onderdeel gaan we in op de beleidsinhouden van de interbestuurlijke verhoudingen. Doorheen die relaties wordt aan stadsbeleid gewerkt: bepaalde zaken krijgen prioriteit en geldmiddelen, andere niet, bepaalde plannen worden wenselijk geacht, andere niet. In de beleidsinhouden zitten keuzes die visies bevatten over het wenselijke stadsbeleid. Deze kunnen in de loop van de jaren evolueren en natuurlijk spelen ideologische opvattingen en electorale wijzigingen hier een rol: een bepaalde Vlaamse regering kan bijvoorbeeld vinden dat de markt meer ruimte moet krijgen inzake het woonbeleid, terwijl een volgende regering weer meer publiek initiatief wenselijk vindt. Een minister kan een bepaalde planverplichting zinvol vinden, een volgende minister vindt dat weer niet. Doorheen al die tijdelijke veranderingen tekent zich het feitelijke stedenbeleid van de centrale overheid af.

1. Groei en kenmerken van het stedenbeleid in Vlaanderen

Het specifieke stedenbeleid, programma's die bewust en expliciet op steden gericht zijn, is maar een deel van het verhaal. We wezen hierboven al op het algemene beleid van de centrale overheden dat evenzeer, en misschien zelfs nog meer, impact kan hebben op de stedelijke ontwikkeling. Zeker in het kleine Vlaanderen heeft elk beleid effect op steden. In de literatuur stelde men vast dat Engeland een veel krachtigere aanpak van probleemwijken ontwikkelt dan Nederland en Denemarken. Een sterker en dus beter stedenbeleid, zo lijkt het. Grondige analyse leerde echter dat beide landen in hun algemene arbeidsmarktbeleid en hun sociale zekerheidsbeleid veel minder uitsluiting veroorzaken dan Engeland. Wijkprogramma's zijn in die twee landen dan ook minder noodzakelijk (Parkinson, 1998: 46). Deze vaststelling bracht de auteur tot de uitspraak dat expliciet stedelijke programma's een verschil kunnen maken, maar dat het gewone beleid dat nog meer doet.

We beperken ons hier tot het expliciet op steden gerichte beleid. We bekijken de hoofdlijnen van het stedenbeleid van de opeenvolgende Belgische c.q. Vlaamse regeringen: welke kenmerken heeft dat stedenbeleid? We zien een aantal interessante parallellen met de praktijk in de ons omringende landen:

- Een overwegend op fysieke ingrepen gerichte aanpak van achtergestelde wijken in de jaren 80 (zie het stadsvernieuwingsbeleid in Vlaanderen);

- Een verruiming van de wijkgerichte aanpak met sociale doelstellingen (evolutie in Vlaanderen in de jaren 90, onder andere via het Sociaal Impulsfonds, zie Domus Flandria, zie de territoriumgedachte in de gezondheids- en thuiszorg, in de jeugdhulpverlening,...);
- Politieke druk omwille van de veiligheidsproblematiek (zie ontstaan van de federale veiligheids- en samenlevingscontracten en de monitoring op dat vlak, zie de benaming 'leefbaarheids- en veiligheidsmonitor' in dezelfde periode in Nederland);
- Evolutie naar geïntegreerde wijkprogramma's met meer aandacht voor de koppeling met economische en arbeidsmarktgerichte aspecten (zie Sociaal Impulsfonds, zie decentralisatie van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, Lokale Werkwinkels, zie de aandacht voor wijkbedrijvencentra);
- Een verbreding van het beleidsmatige spectrum naar een ruimer ingeschaald stedenbeleid (zie 'van achterstandswijken naar het Grote Stedenbeleid' in Nederland) met veel meer aandacht voor ruimtelijke en economische strategieën (zie ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, zie subregionaal economisch beleid, zie beleidsnota's inzake het Vlaamse stedenbeleid – Peeters 1995, Anciaux 2000 en Sauwens 2001);
- Een verscherpte focus op de aanpak van strategische projecten als instrument om een complexe bestuurskundige problematiek hanteerbaar te maken (zie ruimtelijke structuurplanning en de strategische stedelijke projecten; zie het subregionale economische beleid met de strategische hefboomprojecten, zie het Stedenfonds).

Het spreekt voor zich dat deze inhoudelijke evolutie in de steden en voor de stadsbesturen in elke fase gevolgen had: het mooiste voorbeeld is de wijkontwikkeling die door het Sociaal Impulsfonds duidelijk geactiveerd werd. De netwerking werd meer op de wijken gericht en leidde tot nieuwe programma's en projecten. Dat duidt erop dat de stedelijke netwerking voor een deel het ritme en de inhoud van centrale concepten en concrete programma's volgt.

De algemene probleemschets van het bestuurlijk beleid vatten we als volgt samen:

- Gebrek aan continuïteit op het centrale niveau gekoppeld aan grote financiële afhankelijkheid op het lokale niveau maakt dat beleidsprogramma's een jojokarakter vertonen (zie de verslappende aandacht voor stadsvernieuwing eind de jaren 80, zie de verzwakking van de inspanningen voor de sociale huisvesting in de eerste helft van de jaren 90 en dan weer het aanzwengelen van die programma's);
- Te zwakke capaciteiten van de lokale besturen en te weinig zorg voor de ondersteunende vernieuwing van het management (in Vlaanderen pas vanaf het begin van de jaren 90 op gang gekomen, zie hierboven);
- Afglijden naar bureaucratie en te weinig opbouw van leervermogen uit vorige praktijken en ervaringen. Er komen steeds maar nieuwe impulsen, maar de oude praktijken worden niet geëvalueerd en er wordt geen kennis opgebouwd;
- Weinig of geen verbetering in de betrokkenheid van de private sector en beperkte interesse bij burgers en maatschappelijke organisaties, weinig 'empowerment' van de zwakste bewoners;
- Politieke druk die leidt tot te sterke spreiding van centrale fondsen met verlies van effectiviteit (zie de keuze voor SIF+ en waarborggemeenten, zie de recente verruiming van de groep gemeenten voor het stadsvernieuwingsfonds).

2. Modelverschuivingen in de beleidsmatige relaties met stadsbesturen

In de literatuur worden drie modellen beschreven om de verhoudingen tussen centrale overheden en de stadsbesturen in de beleidsvoering te typeren (Wilson en Game, 1999: 115 e.v.; Batley en Stoker, 1991: 6; Wayenberg, 1999: 6-7):

- Het agentschapsmodel (gedetailleerde centrale beleidsobjectieven, centrale middelen en stringente controle, stadsbesturen worden ingeschakeld op het niveau van de implementatie en worden als 'uitvoerders' beschouwd);
- Het interactiemodel (er is ruimte voor een lokale bijdrage op het vlak van doelen en middelen en er is formele tweewegscommunicatie);

- Het relatieve autonomiemodel (maximale vrijheid voor stadsbesturen bij het vastleggen van de objectieven, sterke eigen financiële verantwoordelijkheid, niet langer strikte toezichtsmechanismen).

Hoe zou dat nu in Vlaanderen zijn? In de loop van de laatste jaren zijn op vele beleidsdomeinen convenanten tot stand gekomen: overeenkomsten tussen steden en de Vlaamse overheid. Op deze domeinen zijn planverplichtingen ingebouwd: de steden moeten bepaalde plannen maken om subsidies of de medewerking van de Vlaamse overheid te krijgen (structuurplannen, mobiliteitsplannen, milieubeleidsplannen, jeugdwerkplannen, cultuurbeleidsplannen,...).

We gaven in ons eerste deel al aan dat stadsbesturen op bepaalde beleidsdomeinen soms helemaal geen rol spelen. Die variant is in de literatuur niet voorzien. Waarom vindt men dat op het ene domein wel sprake moet zijn van verantwoordelijkheid en op het andere niet? Waarom bouwt men op een bepaald moment wel een 'model' uit ten aanzien van stadsbesturen waar dat voorheen niet het geval was (zie buitenschoolse kinderopvang, zie sociale huisvesting en de Vlaamse Wooncode, zie Lokale Werkwinkels,...).
De modellen lopen door elkaar. Op domeinen waar de steden tot nu toe relatief autonoom waren, neemt de interferentie van centrale overheden toe. Dat kan als een verlies van autonomie worden aangevoeld. Tezelfdertijd zwakt het agentschapsmodel op sommige domeinen af en dat is dan weer een toename van autonomie (zie bijvoorbeeld de evolutie naar meer eigen lokale beleidsruimte van het bibliotheekbeleid in het decreet lokaal cultuurbeleid). Door dat alles heen krijgen steden eventueel ook nieuwe taken ('mandaten') op domeinen waar ze tot voor kort nauwelijks aanwezig waren. Ook al is het model in een eerste fase nog agentschapsachtig, dan nog kan dat tot een toename van gemeentelijke actiedomeinen leiden (dat is ook afhankelijk van wat stadsbesturen eventueel al op eigen initiatief ontwikkelden).

We merken terzijde op dat de interpretatie van modellen en modelverschuivingen afhangt van de gekleurde perceptie van actoren. Het plaatsen van de relatie in een of ander 'model' maakt zelf permanent deel uit van de strijd en de machtsconflicten tussen bestuursniveaus. In de literatuur worden de modellen vaak ingevuld door de perceptie van de centrale actoren: de manier waarop zij de relatie met stadsbesturen zien, bepaalt hun definitie van het model. Zo zal een Vlaams kabinet snel geneigd zijn te spreken over het interactiemodel omdat de onderhandeling over het beleidsprogramma open verloopt, terwijl stadsbesturen doorheen hun vele contacten met administraties tijdens de implementatie toch het sterke gevoel kunnen hebben eerder in een agentschapsmodel te functioneren (zie het volgende onderdeel).

Vaak lijkt de centrale overheid de dans te leiden. Het is de centrale overheid die bepaalt waardoor de beleidsagenda's worden gedomineerd. Als de centrale overheid vindt dat kansarmoede of basismobiliteit een prioriteit is, dan zijn alle steden binnen korte tijd met kansarmoede of basismobiliteit bezig. De vraag is in welke mate de agenda ook door de steden kan worden bepaald en of de steden de centrale overheid als een 'agent' kunnen beschouwen. Dat is het geval als stadsbesturen centrale overheden kunnen overtuigen mee in een beleidsprogramma of projecten te stappen die overwegend vanuit de stedelijke agenda en vanuit de probleemperceptie van steden zijn gestuurd. Ook al wordt het resultaat retorisch en politiek anders verkocht, toch ligt de agendabepaling dan bij de stadsbesturen. Dat vergt een meer indringende analyse van het tot stand komen van beleidsagenda's. Mocht blijken dat dit feitelijk vaak voorkomt, dan werpt dat een heel ander licht op de interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen.

Tot slot speelt ook de visie van de actoren op hun eigen rol mee: een stadsbestuur kan zich veilig voelen in een agentschapsmodel en onzeker in een interactief model, bijvoorbeeld omdat men weet dat de eigen planningscapaciteit te beperkt is. Vlaamse actoren kunnen zich zekerder voelen in het agentschapsmodel omdat dit aansluit bij bureaucratische routines of omdat ze weten dat ze niet over voldoende capa-

citeit beschikken voor de andere modellen. We gaan ervan uit dat op dit vlak belangrijke verschillen tussen de stadsbesturen en tussen Vlaamse departementen bestaan.

Wij vinden dat de druk om meer te werken met objectieve vormen van planning en met beleidsprogramma's, de beleidsmatige verhoudingen overwegend in de richting van het interactiemodel duwt. Als gevolg van deze voorzichtige kantelingen komt de differentiatie van actoren boven: steden die als geheel niet klaar zijn voor deze interactie-strategie, sommige stedelijke diensten die daar klaar voor zijn en andere niet, Vlaamse departementen en diensten die in verschillende tempo's evolueren. Hiermee rekening houden, zou betekenen dat de onderhandelingscapaciteiten van de stedelijke en Vlaamse besturen een belangrijkere variabele in de interbestuurlijke verhoudingen worden. Een geheel van kenmerken krijgt dan meer belang: capaciteiten om programma's te ontwerpen, onderhandelingsvaardigheid, communicatie,... Daarmee leggen we het verband met het volgende deel over het strategisch management. Een stad die daarop zwak scoort, lijkt ook niet klaar te zijn voor een sterke positie in de interbestuurlijke verhoudingen.

Gevolgen voor de stedelijke netwerksturing

De beweging naar het interactiemodel met de steden heeft gevolgen voor de stedelijke netwerksturing:

- Een veel intensere verstrengeling van de bestuursniveaus, die veel meer met elkaar te maken krijgen. De contacten beperken zich niet meer tot politici maar breiden uit tot de Vlaamse en stedelijke ambtenaren die onderlinge en autonome contacten uitbouwen en daarop een vorm van macht bouwen. Projectmedewerkers in stadsbesturen die onderhandelen met centrale ambtenaren versterken daardoor hun positie;
- De 'inkijk' van de besturen bij elkaar wordt groter: Vlaamse ambtenaren krijgen een zicht op de praktijk in de steden, lokale bestuurders zien de praktijk van de Vlaamse departementen;
- Er worden impulsen gegeven tot planning op verschillende beleidsdomeinen waar dat voor lokale besturen tot voordien nauwelijks het geval was (jeugdwerk, milieu, sociaal beleid, mobiliteit, kinderopvang, arbeidsmarkt, cultuur,...). Die planning heeft zowel een mogelijk verdiepend effect (kwaliteit van beleid) als een daarmee verbonden verbredend effect (meer overleg tussen diensten, meer overleg met maatschappelijke actoren). Dergelijke plannen kunnen ook tot bezinning leiden over de kerntaken van de stadsbesturen en deze van andere maatschappelijke actoren in de stad;
- De voornaamste problemen met sectorale plannen zijn de nieuwe bureaucratisering en het naast elkaar bestaan van deze plannen. Dat versterkt dan eerder de verkokering van de stadsbesturen en van de Vlaamse diensten. Er treedt een neiging op tot geslotenheid van het beleidscircuit;
- Een ander problematisch gevolg is de verdere marginalisering van de gemeenteraad en gemeenteraadsleden: door een verschuiving naar onderhandelingen over plannen en projecten tussen uitvoerende politici, leidende ambtenaren en sleutelfiguren in de lokale samenleving, wordt de al zwakke gemeenteraad nog meer verzwakt (zie tekst Kalk-De Rynck in dit boek).

De beheersmatige kaders

In het vorige punt behandelden we de beleidsmatige aspecten van de interbestuurlijke verhoudingen. In dit punt hebben we het over de beheersmatige aspecten: de concrete uitvoering van programma's of convenanten. Het gaat om een geheel van procedures, financiële regels, overlegvormen,... Uitvoering, zo heet die fase, maar in die uitvoering kunnen nog essentiële kenmerken van de interbestuurlijke verhoudingen optreden. We belichten er enkele van.

Een systematisch onderschatte factor is het effect van **partijpolitieke netwerken en verhoudingen**. Relaties tussen personen, relaties binnen partijen en tussen partijen spelen een belangrijke rol in de interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen. Ze kunnen zowel voor versnelling als voor vertraging zorgen en verklaren vaak de grillige patronen van de uitvoering van programma's. Er zijn dus altijd twee niveaus waarop de verhou-

dingen tussen besturen doorwerken: het patroon van de relaties tussen bestuurders als vertegenwoordigers van overheden en daardoorheen de partijpolitieke relaties tussen personen en partijen. Beide niveaus moeten samengenomen worden om de interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen goed te begrijpen.
Een tweede factor is het effect van de **bestaande instituties**, producten van vroegere tijden. In het verleden zijn keuzes gemaakt voor de organisatie van het beleid die vertaald zijn in bepaalde organisatietypes, procedures, routines. Die laten zich moeilijk veranderen en hebben altijd invloed op de uitvoering van nieuwe programma's. Ze bepalen vaak het reële effect. Zo blijven de stedelijke diensten vaak in hoofdlijnen ongewijzigd sectoraal georganiseerd terwijl nieuwe programma's en projecten domeinoverstijgend zijn. Hetzelfde geldt voor het Vlaamse niveau: welke impact en bevoegdheid heeft de cel Stedenbeleid in de administratie Binnenlandse Aangelegenheden ten opzichte van de grote departementen (departement Leefmilieu en Infrastructuur, departement Onderwijs)? Een nieuwe convenant heeft af te rekenen met bestaande financiële regels en procedures die vaak de filosofie van de convenant ondergraven.

Een derde element is dat de **kwaliteit van de concrete implementatie** van beleidsprogramma's vaak heel weinig aandacht krijgt. Daar is vanuit politieke hoek, op beide niveaus, weinig belangstelling voor. De concrete implementatiecontext bepaalt nochtans vaak het resultaat. Zwak uitgebouwde éénmans- of vrouwsdiensten, groot verloop van personeel, veel nieuwe jonge onervaren ambtenaren die meteen met stadsbesturen of met de Vlaamse overheid moeten onderhandelen, gebrekkige infrastructurele ondersteuning, te snelle start van programma's zonder voorbereiding, te weinig tijd voor evaluatie en voor leren van ervaringen: het heeft allemaal een effect op de kwaliteit.

Een vierde factor is dat Vlaamse steden gedurende de **implementatie** vaak **veel andere Vlaamse actoren** ontmoeten die niet bij de afspraken betrokken waren en die zich daardoor ook niet gebonden voelen. Met deze niet-betrokken actoren moeten de onderhandelingen dan tijdens de implementatie opnieuw beginnen. Akkoorden met één Vlaamse actor blijken zelden akkoorden met de Vlaamse overheid als geheel te zijn. Omdat vele projecten domeinoverstijgend zijn, neemt de relevantie van dit probleem ook toe.

Gevolgen voor de stedelijke netwerksturing

Al deze factoren maken de stedelijke netwerksturing vaak fragiel en labiel in de fase van de implementatie. De projecten verzanden in bureaucratie en stoten steeds op nieuwe problemen. Er moet voortdurend opnieuw onderhandeld worden. Er is vaak een gebrek aan professionaliteit, aan voorbereiding, aan zorg voor uitwerking en kwaliteit. Partijpolitieke factoren maken de netwerksturing onvoorspelbaar. Instituties mengen zich in en hypothekeren programma's. Tussen de beleidsmatige intenties en de praktijk van de implementatie gaapt een kloof die effect heeft op de legitimiteit van het beleid.

3. Het strategisch management en de stedelijke netwerksturing

Inleidend

De evolutie naar sturing in netwerken en de evolutie van de interbestuurlijke verhoudingen maken dat strategisch management van steden een cruciale capaciteit wordt. Daarzonder kan een stadsbestuur zichzelf niet situeren in de netwerken en weet het niet in welke richting moet aangestuurd worden, noch hoe op opportuniteiten in de omgeving en in de interbestuurlijke verhoudingen moet worden gereageerd. Zonder strategisch management kan een stadsbestuur de eigen organisatie (personeel, financiën, infrastructuur,...) niet planmatig inzetten.

In dit onderdeel focussen we op de notie strategisch management en maken we een status quaestionis van de kenmerken van strategisch management in de steden.

Strategisch management: het begrip

Het begrip strategisch management dekt vele ladingen. We hanteren in deze nota een vrij pragmatische invulling. Onder het strategisch management van een stad verstaan we een door het stadsbestuur ontwikkeld beleid ten aanzien van het stedelijke gebied, dat volgende vier kenmerken vertoont (zie Ter Braak en Van 't Spijker, Korsten, Mikkelsen en Frimand, Richardson, Vermeylen, Arts en Verdaas):

- Opgezet vanuit een uitgesproken **tijdsperspectief**, met de focus op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijke gebied;
- Een overkoepelend of **integrerend karakter** (beleidsdomeinoverschrijdend);
- Een uitgesproken **externe focus** (aandacht voor kenmerken van het stedelijke gebied, de maatschappelijk omgeving en de dynamiek in die omgeving);
- Een **bewuste keuze of richtinggevende intentie** (identiteit, visie, blauwdruk, een planningssysteem).

Tegen die omgevingsachtergrond denkt het stadsbestuur in het proces van strategisch management kritisch na over de eigen rol en taken in de stedelijke netwerksturing, om zo tot de operationele planning van haar eigen organisatie te komen en de functionele managementdomeinen (personeelsbeleid, financieel beleid, organisatiestructuur,...) op die onderdelen van het strategisch management in te richten en in te zetten.

Strategisch management verengen we dus zeker niet tot het aanwezig zijn van een strategisch 'plan'. De **implementatie** van het plan (alternatieve acties, vertaling naar functionele managementdomeinen, de aanpassing van structuur en cultuur aan de strategie, de gekozen acties en de operationele uitvoering, de opvolging en bijsturing) vormt een **integraal onderdeel van strategisch management**. Niet alles moet vooraf ingevuld worden, maar het gaat wel om de gerealiseerde strategie en niet om de intentionele strategie.

Status quaestionis inclusief toekomstige trends

Inleiding

We hebben weinig studiemateriaal over Vlaamse steden. We steunen ons op verkennende gesprekken met stedelijke sleutelfiguren en met experten op het Vlaamse niveau[1], op informele contacten en verslagen van studiedagen. De literatuur over lokaal strategisch management bestaat uit **beschrijvende en uit meer theoretische bijdragen.**

De ondertoon van de beschrijvende studies is vaak normatief: 'toonaangevende steden' worden voorbeeldsteden. De conclusies ('zo werkt het daar') zijn vaak onterecht veralgemenend: slechts gesteund op één case, oppervlakkige beschrijving van de problemen, onduidelijkheid over het al dan niet blijvende karakter van veranderingen, niet onderbouwd met een contextanalyse (misschien verklaart die wel meer dan het strategisch management zelf?). Het zijn ook de directe betrokkenen die hun case zeer gelukt vinden. De wetenschappelijke 'ruis' op de gesuggereerde causale verbanden is dan ook groot.

We duiken even de literatuur over strategisch management van steden in. Volgens Arts en Verdaas (1999: 180-186) bestaat daar geen theorievorming over. Van der Heiden meent wel dat schoorvoetend 'praktijkleertheorieën' ontstaan: opvattingen of praktijkervaringen van één organisatie of stad die dan bij anderen verspreid geraken. Maar ook hij moet besluiten dat er weinig inzicht bestaat in welke strategische praktijkervaringen onder welke context-omstandigheden goed functioneren (1993: 45 en 52).

De theoretische literatuur staat over het algemeen weinig stil bij het typisch stedelijke karakter van strategisch management in de context die we in delen 1 en 2 hebben geschetst. Het werkveld wordt verengd tot 'planning' en 'monitoring' en zegt zeer weinig over de implementatieproblematiek (zie hieronder meer). De literatuur is overwegend rationeel en normatief: bijna altijd receptenboeken gebaseerd op een stappenplan (van stap 1 'omgevingsanalyse' naar stap 10 'evaluatie').

De meer recente literatuur stelt de rationeel-normatieve benadering in vraag. Ter Braak en Van 't Spijker vestigen de aandacht op twee andere benaderingen:

de politieke benadering, waarbij steden eerder oog hebben voor strategische processen en de manier waarop alle betrokkenen daarin handelen en beslissen, en de interpretatieve benadering, waar de creatieve betekenisgeving en subjectieve waarden van de betrokken actoren centraal staan. Meer nagaan hoe actoren problemen bekijken dan 'objectieve' analyses uitvoeren. Strategisch management is dan eerder 'management of meaning' (1993: 5). Het subjectieve en het onderhandelingsgerichte karakter wordt expliciet erkend.

De Wit, Meyer en Breed (2000) trekken deze lijn door: zij nemen afstand van het rationele stappenplan waarin onder meer een expliciete opdeling wordt gemaakt in het formuleren van het strategisch plan enerzijds en de implementatie ervan anderzijds (2000:113). De auteurs pleiten voor een vrije keuze tussen het rationeel denken waar de logica boven de creativiteit staat en het zogenaamde generatief denken dat net andersom redeneert (2000:122). De procesbenadering van het strategisch incrementalisme (o.a. gekenmerkt door spontaneïteit, flexibiliteit, ongestructureerdheid,...) wordt als volwaardig alternatief aangeboden naast de rationele planningsbenadering (gekenmerkt door gestructureerdheid, formele programmering en patroonmatigheid) (2000:134). De auteurs menen dat het expliciet aandacht hebben voor tegenstellingen en paradoxen i.v.m. de inhoud en totstandkoming van de strategie erg zinvol kan zijn (2000:152). Kortom, het normatief-rationele denken maakt plaats voor gemengde of zelfs niet-rationele benaderingen.

Het is niet de bedoeling op deze theorieën in te gaan. We schetsen ze om onze indruk dat het hele discours over stadsbeleid in de Vlaamse interbestuurlijke verhoudingen (zie deel 2) door het normatief-rationele model wordt gedomineerd, te onderbouwen. Het model staat centraal in planverplichtingen en convenanten. We denken echter dat op stadsniveau in het begin wel rationeel-normatieve modellen worden aangewend, maar dat deze vaak onder druk van de complexe, dynamische veldsituatie, die vol zit met onvoorzienbare factoren en machtsverhoudingen, evolueren naar een feitelijk politieke, incrementele of gemengde benadering (zie verder meer). Dat doet zich wel voor in een officieel kader waarbij de Vlaamse overheid blijft verwachten dat de rationeel-normatieve planningscyclus wordt afgewerkt. Er is dus een discrepantie tussen de officiële verwachtingen naar de stad toe en de feitelijke patronen van het strategisch management in de stad. Die spanning is voor ons een centraal gegeven.

1. De stand van zaken

De Vlaamse steden zijn bekend met de begrippen strategie, strategische plannen en strategisch management. Er wordt echter niet altijd expliciet over gesproken. Als we enkel naar het woordgebruik zouden kijken, is de balans mager. Genk heeft een 'strategisch plan' en enkele kleinere steden maken er ook melding van. De oogst is mager, maar dat betekent niets. Misschien dekt de vlag een karige lading, of misschien is de praktijk in steden rijker dan wordt voorgesteld. In een aantal planprocessen zijn elementen van de vier kenmerken van strategisch management terug te vinden: in het proces van de ruimtelijke structuurplanning, de programma's van het Sociaal Impulsfonds en de stappen naar een geïntegreerd personeelsbeleid. In kader 1 geven we enkele voorbeelden van activiteiten die onder de noemer 'strategisch' kunnen worden gevat en analyseren we kort enkele interessante bepalende factoren in deze steden.

Er zijn dus wel strategische initiatieven, maar toch wordt doorgaans getwijfeld aan het bestaan van een strategie-georiënteerde cultuur in de Vlaamse steden. Tijdens een evaluatieronde[2] merkten de SIF-coördinatoren op dat de implicaties van het concept strategisch management moeizaam doorwerken. Volgens hen komt men snel op het operationele niveau of denkt men overwegend vanuit dat niveau. Dat was ook de teneur op de studiedag over strategische beleidsplanning voor gemeenten, georganiseerd door de UAMS in samenwerking met de VVSG: strategisch denken wordt gehinderd door de druk om snel tot operationele plannen te komen[3].

Kader 1 **Enkele gevalstudies van strategische planning op stadsniveau**

De stad **Genk** heeft een strategisch plan dat uitvoerig wordt toegelicht in de publicatie *Beleidsplan stad Genk, beleidsopties en kerntaken 2001-2006*. Het plan getuigt van een strategische aanpak. Er is immers sprake van een langetermijnperspectief (5 jaar), een uitgesproken externe focus (een SWOT-analyse van het stadsgebied Genk in al zijn facetten), en er wordt vertrokken vanuit een integrerende, vooropgestelde missie op (overkoepelend) stadsniveau. Verder wordt de algemene missie per beleidsdomein vertaald in een specifieke missie en diverse strategische doelstellingen.
De realisatie van het strategisch plan werd gecoördineerd door de cel strategische planning, uitgaande van een vooraf overeengekomen methodologisch kader. De invulling van het plan op de verschillende beleidsdomeinen gebeurde door de diensthoofden, in samenspraak met de bevoegde mandatarissen.
De trekker van de beperkte cel strategische planning is de adviseur sociale en economische diensten die tevens een directiefunctie vervult ten aanzien van deze afdelingen. Hierdoor positioneert de strategische planning zich organisatorisch op een hoog niveau en in beleidsmatig erg belangrijke functionele domeinen. Daardoor is voldoende kritische massa aanwezig om vanuit de praktijk een breed zicht te hebben op de stedelijke ontwikkelingen.
In een dergelijke opbouw kan een kritisch punt de relatie met de andere dienstgehelen zijn. In de audit die de stad liet uitvoeren, wordt voorgesteld om een splitsing te maken tussen de verticale extern gerichte diensten en de horizontale, interne logistieke diensten. De cel strategische planning zou dan een interne logistieke dienst worden. De vraag is of de cel hierdoor niet een ondersteunende dienst wordt die nauwelijks een mandaat heeft in de organisatie en eerder als een losstaande schakel functioneert. De keuze om de cel strategische planning te koppelen aan de secretaris of zijn adjunct werd niet weerhouden.
We kunnen zelf enkele kanttekeningen maken. Ten eerste is de hiërarchisch hoge positionering van de cel strategisch management én de bestaffing door professioneel goed onderlegde medewerkers ongetwijfeld een troef. Het gebrek aan bevoegdheden ingevolge het staffunctie-karakter impliceert daarentegen een zwakte. Verder kan de achtergrond of het stedelijke profiel eveneens belangrijk zijn. De stad Genk heeft een politiek stabiel en dominant éénkleurig profiel, en is als kleinere stad zowel organisatiekundig als beleidsmatig goed beheersbaar. Misschien is het vanuit dit kader eenvoudiger om strategische initiatieven op te starten. Bovendien kan de stad terugvallen op een traditie van innovatief bestuur, iets wat we zelf geneigd zijn te associëren met een strategiestimulerende organisatiecultuur. Het interactief omgaan met burgers vindt eveneens zijn oorsprong in een ruimere en reeds voor het strategisch management aanwezige traditie, namelijk het sterk ontwikkelde wijkoverleg. Het intensieve en goed georganiseerde wijkoverleg kan bovendien terugvallen op de spontane, sterk wijk- en netwerkgerichte mentaliteit van de vroegere economische activiteit (mijnbouw). Het typische samenhorigheidsgevoel van mijnarbeiders leidde tot een levendig, wijk- en buurtgericht verenigingsleven, ook na de definitieve sluiting van de mijnen. Het aanvankelijk overwegend particuliere initiatief - bijvoorbeeld vanwege scholen, parochies, vrouwengildes, culturele groeperingen, maar ook van de mijndirecties die de wijken qua infrastructuur en groenvoorziening onderhielden - vormde een vruchtbare voedingsbodem voor het latere stadsinitiatief. Het wijkoverleg in Genk is dan ook een goed voorbeeld van hoe een stadsbestuur een aanwezige opportuniteit opmerkt, benut en zinvol verder ontwikkelt.

In de stad **Gent** bestaan diverse initiatieven en projecten met een uitgesproken strategisch karakter: het kanaalzone- of ROM-project (Ruimtelijke Ordening, Milieu en Economie) en het Werkgelegenheidsproject ('Gent, stad in werking'). Het gaat om langetermijnvisies en er wordt sectoroverschrijdend gewerkt. Het ROM-project betrekt er concreet de diensten Ruimtelijke Ordening, Milieu en Economie bij en het Werkgele-

genheidsproject de diensten Economie en Werkgelegenheid. Maar we kunnen ook melding maken van de sectoroverschrijdende SIF-programma's, waaronder het ondertussen bekende Arbed-project. Deze voormalige industriële site kreeg een nieuwe bestemming waarbij zowel ruimte werd voorzien voor KMO's (Economie) als voor woningen (Sociale Zaken) en recreatie (Groenvoorziening). Een stadsoverkoepelend strategisch beleid kent de stad Gent niet, alhoewel het ruimtelijk structuurplan en zijn voorloper, de Ruimtelijke Ontwikkelingsstrategie stad Gent (ROS), alle kenmerken vertonen van een strategisch beleid op overkoepelend stadsniveau. Beide plannen vertrekken immers vanuit een algemene toekomstvisie die systematisch wordt vertaald naar de verschillende beleidsdomeinen en de aldaar te leggen prioriteiten. Zo werden alle SIF-programma's gekoppeld aan het structuurplan.
De koppeling met de verschillende beleidsdomeinen of sectoren wordt evenwel niet formeel gecoördineerd vanuit één centrale cel, zoals bijvoorbeeld (formeel en recent) het geval is in Antwerpen. De stad Gent laat de overeenstemming eerder organisch groeien vanuit het projectmatige, intensieve overleg tussen de politici, kabinetten en ambtenaren. De Gentse case illustreert ook het tijdsgebonden karakter: de verstandhouding in coalities evolueert en dat heeft effect op de kwaliteit van de strategische aanpak en op de mate waarin scheidingen tussen sectoren effectief worden gesloopt.

In de stad **Antwerpen** dateren de eerste strategische initiatieven van de jaren 90. In het kader van de projecten 'Stad aan de stroom' en 'Stad in beweging' werden een visie en een missieverklaring opgesteld, alsook diverse langetermijnplannen per domein. De structurele, beleidsmatige inbedding en de concrete opvolging ervan werden evenwel niet *volledig* gerealiseerd. Zo werd de interne structuur bijvoorbeeld wel hertekend (de 'bedrijfseenheden'), maar vonden er op het vlak van beleid geen grondige of diepgaande hervormingen plaats. Volledigheidshalve moeten we wel opmerken dat er over deze '(on)volledigheid van realisatie' heel wat meningsverschillen bestaan. Sommigen menen dat dit een 'erg volledige operatie' is geweest, terwijl anderen spreken over een 'duidelijke verwatering'. Begin 2001 volgde een nieuw strategisch initiatief. De cel stadsontwikkeling werd opgericht en kreeg een opdracht met een duidelijk strategisch karakter. De cel heeft immers tot doel een visie met duidelijke aandachtspunten te ontwikkelen waarbij zowel het college (politiek apparaat) als het managementcomité (ambtelijk apparaat/bestuursdirecteurs) worden betrokken. De wisselwerking tussen het college en het managementcomité - vroeger eigenlijk onbestaand - wordt verzekerd door een vaste promotor van de cel. Via tweewekelijkse vergaderingen met het zogenaamde collegeteam waarin één vertegenwoordiger zit van elke partij, volgt deze promotor op wat de prioriteiten zijn van het college. Hij betrekt er vervolgens de nodige contactpersonen uit de verschillende bedrijfseenheden bij die deze prioriteiten kunnen ondersteunen (bv. door ze verder uit te werken in concrete beleidslijnen). Vervolgens plaatst hij de politieke aandachtspunten op de agenda van het managementcomité, zodat ze ook daar toegelicht en bediscussieerd kunnen worden. Omgekeerd zorgt hij ervoor dat de opmerkingen en ambtelijke prioriteiten vooropgesteld door het managementcomité ook worden besproken op de vergaderingen van het collegeteam. Uit deze wisselwerking komen dan gezamenlijk gedragen langetermijnprioriteiten naar voren die verder zullen leiden tot sectoroverkoepelende projecten. Een bijkomend strategisch kenmerk is dan ook het geïntegreerde of sectoroverkoepelende karakter.
Interessant is dat dit strategische model, in tegenstelling tot in de stad Gent, is ontstaan tegen de achtergrond van enkele zeer typische kenmerken van de stad, namelijk een lange traditie van gespannen verhoudingen tussen het politieke en het ambtelijke apparaat, eenzelfde moeilijke verstandhouding tussen politici (het college vormt naar buiten toe zelden een eensgezind team) en een sterk uitgebouwd en geprofessionaliseerd, maar ook partijpolitiek gekleurd ambtelijk apparaat dat eigen beleidsaccenten legt.

2. De trends

Vanuit drie sferen komen impulsen tot meer strategisch management.

Het openbaar bestuur in Vlaanderen moderniseert op alle niveaus. Er is dus een algemene omslag waarin dezelfde visies en instrumenten op alle niveaus domineren. We zien nieuwe generaties ambtenaren en politici die, veronderstellen we, meer open staan voor aspecten van het strategisch management. Dat is de bedding van de stroom, getrokken door de bewegingen rond het Nieuw Publiek Management.

Ten tweede zijn er de impulsen in de interbestuurlijke verhoudingen waarover we het in het vorige onderdeel van deze tekst hadden: de verplichting van een meerjarenplan in de Gemeentewet (artikel 242bis), de CAO Kelchtermans, de convenanten en de decreten met planningsverplichtingen, zoals in het decreet ruimtelijke ordening.

Ten slotte, maar niet in het minst, zijn er de stimulerende impulsen in de steden zelf. Die komen voort uit een amalgaam van motieven: de nood aan meer duurzame ontwikkeling, de verbetering van de relatie tussen bestuur en burger, meer effectiviteit en efficiëntie met krimpende middelen, betere stadsmarketing, de nood aan meer integratie en afstemming, de nood aan een meer duidelijke politieke lijn om ad hoc discussies te overstijgen, betere taakverdeling tussen ambtenaren en politici in een duidelijk plankader en het vergroten van de motivatie van het personeel.

Kenmerken van het strategisch managementproces en impact op de stedelijke netwerksturing

Inleiding

In deze paragraaf gaan we na wat de effecten zijn van de hierboven aangehaalde trends op de specifieke kenmerken van het strategisch managementproces en zo op de stedelijke netwerksturing. We maken een onderscheid tussen effecten op het centrale niveau enerzijds en op het lokale niveau anderzijds. De vraag is immers of beide impulsen dezelfde of gelijkaardige effecten meebrengen, dan wel tegengestelde, conflicterende effecten. In het laatste geval wordt de netwerksturing wel erg complex en kunnen er ernstige sturingsproblemen optreden.

1. Gevolgen van de impulsen op het centrale niveau

In de interbestuurlijke relaties zijn in de loop van de jaren 90 soorten planningsimpulsen ingebouwd die gevolgen hebben voor het strategisch management van de steden. We hebben hierboven de belangrijkste impulsen opgesomd. Er is echter niet één causale relatie te ontdekken tussen de impulsen op centraal niveau en de lokale effecten. Het gaat eerder om een samenspel van factoren. We geven enkele elementen.

De impuls in regelgeving is belangrijk. De 'reële' impuls hangt echter ook af van de manier waarop in de uitwerking met de regelgeving wordt omgegaan. Het is een realiteit dat verschillende ambtenaren op Vlaams niveau verschillend omgaan met steden, afhankelijk van de manier waarop stadsbesturen zich opstellen, maar ook afhankelijk van het beeld dat deze ambtenaren van de steden hebben. Het is denkbaar dat de ene ambtenaar zich strak opstelt en een planafwerking volgens het boekje eist, terwijl een collega veel opener met de steden omgaat en zich mee engageert in een meer onderhandelingsgerichte sfeer. Of het is mogelijk dat eenzelfde ambtenaar een strakkere toepassing van de regelgeving hanteert ten aanzien van de ene stad dan ten aanzien van de andere.

Alhoewel de manoeuvreerruimte - door de regelgeving of door de feitelijke toepassing - beduidend kan verschillen van stad tot stad, blijven er voor de stadsbesturen niettemin mogelijkheden bestaan voor een eigen strategische invulling. Een ruimtelijk structuurplan kan bijvoorbeeld binnen de grenzen van de regelgeving en de toepassing toch nog minimalistisch of maximalistisch zijn. Men kan de betrokken dienst een plan laten opmaken volgens een geijkt rationeel-normatief stappenplan, zonder rekening te houden met belangentegenstellingen tussen betrokken actoren, en dit plan vervolgens formeel goedkeuren. Maar men

kan ook kiezen voor een intensief onderhandelingsproces, waarbij men expliciet opbouwt vanuit confrontaties van noden en wensen van verschillende diensten en maatschappelijke groeperingen. Kortom, of de manoeuvreerruimte tot maatwerk nu groot/open of klein/strikt gedefinieerd is, stadsbesturen kunnen steeds proberen de overgebleven ruimte zo optimaal mogelijk te benutten. De eigen historiek, de eigen kenmerken en de strategische capaciteiten van het stadsbestuur spelen hierbij een rol (zie volgende punt).

Aangezien de reële effecten van de impulsen op centraal niveau duidelijk het product zijn van alle voorgaande factoren samen, zeggen de *formele* kenmerken van convenanten, decreten en andere impulsen op zich niet veel. Dit verklaart waarschijnlijk waarom mensen over de effecten van eenzelfde impuls op de stedelijke netwerksturing (bijvoorbeeld het Sociaal Impulsfonds) toch verschillende meningen hebben. We proberen toch enkele algemene kenmerken te identificeren.

Vooreerst neigen de centrale impulsen ten aanzien van het lokale beleid doorgaans naar een **rationeel-normatieve** benadering[4]. Hoewel de planningsimpulsen verschillen, leggen de meeste wel veel nadruk op een formalistische, technisch-instrumentele aanpak. Het normatieve heeft enerzijds betrekking op de homogene benadering van de Vlaamse steden (weinig ruimte voor maatwerk), en anderzijds op het vrij ongenuanceerd aanprijzen van de praktijken van 'voorbeeldsteden'. Met ongenuanceerd bedoelen we dat de effectiviteit, de contextuele setting (welke randvoorwaarden bepalen mee het succes?), de minpunten en de interstedelijke vergelijking zelden in beeld komen.

Vooral met betrekking tot de planning en de monitoring, dit wil zeggen de allereerste en allerlaatste stap in het strategisch managementproces, stellen we een rationeel-normatieve benadering vast. Hierdoor ontstaat soms de indruk dat het technische instrumentarium de doelen heiligt. Bij wijze van illustratie kunnen we verwijzen naar een evaluatieronde georganiseerd bij de SIF-coördinatoren waar de teneur was dat er over de kern van de zaak (wat is het doel van het instrumentarium, zijn de technieken in alle omstandigheden bruikbaar, ...) zelden wordt gediscussieerd. Uit de SIF-evaluatie blijkt verder dat de "door de administratie opgelegde indicatoren een knelpunt vormen" en dat "niet iedereen mee is met de omschrijving en betekenis van de verschillende soorten indicatoren".

Zo'n rationeel-normatieve aanpak heeft zijn voor- en nadelen. De **voordelen** hebben ongetwijfeld betrekking op het algemeen stimulerende karakter. Zo blijkt bijvoorbeeld met betrekking tot het Sociaal Impulsfonds, dat het initiatief op centraal niveau het stadsbestuur in diverse Vlaamse steden aan de gang heeft geholpen, op weg naar meer strategische planning. Behoudsgezinde en starre stadsbesturen ondervinden een niet te miskennen externe druk om alsnog in te spelen of te reageren op omgevingsimpulsen. Vervolgens lijkt een rationeel-normatieve aanpak ook aangewezen vanuit een algemeen controle- en beheersgericht standpunt. Rationeel-normatieve criteria vormen een (quasi?) objectieve basis voor het toewijzen van middelen en geldstromen. Ten slotte biedt een rationeel-normatief raamwerk ook een degelijk houvast voor stadsbesturen die geen kennis of ervaring hebben omtrent strategisch management.

Een rationeel-normatieve aanpak heeft evenwel ook **nadelen**. Ten eerste legt zo'n benadering te veel nadruk op het controle- en beheersgerichte karakter van strategisch management waardoor het creatieve, spontane karakter verdwijnt. Afwijkingen van wat gepland is krijgen daardoor snel de connotatie 'slecht/negatief'. Dit verklaart grotendeels de argwaan van steden ten aanzien van opgelegde plannings-en monitoringssystemen ("dient om ons te controleren"). Steden gaan hierdoor datgene plannen dat realiseerbaar is of 'de test zal doorstaan'. Illustratief zijn de uitspraken van SIF-coördinatoren: "...wanneer indicatoren gemakkelijker konden worden bijgestuurd, zouden ze waarschijnlijk minder conservatief en minimalistisch geformuleerd worden. Nu is er

altijd de angst om geld te verliezen" en "Koppeling van middelen aan resultaten zorgt voor een minimalistische interpretatie". Kortom, het vooropgestelde plan moet kost wat kost gehaald worden, iets wat in de praktijk blijkbaar met zich meebrengt dat sommige steden - noodgedwongen - opteren voor een plan waarvan de kans zeer groot is dat het wordt gehaald (cf. minimalistische versie).

Ten tweede laat een rationeel-normatieve benadering weinig ruimte voor maatwerk. Ze bevat immers uniforme richtlijnen voor alle types van lokale besturen, ongeacht de omvang, actoren, politieke scène en specifieke omgevingskenmerken. Volledigheidshalve moeten we wel opmerken dat de lokale besturen op dit punt soms van mening verschillen: sommige menen bijvoorbeeld dat het SIF alle mogelijkheden tot maatwerk openlaat, terwijl anderen vinden dat dit niet het geval is.

Ten derde creëert het gebrek aan degelijk (wetenschappelijk) onderbouwde aanbevelingen (cf. voorbeeldsteden) een smal inductief draagvlak. Het niet verduidelijken van achterliggende ideologische keuzes bij de inzet van bepaalde instrumenten ondermijnt de geloofwaardigheid van het aangeboden instrumentarium. Zo is het inzetten van methodes van efficiëntiemeting nooit neutraal noch objectief, ook niet wanneer deze resultaten kwantitatief worden voorgesteld.

Een volgend kenmerk is de **fragmentarische processturing** en de **gebrekkige aandacht** hierbij voor de **strategie-implementatie.** Het valt immers op dat de centrale overheden zich vooral concentreren op de fasen van de doelstellingen en op de monitoring of evaluatie. In de meeste impulsen (ook in verschillende convenanten) gaat de meeste aandacht naar de planning (richtlijnen voor het 'mission statement' en voor strategische doelstellingen) en de selectie van systemen van monitoring (controle en bijsturing). De omgevingsanalyse, de keuze van acties en de implementatiefase krijgen maar beperkte aandacht. De aandacht voor implementatie is dan nog verengd tot de heel concrete operationele projecten. Er is nauwelijks aandacht voor de vertaling van acties naar functionele managementdomeinen (HRM, financieel management,...) en de aandacht voor de 'fit' tussen strategie, structuur en cultuur ontbreekt altijd. We zullen hieronder vaststellen dat dit ook bij stadsbesturen zelf het grootste probleem is. Eerder hebben we al aangegeven dat ook het institutionele kader hier in gebreke blijft.

Deze fragmentarische impulsen versterken het zwakke punt van de steden en verklaren het wellicht ook mee: het gebrek aan systematiek in de omzetting van plannen in implementatieprojecten tot en met het personeelsmanagement en de aanpassing van de financiële stromen. Dat zorgt er ook voor dat politici en ambtenaren 'planningsmoe' worden: de ene stapel papier vervangt de andere, maar de methodes van operationalisering veranderen niet.

Enigszins verwant met de fragmentarische processturing is het **gebrek aan systematische feedback** over de toepassing van de uniforme richtlijnen, en aan algemeen **formele informatiestromen** van de centrale naar de lokale besturen, wat in zijn geheel het leervermogen en de systematische kenniscreatie op lokaal vlak hindert. Steden konden bijvoorbeeld voor de SIF-convenanten nergens terecht voor informatie over de manier waarop andere steden werkten, hoe zij toepassingen ervaarden en hoe ze problemen oplosten. Het leervermogen berust bijna uitsluitend op persoonlijke contacten met bekenden uit andere steden. Enkele initiatieven voor forum-leervormen met coördinatoren zijn vaak eenmalig.

Een laatste kenmerk van de strategische impulsen op centraal niveau is het **versnipperde karakter** van de **regelgeving**, de **gebrekkige** onderlinge **overeenstemming** en het **beleids(domein)verkokerd** denken op centraal niveau (zie ook hoofdstuk 2 Interbestuurlijke verhoudingen). Stadsbesturen worden geconfronteerd met een onsamenhangend pakket van centraal opgelegde beleidseisen en planverplichtingen, wat de realisatie en de coördinatie in het veld extra bemoeilijkt.

2. Gevolgen van de initiatieven op stadsniveau

De steden starten hun planning vaak vanuit een **rationeel-normatieve benadering**. Nadien (na het verplichte rondje rationeel plannen-op-papier) wordt dit afgezwakt onder druk van de lokale realiteit (machtsverhoudingen en -verschuivingen tussen actoren, dynamiek in beleidsprioriteiten, gebrekkige strategische capaciteiten, beperkingen in budgetten, ...). In dit opzicht verandert de aanpak van het strategisch managementproces dan vaak in een meer **politieke en interpretatieve benadering.**

Zo'n politiek-interpretatieve benadering heeft **voor- en nadelen**. Een eerste voordeel vloeit voort uit de gecreëerde ruimte voor meer maatwerk in functie van de lokale noden en behoeften. Expliciet rekening houden met alle betrokken actoren kan de uiteindelijke haalbaarheid van de uitgewerkte plannen vergroten. Hete hangijzers, 'aanvaardbare' en 'onaanvaardbare' oplossingen worden van in het begin ter discussie gesteld. Deze discussie en betrokkenheid vergroot het draagvlak van de finaal weerhouden strategische beleidskeuzen. Ten slotte creëert een interpretatieve aanpak ook ruimte voor een meer dynamische en flexibele aanpak. Actoren uit het veld hebben doorgaans veel voeling voor wat leeft bij de inwoners en/of gebruikers van de stad. Veranderingen worden meestal snel gedetecteerd.
Een politieke benadering vergt echter evenzeer een **professionele, systematische en doordachte aanpak** en op dat vlak schieten stadsbesturen nog vaak tekort. De fasen van de managementcyclus zijn in zo'n benadering inhoudelijk en qua onderlinge verhouding/volgorde verschillend (en niet chronologisch zoals in een normatieve benadering) maar ze moeten wel ook kwalitatief en professioneel vorm krijgen. Ook een politiek- interpretatieve benadering kent dus planning, maar een andere dan deze gebruikt in de rationeel-normatieve benadering. Het 'doe-maar-op'-principe of de 'we-zullen-wel-zien'-houding past dus evenmin in een professionele politieke benadering, ook al veronderstellen sommige stadsbesturen misschien van wél. Bovendien vergt een interpretatieve benadering bijzondere capaciteiten. Een strategische managementbenadering die steunt op 'open' politieke processen, die het toeval gebruikt en inspeelt op dynamische en complexe opportuniteiten, vergt doorgaans zelfs meer van de stedelijke organisatie dan de 'gesloten' en goed beheersbare rationele aanpak. Die laatste kan nog achter het bureau vorm krijgen, de politieke benadering niet.

Vervolgens worden de initiatieven op stadsniveau gekenmerkt door een **cyclische, schoksgewijze of incrementele** aandacht. Het is dus niet zo dat de Vlaamse steden ofwel nooit, ofwel altijd aan strategisch management doen. Het gaat eerder over temporele bewegingen van versterkte en weer verslappende aandacht (nu eens meer, dan weer minder), eerder dus om golfbewegingen met 'hoogtes' en 'laagtes'.

De golfbeweging kan betrekking hebben op de overkoepelende inspanningen om voor het geheel van het stadsbestuur tot strategisch management te komen, maar het kan ook gaan om een sector- of programmagebonden intensivering van strategisch management. In Kortrijk en Oostende bijvoorbeeld, zou dat kunnen gelden voor het openbaar domein, in Genk voor de wijkontwikkeling, in Roeselare voor de ruimtelijke planning,... Het gaat dus om fragmenten van strategische planning die een domein in een stroomversnelling brengen.

Zo'n golfbeweging heeft **voor- en nadelen**. Het voornaamste voordeel is het organische, creatieve verloop in functie van de (steeds) wisselende maar reële lokale noden. Het strategisch management is geen voorspelbaar, statisch gebeuren, maar een onvoorspelbaar, dynamisch proces. Het leidt niet tot een geforceerde identificatie van bedreigingen en opportuniteiten volgens een vast tijdsinterval, maar het pikt eerder spontaan en creatief in op belangrijke en doorgaans onvoorspelbare lokale trends en omgevingsfactoren (cf. maatwerk). Het laat ook toe andere actoren gericht te betrekken. Golfbewegingen kunnen zeer dynamiserend en stimulerend inwerken op de ontwikkeling van het hele stadsgebied.

Kader 2 **Strategische golfbewegingen op stadsniveau**

In de stad **Antwerpen** bijvoorbeeld, stellen we zo'n golfbeweging vast vanaf het begin van de jaren 90. In '92 werd het initiatief 'stad aan de stroom' gelanceerd. Enkele 'visionaire' figuren, waaronder zowel politici als vertegenwoordigers van verenigingen uit het particuliere en semi-particuliere circuit (vb. de BOM), besloten om de integrale binnenstad nieuw leven in te blazen. Hiertoe ontwikkelden ze een ruimtelijk plan dat werd gekenmerkt door een langetermijnvisie en een geïntegreerde aanpak. Het plan had ook een 'externe focus', in die zin dat niet de werking van het stadsbestuur, maar wel een (geografisch) stadsgebied centraal stond. De realisatie en opvolging werden overgelaten aan een vzw die dicht aanleunde bij de stedelijke besluitvorming, maar wel voldoende onafhankelijkheid behield. Deze opwaartse golfbeweging werd in de daaropvolgende jaren evenwel sterk getemperd door de nasleep van de fusie in de verhouding met de districten. Het initiatief werd dan ook verdrongen naar de achtergrond. De escalerende fusieperikelen leidden in '95 tot een tweede initiatief, namelijk 'stad in beweging'. Ook dit initiatief vertoonde een vrij uitgesproken strategisch karakter, hoewel de focus naast extern ook zeer intern (gericht) was. Het stadsbestuur, en vooral de organisatiestructuur (cf. bedrijfseenheden), stond immers centraal. Eens het initiatief gelanceerd, werd er evenwel geen volledige opvolging voorzien, hoewel hierover verschillende meningen bestaan (zie kader 1). Recentelijk werd een derde strategisch alternatief gelanceerd, namelijk de oprichting van de cel stadsontwikkeling waarvan reeds eerder sprake in deze tekst. De aanleiding hiervan is de wens om de fragmentarische, ad hoc (beleids)initiatieven te kaderen of onder te brengen in een geïntegreerde langetermijnvisie van de stad. Opnieuw een initiatief met een uitgesproken strategisch karakter.

Golfbewegingen hebben ook nadelen. Als de golfbeweging volledig stilvalt, of daarentegen op hol slaat in een ad hoc gespetter van acties, dan sterft het strategisch management. Ook indien de golfbeweging willekeurig van de ene naar de andere actor gaat, is de ontwikkeling van een degelijk strategisch management niet gewaarborgd.

Een cyclische, incrementele benadering vereist een professionele interventie of sturing vanwege het stadsbestuur. De golfbeweging moet immers een stimulerende, activerende en ontwikkelende impact hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval als het stadsbestuur interessante omgevingsimpulsen tijdig detecteert en versterkt, negatieve trends afzwakt en afblokt, creatieve oplossingen op maat zoekt en noodzakelijke capaciteiten ontwikkelt. Dat is geen eenvoudige opdracht.

Er zijn diverse factoren die dit proces beïnvloeden en ze zijn niet allemaal door het stadsbestuur te beheersen. Op basis van gesprekken met een aantal bevoorrechte getuigen en specialisten met een 'helikoptervisie' komen we tot de volgende bedenkingen of hypothesen[5].

Een positieve stimulans kan uitgaan van een **belangrijke en ingrijpende bedreiging** uit de **externe omgeving**. In Antwerpen waren dit bijvoorbeeld de perikelen omtrent de fusiebeweging, in de stad Genk was dit de beladen (voor)geschiedenis van de mijnsluitingen. Externe bedreigingen kunnen steden dus dwingen tot een meer geïntegreerde aanpak of een langetermijnkoers. Het hoeven evenwel niet enkel bedreigingen te zijn.
Ook **opportuniteiten** kunnen het strategisch denken stimuleren. Zo leidt de huidige erkenning van de 'Rijsel-invloedssfeer' in Kortrijk eveneens tot een meer strategische aanpak of attitude.

Naast externe factoren kunnen ook **interne factoren** de golfbeweging stimuleren.

Belangrijk is vooreerst **de organisatiestructuur.** De aanwezigheid van een strategische plannings- of coördinatiecel in de hogere regionen van de stadshiërarchie kan stimulerend werken. De structurele inbedding voorkomt dat strategische initiatieven verloren gaan in persoons- en tijdsgebonden netwerken. Niet iedereen is het hier evenwel over eens. Structuren kunnen immers evengoed leiden tot verstarring en tot afschuiven van verantwoordelijkheid vanuit de lijndiensten ('plannen doen ze ginder wel, wij werken ondertussen').
Iedereen is het wel eens dat te 'bureaucratische' en te zeer 'functionele/sectoriële' organisatiestructuren niet bepaald stimulerend werken. Ze verhinderen immers een geïntegreerde, dynamische en projectmatige aanpak die past bij strategisch management. Toch zijn dat nog de dominante structuurkenmerken van de stadsorganisaties. Op dit vlak leidt het strategisch management weinig tot systematische evaluatie en bijsturing van de organisaties.

Belangrijk zijn eveneens de relaties of samenwerkingsverbanden tussen de stad en derden. De aanwezigheid van degelijk onderbouwde netwerken zou het strategisch management, en vooral de integrale, globale aanpak van strategische problemen, stimuleren. Concreet kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lange traditie van wijkoverleg in de stad Genk en de 'actieve' regierol of aansturing van het middenveld door de stad Gent. Ten slotte zou ook de aanwezigheid van systematisch bijgehouden databanken (informatiestromen) en goed uitgebouwde statistische afdelingen een stimulans kunnen geven aan de ontwikkeling van strategisch management. Het is algemeen bekend dat het Vlaamse openbaar bestuur, en de stadsbesturen in het bijzonder, op dit vlak grote handicaps hebben. De onderbouw voor de monitoring van stedelijke netwerken en omgevingsfactoren van deze netwerken is bijzonder zwak. Dat alles hindert het leervermogen sterk.

In het seminarie in Oostende werd aan de hand van het Sociaal Impulsfonds nog een aspect van deze structurele problematiek bijgevoegd. In sommige steden (Antwerpen bijvoorbeeld) is de dynamiek van het SIF vooral in gemeentelijke vzw's buiten de reguliere departementale structuur tot stand gekomen, terwijl in andere (Gent bijvoorbeeld) van bij het begin gekozen werd voor integratie van SIF-personeel in de reguliere diensten. In beide gevallen is er zeker sprake van vernieuwing en dynamische impulsen. In Antwerpen zorgt de integratie van deze aparte structuren in de reguliere diensten nu wel voor problemen, en in situaties van besparing of reductie van het SIF lijkt dit een kwetsbare ontwikkeling.

Een tweede belangrijke determinant is de interne **organisatiecultuur.** Een cultuur geënt op 'georganiseerde onverantwoordelijkheid' waarin politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden zelden (expliciet) worden aangeduid en opgenomen, leidt tot het systematisch stranden van strategische initiatieven. Vaak gaat dit hand in hand met een cultuur waarin problemen buiten het systeem worden opgelost (bijvoorbeeld door een vzw op te richten), zodat het systeem zelf onaangeroerd blijft en dus niet gecorrigeerd wordt.

Daarnaast zou ook een uitgesproken op regelgeving en intern gerichte cultuur strategisch management afremmen. Gevoeligheid voor externe bedreigingen en opportuniteiten waarop het strategisch management kan inspelen, zou hierdoor immers verdwijnen. Enkelen wijzen op het stimulerende effect van een burgerij (Gent) of een meer intellectuele (politieke) cultuur versus een arbeiders- en mercantiele (politieke) cultuur (Antwerpen). In het eerste geval zou de gevoeligheid voor het langetermijndenken en een globalistische aanpak groter zijn dan in het tweede geval. Daar zouden ad hoc beslissingen en persoonlijke scores immers voorrang krijgen. Ten slotte werkt ook de uitgesproken dorpscultuur van vele Vlaamse steden niet echt bevorderlijk voor de invoering van strategisch management, aldus enkele bevoorrechte getuigen. De angst voor stadsoverschrijdende projecten, uitgesproken profileringen en vernieuwende of risicovolle initiatieven verhindert een originele en 'sterke' invulling van de strategie.

Derde determinant is de **bestaffing** of de **invulling van de diverse functies**. Een teveel aan laag- of verkeerd geschoolde ambtenaren kan de aanwezigheid of ontwikkeling beletten van die vaardigheden die horen bij strategisch management, namelijk die van professionele specialisten én visionaire generalisten. Veel Vlaamse steden ervaren deze handicap. Naast de scholingsgraad zou ook de aanwezigheid van ambtelijk personeel dat te zeer vastzit in regels en procedures de toepassing van strategisch management kunnen afremmen. Vooral de vereiste creativiteit wordt hierdoor in de kiem gesmoord. Ook een te beperkt ambtelijk kader zou de invoering van strategisch management verhinderen. Het dagdagelijkse, operationele werk zou immers de strategische activiteiten overschaduwen. Stimulerend is dan weer een ambtelijk apparaat gekenmerkt door een sterke, goed gevormde 'bovenlaag' (bestuursdirecteurs) en de aanwezigheid van een dynamische en goed onderlegde stadssecretaris.

Een charismatische, sterk sturende burgemeester, en een college met voldoende teamgeest en zin voor professionele beleidsvorming (in plaats van 'weinig onderbouwde ad hoc beslissingen' en 'persoonlijke cultusvorming') werken zeker stimulerend. Ook de afwezigheid van hevige of uitgesproken 'partijstrijd' (zie Genk), zou een positieve invloed hebben op de toepassing van strategisch management. Het behagen van en goed scoren bij de kiezer via ad hoc beleid is dan immers minder aan de orde. Ten slotte laat een 'lange' in plaats van een 'steeds wisselende' meerderheid eveneens toe om meer langetermijn- en dus strategisch beleid te ontwikkelen, mits evenwel de genoemde condities aanwezig zijn. Anders wordt die langdurigheid een handicap.

Een vierde determinant is de verhouding tussen het **ambtelijke** en **politieke apparaat**. De meeste gesprekspartners zijn het erover eens dat een goede onderlinge verstandhouding en samenwerking noodzakelijk is voor een opwaartse golfbeweging. Stroeve relaties trekken immers de aandacht weg van 'gemeenschappelijke' strategische aandachtspunten. In de stad Antwerpen bijvoorbeeld, speelt de polarisering een belangrijke afremmende rol: "beide actoren gunnen elkaar het primaat niet". Een belangrijke nuancering wordt toegevoegd door te stellen dat enkele politici en ambtenaren 'mekaar moeten vinden'. Kortom, persoonlijke netwerkvorming en teamvorming worden gezien als belangrijke voorwaarden.

In de stad Antwerpen zou vooral het ambtelijke apparaat het langetermijn- en sectoroverschrijdende beleid vorm geven. De rol en het engagement van politici is hierbij eerder beperkt. In de stad Gent zou dit meer gelijk verdeeld zijn en is er een grotere verwevenheid in het tot stand komen van programma's, zoals blijkt voor het Sociaal Impulsfonds. De hiërarchische positie en strategische vaardigheden van de ambtenaren lijken dan wel bepalend voor het effect van de verwevenheid met politici.

Een vijfde determinant is zodanig evident dat hij dreigt vergeten te worden. De **benarde of bedreigde financiële situatie** van de steden maakt risicovol en creatief strategisch management niet bepaald aanlokkelijk (zie artikel Moesen in dit boek).

De initiatieven op stadsniveau zijn gekenmerkt door een **gebrekkige aandacht** voor de **strategische implementatie**. In dit opzicht verschillen ze niet veel van de impulsen op centraal niveau. De aandacht voor **strategische controle- en monitoringsystemen** staat nog vaak in de kinderschoenen. Van het bewust opvolgen en bijsturen van strategische plannen - rationeel, politiek of incrementeel opgesteld - is dus nog maar weinig sprake. Die beide kenmerken hebben steden en de Vlaamse overheid gemeen.

Slot

In dit artikel gingen we na hoe het strategisch management van de stadsbesturen wordt beïnvloed door de evolutie naar netwerksturing en de trends in de interbestuurlijke verhoudingen. De positie van het stadsbestuur in de netwerksturing wordt onder ande-

re bepaald door de opvattingen over de rol van de overheid en door de bewegingen naar decentralisatie of centralisatie op de verschillende beleidsdomeinen. De analyse van de netwerken leerde ons dat stadsbesturen in toenemende mate capaciteiten moeten opbouwen om de eigen rol en taken kritisch te evalueren, om te communiceren met maatschappelijke organisaties en om draagvlakken voor beleid te ontwikkelen.

We stelden vast dat de interbestuurlijke verhoudingen evolueren naar meer op interactie gerichte patronen tussen stadsbesturen en Vlaamse overheden. Dat legt een bijkomend beslag op de strategische capaciteiten van stadsbesturen. Uit een analyse van de constitutionele kaders waarin deze evolutie zich afspeelt, blijkt dat zij, voor de vereiste capaciteiten, eerder hinderend dan stimulerend werken. We focusten op de beheersmatige aspecten van de verhoudingen en stelden dat vast dat een reeks kenmerken van de interbestuurlijke verhoudingen hinderend werken voor de implementatie van strategische plannen op stadsniveau.

Verder analyseerden we de kenmerken van het strategisch proces in steden en onderzochten de impact van centrale overheden daarop en het effect van spontane ontwikkelingen in steden zelf. We merkten dat centrale overheden eerder de neiging hebben om een rationeel-normatieve planningsopvatting op te leggen, waarbij een chronologisch stappenplan typisch is, terwijl de invalshoek van de stadsbesturen eerder de richting van een meer politieke, interactieve en incrementele benadering opgaat. Er is dus met andere woorden een centraal normatief planningsconcept en een daarvan afwijkende lokale planningspraktijk. De centrale impulsen zijn bovendien gefragmenteerd, ten dele concurrerend: ze leiden tot een sterkere beklemtoning van sectoren en beleidsdomeinen. Daardoor zijn ze eerder hinderend voor de capaciteitsopbouw inzake strategische planning. Stadsbesturen met een sterke planningspraktijk kunnen daar beter mee omgaan: zij vangen de grilligheid van centrale impulsen op en zijn beter in staat die in eigen trajecten te integreren.

Zijn beide benaderingen combineerbaar, versterken ze elkaar of zijn ze tegengesteld en werken ze contraproductief? Moeten centrale overheden eventueel meer vanuit de lokale praktijk redeneren en moeten centrale interventies daar meer op aansluiten? Het zijn vragen die centraler zouden moeten staan in de interbestuurlijke discussie. We pleiten in elk geval voor het herbekijken van de planningsrelaties in de richting van meer integratie en onderhandelingen vanuit de lokale praktijk. Het Vlaamse Stedenfonds kan op dit punt nieuwe praktijkpatronen tekenen.

Beide benaderingen, maar vooral de rationeel-normatieve, besteden heel weinig aandacht aan de implementatieproblematiek: de vertaling van strategische keuzes naar de functionele managementdomeinen op het vlak van organisatie, personeel en financies. Daardoor krijgt het operationele planningsaspect ofwel te weinig aandacht en zorg, ofwel wordt veel te snel in operationele termen gedacht. In beide gevallen schaadt dat de netwerksturing en de legitimiteit van stadsbesturen. Veel plannen blijven oppervlakkig. Het gebrek aan omzetting in implementatieveranderingen schaadt de legitimiteit van stadsbesturen in hun relaties met maatschappelijke actoren. Het ondermijnt het vertrouwen ook intern: van het eigen personeel. Het algemene gevolg is dat planning als levensnoodzakelijke activiteit toch negatief wordt bekeken.

We stelden vast dat de planningsprocessen in steden gekenmerkt worden door golfbewegingen en we onderzochten welke factoren daarop invloed hebben: de organisatiestructuur, de interne cultuur, de verhouding politici-ambtenaren, de rol van leiderschap. De politiek-interactieve benadering, typisch voor netwerksturing, vergt specifieke capaciteiten die nu ondermaats in steden aanwezig zijn. Het ontbreekt ze onder andere aan strategische, ondersteunende monitoringsystemen.

Dat alles betekent dat stadsbesturen wel bezig zijn aan een omslag in hun manier van werken en aan hun herpositionering in maatschappelijke netwerken, maar dat nog helemaal niet duidelijk is of ze erin kun-

nen slagen om hun bestuurlijk beleid op die nieuwe rolpatronen af te stemmen. Als de interbestuurlijke verhoudingen te weinig zijn ingesteld op de typische kenmerken en contexten van lokale planningspraktijken, werken ze eerder hinderend dan stimulerend voor die omslag. In elk geval zou de problematiek van het bestuurlijk beleid een integraal onderdeel moeten zijn van het stads- en stedenbeleid in Vlaanderen.

Literatuur

Arts G., Verdaas C, (1999), Steden op koers? Strategievorming bij de lokale overheid, in: *Beleid en Maatschappij*, jg. 26, nr. 3, blz. 180-186

Batley, R. en G. Stoker, (1991) *Local government in Europe: trends and developments,* Houndmills, Macmillan

Bertelsmann Foundation Report (2000), *Cities of Tomorrow, Strategic Management-summary for Decision Makers*

Campbell H.E., Perkins S.J., Fairbanks F., (1997) Phoenix: Alternative Service Delivery Strategies, in: Pröhl M. (red.), *International Strategies and Techniques for Future Local Government, Practical Aspects towards Innovation and reform,* Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, blz. 17-73

Denayer, W., (2000), *Stedelijk governane en 'workfare'. De conservatieve revolutie tegen de welvaartsstaat,* werknota, Universiteit Gent

De Rynck, F., en G. Bouckaert (2000), *Praktisch Handboek voor Gemeentebeleid*, Die Keure: Brugge

De Wit B., Meyer R., Breed K., (2000), *Strategisch management van publieke organisaties, de overheid in paradoxen,* Lemma: Utrecht

Dusong M., (1997), City of Neuchâtel: From the reform of the Local Management Structures to the Concept of Partenrships, in: Pröhl M. (red.), *International Strategies and Techniques for Future Local Government, Practical Aspects towards Innovation and reform,* Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, blz. 131-145

Korsten A.F.A, Ter Braak H.J.M. en Van 't Spijker W.J.H., (1993), Strategisch beleid en management bij de overheid, in: *Bestuurskunde,* nr. 1, blz. 8-22

Le Galès, P., Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study, in: *Public Administration,* Vol. 79, nr. 1, pp 167-184

Mikkelsen P., Frimand L., (1997), Farum: Strategic Planning at the Local Level in a decentralized Public sector, in: Pröhl M. (red.), *International Strategies and Techniques for Future Local Government, Practical Aspects towards Innovation and reform,* Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, blz. 291-326

Parkinson, M., (1998), *Designing Area-Based Responses to Social Exclusion: Experiences from Europa,* Rowntree Foundation, European Institute for Urban Affairs, Liverpool

Pröhl M., (1997), *International Strategies and Techniques for Future Local Government, Practical Aspects towards Innovation and Reform*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers

Pröhl M., (2000), *Key Learnings about Strategic Management from Cities of Tomorrow Case Studies,* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Richardson M., (1997), Christchurch: Strategic Planning in Local Government, a practitioner's Perspective, in: Pröhl M. (red.), *International Strategies and Techniques for Future Local Government, Practical Aspects towards Innovation and reform,* Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, blz. 327-356

Stichting Technologie Vlaanderen SERV (1999), *De lange weg... modernisering in de Vlaamse steden en gemeenten*, Brussel: SERV

Ter Braak H.J.M., Van 't Spijker W.J.H., (1993), Overheid en strategie, een introductie, in*: Bestuurskunde,* nr. 1, blz. 2-7

Van Der Heide A., (1993), Nieuwe kaders voor gemeentelijk bestuur, in: *Bestuurskunde*, nr. 1, blz. 45-54

Vermeylen P., (1998), Ontwikkeling van de sturing van strategische stadsplannen: is er een piloot in de stad? in: *Tijdschrift van het Gemeentekrediet,* blz. 5-27

Wayenberg, E., (2000), *Beleids- en bestuurskundig onderzoek naar de implementatie van vernieuwingen in de interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen,* nota voor doctoraatsvoorstel, K.U.Leuven

Wilson, D. en C. Game, (1998), *Local Government in the UK,* Macmillan: London

1 o.a. Luc Deschamps, APS (3 mei 2001) en Linda Boudry, Cel Stedenbeleid (19 juni 2001)

2 op initiatief van het Kabinet Stedelijk Beleid

3 juni 2001

4 Indien we de activiteiten van de centrale overheid bekijken op lokaal niveau (bv. de infrastructuurwerken), dan stellen we vast dat deze zelf lang niet altijd beantwoorden aan een rationeel-normatieve benadering, maar evenzeer kunnen tenderen naar een meer politieke of interactieve aanpak.

5 Volledigheidshalve moeten we opmerken dat deze factoren betrekking hebben op de golfbewegingen in strategisch management. Mutatis mutandis gelden sommige evenwel ook voor de golfbewegingen in de initiatieven per beleidsdomein.

DE STEDELIJKE ORGANISATIE IN 2020: HET INTERN STEDELIJK MANAGEMENT

Geert Bouckaert, Wouter van Dooren, Bram Verschuere, Joris Voets, Ellen Wayenberg
Instituut voor de Overheid
Katholieke Universiteit Leuven

1. De stedelijke organisatie in evolutie

Inleiding

Hoe zal het intern stedelijk management er in 2020 uitzien? Om deze vraag te beantwoorden, willen we eerst het venster opengooien en de positionering van de gehele stedelijke organisatie in de maatschappij bespreken. Op die manier hebben we een bril om naar het intern stedelijk management te kijken. Het intern stedelijk management is immers een onderdeel van de gehele stedelijke organisatie. De stedelijke organisatie staat op zijn beurt in verhouding tot de maatschappelijke evoluties. De bril om naar het interne management te kijken, wordt in dit hoofdstuk besproken. In hoofdstuk 2 kijken we door die bril naar drie belangrijke aspecten van het intern stedelijk management: het personeelsmanagement, het financieel management en de organisatiestructuur. In hoofdstuk 3 worden nog enkele aandachtspunten per model meegegeven.

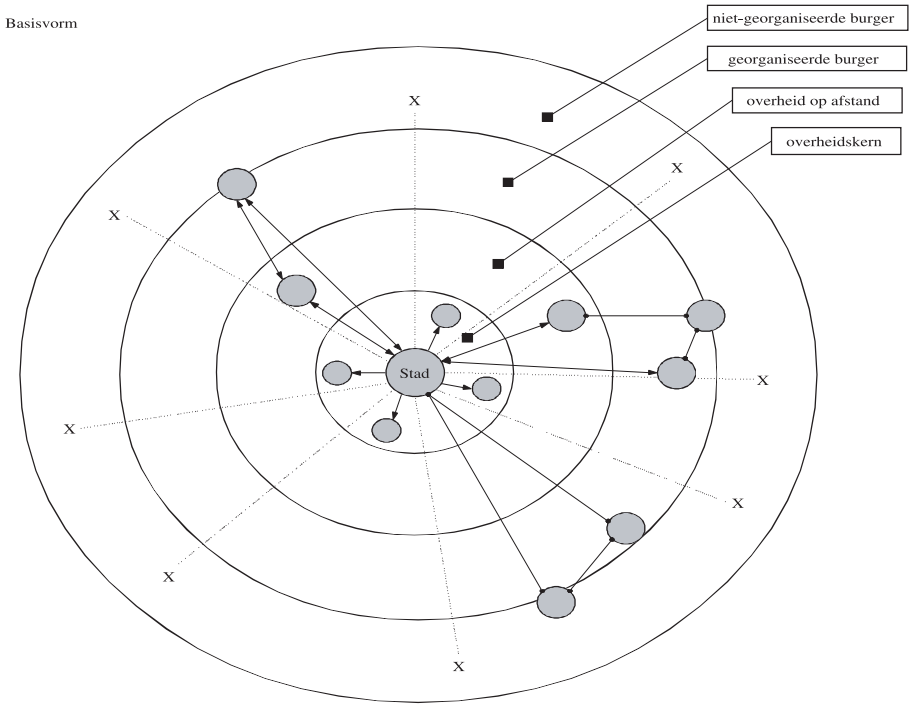
In deze tekst bekijken we het stedelijk management onder de hypothesen van verschillende modellen van de gemeentelijke organisatie. De modellen worden opgebouwd aan de hand van maatschappelijke scenario's. De maatschappelijke scenario's ontlenen we aan een tekst van de *Forward Studies Unit,* een denktank van de Europese Commissie (Bertrand, Michalski and Pench, 1999). Daarin worden vijf maatschappelijke toekomstscenario's onderscheiden. Deze vijf scenario's werden door het *European Institute for Public Administration* toegepast op de overheidssector (Ahonen, Polet, Kelly, Larsson, Demmke, Bossaert and Nomden, 2000). We gebruiken deze toepassing om vier modellen van de gemeentelijke organisatie in 2020 te ontwikkelen. De vier modellen en de achterliggende scenario's komen in paragraaf 4 aan bod. In paragraaf 2 en 3 kijken we naar het verre en minder verre verleden. We bespreken achtereenvolgens het 'oermodel' van vóór WOII en het model van de naoorlogse welvaartsstaat. Paragraaf 1 gaat in op de theoretische achtergrond van de modellen. Er wordt aangegeven hoe ze benaderd moeten worden en wat ze weergeven en wat niet.

Theoretische achtergrond van de modellen

Figuur 1 geeft een voorbeeldmodel van de stedelijke organisatie weer. Het model is een helikopterzicht van de stedelijke organisatie. De actoren worden gepositioneerd dichter bij of verder van de overheidskern. Het model is een weergave van de stedelijke *governance*. Dit wil zeggen dat het model het stedelijke apparaat weergeeft voor zover het betrokken is bij publieke dienstverlening. Het geeft dus enkel actoren weer die betrokken zijn bij het vervullen van overheidstaken. Actoren die zich louter in de privésfeer bewegen, worden niet weergegeven.

Er zijn vier ringen. In elke ring worden een aantal actoren geplaatst. De binnenste ring is de *'overheidskern'*. Dit is de verkozen gemeenteraad, de uitvoerende macht en de stedelijke administratie. De volgende ring is de *'overheid op afstand'*. De actoren in deze ring kennen een zekere onafhankelijkheid van de overheidskern. Het blijven echter overheidsactoren. Een typisch voorbeeld van een actor uit de ring 'overheid op afstand' is een zuivere intercommunale. De derde ring is de *'georganiseerde burger'*. Dit is een brede categorie. Ze omvat alle actoren die geen overheidsactoren zijn, maar toch aspecten van de publieke dienstverlening waarnemen. Dit kunnen bedrijven zijn, maar ook stedelijke afdelingen van ngo's, vzw's, feite-

Figuur 1 **Exemplarisch model**

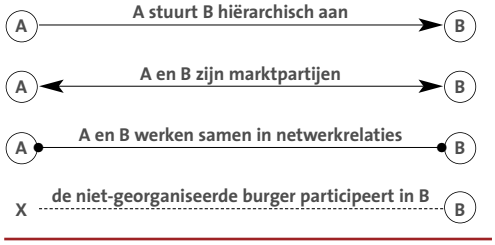


lijke verenigingen, etc. De buitenste ring is de *'niet-georganiseerde burger'*. Dit is de burger of de rechtspersoon als individueel lid van de stedelijke gemeenschap. Omdat het gaat om een actor van een andere soort dan de totnogtoe besproken actoren, geven we de niet-georganiseerde burger weer met een 'X'.

De aard van de relaties tussen actoren kan verschillen. Dit komt tot uiting in de differentiatie tussen de pijlen. Figuur 2 geeft de verschillende pijlen (en dus relaties tussen actoren) weer.

Er zijn vier verschillende pijlen. De eerste pijl geeft een *hiërarchische relatie* aan. De relatie is gebaseerd op regels en normen. Deze verschaffen een dominante actor een al dan niet wettelijke basis om een andere actor aan te sturen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de dominante actor op elk moment de taakinhoud die opgelegd wordt aan de gestuurde actor, kan wijzigen.

Figuur 2 **Weergave van de sturingsrelaties**



De tweede pijl geeft een *marktrelatie* aan. De twee actoren – marktpartijen houden elkaar idealiter in evenwicht. Hun onderlinge relaties worden beheerst door het marktmechanisme van vraag en aanbod. De derde pijl geeft een *netwerkrelatie* aan. Net zoals in een ideale marktrelatie is er sprake van twee evenwaardige actoren. Hun onderlinge relaties worden echter beheerst door afspraken tussen de actoren zelf en niet door het marktmechanisme. Samenwerking, vertrouwen en gemeenschappelijke beeldvorming zijn sleutelwoorden in netwerkrelaties. Actoren in een netwerk vinden elkaar omdat ze onderling afhankelijk zijn. De vierde pijl geeft de *burgerbetrokkenheid* aan. De relatie geeft aan welke actor de burger in de eerste plaats verantwoordelijk stelt voor het al dan niet voorzien in publieke dienstverlening. Hoe de participatie er juist uitziet, wordt hier niet ontwikkeld.

De modellen geven zuivere vormen weer. Het gaat met andere woorden om extreme typologieën. Dit staat ons toe te differentiëren tussen modellen bij de analyse van het intern stedelijk management. Het is van groot belang in te zien dat mengvormen mogelijk, en zelfs waarschijnlijker en wenselijker zijn. Voor het intern stedelijk management betekent dit dat managementinstrumenten en -structuren ook in een gemengde vorm zullen voorkomen.

Twee aspecten zijn niet opgenomen in de schematische modellen. Ten eerste is het cyclische aspect van het beleid en het beheer er niet in geïntegreerd. In de beschrijving van de modellen zullen we de beleids- en beheerscyclus wel aanraken en in een tabel weergeven. Ten tweede is er geen onderscheid gemaakt tussen beleidsvelden. Het is denkbaar dat het schema wordt gefragmenteerd als een taartdiagram, waarbij elk stuk van de taart een beleidsdomein weergeeft. Dit zou het dan mogelijk maken verschillende schematische modellen uit te tekenen per beleidsveld. Om de zuiverheid van de modellen te bewaren, hebben we dit niet gedaan.

De stedelijke organisatie vóór WOII

Zoals gezegd, kijken we eerst naar het verleden om naar de toekomst te kijken. Figuur 3 geeft de stedelijke organisatie voor WOII weer. (Bouckaert, 1997) (Bouckaert and Leroy J., 1996)

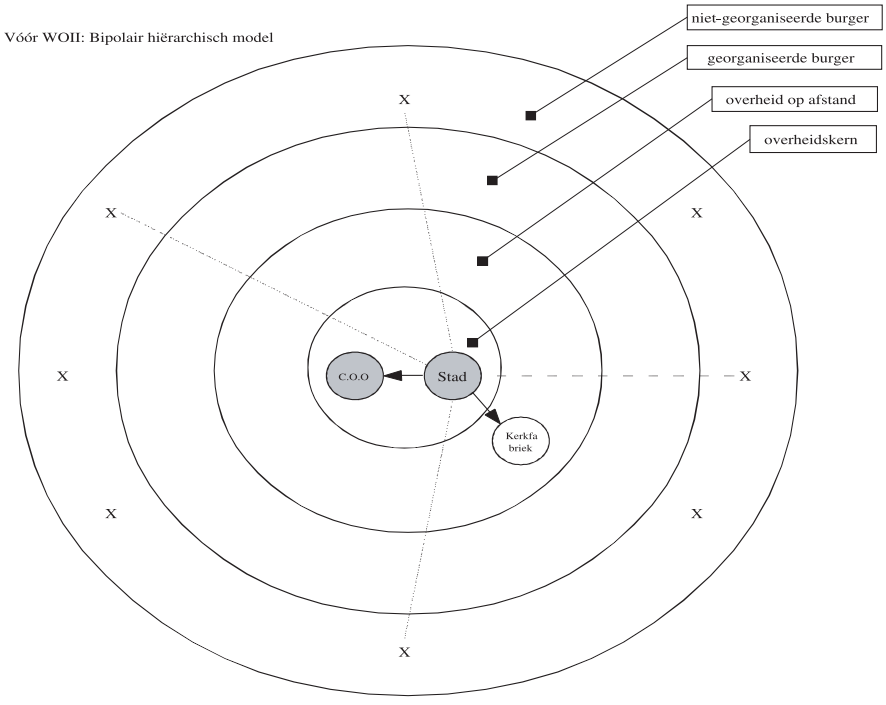
De stedelijke dienstverlening werd oorspronkelijk gestructureerd als een *bipolaire hiërarchie*. Van de twee polen wordt de gemeente hiërarchisch boven de Commissie van Openbare Onderstand (COO) geplaatst, wat tot uiting komt in zowel de politieke, de beleidsmatige als de (financieel) beheersmatige relaties. De COO heeft een afgeleide politieke samenstelling en is financieel afhankelijk van de gemeentelijke dotatie. De kerkfabriek is de enige actor die zich enigszins op een afstand van de overheid bevindt.

Deze structurering van de stedelijke dienstverlening paste binnen het heersende maatschappelijke kader: de *nachtwakerstaat*. De overheid bewaakte de werking van de vrije markt. Dit impliceert in de eerste plaats een veiligheidsbeleid. De werkzaamheden van de COO werden in essentie in dit veiligheidsbeleid gekaderd. Men vermeed dat te veel mensen in de 'onderstand' terechtkwamen, omdat een te grote 'onderstand' een potentieel gevaar zou gevormd hebben. Een andere belangrijke overheidstaak was het voorzien en onderhouden van infrastructuur. Het sterke, kleine centrum en de hiërarchische relaties beschouwde men als het geschikte model om de rol van nachtwaker te vervullen.

De stedelijke organisatie in de naoorlogse welvaartsstaat

Na de oorlog waaiert de stedelijke organisatie uit tot een *multipolair netwerk met een verzwakte hiërarchie*. De gemeente is nog steeds een belangrijke ster aan het lokale firmament, maar haar soortelijk gewicht vermindert naarmate de perifere organisaties meer middelen en beslissingsruimte verwerven. De intercommunales, de vzw's en de gemeentebedrijven waren de eerste generatie van satellieten waarvan veelvuldig gebruik werd gemaakt. De autonome gemeentebedrijven, eventueel met filialen waarin kan worden geparticipeerd, en de vennootschappen met een sociaal oogmerk waren een tweede generatie van

Figuur 3 **De stedelijke organisatie vóór WOII**

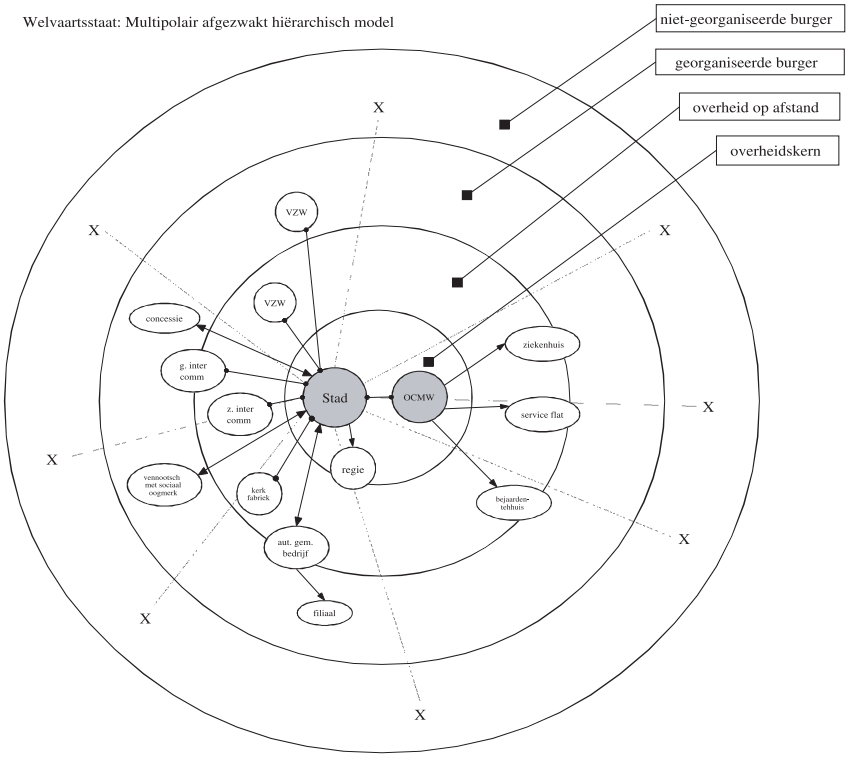


lokale satellieten. De druk om te participeren in vennootschappen kan een derde generatie betekenen. Ook de OCMW's hebben hun eigen plaats aan het firmament verworven voor wat betreft specifieke diensten zoals o.a. bejaardentehuizen, ziekenhuizen en serviceflats. De rol van de stad als politiek, administratief en financieel zwaartepunt voor het beleid en het beheer is hierin duidelijk verzwakt. De satellieten worden aangestuurd in een ambigue en suboptimale mix van hiërarchische relaties, netwerken en marktsturing. (Bouckaert in Bouckaert & De Rynck, 2001) (Figuur 4 geeft dit model weer).

De toegenomen omvang van de overheidssector, de proliferatie van de stedelijke organisatie en de ontluikende netwerk- en marktsturing zijn een gevolg van de evolutie van de nachtwakerstaat tot een welvaartsstaat.

De welvaartsstaat betekende een belangrijke wijziging voor de stad in vergelijking met de nachtwakerstaat. De stad moest niet meer alleen de vrijheid en de veiligheid van haar inwoners garanderen; er werd nu ook verwacht dat de stad als overheidsactor de welvaart en het welzijn van de burger ter harte nam. Dit leidde tot de ontwikkeling van o.a. een sociaal, een educatief, een economisch, een cultureel en een milieubeleid voor verschillende doelgroepen en deelgebieden. De bredere taakinvulling resulteerde in een grotere *omvang* van de dienstverlening door de over-

Figuur 4 **De stedelijke organisatie in de welvaartsstaat**

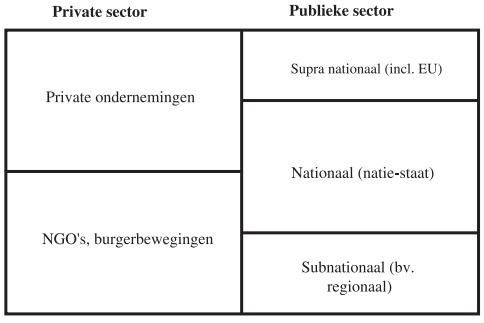


heidssector. En niet alleen de omvang, maar ook de eigenheid van de nieuwe beleidsvelden verschilde. Voor de burger was het overheidsbeleid in de nachtwakerstaat een omgevingsfactor waar men niet mee in aanraking kwam zolang men binnen de lijnen liep. In de welvaartsstaat werd de burger zelf object van beleid. Dit veronderstelde een grotere betrokkenheid van die burger. Deze grotere betrokkenheid resulteerde in *nieuwe sturingsrelaties*, namelijk netwerk- en marktsturing.

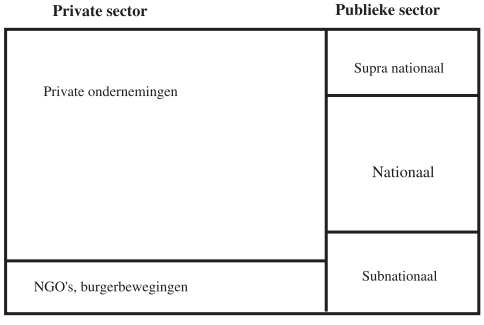
Ook de *proliferatie* van de organisatiestructuur moet in het licht van deze grotere en meer op de burger gerichte overheid worden gezien. Vooreerst was er de noodzaak om gepaste en flexibele structuren te ontwerpen om bepaalde gespecialiseerde dienstverlening aan te bieden. De toename van gemeentelijke vzw's bijvoorbeeld, had te maken met de noodzaak om verschillende ideologische groepen bij het beleid te betrekken, met de facilitering om subsidies te kanaliseren en met de constatering dat een flexibeler personeels- en financieel beleid mogelijk was. De toenemende variëteit aan organisatiestructuren was een antwoord op de toegenomen stedelijke beleidsactiviteit en de specifieke beleidsvelden met eigen noden en sturingsconcepten. Daarenboven werd deze proliferatie nog in de hand gewerkt door de invloed van de verkokering en de verzuiling op de regelgeving van de centrale overheden.

Figuur 5 **Vier toekomstscenario's**

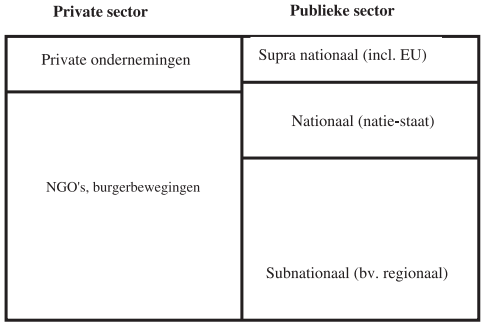
BASISMODEL



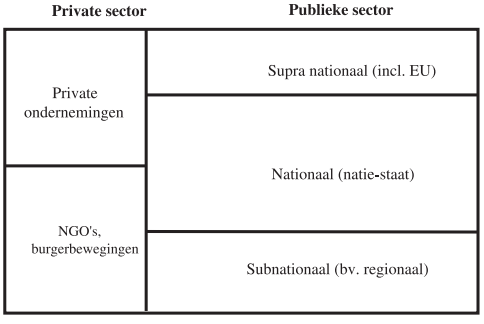
Figuur 5a Triomferende Markten



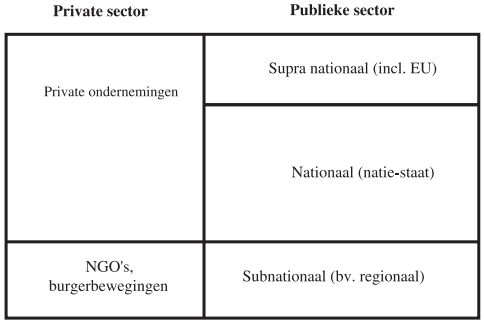
Figuur 5b Laat 100 bloemen bloeien



Figuur 5c Creatieve gemeenschappen



Figuur 5d Fort Europa



(Ahonen, Polet et al. 2000)

De stedelijke organisatie in 2020

In deze paragraaf bespreken we enkele toekomstscenario's en modellen voor de stedelijke organisatie. De modellen zijn gebaseerd op de scenario's. Het zijn vooral de modellen die we zullen gebruiken om naar de toekomst van het intern stedelijk management te kijken.

1. Vier scenario's[1]

Figuur 5 geeft schematisch de verschillende scenario's weer. Eerst is er een weergave van het basismodel. Door te variëren in de oppervlakte van de verschillende componenten van het basismodel, wordt een grotere of kleinere betrokkenheid van een actor bij de publieke dienstverlening aangegeven. Het gaat ook hier enkel om de publieke dienstverlening. Een kleine private sector wil dus alleen zeggen dat de private sector slechts in beperkte mate betrokken wordt bij het overheidsgebeuren en betekent dus niet zonder meer dat de private sector in zijn geheel klein zou zijn.

SCENARIO 1: De triomferende markten (zie figuur 5a)
Het Amerikaanse *marktmodel* zet zich door. De overheid speelt een beperkte rol en wordt 'geconfigureerd' volgens principes en procedures uit de private sector. Rechtbanken bewaken de regelgeving en het functioneren van de markt. De tewerkstelling in de overheidssector loopt terug omdat de overheid het gros van haar taken uitbesteedt aan de private sector. Relaties tussen actoren worden beheerst door markten.

SCENARIO 2: Laat 100 bloemen bloeien (zie figuur 5b)
Lokale netwerken met een belangrijke rol voor burgerbewegingen en ngo's. Supralokale administraties verliezen aan belang ten voordele van de lokaliteit. In de steden en gemeenten ontstaan er twee netwerken. Enerzijds het overheidsnetwerk dat dezelfde taken blijft waarnemen als tevoren en anderzijds de lokale burgernetwerken die zich op nieuwe thema's storten. Relaties tussen actoren worden gekenmerkt door solidariteit, samenwerking en gemeenschappelijke beeldvorming.

SCENARIO 3: Creatieve samenlevingen (zie figuur 5c)
Globale netwerken bepalen de agenda. Sociale ondernemers met internationale contacten bepalen de beleidsagenda, verzorgen de beleidsvoorbereiding en de evaluatie. De overheidssector wordt groot omdat de sociale ondernemers zich in de eerste plaats tot de overheid richten voor de implementatie.

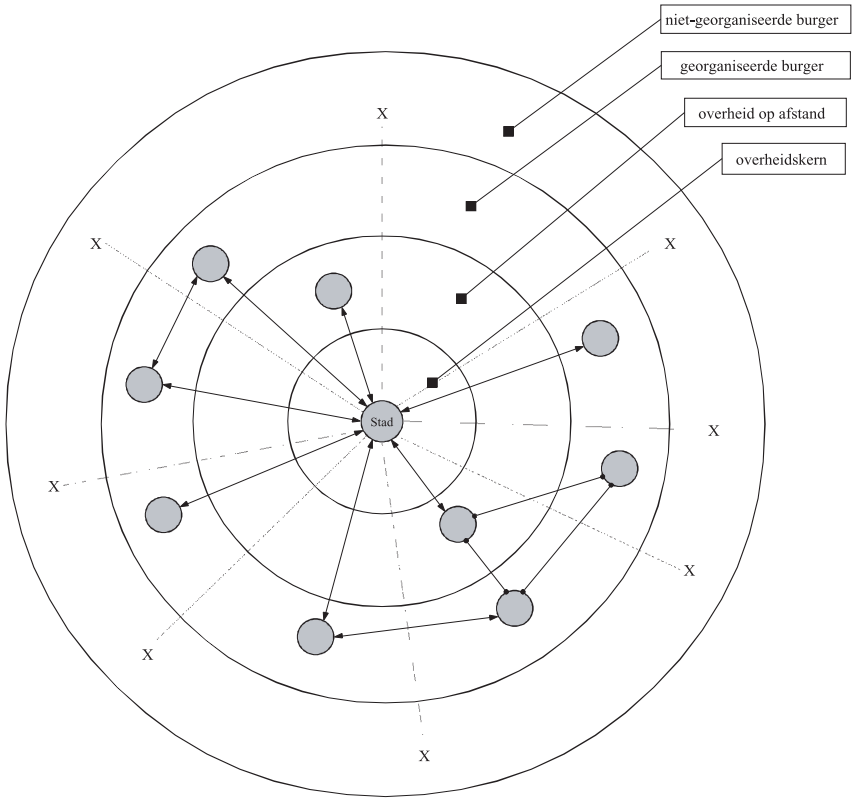
SCENARIO 4: Fort Europa (zie figuur 5d)
Oorlog en onrust in de nabije omgeving van Europa (bijv. de Balkan) veroorzaken een sterke druk op de Europese maatschappij, onder meer door immigratiestromen. De natiestaat wint aan belang en we keren meer en meer terug naar een nachtwakerstaat. Er is een sterke dualisering tussen *insiders* en *outsiders*. De overheidssector schaart zich achter marsorders van de centrale actoren. De relaties tussen actoren zijn hiërarchisch.

2. Vier modellen

De 4 scenario's hebben we vertaald in vier modellen van de stedelijke organisatie in 2020. De vier modellen worden hieronder besproken.

MODEL 1: Het 'holding'-model (onder hypothese van het scenario van de triomferende markten)
Onder hypothese van het toekomstscenario van de **triomferende markten** lijkt het 'holding'-model ons het meest plausibel (figuur 6). De stedelijke organisatie is de spin in een web van organisaties. De stedelijke overheid is hierbij te vergelijken met een hoofdzetel van een holding met verschillende (autonome) filialen, eventueel met meerderheidsparticipaties. Het *volume* van de stedelijke organisatie is minimaal in de kern. Het gaat om een kleine hoogopgeleide staf die de contracten met de uitvoerende organisaties voorbereidt en opvolgt. De *afstand* tussen de kern en de satellieten is groter dan nu veelal het geval is. Het is een koper-verkoper relatie. De verschillende satellieten staan in concurrentieverhoudingen tot elkaar. De afstand tussen het bestuur en de niet-georganiseerde burger is eerder groot. De satellieten richten zich immers in de eerste plaats op de stedelijke diensten in de kern, omdat ze voor nieuwe contracten afhankelijk zijn van die kern.

Figuur 6 **Het 'holding'-model: het stedelijke model onder hypothese van het scenario 'triomferende markten'**



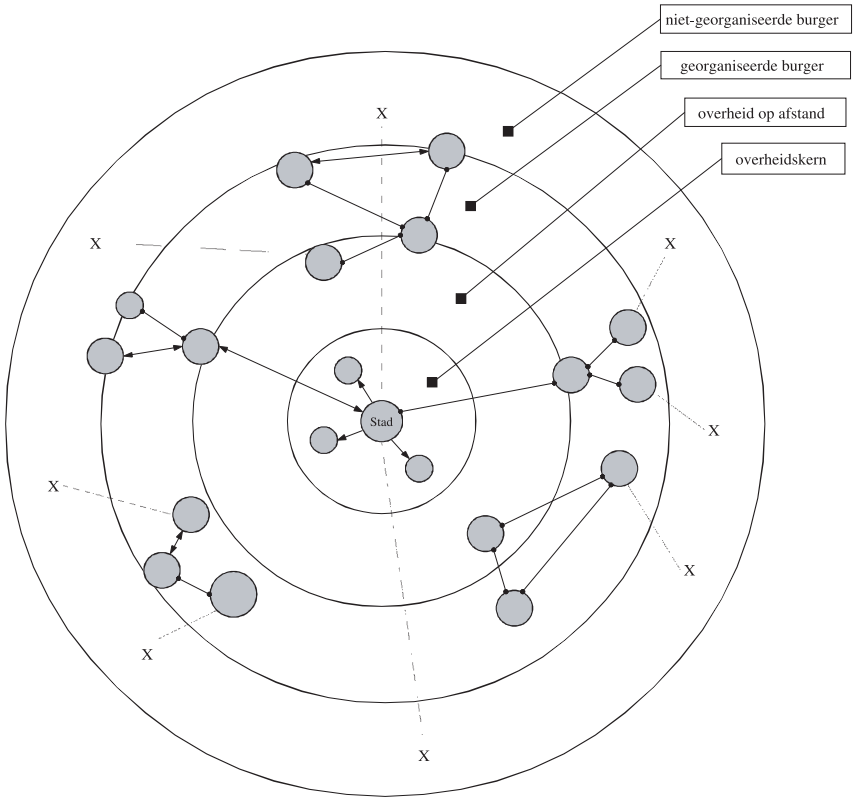
De *samenhang* wordt gegarandeerd door de contracten die de stedelijke diensten als hoofdzetel van de holding afsluiten met de verschillende onderdelen van de holding. De keuze van de actoren met wie een contract wordt afgesloten, gebeurt op basis van marktmechanismen. Het *takenpakket* van de stedelijke diensten in de overheidskern bestaat uit voorbereiding, bepaling en evaluatie (zie tabel 1).

De uitvoering wordt verzorgd door de actoren in de kringen 'overheid op afstand' en 'georganiseerde burger'. De individuele burgers hebben invloed op het beleid als consument van overheidsdiensten. Niet de satellieten, maar de stedelijke diensten in de overheidskern worden door de burger afgerekend op het

Tabel 1 **Het takenpakket doorheen de beleidscyclus in het 'holding'-model**

	Overheids-kern	Overheid op afstand	Georgani-seerde burger	Niet-georgani seerde burger
Voorbereiding	■			
Bepaling	■			
Uitvoering		■	■	
Evaluatie	■			

Figuur 7 **Het 'zelfstandige netwerken'-model: het stedelijke model onder hypothese van het scenario 'laat 100 bloemen bloeien'**



al dan niet voldoen aan de wensen van de burger als consument. De afrekening uit zich zowel in het stemhokje als in de mogelijkheid van de stad om bijvoorbeeld welstellende burgers en/of niet vervuilende industrieën aan te trekken.

MODEL 2: Het 'zelfstandige netwerken'-model (onder hypothese van het scenario 'laat 100 bloemen bloeien')

Onder hypothese van het scenario van de **100 bloemen** lijkt een model met zelfstandige netwerken ons het meest plausibel (figuur 7). Er is een ontkoppeling van twee netwerken. Enerzijds is er het netwerk rond het stadsbestuur. De klassieke overheidstaken worden door de actoren rond de overheidskern waargenomen op een klassieke bestuurswijze. Anderzijds is er een netwerk in de buitenste ring van het gemeenschapsleven. Niet-georganiseerde en georganiseerde burgers vervullen publieke taken in een eigen netwerk. Omdat de stedelijke organisatie niet in staat is zich te hervormen en in te spelen op nieuwe uitdagingen, blijft het *volume* in de overheidskern aanzienlijk.

Tussen de twee netwerken ligt een kloof. De *afstand* tussen overheid ('kern' en 'op afstand') en niet-overheid is groot. De kloof wordt slechts overbrugd wan-

neer de stad uitvoerder wordt van delen van het 'ngo-beleid', of wanneer de stad belastingsopbrengsten onder druk van actieve burgers versast naar de actoren in het buitenste netwerk.

Samenhang in de netwerken wordt bepaald door negotiatie en coöperatie. Wie de sterke actor wordt, zal sectoraal bepaald worden (d.w.z. volgens het thema). In het overheidsnetwerk in de overheidskern zal hiërarchie een meer belangrijke rol spelen dan in het netwerk in de buitenste schil.

Governance zal bestaan uit twee *takenpakketten* (zie tabel 2). Het klassieke (huidige) takenpakket van de stedelijke overheid wordt gecontinueerd. De overheidskern verzorgt de gehele beleidscyclus. Daarnaast is er ook een nieuw takenpakket, aangereikt hetzij door internationale ngo's via hun lokale afdelingen, hetzij door de lokale gemeenschappen (bijv. vanuit de wijkwerking). De beleidscyclus voor wat betreft dit nieuwe takenpakket zal voornamelijk door de georganiseerde burger worden opgevolgd en uitgevoerd. De takenpakketten komen het dichtst bij elkaar in de uitvoering. De stedelijke diensten kunnen nieuwe taken uitvoeren in opdracht van de georganiseerde burger. Anderzijds zal een groot deel van de huidige stedelijke subsidies aan verenigingen naar de georganiseerde burger vloeien.

Tabel 2 **Het takenpakket doorheen de beleidscyclus in het 'zelfstandige netwerken'-model**

	Overheids-kern	Overheid op afstand	Georgani-seerde burger	Niet-georgani seerde burger
Voorbereiding	■		■	
Bepaling	■		■	
Uitvoering	■	←	→ ■	
Evaluatie	■		■	

MODEL 3: Het 'implementatie'-model (onder hypothese van het scenario van 'creatieve gemeenschappen')

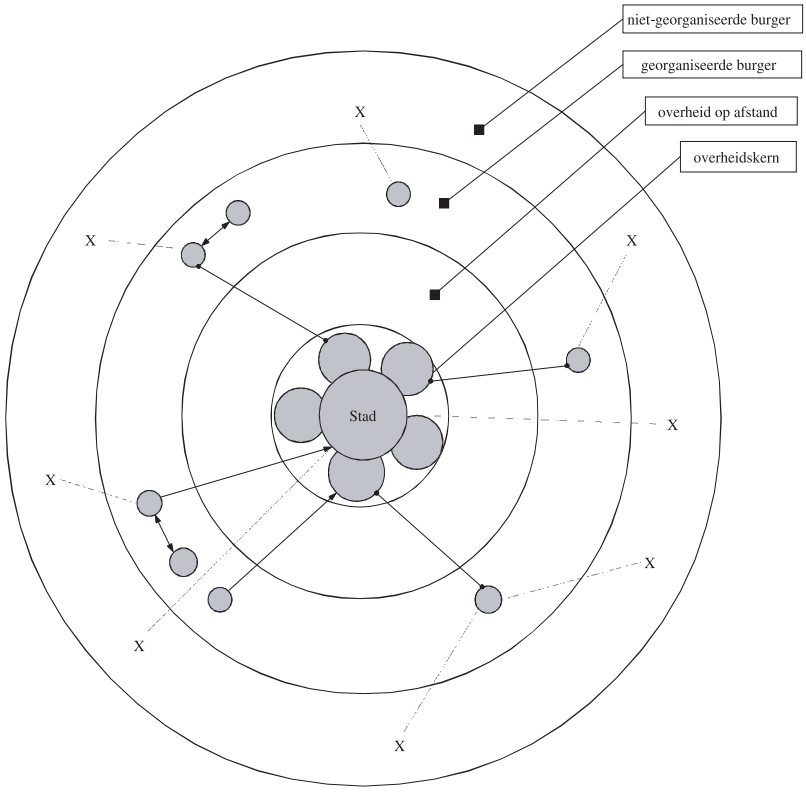
Onder de hypothese van **creatieve gemeenschappen** lijkt een model waarbij de stad de rol van beleidsimplementator opneemt het meest plausibel (figuur 8). Het beleid wordt bepaald en geëvalueerd door actoren uit de private sector, voornamelijk de internationale netwerken van ngo's. Omdat deze internationale netwerken niet in staat zijn om in alle steden beleidsuitvoeringscapaciteit op te bouwen, vallen ze voor deze functie terug op de stadsadministratie in de overheidskern. Het *volume* van de stedelijke organisatie neemt bijgevolg eerder toe. Het gaat dan wel hoofdzakelijk om beleidsuitvoerende diensten.

De *afstand* tussen actoren in de kern en de georganiseerde burger is aanzienlijk, maar wordt op gezette momenten in netwerkrelaties overbrugd. *Samenhang* tussen de verschillende actoren kan een probleem vormen. De stadsadministratie dreigt te verkokeren volgens de thematische verkokering in de ring 'georganiseerde burger' indien de stad de centrale dispatching van de thematieken en beleidsbeslissingen niet waarneemt. Het behoud van deze centraledispatchingfunctie impliceert in dit model niet het behoud van de beleidsvoorbereidende functie, de beleidsbeslissing en de beleidsevaluatie. Het *takenpakket* wordt op deze punten overgenomen door de georganiseerde burger. Tabel 3 geeft de verdeling van het takenpakket weer. Alleen in de uitvoering speelt de stadsadministratie een belangrijke rol.

Tabel 3 **Het takenpakket doorheen de beleidscyclus in het 'implementatie'-model**

	Overheids-kern	Overheid op afstand	Georgani-seerde burger	Niet-georgani seerde burger
Voorbereiding			■	
Bepaling			■	
Uitvoering	■			
Evaluatie			■	

Figuur 8 **Het 'implementatie'-model: het stedelijke model onder hypothese van het scenario 'creatieve gemeenschappen'**

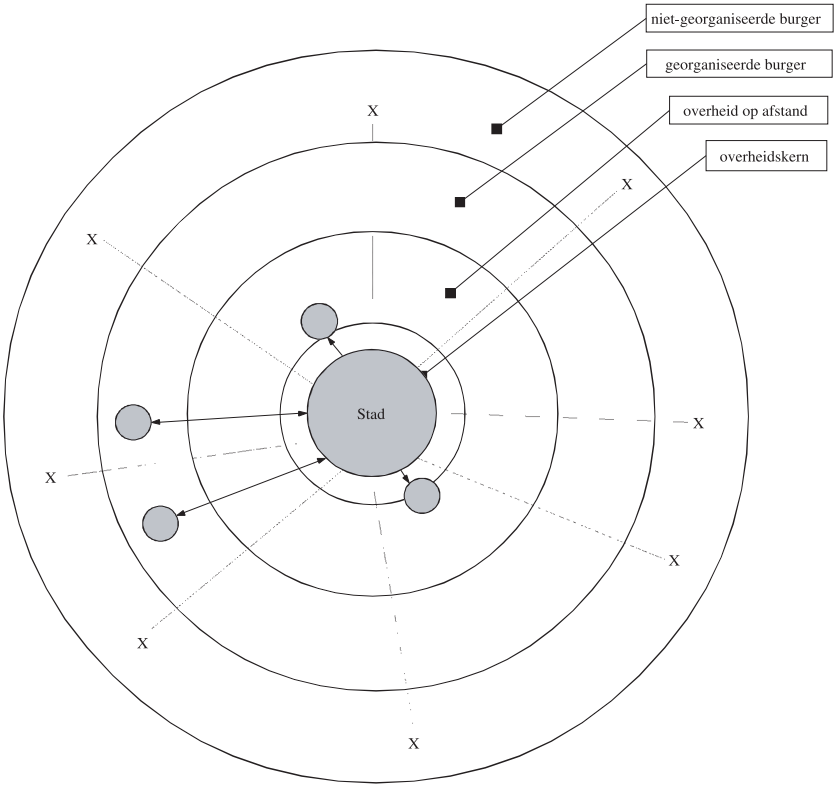


MODEL 4: Het 'reïntegratie'-model (onder hypothese van het scenario 'fort Europa')

Onder de hypothese van **fort Europa** lijkt een 'reïntegratie'-model ons het meest plausibel (figuur 9). De stedelijke organisatie trekt vanuit een controlereflex de meeste taken van publiek belang naar zich toe. De overheidsactoren leunen tegen de overheidskern aan. Het *volume* van de stedelijke organisatie is substantieel in de kern. In de buitenste schillen worden er nauwelijks publieke taken waargenomen.

De *afstand* tussen de verschillende actoren in de kern is dus ook minimaal. *Samenhang* tussen deze actoren wordt gegarandeerd door de hiërarchische relaties. De beleidslijn vanuit de overheidskern wordt opgelegd aan alle actoren rond die kern. Het *takenpakket* wordt in alle fasen van het beleidsproces door de overheidskern opgenomen. Bedrijf, ngo en privaatrechtelijke vzw worden slechts in zeer beperkte mate betrokken bij de uitvoering van het beleid. Tabel 4 geeft de verdeling van het takenpakket weer.

Figuur 9 **Het 'reïntegratie'-model: het stedelijke model onder hypothese van het scenario 'fort Europa'**



Tabel 4 **Het takenpakket doorheen de beleidscyclus in het 'reïntegratie'-model**

	Overheids-kern	Overheid op afstand	Georgani-seerde burger	Niet-georgani seerde burger
Voorbereiding				
Bepaling				
Uitvoering				
Evaluatie				

2. De invloed van de vier mogelijke trends op het intern stedelijk management[2]

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor drie belangrijke elementen van het intern stedelijk management, namelijk personeelsmanagement, financieel management en organisatiestructuur, op basis van de scenario's en de hieruit afgeleide modellen, aangegeven wat de belangrijkste kenmerken en evoluties zijn. Om de focus te behouden, hebben we ervoor geopteerd om slechts deze beperkte set van klassieke managementfuncties te behandelen. Vanzelfsprekend kan eenzelf-

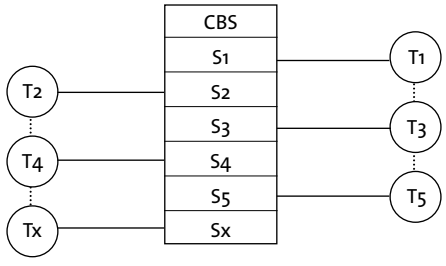
de analyse gemaakt worden voor andere aspecten van het intern stedelijk management, zoals communicatiemanagement, veranderingsmanagement, logistiek management, risicomanagement, enzovoort.

De organisatiestructuur van de stad

1. Triomferende markten – het 'holding'-model

Onder de hypothese van de triomferende markten hebben we eerder een stedelijk holdingmodel uitgetekend. De vraag die ons hier bezighoudt, is hoe de organisatiestructuur van de stedelijke administratie, dus deze stedelijke administratie losgekoppeld van zijn omgeving, er zou kunnen uitzien. We argumenteerden al dat het volume van de stedelijke organisatie minimaal is in de kern, wat gevolgen heeft voor de personeelsbezetting en het takenpakket van deze kern. Ruw geschetst kunnen we spreken van een ontkoppeling van beleid en beheer, waarmee bedoeld wordt dat vooral de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling en de beleidsevaluatie zullen worden waargenomen in de overheidskern. In een marktsituatie worden immers zo veel mogelijk taken uitbesteed. Het beleid (opstellen van offerteaanvragen, onderhandelen van contracten, ...) blijft evenwel bij een democratisch verkozen orgaan. Het uitvoerende, het operationele zal dus zo veel mogelijk op een afstand geplaatst worden en door overheidssatellieten (vzw's, verzelfstandigde diensten, ...) en/of privé- of privaatrechtelijke personen worden behartigd. Er komt dus als het ware een ontkoppeling van beleidsverantwoordelijkheid en beheersverantwoordelijkheid, waarbij beleidsbepaler en beleidsuitvoerder tot elkaar staan in een 'purchaser-providerrelatie' die geformaliseerd wordt door contracten.

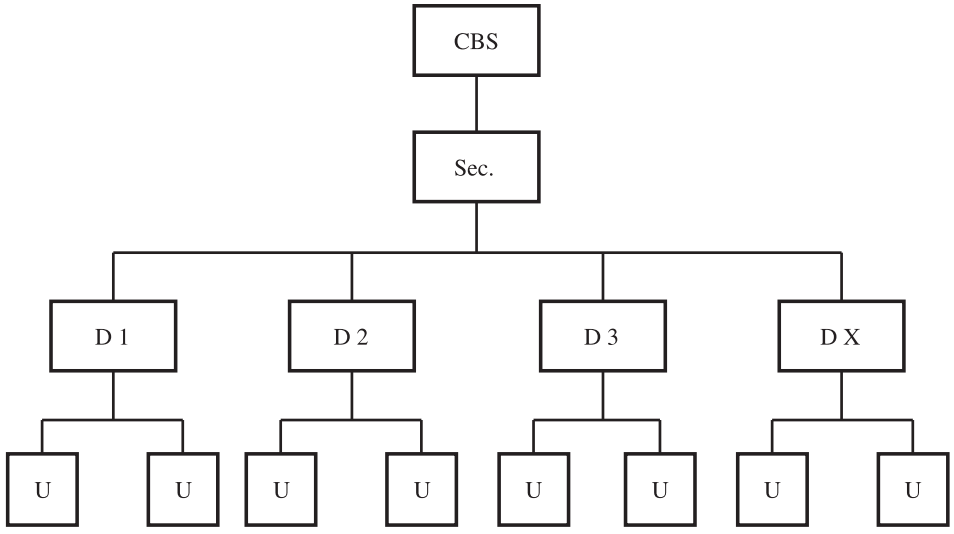
Figuur 10 **Indicatief organogram van de stedelijke administratie in het 'holding'-model**



Dit organogram is als volgt te interpreteren:

- Er is sprake van een minimale stedelijke administratie, waarin de aandacht voor het grootste deel gaat naar taken van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. De beleidsuitvoering wordt niet door de overheidskern waargenomen, maar integendeel op een afstand geplaatst.
- Dit organogram volgt het schepenmodel, dit wil zeggen dat de individuele schepenen de ambtenarij aansturen. De schepenen leiden de teams, precies omdat zij deel uitmaken van het democratisch verkozen orgaan dat verantwoordelijk is voor de beleidsbepaling en de beleidsevaluatie. Elke schepen (S1 – SX) stuurt naargelang van zijn portefeuille één of meerdere ambtelijke teams aan (T1 – TX) en staat ook in nauw contact met de teams. Dit is te vergelijken met een directiecomité van een private holding waarin elke directeur in de eerste plaats zijn bedrijf vertegenwoordigt. De teams dienen dan te worden opgevat als de bedrijven in de holding.
- De taken in de teams hebben vooral betrekking op beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Een team is in hoofdzaak verantwoordelijk voor één of meerdere beleidssectoren (cultuur, sport, jeugdbeleid, ...).
- Tussen de teams is er overleg en communicatie met het oog op andere aspecten van integraal beleid, integratie van beheer en overlappende beleidsdomeinen, enz. Dit naar analogie van joint ventures tussen bedrijven die binnen een holding gesloten worden met het oog op het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Voor de deelnemende

Figuur 11 **Indicatief organogram van de stedelijke administratie in het 'zelfstandige netwerken'-model**



partners in een joint venture dient er wel een win-winsituatie in te zitten.

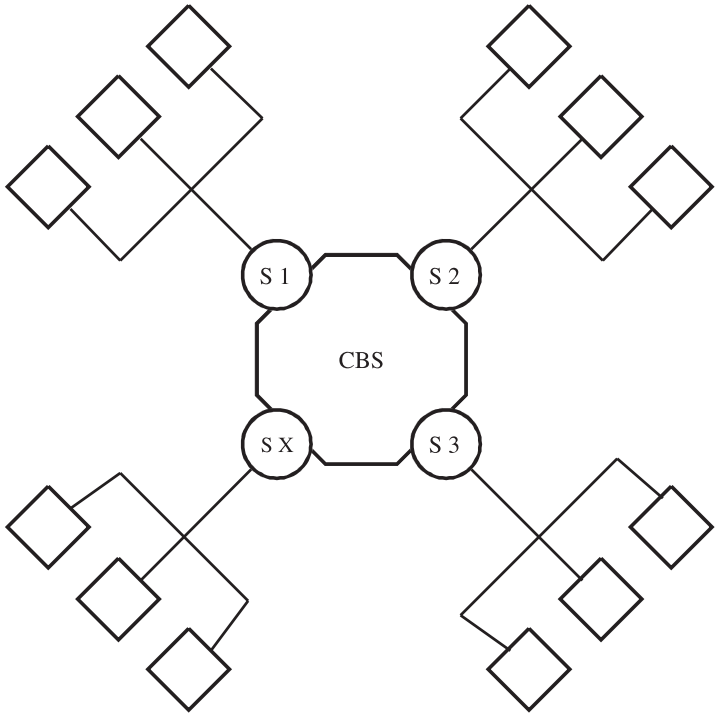
2. Laat 100 bloemen bloeien – het 'zelfstandige netwerken'-model

In deze benadering opereert de overheidskern in een netwerk. Hierboven argumenteerden we dat er twee netwerken actief zijn die min of meer los van elkaar opereren: één rond de stedelijke administratie en één rond niet-publieke actoren. Beide netwerken nemen een deel van de publieke taken voor hun rekening. We belichten hier de organisatiestructuur van het eerste netwerk. In dit netwerk wordt het huidige takenpakket van de stedelijke administratie gecontinueerd. Die overheid is dan ook verantwoordelijk voor de ganse beleidscyclus (voorbereiding, uitvoering en evaluatie) met betrekking tot haar takenpakket.

Het aantal diensten in de stedelijke administratie blijft qua volume onveranderd ten opzichte van de huidige situatie. De stedelijke administratie blijft immers de dienstverlening opnemen die ze altijd al opnam. Eventuele nieuwe takenpakketten worden door niet-publieke actoren (buitenste ring, cf. supra) opgenomen. Ook de constellatie in de stedelijke administratie blijft identiek. Er is een hiërarchische stedelijke administratie met daarnaast sturingsrelaties (een mix van hiërarchie, markt en netwerk) tussen de stedelijke administratie en de satellieten in de overheidskern.

Uiteindelijk komt het organogram (zie figuur 11) neer op de klassieke lijnorganisatie. Er is de hiërarchische lijn CBS – secretaris – diensten. Hoewel in het bovenstaande organogram de secretarisfunctie is opgenomen als link tussen politiek en ambtenarij en als hoofd van de ambtenarij, zou een toekomstig organogram ook als een de facto schepenmodel kunnen worden geschetst. Dit zou kunnen wanneer men in een (lokaalspecifieke) situatie zou verzeilen waarin een schepen zeer sterk staat (door persoonlijkheid en/of populariteit) en de secretaris een eerder zwakke positie inneemt. Deze klassieke lijnorganisatie is verantwoordelijk voor de volledige beleids- en beheerscyclus van het takenpakket van de stedelijke overheid (dat als het ware parallel loopt met het takenpakket

Figuur 12 **Indicatief organogram van de stedelijke administratie in het 'implementatie'-model**



dat door niet-publieke actoren wordt waargenomen, cf. supra). Dit betekent dat de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid waarvoor de overheid verantwoordelijk is, in die stedelijke administratie gebeuren.

3. Creatieve gemeenschappen – het 'implementatie'-model

In tegenstelling tot bij de hierboven geschetste netwerkbenadering, waar er los van elkaar staande netwerken opereren, hebben we hier te maken met een grotere verwevenheid van publieke en niet-publieke actoren. Extreem geschetst hebben we hier een benadering waarbij het beleid op globale schaal door niet-publieke actoren wordt bepaald, en lokale antennes van die globale netwerken vervolgens de lokale beleidsagenda gaan bepalen. De rol die voor de stedelijke administratie is weggelegd, is het uitvoeren van de agenda van die niet-publieke actoren. De stedelijke administratie organiseert de implementatie naar eigen inzicht: hetzij door beleidstakken zelf te behartigen, hetzij door zelf netwerken te creëren, hetzij door te vermarkten.

Het organogram (zie figuur 12) is volgens de filosofie van het schepenmodel opgevat. De bevoegde schepen is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid in de diensten die corresponderen met zijn portefeuilles. Dit schepenmodel is een gevolg van de specifieke rol die de individuele schepen heeft. Hij of zij is politiek gelegitimeerd als een antenne van de globale netwerken die het beleid dat in de stedelijke admi-

nistratie wordt uitgevoerd, initiëren. De schepen is als het ware de politieke vertegenwoordiger op het stedelijke niveau van die niet-publieke netwerken. Hij of zij dient dan ook verantwoording af te leggen aan die netwerken (wat zich normaliter bij de verkiezingenresultaten, positief of negatief, zal uiten). Bijgevolg dient te worden opgemerkt dat de collegialiteit van het CBS zwakker naar voren komt omdat de schepen meer banden heeft met zijn of haar netwerk dan met de rest van het CBS.

In dit model neemt de stedelijke administratie in feite alleen de beleidsuitvoering op zich van het beleid dat door niet-publieke actoren (nationale en internationale organisaties met lokale antennes) werd geïnitieerd en op de agenda geplaatst.

De enge taakomschrijving van de stedelijke administratie, quasi alleen op uitvoering gebaseerd, heeft ook tot gevolg dat in dit organogram aandacht wordt besteed aan een redelijk breed ambtelijk apparaat (de 'drietanden' in het organogram) dat deze beleidsuitvoering verzorgt.

4. Fort Europa – het 'reïntegratie'-model

In dit scenario gaan we naar een quasi totale reïntegratie van de dienstverlening ter hoogte van de stedelijke administratie. Naast reïntegratie zien we ook een versterkte hiërarchie in de stedelijke administratie; wellicht hangen beide tendensen samen.

De hoeveelheid publieke taken die door de administratie worden waargenomen, stijgt dus aanzienlijk ten aanzien van onze huidige realiteit. De volledige beleidscyclus wordt als het ware binnenskamers gehouden, want in tegenstelling tot de netwerkbenadering en de meer marktgerichte benadering is er hier zo goed als geen ruimte voor omgevingsactoren in de beleidscyclus. De stedelijke administratie heeft het (quasi) monopolie over deze cyclus.

Het organogram (zie figuur 13) beantwoordt aan de filosofie van de reïntegratie van overheidstaken in de stedelijke administratie. Het volume van die administratie vermeerdert aanzienlijk omdat er meer taken worden opgenomen en omdat voor die taken zowel de beleidsbepaling als de beleidsuitvoering als de beleidsevaluatie gebeurt in de stedelijke administratie. Om dit geheel controleerbaar te houden, zal er een sterke hiërarchisering van de organisatie nodig zijn. Dit uit zich in het organogram in een aanzienlijk aantal diensten (D1 – DX), uiteraard in een hiërarchische lijn (CBS – secretaris – diensten – uitvoerders). Waarom een uitgebreide staffunctie? De reden daartoe is dat de stedelijke administratie in het 'reïntegratie'-model een uitgebreide taak op het gebied van beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie en logistiek krijgt, en dit in samenspraak met de betrokken diensten en de politieke mandatarissen.
Ook hier is de secretarisfunctie opgenomen, maar kan het organogram ook analoog aan het schepenmodel getekend worden. Dit opnieuw omdat er de facto een (lokaalspecifieke) situatie kan ontstaan waarin er een sterke schepen is (door populariteit en/of persoonlijkheid) en een eerder zwakke secretaris.

Het personeel

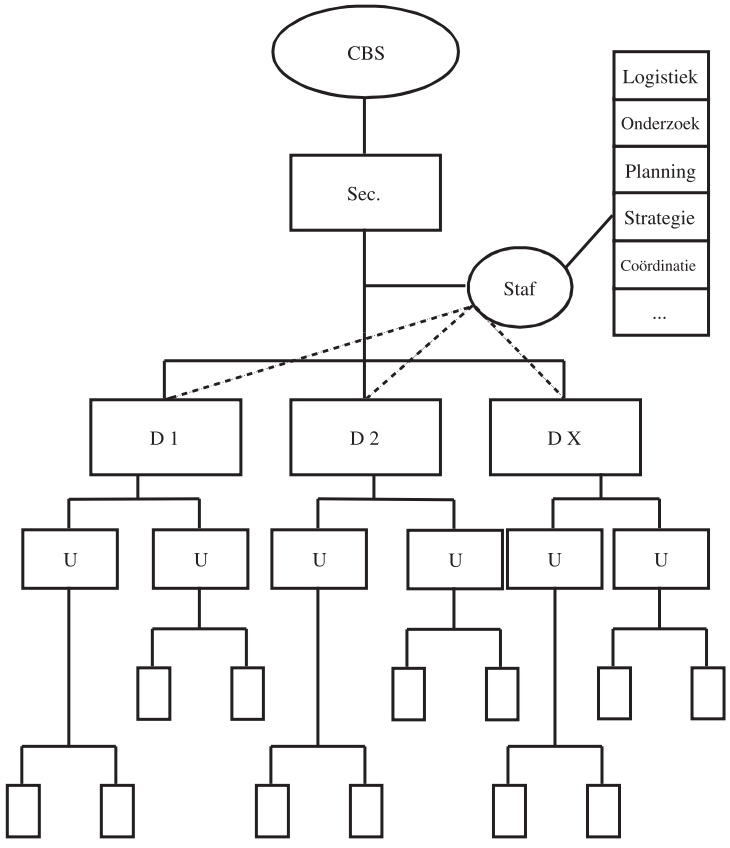
Bij het expliciteren van de scenario's en modellen op het vlak van personeelsmanagement gaat de aandacht naar een aantal specifieke punten. Voor elk scenario zal er bekeken worden wat de te voorspellen evolutie is betreffende de contractuele relatie, het verloop, de bezoldiging, de benodigde competenties (kennis en vaardigheden) en het volume.

1. Triomferende markten – het 'holding'-model

Onder hypothese van dit model zal een stad haar stedelijke organisatie aanpassen aan het dominerende marktdenken en de marktmechanismen. Deze aanpassing heeft een aantal implicaties voor de stedelijke personeelsorganisatie.

Het personeelsbestand zal sterk inkrimpen, vooral door het privatiseren van diensten. Er zal slechts in zeer beperkte mate behoefte zijn aan laag- en lagergeschoold personeel, aangezien de uitvoerende diensten waarvoor zij nodig zijn grotendeels door de stad zullen

Figuur 13 **Indicatief organogram van de stedelijke administratie in het 'reïntegratie'-model**



worden afgestoten of uitbesteed. Het personeelsbestand zal overigens niet evenredig zijn aan de grootte van de stad of gemeente. Een minimum aan beleidsvoorbereidende en -evaluerende capaciteit is immers steeds nodig, ongeacht de grootte van de stad.

De stad heeft vooral behoefte aan hooggeschoold personeel, bestaand uit generalisten en specialisten. Dit type van personeel is wegens zijn expertise ook in trek buiten de stedelijke organisatie. De bezoldiging van het personeel zal marktconform gebeuren. Dit kan zowel een hogere als een lagere beloning betekenen, omdat de stedelijke administratie onder dezelfde voorwaarden als de private sector opereert op de arbeidsmarkt.

De contractuele relatie tussen de stad en haar personeel zal zijn zoals in de private sector (contracten van bepaalde en onbepaalde duur), wat evident lijkt in een door het marktdenken gedomineerd 'holding'-model. Er zullen met andere woorden geen vaste benoemingen of statutaire personeelsleden meer bestaan, het personeel zal op contractuele basis voor de stad werken.

Het verloop zal groot zijn, aangezien de stad op een flexibele wijze moet concurreren op de markt. De markt bepaalt immers wat de taken van de stad op een bepaald beleidsdomein zijn en welke expertises nodig zijn om deze taken uit te voeren. De contractuele arbeidsrelatie tussen stad en personeel biedt een aantal mogelijkheden. Vooreerst kan de stad gemakkelijk personeel laten afvloeien of aanwerven, afhankelijk van de door de markt bepaalde en door de stad uit te voeren taken. Verder kan het personeel door de gelijke arbeidscontracten op eenvoudige wijze naar de private sector gaan en omgekeerd.

2. Laat 100 bloemen bloeien – het 'zelfstandige netwerken'-model

Onder hypothese van dit model zal de stedelijke organisatie de status-quo behouden. Aangezien er weinig tot geen veranderingen doorgevoerd worden, zijn de implicaties op het vlak van personeelsmanagement beperkt.

Het personeelsbestand zal ongeveer gelijk blijven, aangezien de stedelijke administratie het huidige takenpakket zal blijven waarnemen. Door het gebrek aan overeenstemming en communicatie tussen steden onderling en met andere overheden kan op lange termijn het statuut wel enigszins gedifferentieerd worden. De personeelsformatie zal evenredig blijven met de grootte van de stad of gemeente.

De arbeidsrelatie tussen stad en stadspersoneel zal deels statutair en deels contractueel zijn, met een overwicht van statutair of vast benoemd personeel.

Het verloop zal minimaal zijn, net door de vaste benoemingen en de verschillen die er tussen de statuten van het stedelijk personeel en die van het personeel in de private sector blijven bestaan. Mobiliteit tussen de private sector en de stad is met andere woorden zeer beperkt.

De bezoldiging van het personeel zal grotendeels volgens vastgestelde barema's gebeuren, waarbij er weinig tot geen ruimte is tot het verlonen door 'extra's'. De beloning is reglementair bepaald.

De benodigde competenties zullen uiteenlopend zijn: afhankelijk van de dienst zal er behoefte zijn aan juristen, economen, bestuurswetenschappers, 'managers' in het algemeen, maar ook aan uitvoerders zoals loketbedienden, straathoekwerkers, groenwerkers, enz. Op het vlak van competentie zullen er met andere woorden mensen nodig zijn van diverse scholingsniveaus en met verschillende kwaliteiten, naargelang van de functie.

3. Creatieve gemeenschappen – het 'implementatie'-model

Onder hypothese van dit model zijn er op het vlak van personeelsmanagement in de stedelijke organisatie de volgende kenmerken vast te stellen.

Het personeelsbestand is groter dan in het 'zelfstandige netwerken'-model, omdat de stad in dit scenario uitvoerder wordt van het beleid dat gedirigeerd wordt door de netwerken rond de stedelijke organisatie. Met andere woorden: door de behoefte aan meer uitvoerders zal er een groter personeelsvolume zijn. Er zullen echter minder 'denkers' nodig zijn, omdat de beleidsvoorbereidende en -evaluerende taken ingevuld worden door de lokale antennes van de globale netwerken van niet-publieke actoren buiten de stedelijke administratie (cf. supra).

Een vaste kern van het personeel zal vast benoemd worden en de overige personeelsleden zullen contractueel in dienst zijn. De vaste benoeming van de vaste kern gebeurt om enige continuïteit binnen de stedelijke administratie te verzekeren. De grote groep contractuelen is niet vast benoemd omdat de lokale antennes van de globale netwerken de beleidsagenda vastleggen, en zo ook het takenpakket van de stad en het daarvoor benodigde personeel (en de benodigde competenties) bepalen. Zodoende is het verloop afhankelijk van de contracten en de taken die de stad als uitvoerder moet vervullen.

De bezoldiging is afhankelijk van het statuut: de beloning van de vaste kern is reglementair vastgelegd terwijl die van het overige stadspersoneel afhankelijk is

van de arbeidscontracten en marktconform zal gebeuren.

Op het vlak van competenties is er behoefte aan een kleine groep vastbenoemde hooggeschoolden die als stafmedewerkers rond de schepenen gepositioneerd zijn, en een grote groep met uitvoerende capaciteiten, op grond van de (wisselende) taken die de stad moet vervullen (cf. supra).

4. Fort Europa – het 'reïntegratie'-model

Onder hypothese van dit model zullen steden in de richting van een hiërarchische administratie evolueren. Dit heeft een aantal implicaties voor de stedelijke personeelsorganisatie.

Het personeelsbestand zal sterk toenemen, vooral wegens de terugkeer van een waaier van functies en diensten naar de stedelijke administratie. Het personeelsvolume loopt bijgevolg parallel met de grootte van de stad.

Het stadspersoneel zal statutair zijn, met een vaste kern (personen met een vaste functie) en een variabele groep (personen die intern kunnen muteren afhankelijk van de taken). Het personeel zal vast benoemd zijn omwille van de continuïteit en de grote omvang van het takenpakket dat permanent door de stad wordt ingevuld.

Het verloop zal in principe klein zijn door de grootte en het belang van de stedelijke administratie (hetgeen impliceert dat de grijze sector klein is). Een levenslange loopbaan binnen de stedelijke organisatie zal eerder de regel zijn. Dit wordt nog versterkt door de grotere mogelijkheden om binnen deze hiërarchische organisatie te promoveren (of te degraderen) in vergelijking met de andere modellen. Ook het verschil tussen het statuut van het stadspersoneel en dat van het personeel in de private sector is een bijkomende rem op het verloop.

De bezoldiging van het personeel zal volgens vastgestelde barema's gebeuren, waarbij er geen tot weinig ruimte is voor het verlonen door 'extra's'.

Op het vlak van competenties zal er behoefte zijn aan (veel) uitvoerend personeel van diverse scholingsniveaus en aan een (beperkte) top met sterke leiderschapskwaliteiten.

Het administratief recht zal hier een zeer belangrijke rol spelen, aangezien de sterke hiërarchische structurering en cultuur duidelijke arbeidsreglementen, uitgeschreven procedures, instructies, richtlijnen e.d. vragen.

De financiën

1. Triomferende markten – het 'holding'-model

- Het *financiële instrumentarium* in het 'holding'-model bestaat uit een consolideerbare en een geconsolideerde begroting, boekhouding en audit. De autonome filialen maken een gestandaardiseerde begroting en voeren een boekhouding en een audit uit. Deze documenten worden dan geconsolideerd in de overkoepelende holding. Zowel in de 'holding' als in de filialen wordt *gefocust* op de samenhang tussen begroting, boekhouding en audit. Er kan trouwens maar samenhang zijn in de geconsolideerde financiële cyclus indien er ook in de cycli van de afzonderlijke filialen een goede samenhang is. Consolidatie van de financiële documenten zal in het 'triomferende markten'-model van groot belang zijn, omdat de verantwoording van het beleid en het beheer van de stad, zowel ten opzichte van de burgers als tegenover de hogere overheden, zal gebeuren op het niveau van de holding. Men zal de stedelijke administratie in haar geheel beoordelen, en niet de aparte teams. De vraag naar consolideerbare begrotingen, boekhoudingen en audits zal nog versterkt worden door de intrede in het stedelijke financiële apparaat van externe revisoren die zullen reviseren volgens normen van de private sector. Als *flankerende documenten* worden de contracten tussen de holding en de filialen toegevoegd.

- *Prestatiemeetsystemen* zullen zich richten op de geconsolideerde effecten. De reden voor het belang van geconsolideerde effecten is alweer het feit dat het wel degelijk de holding is die aangesproken zal worden op haar resultaten, en niet zozeer de aparte filialen. De effecten worden verantwoord vanuit de inputs en activiteiten van de stad en haar filialen en de gerealiseerde outputs. Dit impliceert dus meetsystemen die zowel inputs, activiteiten en outputs als effecten nagaan.
- Wat de *actoren* betreft, zal het financiële management een coproductie zijn van financiële deskundigen en beleidsdeskundigen, gezien de verwevenheid van de beleidsplanning en de financiële planning.

2. Laat 100 bloemen bloeien – het 'zelfstandige netwerken'-model

- Het *financiële instrumentarium* in het 'zelfstandige netwerken'-model is ontkoppeld. Begroting, boekhouding en audit zijn onafhankelijke en gescheiden documenten. De begroting is in de eerste plaats een politiek document m.b.t. de middelenallocatie. De boekhouding is een administratief document dat voornamelijk een controlefunctie heeft. Audit bestaat, maar is minder belangrijk in dit model. De *focus* ligt voornamelijk op de begroting en de boekhouding. Er worden geen *flankerende documenten* toegevoegd.
- *Prestatiemeetsystemen* zijn beperkt tot inputs en activiteiten: 'Wat doen we en welke middelen zetten we hiervoor in?' De vragen naar outputs en effecten komen niet aan bod. De klassieke middelenbegroting en boekhouding geven voor het grootste deel de benodigde informatie over middeleninzet. Een verdere uitbouw van prestatiemeetsystemen betreft slechts activiteiten. Het meten van outputs en effecten is onwaarschijnlijk in een organisatie die geen vernieuwingsdynamiek kent.
- In de begrotingsdiscussie hebben politici het hoogste woord. Er moet opgemerkt worden dat er slechts een beperkte ruimte is voor nieuw beleid. Het grootste deel van de middelen gaat naar het voortzetten van hetgeen de stedelijke administratie altijd al deed (dit is het recurrente beleid). De ontkoppeling van verschillende netwerken betekent dat de stad zich afsluit van nieuwe beleidsthema's. De dominante *actor* in de uitvoering van de begroting zal de ontvanger zijn. Alle financiële transacties passeren langs hem/haar en hij/zij kan de uitvoering ervan stoppen. De audit speelt een te verwaarlozen rol en is beperkt tot het afsluiten van de rekeningen.

3. Creatieve gemeenschappen – het 'implementatie'-model

- In het 'implementatie'-model zal het *financiële instrumentarium* zich aanpassen aan de thematische verkokering die vanuit de buitenste ringen via de schepenen in de stedelijke organisatie wordt binnengebracht. Er is een coherente cyclus binnen de deelterreinen, maar met een ontkoppeling van die deelterreinen. Elk van de schepenen krijgt een enveloppe. Er zullen verschillende deelbegrotingen en deelboekhoudingen zijn voor wat betreft de verschillende enveloppes. Het kan dus zijn dat de financiële documenten er in verschillende deelterreinen van het stedelijk beleid anders uitzien (bijv. een groene begroting en boekhouding voor het ruimtelijkeordeningsbeleid en een puur economische begroting en boekhouding voor het KMO-beleid). Er wordt dus *gefocust* op de deelbegrotingen en de deelboekhoudingen. Ook in dit model is een doorgedreven audit minder waarschijnlijk, aangezien de evaluatie niet door de stad, maar door de georganiseerde burger wordt bepaald. Als er dus een audit is, zal dit in hoofdzaak een externe audit zijn. *Flankerende documenten* zijn de beschrijvingen van de enveloppes die de schepenen voor hun deelterrein krijgen.
- *Prestatiemeetsystemen* zullen in de eerste plaats gericht worden op de outputs en de kosten. De stad moet uitvoeren wat de georganiseerde burger verwacht en dit tegen een zo laag mogelijke kost. Het financiële apparaat zal dus een beoordeling van de kostenefficiëntie van de stad moeten mogelijk maken. Hoe dit juist gebeurt, met welke activiteiten, is minder relevant.
- De dominante *actoren* in het financiële management zijn de verantwoordelijken voor de activiteitencentra. Dit zijn dus de beheerders van de enveloppes.

4. Fort Europa – het 'reïntegratie'-model

- Het *financiële instrumentarium* in het 'reïntegratie'-model is zeer sterk gecentraliseerd. Begroting, boekhouding en audit zijn unitair. Dit sluit aan bij de behoefte om het brede takenpakket te beheersen en centraal te controleren. De financiële documenten zijn een middel voor de top van de hiërarchie om door te dringen tot diep in die hiërarchie. De *focus* ligt op de begroting en de boekhouding. De begroting is een politieke kwestie, de boekhouding een administratieve. Audit is minder belangrijk en wordt beperkt tot een rechtmatigheidscontrole. De evaluatie is immers beperkt tot een beoordeling van de conformiteit met de regels. Er worden geen *flankerende documenten* aan de financiële documenten toegevoegd.
- *Prestatiemeetsystemen* richten zich op inputs en activiteiten. Het meten van outputs en effecten is in dit scenario overbodig. Goed functioneren en effectiviteit betekent het zich conformeren aan de hiërarchische regelgeving die in grote mate door de centrale overheid wordt opgelegd.
- De begrotingsdiscussie is een politieke discussie. Ook hier zijn er echter aanzienlijke recurrente uitgaven. De dominante *actor* voor wat betreft de uitvoering van de begroting zal de financiële dienst zijn. De financiële dienst wordt een mastodont binnen de stedelijke organisatie. Het volume ervan neemt exponentieel toe met de hiërarchisering en het aanzwellende takenpakket van de stedelijke administratie. De ontvanger kijkt volgens strikte procedures en regels over de schouder mee.

3. Aandachtspunten per model

Op basis van de workshop in Turnhout dd. 16/10/2001

Inleiding

Tot slot worden per model nog enkele aandachtspunten besproken die van belang kunnen zijn voor verdere analyse. Deze aandachtspunten zijn echter niet exhaustief opgesomd, maar zijn eerder elementen die na debat omtrent deze modellen naar voren gekomen zijn.

Triomferende markten – het 'holding'-model

Dit model kan leiden tot een hogere kwaliteit van de organisatiestructuur door de werking van het marktmechanisme. Deze hogere kwaliteit slaat onder andere op de meer flexibele en dus minder bureaucratische structurering, de sturing op basis van prestaties, de grotere creativiteit die in deze omgeving tot uiting komt en de efficiëntere communicatie (intern en extern).

Toch zijn er op het vlak van de organisatiestructuur mogelijk ook risico's verbonden aan dit model, zoals een te grote aandacht voor het marktmechanisme en een gebrek aan sociale correcties, en het risico op een te sterke focus op het 'economisch interessante' ten nadele van de 'minder interessante' beleidsvelden.

Op het vlak van personeel kan dit model kostenbesparend zijn (minder overheadkosten). Ook kan de bedrijfsblindheid wegvallen en is er de mogelijkheid tot rotatie en mobiliteit, het verminderen van het formalisme en dus een flexibeler personeelsbeleid, een ruimere selectiebasis, een grotere motivatie en de sterke inhoudelijke kant van het takenpakket (beleidsvoorbereiding en -evaluatie).

Er zijn echter ook mogelijke nadelen, zoals een te hoog verwachtingspatroon aangaande de capaciteiten van het personeel, een sterke concurrentie tussen steden op het vlak van rekrutering, de uitsluiting van laag- en lagergeschoolden en het risico op een ontkoppeling van de holding en haar filialen, waardoor een dubbele deskundigheid vereist is (overlap op het niveau van de holding en het filiaal).

Op financieel vlak lijken de sterke punten van het 'holding'-model het kostenbewustzijn, de link tussen financiën en beleid (opvolging), de mogelijkheid tot sparen (kapitalisatie), de transparantie van de financiële structuur, de overkoepeling, de mogelijkheid tot het meten van effecten en een goede kostprijscalculatie van bij de start van het beleid.

Er kan echter een te grote aandacht ontstaan voor financiële informatie, waarbij informatie die niet of

moeilijk in cijfers uit te drukken is, uit het oog wordt verloren.

Laat 100 bloemen bloeien – het 'zelfstandige netwerken'-model

In dit model heeft de organisatiestructuur van een stad als interessante punten de flexibiliteit van de netwerken en de participatie van de burger aan het beleid en het beheer.

Daarbij is er echter behoefte aan aandacht voor de kans op versnippering van activiteiten, een gebrek aan kostenefficiëntie, en het risico dat de stad de 'oninteressante' taken krijgt en de 'interessante' taken door de maatschappelijke netwerken worden vervuld. Verder lijkt de band tussen de beleidscircuits zwak tot afwezig en werken stad en civiele netwerken gemakkelijk langs elkaar heen.

Op het vlak van personeel liggen er mogelijkheden in de potentiële wisselwerking tussen civiele netwerken en stad, bijvoorbeeld wat betreft mobiliteit tussen beide. Zo zouden mensen uit het maatschappelijke netwerk een plaats kunnen krijgen in de stadsorganisatie voor specifieke beleidsdomeinen of omgekeerd. Om dit te bereiken moet er echter wel werk worden gemaakt van een koppeling tussen beide netwerken. De decentrale werking (dicht bij de realiteit) kan ook een troef zijn.

Mogelijke gevaren in dit model zijn een gebrek aan afwisseling - wat een (voor sommigen) 'saaie' en weinig afwisselende jobinhoud impliceert en tot demotivatie kan leiden -, problemen met rekrutering, kansen op een statutair formalisme, een kostenverhoging door de dubbele circuits en een verstarring wegens het lage verloop.

Op financieel vlak kan dit model een goede prijs-kwaliteitverhouding bieden, aangezien een deel van de activiteiten door de civiele netwerken behartigd wordt en een deel door de stad wordt opgenomen.

Er moet echter aandacht zijn voor het mogelijke gebrek aan kostenbewustzijn en aan transparantie van de financiën, en voor het eventueel ontbreken van een koppeling tussen financiën en beleid. De kans bestaat bijvoorbeeld dat niemand nog het juiste kostenplaatje van het beleid ziet.

Aandacht voor communicatie tussen de netwerken en de stedelijke organisatie lijkt cruciaal voor het welslagen van dit model.

Creatieve gemeenschappen – het 'implementatie'-model

Wat de organisatiestructuur betreft, lijkt de belangrijke positie die de burger in dit model inneemt, een sterke troef. De burger participeert actief, waardoor het beleid beter wordt gelegitimeerd. De stad kan optreden als een forum voor iedereen, waarbij integratie en coördinatie de hoofdtaken van de stedelijke bestuurders (zoals schepenen) zijn.

Belangrijk aandachtspunt is echter ook de mogelijke uitsluiting van zogenaamde 'zwakkere' groepen, met andere woorden: dat in dit model de sterkste wint door o.a. lobbying. Er is eveneens kans op een gebrek aan sociale correctie. De grotere rol van de media in de agendasetting, ofwel het toenemen van de mediatisering, is een mogelijk gevaar. In dit model is er ook kans op een gefragmenteerd beleid waarbij het 'algemeen belang' ondergeschikt geraakt aan diverse groepsbelangen.

Op het vlak van het personeel kunnen de benodigde grote vaste kern van generalisten en de grote groep contractuelen de nodige flexibiliteit bieden om de 'globale input' (bijv. tijdelijken uit de globalistische bewegingen e.d.) een plaats te geven.

Een deel van het werk bestaat uit eerder uitvoerende taken. Het personeel dat hiermee belast is, heeft geen invloed op het beleid. Dit kan als negatief ervaren worden. Er bestaat eveneens een kans op statutair formalisme en een gebrek aan motivatie van het eigen personeel door onvoldoende flexibiliteit.

Op het financiële vlak verandert er niet veel en blijven de aandachtspunten in grote lijnen dezelfde als nu. Een gebrek aan kostenbewustzijn en transparantie, de afwezigheid van een koppeling tussen beleid en financiën, de hoge kost van een relatief grote stadsadministratie en te weinig financieel toezicht zijn enkele belangrijke elementen.

Fort Europa – het 'reïntegratie'-model

Het reïntegratiemodel biedt een duidelijk afgebakende hiërarchie en een duidelijke afbakening van bevoegdheden. De consequenties hiervan zijn echter de risico's op een gebrek aan flexibiliteit, op politisering en paternalisme, op een te grote afstand tussen basis en top, en op een eerder technocratisch en conservatief bestuur. Het kan een logge organisatie betekenen die niet zo veraf is als nu vaak gedacht wordt.

Ook op personeelsvlak lijkt dit model een terugkeer naar de klassieke Weberiaanse bureaucratie waarbij er weinig ruimte is voor veranderingen en flexibiliteit. Het personeel in deze organisatie heeft zekerheid en stabiliteit in de job, wat zowel positief als negatief kan beschouwd worden. Hetzelfde geldt voor de duidelijke, vastgelegde loopbaanontwikkeling. Er is echter ook een vergroot risico op demotivatie van het personeel, op een te grote nadruk op statutair formalisme en op een te zware hiërarchie. Het feit dat de organisatie zo groot wordt, betekent ook dat er 'plaats is voor iedereen', waardoor er een surplus kan zijn aan inefficiënt personeel.

Op financieel vlak is er een onmiskenbare aandacht voor rechtmatigheid, waarbij steeds duidelijk afgelijnd is wie verantwoordelijk is voor welke middelen, maar zijn er eveneens grote budgettaire risico's wegens de hoge kostprijs van de organisatie (door haar omvang) en het ontbreken van een link tussen taken en middelen.

Referenties

Ahonen, Pertti; Polet, Robert; Kelly, Michael; Larsson, Torblörn; Demmke, Christoph; Bossaert, Danielle, and Nomden, Koen. Public administration in the new millennium: some European scenario's: EIPA: 200022.

Bertrand, Gilles; Michalski, Anna, and Pench, Lucio R. Scenario's Europe 2010. Brussels: Forward Studies Unit; 1999119.

Bouckaert, Geert. Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties. Res Publica. 1997; 109-123.

Bouckaert, Geert and Leroy J. Lokale besturen in de eenentwintigste eeuw - Pleidooi voor een beheersmatige afstemming. De Gemeente. 1996; 10: pp. 552-559.

1 *De FSU en EIPA ontwikkelden een vijfde scenario 'shared responsabilities', dat in deze tekst niet is behouden. Het is o.i. een hybride mengvorm met elementen van de andere scenario's en bijgevolg niet bruikbaar als kader voor een rechtlijnige, coherente denkoefening. Hiermee ontkennen we niet dat het feitelijke toekomstscenario allicht een mengvorm zal zijn. Om methodologische redenen hebben we dus alleen de vier andere - meer extreme - typologieën gebruikt: 'turbulent neighbourhoods', 'triumphant markets', 'creative societies' en 'hundred flowers'.*

De deelnemers van de workshop in Turnhout zagen in de toekomst een evolutie in de richting van hybriden (gemengde types) en mengvormen (types naast elkaar) van de zuivere modellen. Er kwam echter geen antwoord op de vraag hoe deze mengvormen en hybriden er concreet uit zouden zien.

2 *Er dient opgemerkt te worden dat het hier steeds de implicaties van de zuivere modellen op het vlak van organisatiestructuur, personeel en financiën betreft, waarbij deze modellen ideaaltypes zijn. Het is zeer waarschijnlijk dat in de realiteit hybriden of mengvormen zullen ontstaan, waaruit volgt dat er een andere invulling van de drie hier beschreven onderdelen van het intern stedelijk management kan gegeven worden, afhankelijk van de hybride of mengvorm.*

OPENBARE FINANCIERING EN DE NIEUWE STEDEN

Wim Moesen
Centrum voor Economische Studiën
Katholieke Universiteit Leuven

1. Opdracht

Bij de modale burger roept de stad een ambigu beeld op. Aan de ene kant is er de aantrekkelijkheid van een levendig commercieel en historisch stadscentrum. Frisse winkelpanden, een ruim aanbod van gezellige horecazaken, verkeersvrije wandelstraten, kortom 'fun shopping' in tegenstelling tot de 'run shopping' in de warenhuizen aan de stadsrand. Aan de andere kant is er het beeld van verloedering, verpaupering, demografische veroudering, vandalisme en desolate kantoorwijken na de kantooruren. Deze dualiteit is ook herkenbaar in buurlanden (en vroegere tijdsperioden), zij het telkens met andere accenten.

De economische geschiedenis van West-Europa is nauw verbonden met het verhaal van de opkomst van de stad. Ook nu nog is de stad het dienstencentrum bij uitstek. Zowel in de privésector, met gespecialiseerde winkels, banken, verzekeringen, vrije beroepen,... als in de publieke sector, met het opvallende aanbod van culturele instellingen (musea, theaters, bibliotheken), onderwijsinstellingen (van lager tot en met hoger/universitair) en verzorgingscentra (ziekenhuizen, rusthuizen,...).

Empirisch wordt vastgesteld dat naarmate de welvaart van een bevolking vooruitgaat, het relatieve aandeel van de diensten in de economie toeneemt. De stad heeft deze troefkaart in handen, maar met de verontrustende verantwoordelijkheid om deze op een adequate manier uit te spelen. Het project Stedenbeleid wil hieromtrent een brede reflectie opzetten. De opdracht van deze paper werd verbijzonderd tot 'Openbare financiering en de nieuwe steden'. Hierbij gaan we als volgt te werk.

Vooreerst wordt gedefinieerd welke gemeenten in Vlaanderen als 'grote steden' kunnen geklasseerd worden. De typologie steunt op een clusteranalyse van Dexia. Naast Antwerpen en Gent worden hiertoe ook de 11 erkende centrumsteden (vanuit het Gemeentefonds) gerekend (punt 2). Een financiële status questionis (punt 3) reveleert het volgende plaatje:

- in de steden ligt het voorzieningenniveau beduidend hoger dan in Vlaanderen in het algemeen;
- de belastingopbrengst en -druk is er gelijk, behalve voor de onroerende voorheffing die wat zwaarder is in de steden;
- de dotatieregeling (algemene en specifieke dotaties) is relatief royaler voor de steden;
- de schuldpositie is meer benard in de steden.

Als verklaring wordt meestal gewezen op de centrum- en pechstrookfunctie van de steden (punt 4). In deze studie wordt ook nagegaan of en in welke mate schaalnadelen en bureaucratische inefficiëntie de stedelijke financiën mede bezwaren.

Prognoses over de budgettaire ontwikkelingen worden zelden cijfermatig doorgerekend. In deze paper steunen we op de simulaties van Dexia en de Hoge Raad voor Financiën (punt 5). Opvallend is dat het lichte surplus van 2000 overgaat in tekorten in de volgende jaren en dit in elk type van gemeente. Verhoudingsgewijs zal de verslechtering zich vooral manifesteren bij de kleine gemeenten. Maar ook de steden ontsnappen niet aan deze negatieve ombuiging.

Remediërend wordt gepleit voor een herziening van de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds, o.m.

door de introductie van performantiegerelateerde criteria (punt 6). Ook een herijking van de kadastrale inkomens, de voornaamste fiscale ontvangstenbron, wordt onvermijdelijk geacht (punt 7). Gelet op de te verwachten achteruitgang van de intercommunale dividenden (wegens de openstelling van de energiemarkt) worden ook concrete voorstellen gedaan voor de valorisatie van de financiële activa (punt 8). Een korte bespreking van andere bekommernissen rondt af (punt 9).

2. Aflijning steden

Visueel wordt de stad sterk geassocieerd met een centraal marktplein en de prominente historische aanwezigheid van religieuze en openbare gebouwen. Daarnaast is er het netwerk van een levendige horecasector, diensten als banken en verzekeringen, verkeersvrije winkelstraten,... Tegenover deze uitingen van vitalisme staan de negatieve aspecten van de duale structuur: verpaupering, verloedering en vandalisme, vooral dan in de grotere steden.

Hoe kan men een grote stad definiëren? De studiedienst van Dexia heeft in het kader van haar werkzaamheden inzake de analyse van het Belgische lokale weefsel een socio-economische typologie van de gemeenten ontwikkeld en dit apart voor de drie gewesten van het land. De bedoeling is de gemeenten te groeperen in zo homogeen mogelijke categorieën volgens vergelijkbare socio-economische karakteristieken. Voorbeelden van deze karakteristieken zijn:

- bestemming van bodem en gebouwen;
- inkomensniveau;
- economische activiteiten en structuur van de beroepsbevolking;
- demografische structuur;
- externaliteiten en aantrekkingskracht;
- ...

De methodologie van de clusterindeling is nogal gestandaardiseerd en steunt doorgaans op factoranalyse. De uitkomsten kunnen evenwel erg verschillen, afhankelijk van de breedte van de waaier van de beginvariabelen. De Dexia-studie hanteert thans voor Vlaanderen vijf clusters:

1. agrarische en landelijke gemeenten;
2. residentiële gemeenten;
3. kleine steden en industriële gemeenten;
4. grote steden;
5. toeristische gemeenten.

De 13 steden die tot de cluster 'grote steden' gerekend worden, zijn alfabetisch opgesomd in tabel 1. Ook de inwoneraantallen worden vermeld.

Tabel 1 **Grote steden**

	Inwoners (2000)
Aalst	76.313
Antwerpen	446.525
Brugge	116.246
Genk	62.842
Gent	224.180
Hasselt	68.058
Kortrijk	74.790
Leuven	88.014
Mechelen	75.438
Oostende	67.279
Roeselare	54.199
Sint-Niklaas	68.290
Turnhout	38.596

Bron: Dexia, Een thematische en statistische benadering van de lokale financiën, Brussel, 2000.
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, De Gemeentefinanciën, Brussel, 2000.

De variatie inzake inwoneraantallen is bijzonder groot. Vergelijk bijvoorbeeld Turnhout met Antwerpen. Vaak worden Antwerpen en Gent dan ook als een aparte cluster beschouwd, terwijl de overige 11 steden als centrumsteden getypeerd worden. Dit komt grotendeels overeen met de huidige indeling van het Gemeentefonds.

Elke clusterindeling kan vanuit een of andere invalshoek aangevochten worden. Toch houden we het bij de huidige Dexia-typologie omdat de statistieken

over de gemeentefinanciën volgens deze typologie opgemaakt worden. Zo zijn er voor de relevante budgettaire componenten gemiddelden per inwoner beschikbaar voor de 13 grote steden enerzijds en geheel Vlaanderen anderzijds. In het volgende punt wordt daarvan nuttig gebruik gemaakt. Niettemin blijft er een vervelende vertekening bestaan omwille van het grote gewicht van Antwerpen en Gent.

Dexia heeft trouwens een reputatie van deskundigheid opgebouwd inzake clusteranalyse. De basisstudie van Armand Dessoy deelt de 308 Vlaamse gemeenten in in 12 homogene clusters (*Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1998, nr. 205). Nog een vroegere studie, een samenwerking tussen het Gemeentekrediet en de ULB, werkte met 7 clusters (P. Dupont, J. Janssen et L. Malvoz, Une typologie structurelle des communes, *Bulletin du Credit Communal de Belgique*, 1987, nr. 162).

3. Vaststellingen

Het *voorzieningenniveau* ligt in de steden beduidend hoger dan in een gemiddelde Vlaamse gemeente. Dit kan geïllustreerd worden door het bredere gamma van dienstverleningen en de grotere specialisatie en deskundigheid bij het personeel in de steden. Dit verschil komt tot uiting in de uitgaven per inwoner die in Vlaanderen in 2000 gemiddeld 42.048 BEF bedroegen en in de steden 66.518 BEF, d.w.z. meer dan 50 procent meer (zie ook tabel 2). Mogelijke redenen voor dit uitgavenexcedent komen in het volgende punt ter tafel.

Merkwaardig is dat de *belastingdruk* in de grote steden veelal op één lijn staat met het Vlaamse gemiddelde. Wat de aanvullende aanslag op de *personenbelasting* betreft, liggen de gemiddelden in dezelfde de orde van grootte: 7 opcentiemen in de steden tegenover 6,59 voor geheel Vlaanderen. Ook de waarde van 1 opcentiem per inwoner verschilt slechts weinig: 1.118 BEF in Vlaanderen en 1.170 BEF in de steden. Bijgevolg is ook de opbrengst per inwoner niet erg uiteenlopend: 7.360 BEF in Vlaanderen en 8.219 BEF in de steden.

Nochtans ligt het gemiddelde inkomen per aangifte in de steden met 894.938 BEF (periode 1990-97) lager dan in Vlaanderen waar gemiddeld 946.282 BEF gerapporteerd wordt. Vaak wordt daarbij verwezen naar de verpaupering en de 'vervennootschappelijking' in de steden. De vaststelling dat 1 opcentiem niettemin gemiddeld ongeveer hetzelfde bedrag genereert in geheel Vlaanderen als in de steden vergt een verdere verklaring. Allicht spelen hier elementen van fiscale wetgeving en demografie. De opcentiemen worden geheven op het bedrag van de rijksbelasting en niet direct op de belastbare grondslag van de belastingplichtige. In de steden treft men doorgaans meer alleenstaanden en kleinere gezinnen aan. Gunstige regimes toe te schrijven aan kinderaftrek, splitting of decumul wegen dan minder, met als gevolg dat voor een gegeven initiële belastbare grondslag het belastingbedrag proportioneel wat zwaarder uitvalt.

Bij de *onroerende voorheffing* is het verschil meer uitgesproken. Het aantal opcentiemen ligt met 1.200 in de steden hoger dan in Vlaanderen dat 1.118 registreert. Ook het rendement per 100 opcentiemen per inwoner overtreft met 1.042 BEF in de steden dat van Vlaanderen dat tekent voor 774 BEF. Als gevolg daarvan ligt de opbrengst per inwoner in de steden beduidend hoger dan in Vlaanderen: 12.528 BEF tegenover 8.331 BEF.

Hier is er wel een sterke correlatie met de oorspronkelijke belastbare grondslag: het kadastrale inkomen per inwoner bedraagt 25.250 BEF in de steden tegenover 'slechts' 19.885 BEF in Vlaanderen. M.a.w.: de marktwaarde van onroerende goederen ligt in de steden 25 procent hoger dan in Vlaanderen in zijn totaliteit. Is deze vaststelling correct en is deze verantwoord? Feit is dat de kadastrale inkomens in België sedert jaren geïndexeerd worden, maar men niet aan de nodige herijking toekomt. Deze heikele kwestie wordt nog meer uitvoerig besproken in punt 7.

Naast de eigen belastingen vormt de *algemene dotatie* uit het Gemeentefonds een belangrijke financie-

ringsbron. In punt 6 worden de verdeelmaatstaven grondiger bekeken. Hier volstaat de globale vaststelling dat de steden met 19.279 BEF per inwoner substantieel beter betoelaagd worden. Voor Vlaanderen ligt het bedrag immers een stuk lager: 8.453 BEF per inwoner. In grove trekken komt dit neer op een verhouding van twee tot één.

Ook de *specifieke dotaties* voor de steden overtreffen deze voor Vlaanderen op een significante manier: het gaat om 11.548 BEF t.o.v. 7.209 BEF per inwoner. De facto is hier sprake van een onderprijzing van de lokale voorzieningen doordat een donoroverheid (de Vlaamse overheid) aanzienlijke delen van de kosten op zich neemt. Typische voorbeelden zijn onderwijs, politie en cultuur.

De overige financieringsbronnen worden hier niet verder onderzocht omdat ze relatief onbelangrijk zijn in het geheel van de stedelijke ontvangsten. Voor de opbrengsten uit activiteiten (prestaties) en activa (financieel vermogen en aandelen in intercommunales) gaat het om respectievelijk 4,2 en 11 % (tegenover 3,8 en 12,4 % voor Vlaanderen).

In het begin van dit punt werd opgemerkt dat de uitgaven per inwoner in de steden beduidend hoger liggen dan in Vlaanderen. Deze afwijking wordt voor ongeveer de helft gecompenseerd door de relatief royale dotatieregeling voor de steden. Bijkomend wordt nog bijna één vierde weggewerkt door een hogere belastingopbrengst en -druk, vooral wat betreft de onroerende voorheffing.

Het restant kan dan enkel opgevangen worden door een grotere *schuldfinanciering*. Dit wordt bevestigd door de cijfers. De schuldpositie (uitstaande leningen op lange termijn) is opgelopen tot 78.946 BEF per inwoner in de steden, tegenover 48.162 BEF in Vlaanderen. Ook de dienst van de schuld (aflossingen en interesten) reflecteert deze ongunstige positie: 8.897 BEF per inwoner per jaar in de steden en 5.511 BEF in Vlaanderen.

Tabel 2 **Kerncijfers steden 2000**
(bedragen in BEF per inwoner tenzij anders vermeld)

	Vlaanderen	Steden
Voorzieningenniveau		
Uitgaven	42.048	66.518
Aanvullende personenbelasting		
Aanslagvoet (opcentiemen)	6,59	7
Waarde 1 opcentiem	1.118	1.170
Opbrengst	7.360	8.219
Inkomen per aangifte	946.282	894.938
Onroerende voorheffing		
Aanslagvoet (opcentiemen)	1.077	1.202
Waarde 100 opcentiemen	774	1.042
Opbrengst	8.331	12.528
Kadastraal inkomen	19.885	25.280
Dotaties		
Algemene dotatie	8.453	19.279
Specifieke dotatie	7.209	11.548
Schuldpositie		
Uitstaande schuld	48.162	78.946
Dienst van de leningen	5.511	8.897

Bron: Dexia, Een thematische en statistische benadering van de lokale financiën, Brussel, 2000.

4. Verklaringen

De budgettaire stress van de steden komt vooral tot uiting in de onfortuinlijke schuldpositie. Niettemin blijft het opvallend dat de uitgaven er 50 procent hoger liggen dan gemiddeld in Vlaanderen. De primus agens is dus een hoog voorzieningenniveau. Hoe kan dit verklaard worden?

In stedelijke kringen wordt vaak geargumenteerd dat allerhande voorzieningen aangeboden worden die, vanuit de *centrumfunctie* van de stad, ook door de omliggende gemeenten gebruikt worden. Hieruit volgt dat de zogenaamde 'geografische oversijpelingseffecten' geregeld voorkomen. M.a.w.: niet-residenten maken ook gebruik van bepaalde voorzieningen die oorspronkelijk zijn opgezet voor de inwoners van de eigen stad en die daar in beginsel ook door

bekostigd worden. Niet-residenten zijn dan als het ware vrijbuiters die wel van de faciliteiten genieten maar ondertussen mooi ontsnappen aan het vervelende prijskaartje van bekostiging door stedelijke belastingen. Batengebied en kostengebied dekken elkaar niet langer.

De vraag van de steden om voor deze extra uitgaven gecompenseerd te worden is dan ook legitiem. In punt 6 worden diverse mogelijke compensatiemechanismen voorgesteld.

Ook kan niet ontkend worden dat in de moderne samenleving heel wat sociale problemen in de steden gelogeerd worden, hetgeen dan weer aanleiding geeft tot specifieke behoeften die de stedelijke uitgaven fors omhoog duwen. Deze zgn. *pechstrookfunctie* van de steden wordt ook in de cijfers bevestigd. We vermelden slechts enkele markante vaststellingen. Als indicator van de verpaupering nemen we het aantal bestaansminimumtrekkers in verhouding tot de bevolking (periode 1990-99). In de steden is er een penibele concentratie met 1,12 % bestaansminimumtrekkers t.o.v. 0,50 % in Vlaanderen. Ook de werkloosheid ligt er hoger. Het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen in verhouding tot de bevolking (periode 1990-98) ligt op 3,8 % in de steden en 2,7 % in Vlaanderen.

Ook het demografische draagvlak in het algemeen stelt teleur. De demografische groei (periode 1987-97) bedraagt per jaar gemiddeld 4,3 % in Vlaanderen. De steden trappelen ter plaatse of gaan lichtjes achteruit met gemiddeld -0,1 %.

Er mag verwacht worden dat de hogere overheid (Vlaamse regering) deze additionele sociale behoeften erkent en ook honoreert, hetzij in de algemene dotatieregeling, hetzij in de specifieke dotaties.

Minder populair en meer complex is de hypothese dat *beheerstechnische inefficiëntie* de uitgaven opdrijft en dat deze bureaucratische extra kosten zich vooral voordoen in de steden en grotere gemeenten (overkostenhypothese). Deze gedachtegang wordt in het debat zelden gearticuleerd. Vandaar gaan we er hier nader op in.

De stedelijke begrotingen omvatten, naast transferuitgaven, de aflevering van lokale publieke goederen. In de economische betekenis dekt de term eveneens de immateriële goederen of diensten. Heel wat gemeentelijke voorzieningen situeren zich inderdaad in de sfeer van de dienstverlening. De dienstensector - dus ook private instellingen - wordt vaak gekenmerkt door een grote arbeidsintensiteit, een trage toename van de productiviteit in vergelijking met de overige sectoren, en de mogelijke afwezigheid van schaalvoordelen bij een vergroting van de dimensie van de organisatie.

Overkosten hebben dan te maken met inefficiëntie in de gemeentelijke productie en organisatie. Voor een gegeven outputniveau worden te veel inputs gebruikt. Deze hebben niet enkel betrekking op de personeelskosten - uiteraard een aanzienlijke budgettaire post - maar omvatten allerhande zgn. werkingskosten. Terloops zij opgemerkt dat de publieke sector niet het monopolie bezit van een dergelijke inefficiëntie. Het begrip X-inefficiëntie stamt trouwens uit de sfeer van de privéondernemingen[1].

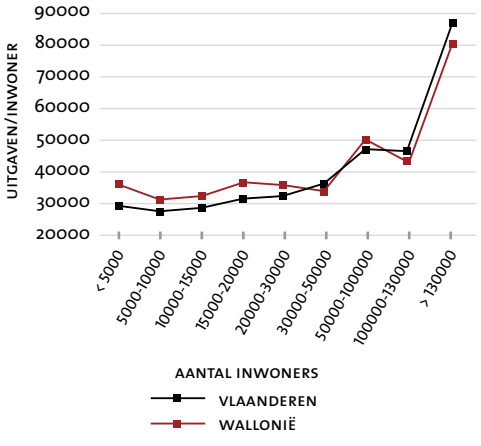
Concrete aanleidingen tot gemeentelijke overkosten zijn veelvuldig aanwezig: gebrekkige motivatie, routinematige werkprocedures, overtollig personeel, onbekwaamheid wegens politieke invloeden bij aanwerving en bevorderingen, en onvoldoende uitbouw van controles en sancties. Kortom, overkosten zijn in essentie een zaak van beheerstechnische inefficiëntie in de gemeenten.

Bij de diagnose van de stedelijke moeilijkheden wordt de overkostenhypothese zelden benadrukt. Wetenschappelijk onderzoek hieromtrent is relatief schaars in België[2]. Nochtans lijkt het ons erg zinvol deze hypothese te exploreren. Immers, indien zou blijken dat overkosten een reëel onderdeel vormen van de problematiek, dan kunnen de steden daar autonoom iets

aan doen en wel op relatief korte termijn. In tegenstelling tot bij de twee vorige verklaringen vereist een correctie hier geen moeizaam overleg met de donoroverheid.

De gedachtegang kan als volgt worden samengevat. Wanneer overkosten zich voordoen zullen deze zich des te opvallender manifesteren in grotere gemeenten wegens 'bureaucratische entropie'. Een uitbreiding van de gemeentelijke schaal leidt dan tot een meer dan proportionele toename van het personeelsbestand en de overige werkingskosten. Concrete uitingen van bureaucratische entropie zijn een piramidale hiërarchische structuur met allerhande vage tussenechelons en omslachtige informatie- en controlekanalen. In observeerbare termen komt dit tot uiting in een toename van de budgettaire uitgaven per inwoner naarmate de gemeentelijke bevolking groter is.

Figuur 1 **Gewone uitgaven per inwoner volgens gemeentegrootte (1999)**



In figuur 1 is het verloop van de gewone uitgaven per inwoner uitgetekend in functie van de gemeentelijke dimensie. Opvallend is dat voor nagenoeg elke gemeentegrootte de uitgaven in Wallonië hoger liggen dan in Vlaanderen. Het is moeilijk a priori af te leiden welke sociale, demografische of urbanistische factoren deze verschillen kunnen verklaren. Wel lijkt het aannemelijk te stellen dat de gunstige behandeling van de Waalse gemeenten in hun Gemeentefonds de uitgaven stimuleert. Aldus bedraagt de algemene dotatie 9.726 BEF per inwoner in Wallonië, tegenover 8.453 BEF in Vlaanderen. Bij de specifieke dotaties is het verschil nog groter: 12.588 BEF in Wallonië en 7.209 BEF in Vlaanderen. Deze vaststelling suggereert het zgn. fly-papereffect "money sticks where it hits"[3]. M.a.w.: subsidies van een donoroverheid worden veeleer aangewend voor uitgavenverhoging dan voor lastenverlaging.

In hetgeen volgt, zullen de regionale verschillen niet expliciet onderzocht worden. Enkel de Vlaamse gemeenten worden nog bekeken. Aandachtspunt is immers het nagaan of de uitgaven per inwoner toenemen naarmate het inwoneraantal van de gemeente groter is. Figuur 1 lijkt deze stelling te bevestigen. Aanvankelijk is het verloop van de uitgaven per capita tamelijk stabiel, maar vanaf ongeveer 50.000 inwoners is er een stijging die sterk wordt voor de grootste steden.

De overkostenhypothese die hier werd geïntroduceerd, biedt een mogelijke verklaring. Maar nog andere oorzaken kunnen aangehaald worden. Zo kan de vraag gesteld worden of in de steden de kwaliteit van de voorzieningen superieur is aan die in kleine gemeenten; bijvoorbeeld omdat men met hoog gekwalificeerd personeel werkt, wat de budgettaire kosten opdrijft. Theoretisch kan hierop moeilijk een sluitend antwoord gegeven worden. In de sfeer van de dienstverlening is de kwaliteit erg afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen, die dan weer bemoeilijkt worden door het anonimaat in de grote gemeenten. Op empirisch vlak kan bijvoorbeeld wel uitsluitsel worden gegeven door een direct opinieonderzoek bij de inwoners. Daaruit zou dan moeten blijken dat in grote gemeenten de inwoners significant meer tevreden zijn dan in kleine gemeenten.

Externe oversijpelingseffecten bieden een andere mogelijke verklaring, zoals reeds aangehaald werd. De grote gemeenten zorgen voor diverse voorzieningen waarvan niet enkel de residenten gebruik maken, maar ook de inwoners uit naburige kleinere gemeenten. Typische voorbeelden daarvan zijn onderwijsinstellingen, schouwburgen, sportaccommodatie, ziekenhuizen en bejaardentehuizen. Het batengebied van deze voorzieningen is ruimer dan de eigen gemeente, maar dit verhoogt de budgettaire uitgaven.

De relevantie van deze argumentatie kan moeilijk ontkend worden. Om toch een onderscheid te kunnen aanbrengen tussen de diverse hypothesen kan bijvoorbeeld een 'gesloten' uitgavenfunctie onderzocht worden, waarbij men a priori verwacht dat niet-residenten uitgesloten worden.

In vroeger onderzoek[4] werd de functie 'algemene administratie' uitgetekend t.o.v. de inwonersaantallen. Ook hier werd in de uitgavencurve een sterk stijgend beeld vastgesteld voor de grote gemeenten. Schaalnadelen, bureaucratische inefficiëntie en overkosten lijken moeilijk aan de kant geschoven te kunnen worden.

5. Toekomstprojecties

De laatste jaren zijn de gemeentemandatarissen geconfronteerd met heel wat gewichtige uitdagingen. De integratie van de politiediensten, de opvangregeling voor vluchtelingen, de herziening van de weddeschalen van de mandatarissen zelf, de openstelling van de energiemarkt, de belastinghervorming van de federale overheid, het pensioenprobleem,... Voor de steden komen daar nog bij: het aanzuiveren van de tekorten van de OCMW-activiteiten (o.a. ziekenhuizen) en de ongunstige afgeleide effecten van de verpaupering en verloedering.

Prognoses over de budgettaire ontwikkelingen worden zelden cijfermatig doorgerekend. De meest interessante en deskundige simulatie is allicht deze van de hand van de studiedienst van Dexia met als titel 'De gemeentefinanciën in de nieuwe legislatuur: een simulatie', Thibaut Stevens, april 2001. De cijfergegevens die hier worden voorgesteld steunen op deze simulatie. Verder in de uiteenzetting zal ook gerefereerd worden aan de projecties van de Hoge Raad voor Financiën.

Samengevat houdt de werkwijze van Dexia twee stappen in. Een eerste stap is het extrapoleren van een basisprojectie bij ongewijzigd beleid. Dit houdt in dat de trendmatige evoluties van de periode 1996-2000 worden doorgetrokken naar het jaar 2006. In een tweede stap worden daarbovenop de beleidswijzigingen geënt die thans reeds beslist zijn of alleszins met een grote graad van zekerheid zullen tot stand komen. Voorbeelden van stap 1 zijn ongewijzigde verdeelsleutels voor de algemene dotatie uit het Gemeentefonds, ongewijzigde gemeentelijke aanslagvoeten voor de aanvullende personenbelasting of een gelijkblijvende dividendpolitiek van de gemeentelijke holding. Als typische voorbeelden van discretionaire beleidswijzigingen kunnen (daarbij aansluitend) vermeld worden: een additionele verhoging van de enveloppe van het Gemeentefonds met 1 miljard BEF in 2002, de opheffing van de door het Ministerie van Financiën aangerekende 3 % administratieve kosten op de geïnde personenbelasting vanaf 2002, of een gefaseerde daling van de dividenden uit intercommunales wegens de openstelling van de energiemarkt.

Het raamwerk voor de projectie is de economische indeling van de begroting. Daarbij worden op basis van het aantal inwoners drie types van gemeenten onderscheiden:

Aantal inwoners	Aantal gemeenten	Totaal aantal inwoners	Gemiddeld aantal inwoners
< 10.000	94	672.585	7.155
10.000-50.000	202	3.845.426	19.037
> 50.000	12	1.422.174	118.514

Gemakkelijkheidshalve zullen we deze drie categorieën van gemeenten benoemen als kleine gemeenten, middelgrote gemeenten en steden. (Men notere dat deze indeling verschilt van die in punt 2).

De uitkomst van deze simulaties wordt in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3 **Projectie gemeentefinanciën 2006** *(in BEF)*

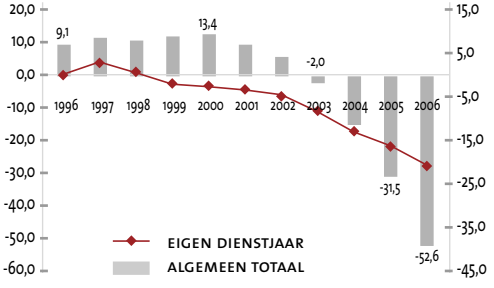
	1996	2000	2006
Ontvangsten per inwoner			
Kleine gemeenten	25.440	28.541	30.841
Middelgrote gemeenten	29.133	33.072	35.587
Steden	59.186	66.425	76.439
Uitgaven per inwoner			
Kleine gemeenten	25.117	28.485	34.328
Middelgrote gemeenten	29.128	33.404	37.451
Steden	59.169	67.023	79.151

Opvallend is dat het lichte surplus van 2000 overgaat in tekorten in de volgende jaren en dit in elke categorie. Verhoudingsgewijs zal de verslechtering zich vooral voordoen bij de kleine gemeenten, maar ook de steden ontsnappen niet aan deze negatieve ombuiging.

Deze ontluisterende resultaten hebben de gemeentelijke beleidsmakers flink door elkaar geschud. Bij de eerste presentaties was de zaal dan ook onthutst. De boodschap is immers alarmerend.

Visueel komt de verslechtering nog beter tot uiting in de onderstaande figuur die de evolutie voor geheel Vlaanderen weergeeft. Het saldo algemeen totaal vergt een dubbele correctie t.a.v. het saldo van het eigen dienstjaar. Vooreerst moeten bijgeteld worden: de ontvangsten en uitgaven van de vorige dienstjaren, maar vereffend in het lopende dienstjaar; vervolgens worden ook de toevoegingen en onttrekkingen aan reservefondsen ingecalculeerd, alsmede de overdrachten van de gewone naar de buitengewone dienst.

Figuur 2 **Evolutie van de saldi** *(in miljarden BEF)*



De Hoge Raad voor Financiën vermeldt een analoge uitkomst. Voor 2006 wordt een tekort vooropgesteld van 49,7 miljard BEF voor de gehele lokale overheid (dus inclusief de provincies).

Dit cijfer ligt in de buurt van de Dexia-projectie die overigens als input dient voor het werk van de Hoge Raad voor Financiën.

6. Herziening van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds

Er zijn verschillende mechanismen voorhanden om de budgettaire stress van de steden te corrigeren. We beginnen met de oversijpelingseffecten; de bureaucratische inefficiënties komen later.

Een eerste correctiemechanisme is *gemeentelijke fusie*. De grote fusieoperatie van 1977 had inderdaad als doelstelling de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren door meer efficiënt gebruik te maken van de beschikbare middelen. Daarnaast maken de gemeentelijke fusies het ook mogelijk dat zij die genieten van de gemeentelijke voorzieningen er zelf voor betalen: batengebied en betalers sluiten beter bij elkaar aan. We moeten echter de vraag stellen of er geen grenzen zijn aan de fusieopportuniteiten. Bij een te grote schaal komt de democratische legitimering in gevaar, nog afgezien van de vermelde bedrijfsecono-

mische schaalnadelen. De tendens naar decentralisatie, bijv. door het instellen van districtraden, getuigt van deze bekommernis.

Een tweede mogelijkheid om oversijpelingseffecten te corrigeren is het toepassen van *tariefdiscriminatie*, waarbij niet-inwoners apart of meer moeten betalen voor specifieke diensten, bijv. voor het gebruik van zwembaden of andere gemeentelijke sportinfrastructuur. Dit is een verdedigbare optie die echter minder populair is. Overigens is ze niet bruikbaar voor zuiver collectieve goederen waarop het uitsluitingsbeginsel moeilijk toepasbaar is (bijv. voor het gebruik van de gemeentelijke wegen in de centrumstad).

Coöperatie tussen centrum- en randgemeenten biedt ook een uitweg. Deze werkwijze verdient alleszins aanbeveling. Nochtans wordt veelal de strategische fout gemaakt dat de centrumgemeente solo een project in de steigers zet, bijv. een cultureel centrum. Pas in de moeilijke exploitatiefase wordt contact opgenomen met de randgemeenten voor een financiële bijdrage. Veelal te laat om nog elegant te zijn. De ervaring leert dat een echte coöperatie reeds inspraak toelaat in de eerste fase, bij de conceptie van het project.

Een vierde formule is die van *'lastendeling'* ('burden sharing'), die bijv. vaak in Zwitserland wordt toegepast. Bij deze variant wordt een gegeven bedrag van de gemeentelijke belastingen in twee delen gesplitst: één deel gaat naar de gemeente waar de belastingplichtige woont, het andere gedeelte komt ten goede aan de gemeente waar de belastingplichtige werkt. De achterliggende gedachte is dat de dagelijkse pendel meebrengt dat belastingplichtige de facto geniet van de voorzieningen in de beide gemeenten. Het voornaamste probleem met de formule is dat ze nogal wat negotiatie vergt tussen centrum- en randgemeenten, wat niet gemakkelijk is, maar wel oplosbaar. Een verder onderzoek van de Zwitserse ervaringen kan nuttig zijn.

Het alternatief waar in België echter het meest voor wordt gekozen is *compensatie*, waarbij centrumgemeenten worden gecompenseerd via een dotatie uit het Gemeentefonds. In zijn huidige vorm werkt het dotatiesysteem van het Gemeentefonds essentieel volgens vier leggers:

1. Substitutielegger: de gemeenten krijgen een toelage omdat ze in het verleden allerlei lokale belastingen aan de hogere overheid hebben afgestaan (de basisfinanciering).
2. Compensatielegger: gemeenten krijgen een compensatie voor oversijpelingseffecten (centrumfunctie).
3. Zorgenlegger: toelage voor sociale behoeften en noden (pechstrookfunctie).
4. Nivelleringslegger: gemeenten krijgen een correctie van eventuele fiscale handicaps (bijv. tengevolge van structureel lage persoonlijke en kadastrale inkomens)

In nabije de toekomst is een herijking van de criteria voor dotaties van het Gemeentefonds echter vereist en ook gepland. De argumentatie in punt 4 van deze paper suggereert om een *performantielegger* toe te voegen aan de bovenstaande vierledige constructie. Met andere woorden, gemeenten en steden die er aanwijsbaar in slagen om bureaucratische en productieve inefficiënties weg te werken, krijgen een financiële beloning vanuit het Gemeentefonds. Eenmaal een aantal geschikte performantie-indicatoren zijn geïndentificeerd, kan de goede werking van gemeenten direct worden geëvalueerd. Dat leidt tot een hogere kwaliteit van de gemeentelijke administratie en draagt bij tot de vorming van maatschappelijk kapitaal.

Het pleidooi voor de introductie van additionele performantiecriteria mag thans nog vermetel lijken. In de toekomst zal men daar echter niet omheen kunnen onder druk van die gemeenten en steden zelf die een grotere beheersefficiëntie kunnen voorleggen.
De expliciete erkenning van een zorgenlegger maakt een aparte regeling voor het Sociaal Impulsfonds minder prangend. Ook het Investeringsfonds kan bij deze geïntegreerd worden in het Gemeentefonds. Alleszins wordt door deze bundeling van middelen het bureaucratische papierwerk sterk vereenvoudigd.

7. Een herijking van de kadastrale inkomens

Eenmaal de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds zijn vastgelegd, kunnen de gemeenten de algemene dotatie nog nauwelijks beïnvloeden. Vandaar dat de eigen belastingen een sleutelrol spelen in de lokale financiën. In dit punt richten we de aandacht op de aanvullende onroerende voorheffing. In geheel Vlaanderen ligt de opbrengst van deze ene belasting per inwoner ongeveer in dezelfde orde van grootte als de algemene dotatie uit het Gemeentefonds. Daarmee is de onroerende voorheffing goed voor ongeveer 1/5 van de totale gemeentelijke ontvangsten. Bij de grote steden is het percentage analoog, maar de absolute opbrengst per inwoner ligt beduidend lager dan de bijdrage uit het Gemeentefonds (cf. punt 3).

De vergelijking van de kadastrale inkomens in de steden met die in Vlaanderen kan instructief zijn. In tabel 4 worden enkele gegevens samengebracht.

Tabel 4 **Kadastraal inkomen per inwoner ('93-'96)** *(in BEF)*

	Vlaanderen	Grote steden
Onbebouwde terreinen	585	99
Woningen	13.010	14.370
Industrie	4.301	7.290
Handel en kantoren	1.525	3.434
Andere	403	459
Totaal	**19.885**	**25.852**

Bron: Dexia, op. cit.

Opmerkelijk is dat de kadastrale inkomens in de steden ongeveer 25 procent hoger liggen dan in Vlaanderen in het algemeen. Deze hogere waarde is vooral toe te schrijven aan de hogere waardering van de industriegebouwen, handelspanden en kantoorgebouwen (ongeveer het dubbele van Vlaanderen) en in mindere mate aan de waardering van woningen (ongeveer 10 % hoger). Men notere dat het hierbij gaat om bedragen per inwoner en niet per eenheid van onroerend goed.

Een herijking van de kadastrale inkomens heeft voor het laatst plaatsgevonden op het einde van de jaren zeventig (peiljaar 1975). Alhoewel de wet terecht voorziet in een 'perequatie' om de tien jaar, werd deze opdracht nonchalant terzijde geschoven. Wel werd overgestapt op een soort indexatie en marginale correcties. Het gevolg is dat de huidige bedragen helemaal niet meer representatief zijn voor de 'economische waarde' van de onroerende goederen. En dit om minstens twee redenen. (De argumentatie richt zich naar de residentiële gebouwen, maar kan mutatis mutandis ook op de andere gebouwen worden toegepast).

In de voorbije kwarteeuw hebben vele woningen vaak sterke wijzigingen ondergaan. Veranderingen en uitbreidingen waarvoor een bouwtoelating vereist is, worden gerapporteerd aan het bestuur van het kadaster. Interne verbeteringen die het comfort verhogen (bijv. centrale verwarming, badkamer,...) daarentegen worden nauwelijks doorgespeeld. Dit blijkt ten overvloede uit vergelijkingen van het kadaster met de gegevens van de volkstelling. Uiteraard is dit verschil tussen de feitelijke en de geregistreerde kenmerken groter voor bestaande woningen dan voor nieuwbouw.

Een tweede ontsporing heeft te maken met divergente ontwikkelingen van de marktwaarde. Bepaalde buurten, wijken en verkavelingen zijn wegens verloedering of succes relatief sterk in waarde achteruitgegaan of peilsnel omhoog geschoten. De oorspronkelijke kadastrale inkomens vormen dan ook niet langer een objectieve vertaling van de huidige waarde van de woningen. Bij een gegeven aanslagvoet leidt dit tot een onrechtvaardige over- of onderbelasting op het niveau van het individu.

Een ander nadeel, dat al te weinig onderstreept wordt, is dit van de rechtsonzekerheid. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De Vlaamse regering hanteert een verlaagd registratierecht voor bescheiden woningen. Bij de verkoop wordt dan vastgesteld dat er een grote afwijking is tussen de waarde geïmputeerd vol-

gens het kadastrale inkomen en de overeengekomen verkoopprijs, o.m. omwille van de vermelde evolutie van de kenmerken van het gebouw en/of de marktwaarde van de buurt. Een controle ex post brengt deze afwijking aan het licht, met als pijnlijk resultaat dat de koper niet kan genieten van het verlaagde tarief waarop hij stellig gerekend had. Analoge fiscale ontgoochelingen met navorderingen komen voor bij de registratierechten in het algemeen maar ook bij de successierechten.

We laten in het midden in welke richting een herijking van de kadastrale inkomens de steden zou duwen in vergelijking met de landelijke of residentiële gemeenten. Volgens onze informatie is hieromtrent weinig studiewerk beschikbaar. Een onwrikbare vaststelling is dat de weigering tot herijking, om politieke of gemakkelijkheidsredenen, een cynische uiting is van onbehoorlijk bestuur.

De perequatie van de kadastrale inkomens blijft een federale bevoegdheid omdat ze ressorteert onder de wetgeving op de persoonlijke inkomensbelasting. De gewesten kunnen de kadastrale inkomens als belastinggrondslag overnemen of moduleren. Ook hebben zij bevoegdheid over de tariefzetting, net zoals de gemeenten met hun opcentiemen.

De administratie van het kadaster kan de klus aan en is allicht vragende partij aangezien ze dagelijks geconfronteerd wordt met flagrante mistoestanden. Interessant is ook te vermelden dat Nederland om de vier jaar (!) een herijking van de waarde van onroerende goederen propageert en ook realiseert.

8. Valorisatie van de financiële activa

De steden en gemeenten worden de laatste tijd met heel wat nieuwe uitdagingen geconfronteerd: de integratie van de politiediensten, het pensioenprobleem, de liberalisering van de energiemarkt, de integratie van contractuelen,... De vraag is hoe gemeenten zich binnen een veranderde omgeving moeten opstellen om deze belangrijke uitdagingen het hoofd te bieden. In dit punt formuleren we een concrete beleidssuggestie om de financiële activa te valoriseren. Valoriseren in de dubbele betekenis van waarde bepalen en waardevol aanwenden.

Vaak zonder het zelf goed te beseffen, zitten de steden en gemeenten op een potentiële goudader, namelijk hun financiële activa. Men weet niet precies hoe 'rijk' de gemeenten zijn, wel zijn er ruwe indicaties. Een schatting van de financiële activa in 1998 door de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden leverde bijvoorbeeld voor alle Vlaamse gemeenten samen een totaal financieel vermogen van 89 miljard BEF op. Een gelijkaardige oefening door het Planbureau, maar nu voor zowel gemeenten als provincies en van geheel België, resulteerde reeds in een substantieel hogere raming van 408 miljard BEF. Echter, deze cijfers zijn alle gebaseerd op boekhoudkundige gegevens (vaak historisch!) en onderschatten schromelijk de huidige marktwaarde van deze activa. Zo hebben gemeenten een zeer groot sluimerend vermogen in intercommunales (die voor tachtig procent betrekking hebben op elektriciteits-, gas- en televisiedistributie). Trouwens, de nieuwe operatie met Dexia alleen al heeft reeds 63,5 miljard BEF meerwaarde opgeleverd voor de gemeenten (en provincies).

Overigens komen de steden in dit opzicht goed aan hun trekken. Zo bedragen de ontvangsten uit dividenden 5.105 BEF per inwoner in de steden, tegenover 4.359 BEF in Vlaanderen. Ook de extra dividenden uit de Dexia-operatie ogen gunstig: 1.327 BEF per inwoner in de steden, terwijl Vlaanderen gemiddeld 827 BEF incasseert.

De vraag dringt zich op hoe dat potentieel kan worden gevaloriseerd. Een optie die bijzondere aandacht verdient, bestaat erin alle gemeentelijke intercommunale-aandelen samen te brengen in bijv. een 'Vlaamse Aandeelhouderskoepel'. Concreet komt dit erop neer dat de gemeenten hun huidige aandelen afstaan en in ruil daarvoor aandelen van de Aandeelhouderskoepel terugkrijgen.

Een dergelijke constructie van een Aandeelhouderskoepel (wat een werkhypothese is) heeft een aantal aantrekkelijke voordelen:

1. In de huidige gefragmenteerde opstelling zijn de gemeenten vaak niet opgewassen tegen gesofisticeerde tegenspelers uit de privésector. Nochtans is er een liberalisering aan de gang op de energiemarkt, wat de toekomstige dividendenkoers nadelig zal beïnvloeden. Meer dan ooit moeten alle hens aan dek geroepen worden om in deze internationale bewegingen de gemeentelijke belangen te vrijwaren. Een concentratie op Vlaams niveau (wat betreft electriciteit, gas, ICT,...) is een minimumvereiste om de slagkracht te verhogen vanuit een grotere omvang en deskundigheid. De tijd dringt als de gemeenten willen standhouden in deze turbulentie. Zonder gemeenschappelijke opstelling en strategie bestaat het gevaar dat de gemeenten herleid worden tot een 'quantité négligeable' in dit hoogtechnologische spel van multinationals.
2. In dit scenario is de organisatie van een secundaire markt mogelijk. Indien bepaalde gemeenten om budgettaire of andere redenen hun koepelaandelen wensen te verkopen, wordt hen een faire prijs geboden. Weer eens in een gefragmenteerde opstelling is het niet uitgesloten dat de oorspronkelijke aandelen in de intercommunales overhaast en onderprijsd zullen verkocht worden aan de eerste de beste industriële koper. In dit scenario echter, wordt een ordentelijke markt georganiseerd waar faire prijzen kunnen gehaald worden. Mogelijke kopers kunnen zijn: andere gemeenten, semi-overheidsinstellingen of institutionele beleggers. Uiteraard vergt dit een secure voorbereiding met een (moeilijke) waardering van de aandelen in de intercommunales zelf om tot een correcte instapwaarde van koepelaandelen te komen.
3. Indien de gemeenten dit wensen, kunnen ze overwegen een gedeelte van hun koepelaandelen onder te brengen in een pensioenfonds. De facto wordt dan een soort kapitalisatiestelsel ingevoerd. Aangezien de pensioenstelsels erg heterogeen zijn, dient elke gemeente zelf te onderzoeken wat voor deze problematiek een adequate oplossing kan zijn. Alleszins wordt hier een additionele mogelijkheid geboden.
4. In de privésector wordt vaak gewerkt met stockoptions of een andere variant van aandelenparticipatie. De publieke sector beweert daarbij in de kou te blijven staan. Ook hier zouden de gemeenten gebruik kunnen maken van een (beperkt) deel van hun koepelaandelen die als bonusaandelen kunnen dienen voor hun verdienstelijke ambtenaren. De facto komt dit neer op een weddeverhoging zonder budgettaire uitgave. Wel is het uiteraard een vermogensoverdracht van de gemeenten naar de ambtenaren. Aangezien er een liquide secundaire markt georganiseerd wordt, kunnen de betrokken ambtenaren dan hun bonusaandelen in geld omzetten (allicht onder bepaalde voorwaarden). Het inbouwen van gepaste financiële incentives kadert ook in de bekommernis om de verbetering van de kwaliteit van de overheid. Zo'n beloningssysteem bevordert de kwaliteit van de gemeentelijke administratie, wat volgens onze eerdere argumentatie inderdaad één van de voornaamste aandachtspunten in het beleid dient te zijn.

Hierbij aansluitend dient ook creatief nagedacht te worden over het valoriseren van het *onroerende vermogen*. Het patrimonium en de historische gebouwen typeren mede de eigenheid van elke stad en zijn daarom moeilijk vervreemdbaar. Daarnaast is er het publieke domein in ruime zin (gebouwen, wegen, parken,...). Consultingfirma's en financiële instellingen propageren vaak gesofisticeerde formules van sale and lease back. Een recente variant daarvan is cross border lease, waarbij de constructie erop gericht is verschillen in fiscale behandeling tussen landen te exploiteren. Nog afgezien van ethische consideraties blijft het fundamentele knelpunt dat deze technieken slechts eenmalige operaties vormen om de cashflow in de tijd naar voren te schuiven.

Ook inzake het *thesauriebeheer* is er ruimte voor innovaties. T.a.v. langlopende kredieten is er nu reeds concurrentie tussen de grote instellingen. Binnen de stad zelf kan er gewerkt worden aan een verdere pooling

van de thesaurie voor de diverse entiteiten, bijv. het stadsbestuur met hospitalen of scholen. Intergemeentelijk kan dan weer volume gemaakt worden om in aanmerking te komen voor bijv. een programma van Medium Term Notes.

9. Andere aandachtspunten

De structuur van de ontvangsten in Vlaanderen is vrij evenwichtig. Dit geldt zowel specifiek voor de steden als voor alle gemeenten, zoals blijkt uit tabel 5.

Tabel 5 **Structuur van de ontvangsten**
(relatieve aandelen; gewone dienst)

	Vlaanderen	Steden
Belastingen	46,2	38,1
Dotaties	37,5	46,7
algemene	20,2	29,2
specifieke	17,3	17,5
Opbrengsten van activiteiten	3,8	4,2
Opbrengsten van activa	12,4	11,2
Totale ontvangsten	100,0	100,0

Bron: Dexia, Een thematische en statistische benadering van de lokale financiën, Brussel, 2000.

Het relatief grote gewicht van de algemene dotatie in de steden werd reeds in punt 3 besproken. Hier kijken we veeleer naar de verhouding tussen belastingen en dotaties.

Budgettaire autonomie impliceert fiscale verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de lokale publieke voorzieningen grosso modo dienen gefinancierd te worden door eigen belastingen en opbrengsten van activiteiten (user charges). Belangrijk is dat de kiezer-belastingbetaler-gebruiker duidelijk de band ziet tussen de kosten (belastingen) en de baten van de publieke voorzieningen. De 'fiscale illusie' wordt aldus gereduceerd en de collectieve besluitvorming zal effiënter verlopen.

Bijkomend worden algemene dotaties aangewend om een stabiele basisfinanciering te garanderen en correcties t.a.v. fiscale handicaps, aparte noden en oversijpelingseffecten op te vangen (cf. punt 6). Specifieke dotaties sturen het aanbod van publieke voorzieningen in een richting die vanuit het oogpunt van de donor-overheid wenselijk geacht wordt. De facto resulteert dat in een soort onderprijzing van de gesubsidieerde voorzieningen.

Alhoewel deze eigen fiscaliteit de regel vormt en dotaties flankerend opgevat worden, zijn er grenzen aan de graad van belastingautonomie. De lokale belastingen zullen een invloed uitoefenen op de lokalisatie van de economische agenten (gezinnen en bedrijven). Een manipulatie van de concurrentieverhoudingen via de lokale belastingen is dus niet uitgesloten. Daarom dienen de distorsies inzake lokalisatie in de gaten gehouden te worden. De bepaling van het juiste evenwicht ligt noch theoretisch noch empirisch vast. Vandaar het intuïtieve aanvoelen dat deze verhouding in Vlaanderen evenwichtiger is dan bijv. in Nederland, dat zeer sterk steunt op een stelsel van dotaties (algemene en doeluitkeringen).

Meer problematisch is het evenwicht tussen de gemeenten als lokale overheid en het Vlaamse niveau als intermediaire overheid. (De federale regering en administratie vormen dan de centrale overheid.) Bij de 'grote' staatshervorming van 1988-89 werd ernaar gestreefd om vooral bevoegdheden en middelen los te wrikken van het centrale budget. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zou ervoor zorgen dat bepaalde taken onmiddellijk doorgespeeld werden naar de gemeenten. Er werd evenwel voor geopteerd om de hele lading te lossen aan de eerste halte van de intermediaire overheid. De verdere toewijzing zou dan later plaatsvinden in een rustiger klimaat. Ondertussen is dit maar in beperkte mate gebeurd. Een grondige discussie, zoals in het kerntakendebat, blijft dan ook noodzakelijk.

Bibliografie

Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (2000), *De Gemeentefinanciën.*

Dexia (2000), *Een thematische en statistische benadering van de lokale financiën.*

Dupont, P., J. Janssen et L. Malvoz (1987), Une typologie des communes, *Bulletin du Credit Communal de Belgique*, 162.

Filmon, R., T. Romer and H. Rosenthal (1982), Asymmetric Information and Agenda Control: The Basis of Monopoly Power and Public Spending, *Journal of Public Economics,* 17, 51-70.

Hirsch, W.Z. (1970), *The Economics of State and Local Government,* New York, McGraw-Hill.

Moesen, W. en J. Vanneste (1980), Budgettaire autonomie: de lokale versus de federale variant, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België,* 132, 97-114.

Moesen, W. en J. Vanneste (1982), Gemeentelijke uitgaven en bureaucratische kosten, *Openbare uitgaven,* 6, 271-280.

Moesen, W. en F. Van Damme (1994), *Het herstel van de gemeentefinanciën en de beloften van de nieuwe gemeentelijke boekhouding,* Brussel, Coopers and Lybrand.

Rubinfeld, D.L. (1990), The Economics of the Local Sector, in A. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics,* Amsterdam, North-Holland.

1 *Het begrip X-inefficiëntie (Harvey Leibenstein) wijst op een verschuiving van de kostencurven naar boven. Dit inefficiënte gebruik van ressources wordt in de hand gewerkt door bijv. monopolistische marktomstandigheden. Ook de afwezigheid van concurrentie in de publieke sector kan tot deze ongewenste uitkomsten leiden.*

2 *Een empirische en eenvoudige econometrische toets wordt nagestreefd in W. Moesen en J. Vanneste (1982), Gemeentelijke uitgaven en bureaucratische kosten,* Openbare Uitgaven, *6, 271-280.*

3 *Zie bijv. R. Filmon, T. Romer en H. Rosenthal (1982), Asymmetric Information and Agenda Control: The Basis of Monopoly Power and Public Spending,* Journal of Public Economics, *17, 51-70.*

4 *Zie W. Moesen en J. Vanneste (1982), Gemeentelijke uitgaven en bureaucratische kosten,* Openbare Uitgaven, *6, 271-280.*

TOEKOMSTVERKENNINGEN VOOR STEDELIJKE COMMUNICATIE

David Slosse
Dienst Stedenbeleid en Internationale Betrekkingen
Stad Gent

Het uittekenen van een toekomstvisie voor de stad en het stedenbeleid. Dat is de inzet van het grootscheepse 'Thuis in de Stad-project' dat uitgaat van de Vlaamse Gemeenschap. Hiervoor zijn maar liefst verschillende thema's naar voren geschoven. Communicatie in het stedelijk beleid is daar één van. Met deze bijdrage willen we aantonen waarom die communicatie zoveel (of nog meer) aandacht verdient.

In deze nota staan we vooreerst stil bij enkele bepalende trends van maatschappelijke en bestuurlijke aard. We geven aan hoe die bewegingen ook sporen nalaten op het vlak van communicatie in het algemeen en stedelijke overheidscommunicatie in het bijzonder.

In een tweede deel laten we ons licht schijnen op de eigenlijke doelstellingen van overheidscommunicatie. Die hebben veel te maken met de verschillende rollen die de burger inneemt in zijn relatie tot de overheid.

De stedeling centraal. Daar draait het om in deel 3, de hoofdbrok van deze nota. We bekijken hoe de stad haar dienstverlening kan organiseren vanuit de logica van de klant. En hoe de communicatie hier het best wordt op afgestemd. Automatisch belanden we zo bij het fenomeen e-government.

De stad moet een merk worden en leren hiermee professioneel om te gaan. Dat is het devies in het laatste deel.

Over de inhoud van deze nota is al aardig van gedachten gewisseld. Zo was er op 18 oktober 2001 een workshop te Roeselare waar zowel bewoners als mensen uit het werkveld aan deelnamen. Ieder met een verhaal en visie gevoed uit de eigen werk- en leefervaring. De belangrijkste opmerkingen die daar zijn gemaakt, zijn in deze nota verwerkt.

Stedelijke communicatie kent vele gezichten. De nota die nu voorligt, kwam dan ook tot stand op basis van de bijdragen van verschillende deskundigen:

- In het hart van de stedeling, in het hart van het beleid - *Jan Van Alsenoy*
- Project klantenmanagement: de stedeling als klant - *Roel Verhaert*
- E-government in 2020 - *Johan Steyaert*
- (Oude en nieuwe) instrumenten voor communicatie - *Eric Goubin*
- De Stad als merk - *Jan Van den Bergh*

1. Bepalende ontwikkelingen en trends

Een maatschappij in volle beweging

1. De kloof en haar diepte

Het vertrouwen van de burger in de politiek is zoek. Die boutade gaat al jaren mee en lijkt keer op keer te worden bevestigd. Ook door onderzoek dat hiernaar verricht wordt. Maar hoe algemeen mogen we die uitspraak nemen? Tot begin jaren negentig leek er nog niets aan de hand. Toen begon de kentering; het vertrouwen zakte peilsnel en kende in 1997 een absoluut dieptepunt. Sinds 1999 is er sprake van enig herstel.
De ontstane kloof tussen bestuur en burger is echter niet overal even diep. Zo zou de gemeentepolitiek nog op wat krediet kunnen rekenen. Dat maakt dat het herstel van het vertrouwen de meeste slaagkansen heeft op lokaal vlak.

Toch moeten we hier meteen een waarschuwingsbord plaatsen. Het beperkte vertrouwen van de burger in de politiek zorgt bij velen voor de nodige terughoudendheid tegenover overheidscommunicatie, hoe goed de afgewogen mediamix er ook in elkaar mag zitten. De marketing van een politieke partij mag echter niet verward worden met de marketing van een lokale overheid. Communicatie door mandatarissen laat zich namelijk niet altijd even makkelijk onderscheiden van communicatie door gemeentediensten. Deze vermoede partijpolitieke ondertoon leidt bij de bevolking vaak tot een inhoudelijke relativering van de plaatselijke overheidscommunicatie. Een juk dat we niet zomaar van ons af kunnen gooien.

2. De wakkere burger

Ook veel gehoord: de burger is een bijzonder kritisch, mondig en zelfbewust mens geworden. Een inwoner die zich benadeeld of onheus bejegend voelt, hangt meteen aan de bel. Ook willen de mensen steeds vroeger en steeds meer betrokken worden bij het beleid; zeker wanneer het gaat om thema's die hen rechtstreeks raken.
Op tijd een correct antwoord krijgen, een goede dienstverlening, serieus genomen worden in beleidsontwikkeling: het lijkt vanzelfsprekend, maar het gaat niet vanzelf. De overheid komt hiermee sterk onder druk te staan.

Nogal wat gemeenten hebben de laatste tijd inspanningen geleverd om de mate van tevredenheid van hun inwoners te onderzoeken. Niet geheel onverwacht blijkt bijna overal dat negatieve appreciaties vooral te maken hebben met grondgebonden zaken, zoals openbare werken, ruimtelijke ordening, milieu, afval, netheid van de straten, lawaaihinder, verkeersveiligheid, enz. En ook hier geldt de leuze 'onbekend maakt onbemind': buurten in de stad of gemeente waar men zelf niet woont en waar men bijgevolg minder vertrouwd mee is, krijgen beduidend slechtere scores.
Dergelijke tevredenheidsonderzoeken hebben de verdienste dat ze in ieder geval de thema's blootleggen die schreeuwen om een meer klant- en burgergerichte aanpak. Ook hier kan communicatie als instrument heel wat zoden aan de dijk brengen.

3. Jan Modaal is niet meer

Spreken over Jan Modaal is hoe langer hoe minder gepast. Wie in de stad of in een middelgrote gemeente woont, is getuige van de ontwikkelingen van de jongste jaren: de waaier van aparte bevolkingsgroepen, elk met zijn eigen sociale en culturele kenmerken en met een specifieke levensstijl, wordt almaar breder en bonter.
Het klassieke gezinspatroon laat het hierbij afweten. En ook cultureel gezien dienen zich steeds nieuwe doelgroepen aan of versnipperen bestaande doelgroepen tot kleinere segmenten. Ieder van die groepen vraagt om een aangepaste benadering, een communicatieaanpak op maat. In die zin kan een bestuur het zich niet echt meer veroorloven om zomaar 'op automatische piloot' te communiceren naar of met de 'gehele' bevolking. Wie vandaag de dag nog aanknoping zoekt bij dé jongerencultuur, dé ouderencultuur is eraan voor de moeite. Reclame- en marketingbureaus zijn daar al langer op gekomen.

Een bestuur in volle beweging

Lokale besturen staan midden in de samenleving, dicht bij de burger. Het is dan ook normaal dat zij de maatschappelijke veranderingen aan den lijve ondervinden. En dat ze hierop reageren, door zich bestuurlijk te vernieuwen en door te investeren in communicatie. Die bestuurlijke vernieuwing neemt de volgende gedaanten aan:

1. Van gesloten naar open

De burger wil een beter zicht krijgen op de zaken waar het beleid mee bezig is. Lokale besturen leren beetje bij beetje hun deuren open te zetten naar het publiek. Dat betekent dat het beleid zich meer begint te richten op de omgeving en meer gaat inspelen op de kansen en behoeften in de gemeente.

2. Van hiërarchisch naar interactief

De burger is mondiger geworden. Daar waar besturen voorheen eerder hiërarchisch waren opgebouwd, tre-

den zij vandaag steeds meer in interactie met die mondige burger. De lokale overheid zoekt de dialoog op, overlegt en beschouwt zijn ambtenaren, burgers, maatschappelijke groepen en andere overheden als partners van het beleid. Dat alles in de overtuiging dat dit het maatschappelijke draagvlak van dat beleid vergroot en het beleid zelf verrijkt.

3. Van bureaucratisch naar klantgericht

De burger verwacht een klantvriendelijke behandeling. Lokale overheden willen daarom zo veel mogelijk bureaucratische procedures inruilen voor een meer klantgerichte dienstverlening. Een doorgedreven vereenvoudiging van de administratie en het kerntakendebat vormen hierbij de noodzakelijke bouwstenen.

Alleen is dit alles niet zo vanzelfsprekend. De steden hebben vaak hun bureaucratische procedures geautomatiseerd in plaats van de processen zelf in vraag te stellen en te herdenken in functie van het doel.

De uitdaging voor de komende twintig jaar is dan ook een noodzakelijk samengaan van dienstverlening en communicatie. Met de burger als uitgangspunt. Verantwoordelijkheid, motivatie en samenwerking zijn hierbij sleutels tot succes.

Communicatie in volle beweging

Zij die er professioneel mee bezig zijn, weten ervan mee te spreken. De elkaar snel opvolgende maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen schreeuwen om een aangepaste communicatieaanpak. Wie achternahinkt, is eraan voor de moeite. De klassieke middelen schieten hier tekort. Het is dan ook niet echt een toeval dat we op het vlak van communicatie in het algemeen en lokale overheidscommunicatie in het bijzonder enkele trends kunnen onderscheiden. Trends die, als je ze tegen het licht houdt, onze veranderende samenleving laten zien.

1. Individualisering van de communicatie

De toenemende individualisering in de samenleving laat haar sporen na op het vlak van communicatie. Zo heeft overheidscommunicatie wat betreft publieksgerichtheid een zelfde evolutie achter de rug als de commerciële bedrijfscommunicatie. Daar waar vroeger alles in het werk werd gesteld om iedereen te bereiken met dezelfde boodschap, kwam men er gaandeweg op dat het beter is om afzonderlijke doelgroepen af te bakenen en die te benaderen met specifieke boodschappen. Die trend heeft zich met de jaren almaar sterker afgetekend. Vandaag de dag staat de individuele klant centraal; de communicatie verloopt nu van de zender naar de gepersonaliseerde klant. In vaktaal heet dit '1 op 1-communicatie'.

Hierin schuilt echter ook een gevaar, nl. dat de burger minder zicht krijgt op het geheel, op de behoeften en verzuchtingen van andere burgers. Toch is een geïndividualiseerde benadering aangewezen, zeker in het kader van het verbeteren van de dienstverlening. De burger is hier immers vragende partij.

Maar vergeten we niet dat individualisering van de communicatie best ook via het oudste medium kan, nl. de mondelinge communicatie. Dit wordt helaas te vaak vergeten.

2. Verschillende doelgroepen, verschillende media

Communiceren naar dé bevolking is dus niet meer van deze tijd. Een lokale overheid doet er goed aan bij elke communicatieactie de doelgroepen duidelijk af te bakenen. De overheid zal er in de toekomst meer van moeten uitgaan dat ze alle informatie verpakt in tientallen kleine pakjes zal moeten aanbieden, zodat de burger zelf, in functie van de eigen noden, kan vinden wat hij zoekt.

Hierbij beweren dat niet alle communicatiekanalen zomaar geschikt zijn voor elke doelgroep, is een open deur intrappen. Die stelling gaat zowel op voor de reclamesector als voor de lokale overheidscommunicatie. Alleen zijn de regels voor publiekssegmentering en het kiezen van de media bij beiden niet geheel dezelfde.

Bovendien volstaat het niet om de doelgroepen in te delen volgens de meer klassieke criteria zoals geslacht, leeftijd en inkomen. Wanneer we het hebben over lokale overheidscommunicatie, zullen we ook rekening moeten houden met groepen als kansarmen, ongeïnteresseerden en gedesillusioneerden.

Dit blijft voor lokale overheden ook in de toekomst een niet te onderschatten uitdaging: hoe benaderen we moeilijk bereikbare groepen op een andere, meer effectieve wijze? Niet te onderschatten, inderdaad, want het vermoeden bestaat dat maar liefst 30 à 40% van de Vlaamse bevolking tot deze 'moeilijke' doelgroepen behoort. Deze grote groep blijkt het vooral te moeten hebben van mondelinge communicatie, bijvoorbeeld via de inschakeling van intermediairen. Maatschappelijk werkers, jeugdconsulenten, leerkrachten, huisartsen, priesters, thuisverzorgers e.d. zouden er beter in slagen om gerichte informatie op een aangepaste, herkenbare, bevattelijke en vertrouwenwekkende manier over te brengen naar verschillende bevolkingsgroepen. Typerend voor het informatiezoekgedrag van kansarmen is precies dat zij zich in eerste instantie tot hun informele netwerk wenden.

Het al dan niet bezitten van oude of nieuwe media is niet de enige oorzaak van de kenniskloof. Ook het verschillend gebruik van die media speelt een rol. Zo zien lager opgeleiden en jongeren de nieuwe media eerder als een instrument voor amusement, terwijl hoger opgeleiden verhoudingsgewijs voor meer 'nuttig' gebruik opteren.
Hoe dan ook blijft het een pijnlijke vaststelling dat ook lokale overheden nog steeds overwegend schriftelijk communiceren naar hun burgers en hun boodschap eenvormig aanbieden aan één totaalpubliek.
Het bedenken en organiseren van een gepaste mediamix voor de verschillende doelgroepen blijft bijgevolg meer dan ooit een moeilijke maar noodzakelijke oefening!

3. Grotere beschikbaarheid en inzet van telecommunicatiemedia

Je kan er niet omheen: het belang van nieuwe media blijft sterk toenemen, zowel voor de interne werking van het bestuur als voor de informatie en de dienstverlening aan de burgers. Maar ook tussen verschillende overheden verloopt steeds meer communicatie digitaal, denken we maar aan het Rijksregister, GIS-toepassingen of de Kruispuntbank. De nood aan gemeenschappelijke data-, kennis- en transmissiesystemen zal groeien. Maar de behoefte aan een concept met eenvoudige en transparante spelregels, is even groot.
De integratie van tele-, data- en massacommunicatie en de interactiviteit maken het gebruik ervan door lokale overheden meer dan wenselijk. De aandacht van lokale besturen voor ICT-toepassingen is de laatste jaren dan ook sterk gegroeid. Een trend die zich in de toekomst onverminderd zal doorzetten. Het gebruik van de nieuwe media bij de lokale besturen zal niet alleen sterk groeien, ook de toepassingen zullen steeds verruimd worden *(zie hiervoor deel 3)*.

Het bereik van de nieuwste media blijft voorlopig nog beperkt, in vergelijking met de klassieke media. Toch evolueren we naar een situatie waarin het grootste deel van de bevolking zal beschikken over internettoegang.
Infokiosken voor een virtueel contact met de overheid lijken weinig populair. Voor zijn lokale overheidscommunicatie wenst het publiek in de eerste plaats thuis informatie te bekomen. De komende twintig jaar lijkt de doorbraak van web-tv er aan te komen. Toch mag men niet denken dat het reële bereik van het interactieve, chaotisch gestructureerde en daardoor complexe internet even groot kan worden als dat van het lineaire medium televisie, dat een eerder passieve consumptie veronderstelt.
In principe moet de toekomstige e-VRT een vooraanstaand platform worden voor e-government in Vlaanderen Het blijft echter zeer de vraag of dit ook voor de meer lokale overheidscommunicatie iets te betekenen zal hebben.

Vergeten we ook niet de opgang van de gsm in alle lagen van de bevolking. Via SMS-berichtjes kan een lokale overheid boodschappen in zakformaat meegeven, bijvoorbeeld wanneer we onze vuilniszak moeten buiten zetten... En met de ruimere informatiemogelijkheden in het vooruitzicht openen zich ook hier nieuwe perspectieven.

Hoe dan ook, de steden moeten resoluut kiezen voor de inzet van digitale media. Zo kunnen ze bouwen aan

een rechtstreekse participatieve palaverdemocratie. Stel je het maar voor: als inwoner van een stad niet langer gebonden zijn aan de tijd en de plaats waarop allerlei raden plaatsvinden. In de plaats daarvan word je permanent bevraagd en mag je permanent je zeg doen, wat meteen ook maakt dat je zelf geen reden meer hebt tot zeuren over het stadsbestuur. De vraag is of een overheid die haar communicatie op die manier individualiseert niet tegelijk haar eigen samenleving verder individualiseert. Het belang van 'live' communicatie, van onderlinge uitwisseling van ideeën en meningen, en rechtstreekse dialoog tussen burger en bestuur, blijft ook in de toekomst minstens even groot!

2. Moeder, waarom communiceren wij?

Wie is de stedeling?

De burger is in relatie tot de lokale overheid een veelkoppig wezen dat verschillende rollen vervult. Grofweg kunnen we de stadsbewoner zien:

- als klant: als afnemer van stedelijke diensten en producten;
- als kiezer;
- als onderdaan: het respecteren en uitvoeren van wettelijke reglementeringen;
- als deelnemer aan het stedelijk beleid: als coproducent, als interactieve burger;
- als participant aan de stedelijke samenleving.

Bovenal is hij echter inwoner van zijn specifieke stad of gemeente. Die verbondenheid en identificatie kan een lokale overheid maar beter uitbouwen.

De functies van lokale overheidscommunicatie

De verschillende rollen die inwoners vervullen, bepalen meteen waarom een lokale overheid communiceert, wat de eigenlijke doelstellingen zijn van gemeentelijke overheidscommunicatie.

In grote lijnen kunnen we spreken van vier basisdoelstellingen, nl.:

- het verbeteren van de dienstverlening;
- het uitvoeren van het beleid en management;
- het verzorgen van public relations, promotie en marketing;
- het democratiseren van het beleid: de burger als partner.

In het verlengde van dit laatste zouden we nog een vijfde doelstelling kunnen toevoegen:

- het vergroten van de betrokkenheid van inwoners bij het leven in hun wijk en stad.

We laten ze een voor een kort de revue passeren. Aan de doelstelling 'het democratiseren van het beleid' is ook een aparte nota gewijd (zie 'Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie', E. Kalk en F. De Rynck).

1. Het verbeteren van de dienstverlening

Burgers zien het stadsbestuur in de eerste plaats als leverancier van concrete diensten. Drie vierde van wat een bestuur doet, behoort immers tot de 'normale' bestuursactiviteit. De loketfunctie, dienstverlening op het vlak van welzijn, vergunningen, sport en cultuur, en ga zo maar door. Het zijn courante producten die zo goed als los van het politieke beleid staan. Het behoort tot de basisopdrachten van een bestuur om dat product voldoende bekend en vlot toegankelijk te maken. Want dat blijkt vandaag de dag nog al te vaak een knelpunt te zijn: wat de inwoners belangrijke informatie vinden, brengen de gemeenten niet altijd op het gepaste moment en op het gewenste informatieniveau aan.

2. Het uitvoeren van beleid en management

Communicatie is een middel om het beleid uit te voeren. Dat middel is pas effectief in combinatie met andere instrumenten, zoals regelgeving, financiële of logistieke stimuli. Een beslissing waarover niet gecommuniceerd wordt, bestaat gewoon niet. Communicatie maakt het beleid aanvaardbaar. Ze komt echter vaak te laat tot stand, nl. als het beleid al wordt uitgevoerd. Het is nochtans beter preventief te werken en kritiek te voorkomen.

Communicatie is ook een middel voor het maken en vormgeven van het beleid. Ze gaat de uiteindelijke beleidsbeslissing vooraf en heeft een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding. Communicatie als managementinstrument grijpt in in dit beleidsproces. Het bestuur kijkt naar zijn omgeving, naar de verschillende doelgroepen in zijn gemeente, naar de verschillende diensten. Er komt een uitwisseling tot stand tussen enerzijds bestuur (politiek en ambtelijk) en lokale samenleving (burgers en andere groepen) en anderzijds andere overheden en instellingen, zodanig dat het bestuur een kwalitatief betere beslissing neemt die bovendien op meer appreciatie kan rekenen.
Met andere woorden: het gaat niet alleen om communicatie VAN het beleid, maar ook om communicatie IN het beleid.

3. Het verzorgen van PR, promotie en marketing

Lokale overheden en diensten geraken maar moeilijk af van hun stugge, oubollige imago. Het spreekt vanzelf dat overheidscommunicatie dan ook gericht moet zijn op het verbeteren van die beeldvorming en op de uitbouw van een goede relatie tussen publiek en bestuur.
Public relations, promotie en marketing richten zich dikwijls naar specifieke doelgroepen buiten de gemeente. Goede contacten met andere besturen zijn bevorderlijk voor de werking van het lokale bestuur.

4. Het democratiseren van het beleid: de burger als partner

Communicatie is er niet voor het bestuur op zich, maar is een democratisch recht van de burger. Het lokale bestuur geeft zijn inwoners de gelegenheid om actief deel te nemen aan de politieke besluitvorming. Het gaat dan om communicatie tussen burger en bestuur in twee richtingen. De voorbije twintig jaar is daarvoor een uitgebreid instrumentarium ontwikkeld, gekenmerkt door een hoog experimenteergehalte. Want wat bij één gemeente wel aanslaat, werkt daarom nog niet in een andere. Noem het samenspraak-op-maat. Op maat van de specifieke situatie en rekening houdend met de eigen situatie, cultuur en gewoonten.
Wanneer lokale politici en ambtenaren deze openbaarheid van bestuur niet alleen als wettelijke verplichting zien, maar ook als een kans om burgers actief te betrekken bij het beleid, is er sprake van een openbaar én open bestuur.

5. Het vergroten van de betrokkenheid van inwoners bij het leven in hun wijk en stad

Stadsbewoners nemen niet zo veel deel aan georganiseerde vormen van inspraak, participatie of interactieve beleidsvorming. Dat betekent niet dat ze niet wakker liggen van het leven in hun wijk of stad. De bloei van heel wat wijkkranten, de groei van allerlei bewonersinitiatieven, enz. wijzen erop dat er een groot potentieel is van mensen die iets voor hun stad willen doen.
De communicatie van het stadsbestuur kan er ook op gericht zijn mensen meer te doen praten over hun wijk of stad, vanzelfsprekende conversaties over de stad op gang te trekken, mensen aan te zetten om iets voor hun stad te doen. Het stedelijke communicatiebeleid kan hiervoor een forum en middelen aanreiken.

3. Naar een klantgerichte dienstverlening; de stedeling centraal

Project klantenmanagement: de stedeling als klant

We vertelden het hierboven al: burgers zien het stadsbestuur in de eerste plaats als leverancier van concrete diensten. Maar liefst drie vierde van wat een bestuur doet, kan onder de brede noemer van dienstverlening gebracht worden. Steden en gemeenten hebben er dan ook alle belang bij dat die dienstverlening tegemoet komt aan wat de burger ervan verwacht. Redenen genoeg om er een apart hoofdstuk aan te wijden.

1. Een win-winsituatie

Het begrip ‘klantenmanagement’ doet heel wat besturen opveren. Wil een lokale overheid haar inwoners met de nodige seriositeit behandelen, dan zal ze

de komende jaren van klantenmanagement een topprioriteit moeten maken.
Met klantenmanagement bedoelen we een geïntegreerde kwaliteitsvolle dienstverlening, georganiseerd vanuit het standpunt van de burger, waarbij de communicatie en de producten zoveel mogelijk op mekaar worden afgestemd. U merkt het: iedereen heeft er baat bij: de burger, want hij wordt beter bediend, en de lokale overheid, want zij verhoogt de tevredenheid van haar inwoners en de dienstverleners zelf. Hoe kan het mooier?

2. Hobbels en struikelblokken

De dienstverlening van een overheid zoals we die vandaag kennen, heeft voldoende hobbels in huis om opgenomen te worden in het parcours van Parijs-Roubaix. We beschrijven kort enkele struikelblokken voor een vlotte dienstverlening:

- bureaucratische regels en attitudes die evidente technische oplossingen verhinderen;
- verouderde administratieve procedures en te complexe regelgeving (zegels kleven, uittreksels laten 'afhalen',...);
- weinig creativiteit bij sommige dienstverleners: waarom de burger op pad sturen voor gegevensuitwisseling tussen overheidsinstellingen?;
- tekort aan gemeenschappelijke visie en aansturing tussen gemeenten onderling;
- de bestuurlijke organisatie van ons land, met tal van bestuurslagen en achterhaalde voogdij.

Dienstverlening op maat

1. De veranderende rol van de steden

De rol van de stad verandert gestadig. Daar waar het vroeger zowat allemaal om administratie draaide, is de stad tegenwoordig erg actief op het vlak van hulpverlening en ondersteuning. Zo werd tijdens het laatste decennium steeds meer personeel met nieuwe sociale en maatschappelijke taken ingezet. De VFIK- en later de SIF-programma's waren de voorboden van een nieuw tijdperk waarin het stedelijke personeel wordt ingezet om het 'sociale weefsel' in de verbrokkelde stedelijke samenleving te herstellen. De behoefte om deze in oorsprong ad hoc taken te regulariseren, is groot. De ingeslagen weg lijkt onherroepelijk. De maatschappelijke behoefte om meer personeel het veld in te sturen blijft groeien: opbouwwerkers, buurtopzichters, pleinbegeleiders, fuifbemiddelaars, parkwachters, jeugdconsulenten,... zijn niet meer weg te denken.

De burger verwacht bovendien dat hij inspraak krijgt in het beleid; hij zal dit hoe langer hoe meer aanzien als een recht. Hoorzittingen en wijkoverleg zijn geen vrijblijvende extra's meer, maar zullen stelselmatig verder uitgebouwd moeten worden tot een instrument van interactieve beleidsvorming. De burger wordt kritischer en voelt zich ook sneller een (benadeelde) klant.

2. Gedifferentieerde dienstverlening

Als we de kwaliteit van de dienstverlening willen opdrijven, zullen we moeten differentiëren. Naargelang van de behoefte van de klant zullen we het productengamma en de wijze waarop het verworven kan worden, moeten aanpassen. Service op maat veronderstelt een inzicht in het profiel van de klant. Sociaal achtergestelden met taalproblemen vragen om een andere benadering dan burgers met een eigen e-mailadres. We kunnen een onderscheid[1] maken tussen administratieve dienstverlening en sociale dienstverlening, die we individueel of collectief kunnen organiseren. De gebruiker moet dit onderscheid niet kennen. Vanuit een kennismaking met individuen of groepen zullen we als stedelijke overheid achter de schermen bepalen welke soort dienstverlening in welk geval het meest aangewezen is.

Individuele administratieve dienstverlening

De individuele administratieve dienstverlening heeft betrekking op de standaardproducten die worden aangeboden door de stad of het OCMW en waarvoor de individuele burger naar een loket moet gaan. Dit soort dienstverlening kent een routinematige procedure, zij het afhankelijk van het medium. Zo zal aan de *snelle* burger de mogelijkheid geboden worden om als doe-het-zelver aan de slag te gaan in het e-loket, thuis of aan de zuil.

Fysieke loketten zullen belangrijk blijven omwille van het *menselijke* contact tussen de burger en zijn bestuur. Tijdens de loketbezoeken kunnen we immers aan *klantenbinding* doen. Terwijl de administratieve loketverrichtingen zo veel mogelijk digitaal worden verwerkt, kan de loketbediende de tijd nemen om met de loketbezoeker een gesprek op gang te brengen. Door de beschikbare (stedelijke en niet-stedelijke) databanken met mekaar te verbinden tot een kennissysteem kan zelfs dit loketgesprek te behoeve van de loketbediende voor een deel digitaal gestuurd worden[2].

Individuele sociale dienstverlening

Deze dienstverlening volgt geen vastomlijnde procedure, maar is eerder een dienstverlening op maat van de burger, die niet stopt bij de grenzen van het product. Het uitgangspunt is een probleem dat moet gekaderd worden in een ruimere context. Het zijn voornamelijk burgers met minder kansen in de samenleving die van dit soort integrale dienstverlening gebruik kunnen maken. Naast Stad en OCMW zijn er veel private of semi-publieke aanbieders (thuiszorgdiensten, parochies, opbouwwerk, buurtwerk, ziekenfondsen) waarbij de stad een belangrijke portaalfunctie heeft.

Het op gang brengen van een lerend proces moet voor de stad een cruciaal uitgangspunt zijn. De overheid moet de meer achtergestelde burger aanleren hoe hij zelfstandig van het dienstenaanbod gebruik kan maken en hem hierin begeleiden.

Ook in de digitale maatschappij moet een groot deel van de burgers nog wegwijs gemaakt worden. Aan de oprit van de informatiesnelweg, maar ook op het voetpad moeten we als stadsbestuur klaarstaan om degenen die er een ander tempo op nahouden een helpende hand te reiken. Als binnen afzienbare tijd interactieve televisie de drempel naar het internet drastisch zal verlagen, moeten onze inwoners klaar zijn om zelf op zoek te gaan naar het aanbod.

Toch moet de doe-het-zelfdienstverlening voor de burger een keuze blijven en mag het geen verplichting worden. We sturen dus alleen burgers die er (op dat ogenblik) zin in hebben het internet op. Wie vandaag een *snelle* burger is, heeft morgen misschien behoefte aan een 'loketgesprek'. We moeten ons bijgevolg in onze drang naar e-government concentreren op de automatisering van het backofficegebeuren. In het frontofficegebeuren moeten we de klemtoon leggen op de dienstverlening-op-maat; op de overheid-met-een-gezicht.

Collectieve sociale dienstverlening: vraag naar kleinschaligheid

De collectieve sociale dienstverlening pakt wijkprojecten aan of richt zich op behoeften van specifieke doelgroepen (wijk- en buurtbewoners, jongeren, ouderen, migranten). Het idee dat de stad hier een regierol toebedeeld moet krijgen, eerder dan alle sociale taken op zich te willen nemen, wint veld. Het kerntakendebat moet in dit opzicht soelaas bieden, niet alleen in de rolafbakening met het OCMW, maar met álle actoren in het veld. Burgers die zich vrijwillig inzetten voor hun stad verdienen ook meer aandacht van het stadsbestuur. Door hen bij te staan (opleiding en vorming) en hen de nodige praktische dossierkennis bij te brengen, kan het stadsbestuur hier op een aantal medestanders rekenen.

Naast het stedelijke wijkoverleg dat uiteraard per wijk wordt georganiseerd, maakt het digitale wijkoverleg opgang, in het Engels beter bekend als ‘community’. De reële wijken hoeven niet overeen te komen met de digitale wijken (omwille van het profiel van de 'inwoners'), maar het is wel handig. Een community laat de bewoners toe zich binnen de website te organiseren en met mekaar te communiceren. Zo kan er een digitale marktplaats ontworpen worden, met een toegang naar de digitale middenstand, de digitale inwoners, de digitale verenigingen, het digitale stadsbestuur,... Ook bij dit gebeuren lijkt de stad veeleer regisseur dan echte procesleider. Verwacht wordt dat de community-activiteiten een betekenisvol communicatie- en inspraakkanaal zullen worden binnen de e-democratie.

Klantgerichtheid = organiseren vanuit de klant

1. De logica van de burger

Een stedelijke organisatie opzetten vanuit de logica van de burger veronderstelt het compleet herdenken van de organisatie. Laat ons als voorbeeld de stedelijke loketten nemen. De termen 'Burgerlijke stand', 'Bevolking', 'Dienst Sociale Zaken[3]',... zijn wel *ingeburgerd*, maar sluiten geenszins aan bij de leefwereld van die *burger*. De terminologie vindt haar oorsprong in de wet én in onze vooropgestelde werkverdeling. Merkwaardig daarbij is dat zelfs de backoffice personeelsleden vaak moeite met hebben dit 'functionele' onderscheid, waardoor de functionaliteit zelf in vraag wordt gesteld. Op het vlak van de communicatie naar de burgers vormt het troebele onderscheid tussen deze dienstverleningen bovendien meer dan eens een valkuil. Het volgen van de logica van de burger veronderstelt een geïntegreerde aanpak van de dienstverlening (cf. het portaalgebeuren; *zie verder*). Dat betekent dat we onze communicatielijnen zo veel mogelijk laten samenvallen met onze productielijnen. Als een burger een inlichting vraagt over een bepaald product kunnen we hem/haar misschien meteen dat product afleveren. De facto wordt de stedelijke infolijn een telefonisch loket. De beschikbare technologie laat dit in vele gevallen ook toe.

De logica van de burger opsporen, veronderstelt dat de stad ook het oor leent aan de wensen van de burger. Vele initiatieven in het kader van de participatieve of interactieve beleidsvoering leveren in dit verband zinvolle informatie op. Informatie die het management van een stad best aangrijpt om daadwerkelijk te reorganiseren.

Eenmaal de logica van de gebruiker in kaart is gebracht, is hij hanteerbaar zowel voor de grafische illustratie van het portaalgebeuren op de website als in het callcenter, in de fysische loketten en in de gemeentelijke publicaties. Dit is een hele uitdaging, omdat in die drie domeinen meestal andere leidinggevenden en projectmedewerkers actief zijn. Vandaar dat de conceptuele fase en het commitment van alle betrokkenen noodzakelijke voorwaarden zijn om tot het gewenste resultaat te komen.

2. De kerntaken van de stad

De reorganisatie van de dienstverlening behelst verscheidene aspecten. Administratieve vereenvoudiging is een van de hoekstenen van de procesverandering, maar is op zich slechts een stap in de goede richting. De reorganisatie van de dienstverlenende overheid gaat veel verder dan dat. Ze houdt immers ook in dat er fundamenteel wordt nagedacht over wat de taak van de overheid is, welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor welke aspecten en hoe die dienstverlening kan worden opgezet.

Geen mens zal het ontkennen: van alle overheden staan de gemeenten vandaag het dichtst bij de burger. Het recent opgestarte kerntakendebat formaliseert de steden in hun eerstelijnspositie t.o.v. de burger. Deze kans moet in twee richtingen ten volle worden benut: enerzijds door het aantrekken van eerstelijnsactiviteiten en anderzijds door het afstoten van andere activiteiten. Anders gezegd: alle activiteiten die geen rechtstreekse link met de burger hebben, kunnen of overgeheveld worden naar andere bestuursniveaus of geprivatiseerd of zelfs afgeschaft worden. Wat rest is de kern; de wezenlijke opdracht van de stad.

3. De stad als portaal

De dienstverlening vanuit de eerste lijn organiseren, betekent dat de stad de poort wordt naar alle overheidsinstellingen en aanverwante diensten. Een voorbeeld: *Als een burger de geboorte van een kind komt aangeven, kunnen we vermoeden dat hij/zij ook geïnteresseerd zal zijn in de adressen van Kind & Gezin, een lijst van onthaalmoeders of opvangmogelijkheden in de buurt, babysitadressen, geboortepremies, enz.* In die zin heeft de stad een niet te onderschatten *portaal- of doorverwijsfunctie* te vervullen. Dit zowel in de realiteit als op de stedelijke website. Het integreren van alle dienstenproducten volgens de logische gedachtegang en vermoedelijke interessesferen van onze klant stopt niet bij de gemeentegrenzen en werpt een origineel licht op het kerntakendebat *(zie verder)*.

4. Afstemmen van de virtuele dienstverlening op de fysieke

De portaalfunctie vindt zijn oorsprong in de ontwikkelingen op het vlak van informatie- en communicatietechnologie (ICT), met name de opruk van het internet. Vanuit een website kan men heel makkelijk links leggen naar andere sites. Zo zien we dat de e-dienstverlening vaak logischer in elkaar zit dan de fysische dienstverlening. De e-dienstverlening haalt de klassieke dienstverlening in op het vlak van de service naar de burger. Dit houdt wel een groot gevaar in voor bevolkingsgroepen die verstoken blijven van de nieuwe media. Of hoe zij die de grootste behoefte aan dienstverlening hebben deze uiteindelijk het meest moeten ontberen...

De nieuwste ontwikkelingen binnen de informatie- en communicatietechnologie kunnen de klassieke lokettenwerking bevruchten. Ons streefdoel moet immers zijn om de burger virtueel én reëel op een zelfde wijze aan te spreken. Dat zal ten goede komen aan de herkenbaarheid en de klantvriendelijkheid[4]. Het hanteren van dezelfde terminologie is daarbij essentieel.

De eigentijdse aanpak is niet alleen het gevolg van de snelle ontwikkelingen op het net, maar ook van het nieuwe denken rond de burger als een klant. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat we gemakkelijk een website kunnen ontwerpen die vertrekt vanuit de leefwereld van de burgers in plaats van vanuit de wijze waarop we de administratie organiseren. De logica van de burger wordt dus het uitgangspunt.

5. Het fenomeen e-gov.

Smalle focus

E-government (*e-gov.* voor de turbo's onder ons): er is de jongste jaren veel om te doen. Tal van definities doen de ronde. Maar wat moeten we verstaan onder e-government? In veel van de definities vinden we een zelfde gedachtegang. E-government wordt vaak omschreven als een elektronische overheid die haar dienstverlening verzorgt via internet en daardoor haar burgers beter kan informeren, steunen en beheren. Tegelijk bekomt men er bij de overheid een efficiëntere interne werking mee.

Deze visie op e-government vertrekt weliswaar vanuit een vernieuwde relatie tussen klant[5] en bestuur, maar is erg gefocust op één aspect van die relatie, nl. de organisatie van de frontoffice tussen beide partijen. E-government wordt dan gezien als het creëren van een uniek loket voor de klant op het internet; een situatie die er overigens in de praktijk toe leidt dat de burger en het bedrijfsleven op het net worden geconfronteerd met een enorme veelheid van unieke loketten. E-government als '24u/24u loketten op het internet' is slechts één aspect van de relatie tussen burger en bestuur in het algemeen en van het manklopen van de dienstverlening in het bijzonder. E-government wordt daarnaast immers gezien als het wondermiddel dat er voor eens en voor altijd zal voor zorgen dat de stedelijke overheid behoorlijk zal besturen. Deze verhoogde efficiëntie en effectiviteit op extern vlak zou automatisch leiden tot een verbeterde werking op intern vlak.

In deze visie op e-government dreigen alle huidige problemen gereduceerd te worden tot een technisch probleem waarvoor technische oplossingen kunnen worden bedacht. Dit technologische determinisme is zeer gevaarlijk. Immers, de bestaande problemen worden alleen maar geautomatiseerd, de bestaande fragmentatie gedigitaliseerd. Maar opgelost? Neen! Of hoe onze papieren rompslomp dreigt vervangen te worden door een elektronische jungle.

Brede focus

E-government behelst dan ook veel meer dan dat. Willen we een toekomstvisie ontwikkelen wat betreft het gebruik van nieuwe media bij de overheid? Dan moeten we nagaan in welke mate informatietechnologie zo kan worden ingezet dat zij een direct zichtbare en merkbare bijdrage levert aan de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger en het bedrijfsleven. Op die manier draagt de overheid bij aan een situatie waarin de burger beter wordt geïnformeerd én beter wordt geholpen én meer wordt betrokken bij het

bestuur. Daarmee zijn drie belangrijke taken van de stedelijke overheid aangehaald: informatieverstrekking, dienstverlening en (het organiseren van inspraak in het) beleid. E-government moet dan ook gezien worden als de manier waarop de overheid de nieuwe media hanteert bij het realiseren van deze taken.

Neem nu het nobele doel 'het verbeteren van de dienstverlening'. Dit veronderstelt in de eerste plaats dat de organisatie van de dienstverlening wordt aangepakt. Vraag is dan in welke mate de informatie- en communicatietechnologie een rol kan spelen. E-government draait in hoofdzaak dus helemaal niet rond het creëren van elektronische loketten op het internet. Au fond gaat het om de re-engineering van het overheidshandelen die mogelijk wordt doordat ICT bepaalde zaken bewerkstelligt die voorheen op een andere manier niet gerealiseerd konden worden.

Toegankelijk

Laat het duidelijk zijn: de elektronische overheid moet voor de hele bevolking toegankelijk blijven. Anders gezegd: alle inwoners moeten in 2020 toegang hebben tot het medium waarmee de dienstverlening wordt verstrekt. Dit beklemtoont nogmaals dat het internetverhaal slechts een klein onderdeel vormt van het hele e-gebeuren. E-government staat immers lang niet alleen voor de dienstverlening via internet (of wat het elektronische dienstverlenende platform in 2020 ook moge zijn). E-government heeft evenzeer te maken met de ondersteuning van de 'klassieke' face-to-face loketfunctie. E-government is met andere woorden het proces waarbij de reorganisatie van de dienstverlening via elektronische weg wordt versterkt en waargemaakt met het oog op een verbetering van de dienstverlening naar de klant toe. Op welke wijze deze dienstverlening uiteindelijk verleend wordt (via het 'klassieke' loket, internet, web-tv, GSM-WAP of welk medium dan ook) speelt hierbij geen rol. Het centraal stellen van de klant, zoals eerder aangehaald, veronderstelt immers eveneens dat de overheid zich richt naar het medium van de klant.

Toch gaat toegankelijkheid verder dan dit. De overheid zal ervoor moeten zorgen dat haar dienstverlening in 2020 meer dan ooit vindbaar én begrijpelijk is. Immers, hoewel elektronische loketten niet het hoofddoel zijn van e-government vormen ze toch een wezenlijk onderdeel van de stedelijke overheid in het digitale tijdperk. Een aanzienlijk deel van de dienstverlening zal net via dit medium verlopen. Vergeten we niet dat de burger het in vele gevallen zonder een loketbediende van vlees en bloed zal moeten stellen. Hem rest enkel volledig te vertrouwen op de mogelijkheden die de technologie hem biedt en op de wijze waarop de overheid de informatie en de dienstverlening aanreikt. Een niet geringe verantwoordelijkheid.

Doorzichtig

De burger eist een heldere en doorzichtige dienstverlening. De overheid moet hier oren naar hebben. Niet alleen moet de klant de eigen dossiers kunnen opvolgen, ook de actieve en passieve openbaarheid van bestuur moeten ver doorgetrokken worden. Deze transparantie is voor de overheid onontbeerlijk om de nodige legitimiteit te verwerven. En geen legitimiteit betekent geen e-government!

De impact van deze manier van werken op de overheid mag niet onderschat worden. De rol van de overheid én van de uitvoerende ambtenaren zal fundamenteel wijzigen. In dit proces verdient veranderingsmanagement alle aandacht.
En dan zijn er nog de centen. Laat het meteen duidelijk zijn: de uitbouw van een volwaardige e-government zal geld kosten. Handenvol geld. Zonder dat dit het globale kostenplaatje van de overheidsdienstverlening zal drukken.

6. Naar een responsabilisering van de overheid

Vandaag is het zo dat de burger geacht wordt te weten wat zijn rechten en plichten zijn ten aanzien van de overheid. Maar dat is niet alles: bij de uitoefening van die rechten en plichten is hij bovendien zelf verantwoordelijk voor de hiermee gepaard gaande bewijslast. Wie bijvoorbeeld pensioengerechtigd is,

moet zelf zijn pensioen aanvragen[6]. Wie een huis wil bouwen of verbouwen, dient zelf uit te vissen of hij in aanmerking komt voor overheidspremies en toelagen en voor welke. Bedrijven dienen bij openbare aanbestedingen voor de overheid te bewijzen aan diezelfde overheid dat ze in orde zijn met o.a. hun socialezekerheidsbijdragen en burgers dienen vaak een bewijs van woonst te leveren aan stadsdiensten voor het verkrijgen van bepaalde diensten.

Deze manier van organiseren dient doorbroken te worden. Een effectieve en efficiënte overheid dient de verantwoordelijkheid te dragen voor haar eigen dienstverlening. Niet alleen binnen elke bestuurslaag en tussen de verschillende bestuurslagen, maar ook en vooral ten opzichte van haar klanten. Ze moet in staat zijn zelf te zorgen voor de verspreiding van de gegevens waarover ze beschikt. Zo moet de klant zich enkel nog bezighouden met de aanvraag van de dienst en draagt de overheid de volledige zorg van het verstrekken ervan. Dat betekent ook het nagaan van de bewijzen van hoedanigheid waaraan de aanvrager dient te voldoen. Dit principe houdt dan ook in dat de overheid een einde moet maken aan de praktijk waarbij klanten steeds weer dezelfde gegevens moeten verstrekken. Het principe wordt nu omgedraaid. Eenmaal deze gegevens verstrekt zijn aan de overheid moet zij in staat zijn om die op basis van een bepaalde identificatie- en authentificatieprocedure (via de klassieke of de elektronische identiteitskaart) te allen tijde terug op te roepen uit de eigen databestanden indien ze in een concrete dienstverlening naar een klant toe van belang zijn.

7. Naar een anticiperende overheid

De overheid zal in 2020 geconfronteerd worden met een klant die een maximaal vooruitziende service eist. E-government is méér dan een streven naar een zo goed mogelijke dienstverlening. Meer zelfs dan het realiseren van een gereorganiseerde dienstverlening op basis van de logica van de klant. E-government gaat hier een stap verder en gaat uit van een anticiperende overheid. Een overheid die vooraf denkt in de plaats van de klant.

Overheden beschikken over massa's gegevens betreffende hun klanten die hun in staat moeten stellen om deze klanten op proactieve wijze diensten te leveren. Deze proactieve dienstverlening kan verschillende vormen aannemen. Zo kan de overheid instaan voor een zo groot mogelijk comfort voor de klant door de gegevens waarover ze reeds beschikt zelf al in te vullen en aan de klant ter verificatie voor te leggen. Een voorbeeld hiervan is het vooraf ingevulde belastingformulier of de inning van bepaalde belastingen. Dit principe wordt op dit ogenblik reeds gerealiseerd, bijvoorbeeld inzake de milieubelasting op het particuliere waterverbruik of de autobelasting.

Proactieve dienstverlening kan echter nog verder gaan dan dat. De overheid kan de klant rechtstreeks bepaalde diensten leveren of op zijn minst de klant van het bestaan van deze diensten op de hoogte te brengen. Via de koppeling van gegevens kan niet alleen aan ver doorgedreven doelgroepencommunicatie gedaan worden (al dan niet via nieuwe media), zelfs de stap verder is mogelijk. Klantenmanagementsystemen zullen in staat zijn om ook individuele communicatie en dienstverlening te organiseren. Zeker in een stedelijke context, met een sociale context waarbinnen marginalisatie en sociale uitsluiting vaak gerelateerd zijn aan de onwetendheid van de klant en de onbereikbaarheid van de stedelijke (en andere) diensten, kan zulke proactieve dienstverlening een oplossing bieden voor doelgroepen en individuen die op dit ogenblik door de mazen van het maatschappelijke vangnet vallen.

Toch kan ook terecht de vraag gesteld worden hoever we hierin kunnen gaan. Proactieve dienstverlening lijkt enerzijds de ideale situatie. De overheid zorgt er zelf voor dat alle klanten op basis van de gegevens waarover ze beschikt maximaal kunnen genieten van hun rechten. Anderzijds raakt (of overschrijdt) de overheid hier ook de grenzen van de wettelijk voorziene objectieve privacyrechten en van het subjectieve privacygevoel van de klanten. Proactieve dienstverlening en kennis van de rechten van de klant hebben immers ook nog een belangrijke keerzijde: deze van de kennis van de plichten van de klant. Door het

gebruik van de gegevens waarover ze beschikt, verkrijgt de overheid immers eveneens een beter beeld van de verplichtingen van de klant.

Niettemin zal de overheidscultuur moeten veranderen. De overheid zal zich moeten realiseren dat haar geloofwaardigheid op het spel gezet wordt indien ICT en de mogelijkheden ervan niet worden geïntegreerd in de dienstverlening. Hiervoor is een omslag in de cultuur nodig naar meer proactief en sneller reageren, naar meer openheid.

Proactieve dienstverlening wordt niet alleen bereikt met het uitwisselen van gegevens, maar ook door gebruik te maken van de aanwezige voorkennis binnen de organisatie(s). Als iemand een woning koopt, zou hem/haar rechtstreeks en zonder aanvraag de woonpremie kunnen bezorgd worden (en liefst 1 globale woonpremie van de overheid, in plaats van 3 premies van elke bestuurslaag). Elke stad zou moeten onderzoeken of de koppeling van beschikbare informatie van welke aard ook kan leiden tot nieuwe inzichten en een betere dienstverlening. Een terrein dat nauwelijks ontgonnen is, maar dat ongetwijfeld leidt tot een nieuwe grensverleggende service.

Communicatie afstemmen op dienstverlening

Een geïntegreerde kwaliteitsvolle dienstverlening vanuit het standpunt van de burger veronderstelt dat de communicatie en de diensten geïntegreerd en op mekaar afgestemd worden volgens de logica van de burger.

Communiceren over onze diensten doen we meestal op andere locaties dan het loket zelf (bv. de stedelijke infolijn). Het is essentieel om die communicatie af te stemmen op alle vormen van dienstverlening. Deze wisselwerking lijkt de evidentie zelve, maar blijkt meer dan eens een struikelblok. Neem nu de stedelijke informatiegids. De makers van deze gids zijn meestal terug te vinden bij de communicatiedienst. De inhoud halen zij op bij de verscheidene stadsdiensten. Vervolgens wordt de gids verspreid naar de bewoners. Op dat ogenblik is het van belang dat elke medewerker - front- en backoffice - over dezelfde info beschikt als de burger; het vormt een basisvoorwaarde voor de start van een effectieve dienstverlening.

1. Klantvriendelijke communicatie

Je hoort het vaak zeggen: de gemeente moet klantvriendelijk communiceren. Dat betekent dat op het gewenste tijdstip de correcte informatie wordt gegeven; volledig en niet méér dan gevraagd. Het betekent evenzeer dat ieder personeelslid op elke vraag inhoudelijk hetzelfde antwoord geeft. Bovendien verwacht men vriendelijk en luisterbereid personeel.

Correcte informatie veronderstelt dat elke bediende op dezelfde basisinformatie, die dagelijks geactualiseerd wordt, kan terugvallen. Op een vriendelijke wijze foute info geven, is misschien nog erger dan het omgekeerde. Meer informatie geven dan gevraagd wordt, heeft ook zijn grenzen. We moeten vermijden dat de burger verdrinkt in het informatieaanbod. Informatie *just in time* dus. Dat elk personeelslid plaatsonafhankelijk inhoudelijk hetzelfde antwoord op een zelfde vraag geeft, vraagt niet alleen een goede databasestructuur, maar ook een eenduidige manier van opvragen en interpreteren. Training, vorming en opleiding bieden de beste kans op slagen. Maar er is ook een instrument om dit proces beheersbaar te krijgen, namelijk een kennissysteem.

Eerder al stelden we dat de logica van de burger niet stopt aan de stadsgrenzen. Dit geldt zeker voor de communicatie over alle mogelijke overheidsproducten. Naarmate we hier meer rekening mee houden, zal de behoefte aan grotere of geïntegreerde kennissystemen toenemen.

2. Kennissysteem als bouwsteen

Bij het afleveren van producten of het verstrekken van informatie is er *kennis* nodig. Dankzij ICT-oplossingen is er nu, in vergelijking met vroeger, veel meer mogelijk. Zo kan een online kennissysteem, gestuurd via het internet, intranet of extranet, de aanwezige kennis die zowel binnen als buiten de organisatie verspreid zit, bundelen en ter beschikking stellen van diegene die

dat stukje kennis op een welbepaald ogenblik nodig heeft. Kennissysteem als bouwsteen van geïntegreerde dienstverlening.

Hoe werkt dat dan, zo'n kennissysteem? Het moet gaan om een interactief medium tussen alle personeelsleden. Iedereen die over relevante kennis beschikt, voedt het systeem; anderen geven feedback, individueel of via discussiegroepen. De verzamelde kennis wordt op die manier permanent geactualiseerd en verbeterd. De infobediende, de telefonist, de klantverantwoordelijke, de loketbediende of het e-loket: allen maken ze gebruik van de opgeslagen kennis. Nieuwe medewerkers kunnen het kennissysteem hanteren bij hun opleiding en vorming.
Een kennissysteem bevat in essentie:

- een productencatalogus, met basisproducten en bijproducten;
- een beschrijving van de manier waarop we tot een product kunnen komen;
- een intelligent telefoonboekje van 'wie doet wat' in de organisatie.

Een kennissysteem kan opgebouwd worden binnen de stad. Toch pleiten we ervoor om - zeker wat de gemeenschappelijke basisproducten en de bedrijfsinformatie betreft - het systeem open te trekken over alle overheden heen.

Als vele personeelsleden een kennissysteem gaan voeden, ontstaat de nood aan een methodiek van invoeren en coderen van de gegevens, en aan kwaliteitscontrole. Dit behelst zowel inhoudelijke als vormelijke aspecten: zo dient de kennis correct te zijn, maar ook begrijpbaar voor elke specifieke doelgroep. Kwaliteitsdenken veronderstelt eveneens het vastleggen van de verantwoordelijkheden in elke fase van invoer, taakstelling en controle.

3. Naar een netwerk van klantverantwoordelijken

Elk systeem staat of valt met de *mens*. Het zijn de personeelsleden die in de eerste plaats overtuigd moeten worden van de noodzaak om mee te werken aan het klantenmanagement. De *klantverantwoordelijke* wordt met andere woorden degene die de missie van het klantenmanagement verder uitdraagt in de (sub)organisatie. De klantverantwoordelijken houden zich dus buiten hun gewone taak in het bijzonder bezig met klantvriendelijkheid en klantgerichtheid. Het zijn zij die ervoor zorgen dat in hun omgeving de telefoon op een professionele wijze wordt bediend en de briefwisseling en het e-mailen op een snelle en correcte wijze gebeuren. Ook onderhouden ze de contacten met de burgers. Elke binnengelopen klacht behandelen ze alsof het henzelf betrof. De klantverantwoordelijke moet niet alleen over sociale vaardigheden beschikken, maar wordt ook opgeleid om het kennissysteem te hanteren en te voeden met nieuwe vragen of bijstellingen.

4. Naar een stedelijke infolijn

Gelet op de verder te verwachten evoluties blijft het belangrijkste medium van de dienstverlening de telefonie[7]. Naast de telefoongesprekken worden de e-mails een belangrijke component in het dataverkeer. E-mails bezitten een typische eigenschap van een telefoongesprek, namelijk de verwachting dat er dadelijk een antwoord op een vraag komt. Voor een stadsbestuur is dat een hele uitdaging, gezien de diversiteit aan activiteiten en locaties. Het bundelen van de telefooncentrales tot een *stedelijke infolijn* die zowel gesprekken als e-mails correct traceert, is de enige mogelijkheid om die uitdaging aan te gaan.

De klassieke telefonist moet plaats maken voor de operator die de organisatie goed kent en het kennissysteem beheert. Via verschillende kanalen (telefoon, loket, portaal,...) wordt de kennisdatabank opengesteld voor zowel de ambtenaren als het brede publiek. De kennisdatabank en de achterliggende processen worden gedreven door de klant, en niet door de organisatie of het product[8]. Callcentertechnologie maakt het mogelijk om bij het eerste contact onmiddellijk te zorgen voor de juiste communicatie, zonder doorschakelen, én indien het enigszins kan, ook nog het product te verschaffen, het zogenaamde *one stop shop of one stop service*. Zodra het kennissysteem zowel de

loketten als de communicatiekanalen voedt, wordt de stedelijke infolijn deels een telefonisch loket omdat een aantal verrichtingen meteen kunnen afgehandeld worden[9]. Het vormt de rode draad doorheen het verhaal van de geïntegreerde dienstverlening. Handige schermen met veel statistisch materiaal en een aanduiding van de stand van de communicatiestromen maken het bovendien mogelijk om met de inzet van de bestaande middelen extra diensten te verlenen (bijvoorbeeld door na de werkuren gebruik te maken van Interactive Voice Respons (IVR), zeg maar: een computerstem).

De stad als poort naar de overheid

1. Grensoverschrijdende dienstverlening

De grondwettelijke autonomie van de gemeenten heeft ertoe geleid dat de steden zich erg verscheiden hebben ontwikkeld. De vraag rijst of deze verscheidenheid tegemoet komt aan de vraag van de burger die een geïntegreerd aanbod aan dienstverlening verlangt. Geïntegreerde dienstverlening of klantenmanagement stopt namelijk niet aan de grenzen en de bevoegdheden van de stad. De burger wil degelijk openbaar vervoer, wil gaan zwemmen in zijn omgeving en wandelen in het groen, eist een veilige en propere buurt,... De burger weet wát hij wil, maar ligt niet echt wakker van de manier waarop dit gerealiseerd moet worden en nog minder van wie het doet. Steden, gemeenten en alle (para)publiekrechtelijke instellingen zullen moeten samenwerken. Enkel dan heeft een gemeentelijke klantvriendelijke dienstverlening zoals de burger die wil, kans op slagen. Dat geldt evenzeer voor de telematica. Ook daar zou meer overeenstemming tussen de overheidsdiensten de evolutie naar een geïntegreerde e-dienstverlening aanzienlijk versnellen.

De fragmentatie van de organisatie vormt een kernprobleem. De opdeling van diensten en bevoegdheden is een belangrijke oorzaak van de gebrekkige effectiviteit van het overheidsoptreden en van het soms te lage doel(groep)bereik. De dienstverlening van de verschillende organisatieonderdelen richt zich namelijk niet op een probleem van de klant maar op een deel daarvan.

Het aspect dienstverlening mag hier in de meest ruime zin begrepen worden. Het behelst meer dan het geheel van eigenlijke producten die de steden op dit ogenblik aanbieden. Het herdenken van de dienstverlening vanuit de klant impliceert dat die diensten die relevant zijn voor de oplossing van een specifiek probleem worden samengevoegd bij de stedelijke dienstenleverancier. De realisatie van deze visie verschilt sterk van de huidige manier van werken. Vandaag is de dienstverlening enerzijds gebaseerd op de verschillende diensten die bepaalde producten aanbieden en anderzijds op de bestuurlijke organisatie in verschillende bestuurslagen.

De gevolgen voor de klant zijn niet min. Voor een aangelegenheid waarvan de aspecten vanuit zijn standpunt logisch samenhangen (bijvoorbeeld: ik start een kruidenierszaak, wat zijn de voorwaarden, welke vergunningen moet ik hebben, welke papieren dien ik in orde te maken en aan welke reglementeringen ben ik onderhevig, enz.), zal hij toch zijn weg moeten zoeken doorheen een wirwar van diensten met verschillende (deel)producten en doorheen een kluwen van bestuurslagen. De organisatie van de dienstverlening vanuit de logica van de klant impliceert dan dat deze diensten, op zijn minst in de frontoffice, door één enkele leverancier kunnen geleverd worden.

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) speelt volgens deze vraagpatronen niet enkel een rol bij de organisatie van de stedelijke dienstverlening. E-government is wezenlijk ook een inschakeling van ICT bij de continue verbetering van de dienstverlening en van het onderzoek naar deze vraagpatronen. Via callcenters kunnen automatisch vragen getraceerd worden die samenhangen en kunnen vraagpatronen verfijnd en aangepast worden. Internetsites houden de trafiek en de beweging van de gebruikers bij en via intelligente agenten worden de kennissystemen die de klanten moeten begeleiden in hun tocht doorheen de overheidsdienstverlening automatisch verbeterd.

2. Stad of gemeente als eerste aanspreekpunt

Op het vlak van bestuurlijke organisatie heeft België

veel weg van bladerdeeg. Heel wat dienstverlening is verspreid over verscheidene bestuurslagen en in verschillende (para)publiekrechtelijke organisaties. Denken we aan de vele (stedelijke) vzw's, instellingen van openbaar nut, openbare instellingen, regies, autonome (gemeente)bedrijven, intercommunales, enz. Bovendien werden een aantal taken uitbesteed. Als toemaatje verschilt die opdeling nog eens van stad tot stad.

Het is voor een stad een mooie ambitie om voor de burger[10] de poort naar de overheid te willen zijn en daarbij een degelijke dienstverlening te willen aanbieden. Dit vraagt wel een bestuurlijke organisatie volgens de principes van het klantenmanagement. De nood aan gemeenschappelijke data-, kennis- en transmissiesystemen zal groeien. Maar dat geldt evenzeer voor de behoefte aan een concept met eenvoudige en doorzichtige spelregels.

3. Bestuurlijke organisatie kantelen

De gemeente of stad zal dus moeten communiceren met alle medeactoren om de gevraagde dienstverlening te kunnen afleveren. Maar communicatie is één aspect, organisatie een ander. Namelijk: wie maakt het product? En (indien er meerdere besturen of instellingen betrokken zijn) wie bezorgt het product een toegevoegde waarde? Een vraag dus om de waardeketen of het productieproces in kaart te brengen. Dit zou veel klaarheid kunnen brengen, want wie geen toegevoegde waarde levert en dus het productieproces vertraagt, moet eruit. Meestal is bij de aanmaak van producten over verschillende bestuursniveaus de logica ver te zoeken en vindt de situatie zijn oorsprong nog in het historisch ingebakken wantrouwen van een hogere overheid ten aanzien van een lagere (cf. voogdij).

Door op Vlaams niveau het toekomstige stedenbeleid te willen uittekenen, ziet Vlaanderen zichzelf de facto in een nieuwe rol van coördinator. Of het dan nog nodig is een eigen website uit te bouwen met zes thematische loketten[11] is nog maar de vraag. In onze visie wordt de gemeente voor de burger de verkoper van overheidsproducten maar is zij niet noodzakelijk de producent. Ons devies luidt dan ook: “Responsabiliseer de bestuurslagen en instellingen!” En: “Controleer de resultaten niet, maar beoordeel ze op hun kwaliteit!” Dit is geen optie, maar moet daarentegen het uitgangspunt zijn. Naar dienstverlening toe moet de hiërarchie gekanteld worden. De steden en gemeenten (het zogeheten ‘lagere’ bestuur) moeten op dit punt greep krijgen op de regelgeving en op de bestuurlijke organisatie in plaats van ze lijdend te moeten ondergaan.

4. Basisproducten en specifieke producten

Het kerntakendebat moet duidelijkheid brengen over de vraag ‘welke basisproducten moet elke gemeente of stad aanbieden aan zijn inwoners?’ Naast gemeenschappelijke basisproducten voor alle steden en gemeenten kunnen specifieke producten toegevoegd worden, eigen aan stad of streek. De bepaling van de basisproducten van de overheid vertrekt bij voorkeur vanuit een geïntegreerde benadering. Voor de steden en gemeenten vormt het in kaart brengen van de *basisproducten voor de burger* een eerste opdracht. Vervolgens komt de producent in beeld: wie kan het product efficiënt, kwaliteitsvol én tijdig leveren tegen de beste prijs? Een eenvoudige vraag die wellicht in het debat tussen de verschillende bestuurslagen, publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen, voor vuurwerk zal zorgen. Denken we maar aan het afleveren van een bouwvergunning aan particulieren, de aanvraag van een pensioen of een bestaansminimum.

5. Integraal KlantenManagement (IKM)

Klantenmanagement organiseren over alle actoren van dienstverlening veronderstelt dat iedereen dezelfde taal spreekt. Dit start al bij het uittekenen van het concept. Eenmaal daar overeenstemming bereikt is, moeten er afspraken komen omtrent de te hanteren terminologie. Gaan we spreken over ‘reispassen’ of ‘paspoorten’? Over ‘e-loketten’ of ‘virtuele loketten’? Over ‘kerkhoven’ of ‘begraafplaatsen’? Over ‘bedrijfseenheden’, ‘diensten’ of ‘departementen’? Over ‘districten’, ‘wijken’ of ‘buurten’? Het raadplegen van een aantal websites van Vlaamse steden[12] wijst in dit verband op een weinig eenvormige aanpak. De

burger (of websitebezoeker) wordt telkens anders benaderd wat betreft de gebruikte terminologie en de logische opbouw. En vergeten we de technische omkadering niet. Enerzijds moet de regelgeving aangepakt worden, anderzijds moeten er data- en communicatiestructuren gecreëerd worden.

6. Nieuwe wetgeving

Met een proeve van Vlaams gemeentedecreet wordt een nieuw tijdperk ingezet. Velen zijn ervan overtuigd dat onze wetgeving hierbij fundamenteel dient herdacht te worden. Holebi's huwen op basis van de code civil kan slechts door eindeloos KB's aan elkaar te knutselen. KB's die al even eindeloos geïnterpreteerd worden. Het is slechts een voorbeeld van de slakkengang waarmee onze wetgeving evolueert. Ofschoon het burgerlijk wetboek geschreven is vanuit een ander tijdsbeeld, vormt het vandaag voor een groot deel de basis van onze gemeentelijke standaardproducten. Schoon schip maken met alle verouderde regelgeving (veruitwendigd door KB's die mekaar aanvulden in de tijd) kan voor het beoogde veranderingsproces de noodzakelijke hefboom zijn. Maar daarmee stopt het niet. De dienstverlening ten gronde aanpakken moet ook gebeuren door het fundamenteel herdenken van de akten en registers van de burgerlijke stand, inclusief het paraferen, tekenen en het zegelrecht. Ten slotte moet het de burger op korte termijn wettelijk mogelijk gemaakt worden zich *vlot* elektronisch te identificeren (identiteitskaart, handtekening) en via elektronische weg bij de overheid te betalen, zowel aan het loket als via het internet.

7. Nood aan intergemeentelijke systemen

Nadat de regelgeving, de procedures en de processen gerationaliseerd zijn, kan er gestart worden met een telematicabovenbouw. Dit kan in de vorm van een geïntegreerde infolijn (met inbegrip van een kennissysteem), met een integrale visie op website en e-loket. Een dito onderbouw bevat de gemeenschappelijke dataverwerking en gegevensuitwisseling. Noodzakelijk is dat de verschillende intercommunales of verzelfstandigde entiteiten[13] die de stedelijke telematica operationaliseren, ernstig samenwerken. Ook dit weer vanuit een conceptuele aanpak. Het herdenken van de functie van bestaande centrale (kruispunt)-databanken[14] en de opmaak van een aantal nieuwe databanken, zoals bijvoorbeeld een *rijksregister burgerlijke stand*[15], moet gebeuren met de inbreng van de werkvloer. Een top-down analyse kan nuttig zijn, maar zij die direct contact hebben met de klant weten beter wat het resultaat moet zijn.

Geïntegreerde infolijn

Het plan om van de Vlaamse infolijn een portaalsite te maken, staat haaks op de nota van minister Sauwens van 9 februari 2001. Daarin staat te lezen dat rechtstreeks contact met de burger geen kerntaak voor de hogere overheid is.

De Vlaamse infolijn zou dus bij voorkeur een coördinerende rol spelen tussen alle stedelijke (en andere) infolijnen. Niet vanuit een top-down benadering, maar vanuit de logica van de consument van overheidsproducten. We zullen bijgevolg met alle steden, gemeenten en overheidsinstellingen die betrokken zijn bij de dienstverlening aan de burger, moeten komen tot een geïntegreerd kennissysteem. Zoals eerder gesteld, is een concept waar iedere betrokken partij zich kan in vinden en zich wil voor engageren, de sleutel tot verder succes. Het moet eenvoudiger worden, niet alleen voor de burger, maar ook voor degenen die achter de schermen werken. Het slechts naar mekaar verwijzen met behulp van hyperlinks is ontoereikend om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen. Immers, wie is verantwoordelijk als de informatie onjuist of achterhaald blijkt? Doorverwijzen is nochtans gemakkelijker dan mee de verantwoordelijkheid dragen voor de opgebouwde en geïntegreerde kennis.

Dossiermobiliteit

Vandaag wordt de burger vaak op pad gestuurd om gegevens uit te wisselen. De klant zorgt er met andere woorden zelf voor dat het dossier zijn weg aflegt binnen de administratie. Dit principe moet volledig verlaten worden.

E-government dient zich te baseren op dit principe van dossiermobiliteit. In de toekomst moet dit infor-

matieverkeer digitaal gebeuren, hetzij door rechtstreeks gebruik te maken van gemeenschappelijke databanken (cf. supra), hetzij door (digitale) documenten uit te wisselen of aan te vullen. De overheid moet na de start van de procedure zelf instaan voor de volledige afhandeling van de dossiers. Mét inbegrip van het informatieverkeer tussen de verschillende diensten en bestuurslagen.
Recent komt er wat dit betreft schot in de zaak met bijvoorbeeld:

- De digitale belastingaangifte;
- Het plan Kafka[16]: dit plan regelt het elektronisch uitwisselen van gegevens tussen de sociale zekerheidsinstellingen. Rechthebbenden op een sociaal voordeel zullen bijgevolg veel minder administratieve verplichtingen moeten nakomen en in sommige gevallen zelfs automatisch hun tegemoetkoming ontvangen. Dit resulteert in jaarlijks minder loketbezoeken, minder verplaatsingen voor de burger en meer dan 1,3 miljoen formulieren die overbodig worden.

4. De stad als merk

De stad moet een merk worden

1. Beleidscommunicatie vs. politieke communicatie

Er is politieke communicatie en er is beleidscommunicatie. Achter beide gaan politici schuil, maar daar houdt de gelijkenis op. Of althans, zo zou het moeten! Er moet dringend een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de marketing van politieke partijen en anderzijds de marketingkennis die goede bestuurders nodig hebben om een stad te runnen.
De stedelijke communicatie dient dus niet om de kloof tussen burger en politiek kleiner te maken of om het vertrouwen van de burger in het beleid op te krikken. Dat moeten politici maar zelf doen met hun spindoctors.
Een duidelijke afbakening van de taakstelling van politici en communicatieambtenaren is geboden. De communicatieambtenaren staan vooral in voor de dienstverlenende informatie, de verspreiding van info over het beleid en de organisatie van de communicatie. De communicatie rond politieke klemtonen in het beleid (politieke keuzes, bepalen van prioriteiten, politieke duiding,...) daarentegen, komt toe aan de politici. Zij moeten hun beleid kunnen verdedigen en verantwoording afleggen. Informatie mag echter geen speelbal zijn van beleidsmensen. Ze kunnen weliswaar eigen klemtonen leggen, maar de informatie moet correct zijn, niet gekleurd.

In dit verband rijst de vraag of de steden en gemeenten niet beter een deontologische code opstellen, naar het voorbeeld van de Vlaamse overheid. De verstandhouding onder de politici, maar ook tussen politici en ambtenarij is hier bepalend voor het welslagen van een dergelijke code.

2. Een merk, geen vernis

De communicatie die de stad voert, moet veel meer zijn dan politieke communicatie. Ze moet het cement zijn van de samenleving die haar nodig heeft om een leefbare gemeenschap zijn. Daarom moet de stad een MERK worden. Geen merk in de betekenis van citymarketing. Want met een laag vernis komen we er niet.

Merken zijn mentale constructies die leven in de hoofden van de mensen. Wat ik denk of voel of weet over mijn stad hoeft niets met de objectieve realiteit te maken te hebben. Het gaat uitsluitend over een door de jaren heen opgebouwde mix van percepties, indrukken, ervaringen,... Het heeft veel te maken met identiteit. Een stad heeft er alle belang bij om een zo sterk mogelijk merk uit te bouwen.

De beeldvorming van een stad beïnvloeden is echter geen sinecure. Er gaapt namelijk een kloof tussen de politieke perceptie, de publieke perceptie en de realiteit. Wat men wil is niet altijd wat het echt is. En je kan nu eenmaal niet aan de perceptie werken en een merk uitbouwen als die realiteit niet gekend is. Maar waar begin je?

3. Merk met mate!

Het begrip 'merk' is ook niet beperkt tot de commer-

ciële wereld; een belangrijk misverstand dat de komende jaren uit de weg moet worden geruimd. Als we het over een merk hebben, dan bedoelen we iets dat de mensen bindt. Een merk bindt mensen. Daarom is het zo belangrijk.

Toch nog dit: commerciële merken boksen tegen elkaar op in de strijd om de consument. En die is zo vrij als een vogel: wie uitgekeken is op zijn geliefkoosde drank, automerk of wc-papier, stapt gewoon over naar een ander merk. Keuze genoeg! Bij een stad als merk ligt dit even anders. Doorgaans blijven de Vlamingen in Vlaanderen, in hun streek, vaak zelfs in en rond de stad waar hun wieg stond. Met die diepgewortelde verknochtheid houdt een overheid maar beter rekening, in de eerste plaats door ervoor te zorgen dat die burgers zich blijvend aangesproken voelen tot het merk, tot hun stad. Het moet immers gaan om een kernpotentie, een gemeenschappelijke fierheid. Niet als een coup de foudre, maar als een liefde voor het leven. Maar laten we ons geen illusies maken: lang niet alle inwoners zullen zich door het merk dat de overheid voorschotelt, aangesproken voelen. Hier schuilt een gevaar dat bijzondere aandacht verdient: dat van de afhakers.

En dan nog iets. Over-inpalmen van hersenen en harten kan de gezondheid ernstige schade toebrengen. Te sterke communicatie kan erg bedreigend zijn. Vandaar: merk met mate!

4. Recente voorbeelden

• *Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie*
Naar aanleiding van de Eurotop in Gent op 19 oktober 2001 pakte ons land voor het eerst uit met een eigen logo om het Belgische voorzitterschap mee gestalte te geven. Er werd uiteindelijk gekozen voor een heldere bolhoed in de Belgische driekleur. Volgens het bureau dat dit logo ontwierp, was het doel in de eerste plaats België op een andere manier voor te stellen, treffend te suggereren dat België een verrassend land is dat zijn geheimen pas vrijgeeft eenmaal je het beter leert kennen, dat hier meer te halen valt dan alleen maar biefstuk met friet en chocolade...

• *Brugge 2002*
Brugge 2002 is veel meer dan een evenement. Hier gebeurt iets met de stad op het vlak van cultuur, ruimtelijke ordening, beleid en bestuur.

• *Oostende*
Profileert zich als Stad aan Zee.

Wellicht kunnen ook politiek leiderschap en cultureel charismatische figuren het merk van een stad of gemeente mee gestalte geven. Denken we in dit verband aan figuren als de Gentse Jan Hoet.

Naar een professionele aanpak van communicatie

1. Communicatiemanagement

Besturen moeten leren hun communicatie meer systematisch te organiseren. Middel hiertoe is het ontwikkelen van een professioneel communicatiemanagement. We verklaren ons nader.

Centrale communicatiedienst

Steden bouwen bij voorkeur een aparte communicatiedienst met een centrale coördinerende rol uit. Een dienst die voldoende bemand / (en nog meer) bevrouwd is. Die dienst moet zorgen voor coherentie en continuïteit. Sleutelwoord hier is 'one-voicecommunicatie'. De communicatiedienst doet veel meer dan foldertjes maken en een gemeentelijk infoblad uitgeven. Deze dienst tekent strategieën uit en bewaakt het geheel. Hij zorgt er ook voor dat de communicatie meer planmatig verloopt, dat er minder met de natte vinger wordt gecommuniceerd.

Een factor waar deze dienst rekening mee moet houden, is het bestaande spanningsveld tussen interne en externe communicatie en tussen beleidscommunicatie (wat willen we?) en operationele communicatie (hoe communiceren we dit?).

Uitbouw van een netwerk

Laat het duidelijk zijn: de centrale communicatiedienst draait niet op voor alle gemeentelijke communicatie. Dit moet een gedeelde zorg zijn van alle gemeente-

lijke diensten. Ambtenaren moeten hiervan bewust worden gemaakt. Dit kan door communicatie aan het takenpakket van alle ambtenaren toe te voegen.
Een netwerk van mensen verspreid over alle stedelijke diensten die specifiek de communicatie bewaken, is geen overbodige luxe. Zij kunnen als contactpersoon de communicatie'geest' en -aanpak van de stad uitdragen binnen hun dienst. Voorwaarde is dat deze ambtenaren aangepaste opleidingen en vormingen i.v.m. communicatietechnieken en -methodieken kunnen volgen. Om dit waar te maken, moet er op politiek niveau iemand verantwoordelijk zijn voor het communicatiebeleid van de stad of gemeente. Niet alleen op papier, maar ook in de praktijk.

Durven delegeren

De overheid moet zorgen dat er voldoende communicatie is en die ook bewaken. Dit betekent geenszins dat ze in alle omstandigheden zelf moet communiceren. Dit is niet haalbaar en in sommige gevallen niet eens wenselijk. Zoals eerder aangehaald, laat het bestuur haar communicatie met moeilijk te bereiken doelgroepen bij voorkeur via intermediaire organisaties verlopen. Zij hebben er immers een beter contact mee en weten beter dan wie ook hoe die inwoners te benaderen. Communicatie van mens tot mens.

Communicatiebudgetten voorzien

Overheden moeten vaak beknibbelen op hun budget. Communicatie vormt in die gevallen veelal de post die er het eerst moet aan geloven. Ten onrechte nochtans. Wil het bestuur zijn taak ernstig nemen, dan zal het moeten durven investeren, in mensen en middelen, want een meer tevreden burger is tegenwoordig heel veel waard!

Een universitaire opleiding

De Vlaamse overheid vraagt (terecht) veel aandacht voor stedelijke communicatie. Getuige onder andere dit witboek waar lokale overheidscommunicatie een van de speerpunten vormt. De overheid denkt dus aan morgen. Het lijkt dan ook geen onzinnig idee om een kweekvijver voor deskundigen aan te leggen. Mensen die het vak overheidscommunicatie aanleren. Een regelrechte roep om een aparte (universitaire) opleiding overheidscommunicatie.

2. Een professionele uitbouw van stadsmerken

Professioneel. Wat betekent het wanneer een stad haar communicatie professioneel moet aanpakken? Eigenlijk is het antwoord even gemakkelijk als het antwoord op meer voor de hand liggende vragen. Wat betekent het als een stad professioneel een voetpad wil aanleggen? Als een stad professioneel zijn ICT-infrastructuur herbouwt?

Welke vragen moeten gesteld worden bij het bouwen aan het communicatieplan? Deze vragen stellen en ze professioneel beantwoorden, zal in de komende jaren al een grote stap vooruit zijn.

Hoe wordt mijn stad nu gepercipieerd? Welke stad ben ik nu?

- voor mijn inwoners (intern imago)
- voor de plattelanders (extern imago)
- voor de andere Vlamingen
- voor de andere Belgen

Als ik niet weet hoe ik nu door verschillende publieksgroepen gepercipieerd word, kan ik ook niets aan de perceptie veranderen.

Ben ik tevreden met het beeld dat de mensen hebben van mijn stad?

Misschien niet... op welke vlakken zou ik moeten bijsturen? Meestal zal het niet alleen gaan over het bijsturen van de perceptie, maar zullen er substantiële veranderingen moeten gebeuren die 'in de straat' te zien zijn.

Strookt het beeld dat de anderen hebben ook met de realiteit zoals wij ze ervaren?

Als 'men' bijvoorbeeld denkt dat een stad gevaarlijk is, dan kunnen misdaadstatistieken dat idee bevestigen of weerleggen.

Zijn er verschillen in perceptie tussen de burgers van mijn stad?
Wat zijn de segmenten? De gemiddelde burger van een stad bestaat niet. Hij heeft nooit bestaan, maar we hebben hem doorgaans wel als doelgroep gekozen. Omdat het niet anders kon. Als er alleen maar massamedia zijn en zitdagen - en niets daartussen - dan is het nagenoeg onmogelijk te segmenteren. Leren segmenteren; ook dat wordt de komende jaren een kernopdracht voor de stad.

Via welke media kunnen we die segmenten bereiken?
Dat wordt een hoe langer hoe lastigere vraag. Naast de lokale krant, de lokale tv, de lokale radio en de huis-aan-huiskrantjes komen er 'lokale' elektronische media. Zo lokaal dat ze 100% van mij zijn.

Wat zijn de typische creatieve vereisten van al die media?
Mensen met woorden en beelden overtuigen om iets te denken en te doen dat ze voordien niet zouden denken en doen, is een vak. Het is veel meer dan het droog overbrengen van feiten, cijfers en beslissingen. Hoe ga je daarmee om? Dit zijn de kernwoorden in dat verband:
Impact: iedereen weet dat er te veel 'reclame' is, dus dat je moet opvallen om er uit (en in het oog) te springen. Wat betekent dat voor een stad?
Ter zake: eruit knallen met een Playmate kan wel voor impact zorgen, maar als de burger het verhaal dat volgt niet ter zake vindt, loopt hij gefrustreerd rond.
Informatief: het cognitieve (kennen - weten) is een minimum. Onbekend is onbemind. Sommige mensen willen alles weten voor ze een voet verzetten; anderen lopen mee zonder te weten achter welke vlag.
Lekker: hoe prettig om door te slikken, beste stad, verpakt u de dingen die u me wil vertellen of die u me wil laten doen?

Er zijn vaardige handen voor nodig om dit tot een goed einde te brengen.

Wat zijn de bonds & barriers om elk van de segmenten via communicatie een stapje te laten zetten in de richting waar wij van dromen?
Er zijn een heleboel vragen die in één keer opgelost zouden moeten worden om professioneel met persuasieve communicatie aan de slag te gaan binnen de stadsmuren. Maar ze zijn samen te vatten in één zin: *de andere eerst*! De overheid moet bouwen aan haar stad door te werken aan duurzaamheid, diepgang, partnerschap en transparantie in haar relaties met burgers. Ook moet ze daarvoor naast allerlei klassieke en digitale media, mensen van vlees en bloed inzetten. Sterke stadsmerken zijn en blijven de komende decennia nog altijd mentale netwerken tussen mensen van vlees en bloed. Het enige verschil met de goede oude tijd is dat het netwerk dat de mensen verbindt gaandeweg gedigitaliseerd wordt. De afstanden verdwijnen. Dit is echter wel een belangrijk verschil.

Iets gemerkt?
U hebt het misschien gemerkt: in dit deel over de stad als merk lijken weinig spetterende sciencefictionverhalen te worden verteld. Maar dat is slechts schijn. Wat er vandaag aan lokale overheidscommunicatie bestaat, staat nog mijlenver van wat er zou moeten gebeuren. Het 'doen' alleen al kan een revolutie in de stedelijke merkenopbouw teweegbrengen! We zijn bij dezen dus met zijn allen gewaarschuwd!

1 *Cf. 'Afstemming en coördinatie in de Antwerpse wijken. Sturing van complexe dienstverlening', in: Tijdschrift voor overheidsmanagement, KUL, juli 2001, F. De Rynck en N. Vallet.*

2 *Het zogenaamde expertsysteem.*

3 *Afgezien van de vraag wat we juist onder sociale 'zaken' verstaan, worden we hier geconfronteerd met de aanverwante OCMW-dienstverlening of de service van de sociale huisvestingsmaatschappijen.*

4 *Voor een deel gebeurt dit trouwens al onbewust. Het gebruik van pictogrammen in onze leefomgeving is immers onbetwistbaar toegenomen sinds Windows er ons dagelijks mee confronteert.*

5 *Het woord 'klant' wordt in deze tekst steeds in de meest brede zin van het woord gebruikt en betreft alle personen, organisaties, bedrijven of andere entiteiten die in relatie staan met de stedelijke overheid als dienstverlener.*

6 *Dit principe van responsabilisering van de overheid heeft reeds ingang gevonden bij de overheid. Zie bijvoorbeeld de principes van het plan Kafka (goedgekeurd op de ministerraad van 20 september 2001).*

7 *Met onder meer de gsm die evolueert naar een multimediatoestel.*

8 *In de telematica spreekt men in dit verband over CRM of Client Relationship Management.*

9 *Voorbeeld: het meteen afleveren van een formulier of attest (in plaats van vanuit de telefooncentrale de aanvrager door te verwijzen naar de loketten).*

10 *Voor bedrijven of privaatrechtelijke instellingen kunnen denkoefeningen tot andere resultaten leiden.*

11 *Bouwen en Wonen / Bedrijvenloket / Vlaamse en lokale fiscaliteit / Zorg en Welzijn / Milieu / Werken*

12 *Antwerpen, Blankenberge, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare en Turnhout.*

13 *Cevi, Cipal, Telepolis,...*

14 *Zoals het huidige rijksregister.*

15 *"Met een rijksregister burgerlijke stand kan elke gemeente zelf elke akte opvragen, afprinten en afleveren, waar deze akte ook werd opgemaakt. Deze werkwijze zou de burger het voordeel bieden dat hij in zijn woonplaats al zijn akten kan verkrijgen, zonder bijkomende verplaatsing of geschrijf." H. Vandensteen in De Gemeente, aug./sept. 2001, blz. 9.*

16 *Goedgekeurd op ministerraad van 20 september 2001.*

BURGERBETROKKENHEID EN BEWONERS-PARTICIPATIE IN DE VLAAMSE STEDEN

Eisse Kalk
Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
Filip De Rynck
Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde, Hogeschool Gent

Inleiding en plaatsbepaling

Tien jaar geleden ontmoetten beide auteurs elkaar tijdens een conferentie over De Democratische Stad in Amsterdam. De conferentie werd afgesloten met volgend vergelijkend zwart-wit beeld van de lokale politiek in beide landen:
"De Nederlandse raadsleden zitten te veel met hun neus in de dossiers en zijn te vaak op het stadhuis. De Vlaamse raadsleden zitten te veel in de kroeg en zijn te zeer bezig met dienstbetoon. Nederlandse raadsleden moeten meer buiten het stadhuis, Vlaamse meer erin."

Die spanning tussen de rol van volksvertegenwoordiger en deze van bestuurder, die mix van veeleisende en soms tegenstrijdige kwaliteiten en vaardigheden kenmerkt de positie van gemeenteraadsleden. In beide landen is de discussie over de positie van de (lokale) politiek en over de kwaliteit van de (lokale) democratie, met name in de steden, in die laatste tien jaar bepaald niet stilgevallen. In beide landen zijn belangrijke hervormingen van de lokale instituties doorgevoerd (**dualisering** in Nederland) of staan ze op stapel (**gemeentedecreet** in Vlaanderen). De bekommernissen zijn identiek: hoe maken we de lokale politiek meer legitiem, hoe versterken we de lokale democratie, hoe verbeteren we de doelmatigheid van het bestuur? Dit debat is niet langer een luxe, het wordt steeds meer als een noodzaak aangevoeld.

Deze hervormingen groeien vanuit een breed vertakt probleemaanvoelen. De politiek, de politieke partijen, en volgens sommigen de democratie zelf, staan onder druk. De burger lijkt zich van de 'klassieke politiek' af te keren, hij zou zich ook meer op zichzelf terugplooien (individualisering) en zou steeds minder vertrouwen hebben in de overheid en in de politiek. Die politiek moet ook al te vaak haar onmacht bekennen: ze lijkt op een aan alle kanten ingesnoerde reus (Huyse, 2002).
Waar moet het in de komende jaren heen met burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie bij het politiek en openbaar bestuur in de Vlaamse en Nederlandse steden? De centrale vraagstelling voor deze paper is oud, maar de veranderingen in de maatschappelijke omgeving, bij burgers, in bestuur en politiek dwingen tot een voortdurende en hernieuwde discussie over de vormgeving van de lokale democratie. Klassieke, instrumentele antwoorden (nog een adviesraad, nog meer hoorzittingen,...) volstaan duidelijk niet meer. Deze instrumenten bekijken het politieke systeem te zeer als gegeven en beperken zich tot de vraag hoe de burger daarbij moet worden betrokken. Nieuwe antwoorden (bijvoorbeeld meer referenda) zijn niet voldragen of lijken te eenvoudige 'wonderremedies' te suggereren. Die antwoorden houden te weinig rekening met de belangrijke veranderingen die politiek en partijpolitiek ondertussen zelf ook doormaken.

In deze paper presenteren we geen afgeronde en 'zekere' antwoorden. Die zijn er niet. We proberen wel een kader te schetsen voor een beter aan de tijd aangepaste discussie. Dat kader steunt op een koppeling van het bestuurskundige en politicologische debat aan het debat over burgerbetrokkenheid. Dynamieken bij burgers, bij bestuur en in de politiek worden samen bekeken. De discussie, in Nederland en Vlaanderen, over de vernieuwing van het lokale politieke systeem (welke rol spelen lokale partijen?) en van de instituties (gemeenteraad, college, ambtenaren,...)

maakt voor ons integraal deel uit van het debat over burgerbetrokkenheid. We vatten ons doel samen met de conclusie van een recent onderzoek naar burgerparticipatie in het Nederlandse grotestedenbeleid: het gaat er niet meer alleen om de burger meer bij het beleid van de overheid te betrekken, het gaat er eerder om de politiek betrokken te krijgen bij de initiatieven van de burgers en de samenleving.
Deze tekst heeft betrekking op steden in Vlaanderen en in Nederland. Soms zijn bepaalde trends in Nederland beter met cijfers en onderzoek onderbouwd dan in Vlaanderen. Nederland houdt Vlaanderen dan een spiegel voor. We gebruiken Nederlandse inzichten als 'sparring partner' voor de Vlaamse lokale democratie: herkennen we de Nederlandse ontwikkelingen, denken we dat die gelijkend of verschillend zouden zijn in Vlaanderen? De spiegel voert ons naar een scherper zelfportret. In dat portret passen ook de verschillen met Nederland: politiek en bestuur hebben in beide landen een eigen historiek en cultuur. Die werken door in de ontwikkelingsperspectieven.

We gaan eerst na welke veranderingen er in de stedelijke civil society en in de lokale democratie zijn opgetreden in de tweede helft van de vorige eeuw (paragrafen 1 en 2).

Vervolgens gaan we na waardoor de grote verwijdering is ontstaan tussen de politiek en de polis en hoe de participatie in de politiek en die in de polis uit elkaar zijn gegroeid (paragrafen 3 en 4).

De wijze waarop de *politiek* in de jaren 50 t.e.m. 90 van de vorige eeuw via adviesraden, inspraak, participatie en interactieve beleidsvorming burgers en bewoners bij het beleid poogt te betrekken, en de opkomst van andere vormen van (maatschappelijke) participatie (sociale bewegingen en burgerinitiatieven in de *polis*) zijn onderwerp van beschouwing in paragrafen 5 en 6.

In paragrafen 7 en 8 stellen wij de vraag welke perspectieven er zijn om politiek en polis weer dichter bij elkaar te brengen. We beschrijven allereerst welke ontwikkelingen er gaande zijn in de lokale democratie en het openbaar bestuur (paragraaf 7). Vervolgens schetsen wij vier mogelijke richtingen of perspectieven voor de lokale democratie: de representatieve, de participatieve, de interactieve en de directe democratie. Deze vier ontwikkelingsrichtingen worden samengevat in een schematisch overzicht, waarin we de posities van verschillende actoren en de keuze die gemaakt wordt uit diverse instrumenten voor democratisering, nader toelichten (paragraaf 8). In paragraaf 9 worden de vier vormen van lokale democratie nader uitgewerkt.

Deze keuzes voor de (in)richting van de lokale democratie en voor de daarmee verband houdende keuzes bij het vormgeven van een beleid gericht op bewonersparticipatie en meer democratie, worden nader uitgewerkt en beschreven in paragrafen 10 en 11.

Het vertoog sluit af met een aantal concrete aanbevelingen voor lokale overheden in Vlaanderen en in Nederland die daadwerkelijk werk willen maken van het stimuleren van burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in hun eigen gemeenten en steden (paragraaf 12).

Het thema van dit essay was onderwerp van gesprek tijdens een seminarie op 14 juni 2002 in Antwerpen, met deelname van raadsleden, bewonersorganisaties, ambtenaren en professionals uit diverse Vlaamse steden. De voornaamste bevindingen van dit seminarie zijn in deze aangepaste tekst verwerkt. De auteurs danken alle participanten voor hun waardevolle inbreng.

1. Steden en stadsbesturen: de polis en de politiek

De polis is als stadstaat ontstaan in de Griekse oudheid toen afzonderlijke steden hun eigen bestuursvormen verkozen en daar nog geen nationale of overkoepelende staatsvorm boven was gesteld. Sommige steden ontwikkelden een staatsvorm waarin de macht

bij enkelen lag (een autocratie zoals bijvoorbeeld in Sparta). Andere steden ontwikkelden een staatsvorm waarin velen de beslissingen namen, zoals de directe democratie die in Athene meer dan drie eeuwen heeft bestaan. Het is uit deze laatste stadstaat dat het begrip democratie – letterlijk: het volk regeert – is ontstaan.

De essentie van de polis was dat de begrippen stadsburger en staatsburger in grote mate samenvielen. Alle burgers maakten deel uit van de polis, de stedelijke samenleving van vrije burgers. In Athene waren er geen politici die als aparte klasse of kaste politiek bedreven. Iedere vrije burger was bij toerbeurt gedurende maximaal één jaar lid van de Boule (de Raad van 500). Gedurende één maand vormden 50 leden van de Boule het dagelijks bestuur dat de volksvergadering voorbereidde die twee dagen per maand plaatsvond. Stadsbestuurder was je maar eenmaal in je hele leven voor maximaal één jaar. Het was een vorm van maatschappelijke dienstplicht waaraan je je niet kon en niet wilde onttrekken. De politiek (het openbaar bestuur) en de polis (de stedelijke samenleving) vielen dus samen. Een begrip als bewonersparticipatie was in die democratie onbekend. Burgers hoefden niet betrokken te worden bij het beleid, want ze maakten er vanzelfsprekend en rechtstreeks deel van uit. Dat werd nog eens bevestigd door en in de volksvergadering waar iedere (mannelijke) burger kon deelnemen aan de beraadslagingen en stemrecht had. Er was naar onze maatstaven één ernstige beperking aan deze democratie: vrouwen en slaven waren ervan uitgesloten.

In de Vlaamse en de Nederlandse geschiedenis kennen wij stadstaten vanaf de 13e en 14e eeuw. Deze steden vervulden een belangrijke rol in het ontstaan van een eigen Vlaamse en Nederlandse cultuur en van een samenleving waarin vrije burgers zich verenigden in de steden, daar hun eigen wetten en verordeningen opstelden en ook zelf recht spraken. Deze zorg en gevoeligheid voor lokale democratie in de Lage Landen heeft diepe historische wortels.
De lokale autonomie (ook een begrip met een actuele betekenis) leidde tot botsingen en conflicten in de steden (tussen de standen) en met de opeenvolgende vorsten en koningen die de Lage Landen als hun wingewest beschouwden. Uiteindelijk leidde dit in de Noordelijke Nederlanden tot de revolutie waarin de toenmalige koning van Hispanje werd afgezworen en de steden hun eigen stadhouder verkozen. Deze historiek van bezetting en elkaar opvolgende centrale overheden verklaart de specifieke cultuur waarin de verhoudingen tussen centrale overheden en steden in Nederland en Vlaanderen nog steeds zijn ingebed.

In de eeuwen die volgden, vielen stad en staat lang samen in de stadstaten, ook al bundelden deze steden hun machten waar dit noodzakelijk was om externe bedreigingen te weren of tot handelspolitieke doeleinden. De stad was de polis. Democratische basisrechten, in onze betekenis van dat woord, waren er nog niet en de macht over de polis was vaak in handen van een beperkte elite. We mogen dat beeld dus zeker niet idealiseren. Maar het concept dat ons hier interesseert, is dat stad, staat en politiek in belangrijke mate samenvielen en dat het resultaat van politieke discussies ingrijpende gevolgen had voor de ontwikkeling van de stad. De stad was in hoge mate 'autonoom'. De stad was het politieke forum. Men zag vrij snel welke gevolgen beslissingen hadden en men voelde dat discussies verschil maakten. Een begrip als 'autonomie' heeft nu natuurlijk een andere betekenis, maar moderne stedelijke begrippen als 'publiek forum', 'publiek debat', referenda, decentralisatie,... grijpen naar het 'stadstaat'-beeld terug: burgers meer vat geven op de organisatie van hun stedelijke samenleving, mensen het gevoelen geven dat stadspolitiek en hun betrokkenheid daarbij wel degelijk verschil maken. Dat beeld houden we vast voor ons verder betoog.

In de loop van de 19e eeuw kreeg de nationale staat een eigen bestuurs- en staatsvorm. Stad en staat werden gescheiden en de politiek kreeg op vele niveaus vorm. In België/Vlaanderen is dat interne zoekproces nog steeds aan de gang. Gemeenschappelijk voor Nederland en Vlaanderen is dat de internationalise-

ring een grote impact gekregen heeft op de interne staatsprocessen. Stad en staat werden zo steeds meer gescheiden.

Het algemeen kiesrecht werd na een moeizame strijd verworven, maar voor de meeste burgers betekende dit dat het bestuur, na de verkiezingen, werd overgelaten aan de gekozen vertegenwoordigers die zorgden voor het algemeen belang. Politiek werd geleidelijk aan een vak. In Vlaanderen zegt men dat 'iemand in de politiek gaat', waarmee goed is aangegeven dat dit een aparte wereld is geworden. Politiek is voor vele Vlaamse burgers iets dat zich buiten henzelf afspeelt en waar velen zelfs 'zo weinig mogelijk willen mee te maken hebben'. Een 'aparte wereld': dat beeld hadden de Atheners in elk geval niet. Politiek was de wereld.

In de eerste helft van de vorige eeuw ontstonden politieke groeperingen en partijen waarvan de leiders voor de meeste burgers herkenbaar waren als de voorhoede van de eigen geestelijke en ideologische stroming in de samenleving. In de verzuilde samenleving die zowel in Vlaanderen als in Nederland hoogtij vierde, was de polis als stedelijke samenleving daardoor nog rechtstreeks betrokken bij de politiek, al was het dan via gekozen vertegenwoordigers. Deze spraken de taal van de eigen zuil en stonden voor de waarden die men in die zuil hoogachtte. In Vlaanderen sprak men toen van 'onze mensen' als men de politici van de eigen zuil bedoelde. Dat hoor je nu nog zelden, op zich ook een betekenisvol feit. Het ging toen over 'wij' en 'zij': een duidelijke verdeling in groepen en het gevoelen bij 'een familie' te horen die ook op allerlei manieren 'van wieg tot graf' voor mensen zorgde (met inbegrip van politiek dienstbetoon).

Deze leiders kregen de vrije ruimte om onderling te onderhandelen. Die typische vorm en kenmerken van consensusdemocratie, onderhandelde compromissen tussen zuilen en corporatistische groepen, zijn uitvoerig beschreven door Nederlandse en Vlaamse politicologen. De leiders kregen voldoende vertrouwen van de achterban en die achterban was vrij gezagsgetrouw, ook in tijden van verkiezingen. Dat systeem was legitiem omdat de agenda's van publiek en politiek ook sterk samenvielen: meer welvaart, meer industrie, meer wegen, meer voorzieningen, meer sociale zekerheid,... De 'bevelshuishouding' en hiërarchische verhoudingen (de top beslist) werkten door in alle maatschappelijke systemen (onderwijs, gezin, kerk,...) en ook in de politiek. Ministers en burgemeesters waren 'notabelen' die men respectvol eerbiedigde.
Het verzuilde en corporatistische systeem hield in Vlaanderen langer stand dan in Nederland. Maar in beide landen veranderde sedert de jaren 70 veel op het vlak van het openbaar bestuur en de politiek. De politiek werd veelschalig (globaal tot lokaal) en complex (complexe beleidsproblematieken: geen enkel probleem staat nog op zichzelf en elk apart probleem is ook veelschalig). De zuilen en het corporatisme brokkelden af: mensen maakten zich los van bevoogding en gingen allerlei, meer losse groepsbindingen aan. De identificatie van mensen met partijen zwakte snel af, de ideologische basissen vervaagden. De zekerheid van de antwoorden verminderde, problemen lieten zich niet meer in eenvoudige oplossingen vangen en werden steeds minder voorspelbaar en beheersbaar. De bevelsstructuren in alle maatschappelijke systemen evolueerden geleidelijk naar onderhandelingshuishoudingen. Consensus en compromis werden object van open onderhandelingen waarin vele nieuwe burgergroepen hun plaats opeisten. Politiek was geen zaak meer van voorspelbare uitruil tussen de leiders van vast omschreven groepen.

Het openbaar bestuur veranderde evenzeer. In de jaren 70-90 zagen we een sterke centralisatie van beleid. Op alle stedelijke beleidsterreinen is de invloed en vaak de afhankelijkheid van de centrale overheid groot. Op het einde van vaak boeiende inspraakprocessen in steden verhuisde het dossier vervolgens naar de centrale overheid: stedelijke politici en betrokkenen werden samen afhankelijk van die overheid die vaak helemaal niet in de processen betrokken was. De verontschuldigingen van de lokale politici droegen weinig bij tot het versterken van het vertrouwen bij burgers.

De professionalisering, het aantal diensten en ambtenaren, nam snel toe. Beleidsterreinen werden aparte werelden: beleid en bestuur werden, zowel in de grotere steden als op centraal niveau, versnipperd, opgesplitst in vele kokers (huisvesting, milieu, onderwijs,...). Die kokers kennen een uitgebreide regelgeving, procedures, normen en een eigen taal. Elke koker heeft aparte plannen (structuurplanning, milieuplannen, mobiliteitsplannen, cultuurbeleidsplannen,...). Deze hele apparatuur moet gehandhaafd en beheerst worden. De aansturing van deze bureaucratische apparaten kost politici steeds meer energie en dreigt hen volledig op te slorpen.
Nederlandse gemeenteraadsleden en wethouders kregen het verwijt dat ze alleen nog 'ambtenarees' konden praten en nog enkel 'in het stadhuis' te vinden waren ('regenten'). Veel energie gaat naar beheersen, controleren, opvolgen, corrigeren en sturen van moeizame interne hervormingen. Steeds minder energie gaat naar contacten met de stedelijke samenleving. Men kijkt vanuit de eigen logica en vanuit de eigen organisatie naar burgers. Signalen worden selectief opgevangen en snel vertaald in de vertrouwde patronen of procedures ('daar hebben we iets voor'). Het aanbod selecteert en stuurt de vraag.

Door de historiek van verzuiling en corporatisme lag het zwaartepunt van de politiek in Vlaanderen altijd al bij de uitvoerende macht (colleges in steden, regeringen op centraal niveau). Naarmate de bureaucratie groeide en de professionalisering toenam, kwam de macht nog meer bij de uitvoerende mandatarissen te liggen. Zij en hun partijen sturen de gemeenteraden of parlementen. Dat is voor het vervolg van dit betoog belangrijk: het is volgens ons niet zo dat de gemeenteraden macht hebben verloren, zij hebben deze nooit gehad. Dat geldt zeker voor Vlaanderen waar de partijpolitisering en de verzuiling zeer sterk waren en nagenoeg de hele samenleving beheersten. We denken dat de verkozen raden in Nederland een meer (of wellicht beter: iets meer) autonome positie innemen ten opzichte van de uitvoerende macht. Dat laat zich onder andere afleiden uit het betere statuut van Nederlandse raadsleden, de sterkere ondersteuning van de raad, het grotere aantal instrumenten voor controle en verantwoording, de grotere hoeveelheid debatten in de gemeenteraden en een sterker politiek debat over dat stelsel (zie onder andere de discussie over het rapport Elzinga dat tot de herziening van de gemeentewet in dualistische zin heeft geleid). Dat debat leeft in Vlaanderen niet echt.

Vanuit deze historiek en de daaruit gegroeide politieke cultuur is het scepticisme dat voelbaar werd tijdens het symposium van Antwerpen goed te begrijpen. Is de versterking van de gemeenteraad en het meer centraal plaatsen van zijn volksvertegenwoordigende rol, ook in interactieve beleidsprocessen met burgers (zie verder in dit essay), een realistisch perspectief? Willen raadsleden dat zelf wel? Laat een politieke cultuur van decennia zich nog, of zo gemakkelijk, keren?

Terug naar onze probleembeschrijving. In de huidige situatie is de dominantie van de uitvoerende mandatarissen met de voor hen werkende ambtenaren een vast gegeven. We leren uit het voorgaande dat dit in Vlaanderen, wellicht in tegenstelling tot in Nederland, ook eerder als een gegeven wordt aanvaard. Die dominantie is tot nu toe als redelijk legitiem beschouwd. De obligate lippendienst aan het 'versterken van de raad' verandert niets essentieels aan die verhoudingen. De beleidsbepaling wordt gestuurd door het college, de beleidscontrole is in hoge mate afhankelijk van de goede wil van het college en de volksvertegenwoordigende rol (contacten met burgers) is in hoge mate bij het college geconcentreerd. Achter de colleges schuilt dan nog de sterke macht van ambtelijke diensten en directies. Al lijkt die macht ons in Vlaanderen iets minder uitgesproken dan in Nederland omwille van sterkere partijpolitisering en minder sterke ambtelijke professionalisering, toch valt niet te ontkennen dat diensten hun eigen agenda hebben en de stedelijke samenleving vanuit de eigen logica mee sturen. Dat kan ook al door de manier waarop zij onderling tot taakafbakening komen, hun territorium beveiligen, conflicten regelen of die uit de weg gaan.

Daarmee beschreven we, in hoofdlijnen, de oorzaken van het geleidelijk uit elkaar groeien van de stad en haar bewoners enerzijds en het stadsbestuur en de politiek anderzijds.

2. Civil society en democratie op lokaal niveau

Tussen de huidige steden en de antieke en moderne stadstaten zijn er natuurlijk grondige verschillen. Die verklaren ook waarom bestuur en politiek volgens andere patronen moeten werken.

De sociale relaties en netwerken in de huidige samenleving beperken zich al lang niet meer tot de vrij homogene wijken en buurten die in de eerste helft van de 20e eeuw ontstonden. De meeste stadsburgers hebben sociale bindingen met mensen en groeperingen die zich over de hele stad en soms ver daarbuiten uitstrekken. De vrij gesloten gemeenschappen van weleer in zowel arbeiderswijken als middenstandswijken maken plaats voor open netwerken waarin individuele burgers een stedelijke samenleving vormen die gekenmerkt wordt door pluriformiteit, een verscheidenheid aan culturen en relaties, en een steeds groter territoir waarbinnen zich woon-werk relaties en sociale en culturele verbindingen vormen

De polis zelf is opengebroken: de wereld is in de stad komen wonen, leefpatronen trekken hun eigen grenzen, de stad is verdeeld in woonbuurten waarin sociale selectie optreedt. Die polis trekt aan, bruist, prikkelt, is de humus voor culturele en economische vernieuwing. Die polis is soms merkwaardig solidair, maar stoot ook vaak af en scherpt conflicten tussen bevolkingsgroepen aan. De polis blinkt en stinkt.

We stippen hier al aan dat zich op het symposium van Antwerpen een interessante spanning aftekende. In sociologische analyses wordt het relatieve belang van de wijk en de buurt voor de polis aangegeven (zie open netwerken), terwijl het wijkniveau sterk aan belang lijkt te winnen als basis voor contact tussen polis en politiek. Nagenoeg alle steden in Vlaanderen en Nederland zetten sterk in op dat niveau (wijkplannen, wijkcoördinatoren,...).

Polis en politiek, in de klassieke betekenis opgevat, vallen niet samen. Mensen wonen in buurten, werken in bedrijven en organisaties. Het onderwijs is voor jongeren een deel van hun leven, mensen zijn actief in het sociaal-culturele leven en ze krijgen zorg en opvang, thuis of in instellingen. In deze en nog andere werelden hebben mensen met elkaar te maken, regelen ze hun verhoudingen. Ze hebben al dan niet invloed op die wereld en participeren in het bestuur ervan (op mini- of maxischaal). De polis is een flexibel schaalbegrip (zie hierboven) maar dus ook een inhoudelijk ruim begrip. Wie in die verschillende werelden niet deelneemt, of nooit met andere mensen moet werken of onderhandelen, zal anders ten opzichte van politiek staan dan wie dat wel doet. Mensen die in het onderwijs, op hun werk, in organisaties,... letterlijk en figuurlijk niets te zeggen hebben, niet uitgenodigd worden tot participatie en betrokkenheid, zullen deze houding allicht ook niet in of tegenover de instellingen van de politiek ontwikkelen.
En wie geen kansen krijgt of uitgesloten wordt, zal over het algemeen weinig vertrouwen hebben in de polis en nog minder in de politiek.
Als al die onderdelen van de polis, al die werelden die samen de 'civil society' vormen, 'vermarkten' of gecentraliseerd worden, dan hebben stadsburgers daar geen invloed op en zijn die werelden op stadsniveau niet stuurbaar. De stad is dan leeg. Een 'volle' of dynamische polis betekent veel discussies tussen mensen in vele stadswerelden omdat ze weten, zien en voelen dat die discussies het verschil kunnen maken. Ouders in scholen, huurders in sociale woonblokken, ouderen in zorginstellingen, werknemers in bedrijven, sporters in sportcentra, skaters in het skatepark,..., het zijn maar enkele stedelijke facetten van betrokken zijn bij en participeren in de polis die wellicht ook effect hebben op het betrokken zijn bij en participeren in de lokale politiek in de meer beperkte betekenis. Dan wordt immers duidelijk dat die 'politiek' ergens over gaat. Hier is de beeldvorming over de polis in de

stadstaten nuttig. Hoe meer op stadsniveau in al die werelden te beslissen of te beïnvloeden valt, hoe voller de polis is, des te meer politiek inhoud krijgt.

De conclusie is fundamenteel voor het debat over de stad en de stadspolitiek in Vlaanderen en in Nederland. In alle werelden van de stad moet betrokkenheid en participatie mogelijk zijn, worden ingebouwd en gestimuleerd. Stadsgebruikers en stadsbewoners worden wellicht meer burger in de politiek als ze ook betrokken zijn als burger en participeren in andere delen van de polis. Bewonersparticipatie en burgerbetrokkenheid bij openbare projecten op stads- of wijkniveau is dus slechts een onderdeel van het participeren in de polis. Politieke participatie in de klassieke zin (stemmen, lidmaatschap van politieke groeperingen) is daarvan nog een beperkter deel.

Sedert de bekende studie van Putnam c.s. is wel duidelijk dat een sterke civil society die steunt op duurzaam sociaal kapitaal (verenigingsleven, sociale actie, sociale bewegingen) leidt tot versterking van de lokale democratie en een sterke economie: beide steunen immers op vertrouwen, ook vertrouwen in de beheersbaarheid van conflicten. Putnam paste zijn studie trouwens toe vanuit de historiek van de Italiaanse stadstaten (13e eeuw) die veel gelijkenissen vertoonden met de Vlaamse steden.

Duurzaam sociaal kapitaal vatten wij hier op zoals Hooghe dat omschrijft: niet in de betekenis van sociale cohesie of consensus in de samenleving, maar als het scheppen van een klimaat voor een levendig politiek debat. Daarbij horen belangenconflicten en een bedding voor een creatieve aanpak van deze conflicten. Sociaal kapitaal groeit vanuit het leren omgaan met deze diversiteit van belangen.

Een sterke 'civil society' leidt tot een sterke lokale democratie; dat is het punt dat we hierboven hebben toegelicht. In de kritiek op Putnam werd de vraag ook omgekeerd: leidt een sterke lokale democratie ook tot een sterke civil society en tot versterking van het sociaal kapitaal? Als de lokale democratie open is en steunt op betrokkenheid en participatie, stimuleert dat allicht ook burgers tot verantwoordelijkheid en participatie in de verschillende sectoren van de samenleving. Open besturen leidt tot open burgers, open burgers versterken de druk om open te besturen.

We zien in beide landen ook wel voorbeelden van sterke lokale bestuurders die door hun houding en beleid een actieve polis kunnen stimuleren. Dat is dan echter vaak persoonsgebonden. De vraag in dit essay is of een lokale democratie zo kan worden georganiseerd dat dit eerder structureel is dan (alleen) afhankelijk van het plaatselijke toeval en van enkele bevlogen mensen (die altijd wel nodig zullen zijn). Naast van structuren en mensen is het ook een zaak van concrete en creatieve initiatieven die voortdurend opnieuw bedacht moeten worden.

In Nederland heeft het poldermodel met de daarbijbehorende adviesradencultuur het ontstaan van sociaal kapitaal belemmerd. Het 'polderen' bleef beperkt tot een kleine elite. De onvrede met het regentendom komt dan ook fel en ineens naar buiten (zie Fortuyneffect). Dergelijke onvoorspelbare erupties vanuit een afbrokkelend of afwezig sociaal kapitaal, die alleen nog tot uiting kunnen komen in tijden van verkiezingen, dreigen beleid en bestuur onmogelijk te maken.

In Vlaanderen zien we dat het Vlaams Blok in sommige steden niet of nauwelijks groeit. Met snel verbanden leggen moeten we oppassen en natuurlijk spelen meer factoren dan alleen lokale een rol. Maar toch lijken de kwaliteit van de lokale democratie en de wisselwerking met het sociaal kapitaal een effect te hebben op het vertrouwen en het stemgedrag van burgers.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de relatie tussen de instellingen van de lokale democratie en de 'civil society'. Wisselwerking tussen beide (zie stelling Putnam en de omgekeerde vraagstelling) vergt ook loopbruggen en verbindingen. Geleidelijk aan zijn die loopbruggen tussen politiek en polis echter opgehaald en zijn verbindingen gaan ontbreken.

3. Polis en politiek zijn van elkaar vervreemd

In deze paragraaf geven we aan dat de lokale democratische instituties die samen het stadsbestuur vormen (politieke partijen, gemeenteraad, college, ambtenaren, adviesraden) in toenemende mate vervreemd zijn van de polis. Al zijn er nuances, toch lijkt dat het dominante beeld voor Nederland en Vlaanderen.

We hadden het hierboven al over de stabiliteit van een verzuild systeem: de politieke en publieke agenda vielen ongeveer samen, de samenleving bestond uit overzichtelijke groepen en de leiders van deze groepen kregen vertrouwen. Dit steunde op een uitgebreid systeem van cliëntelisme.

Dat systeem heeft in enkele decennia zijn legitimiteit verloren. Er is geen sprake meer van een afgescheiden voorhoede van leiders en een volgzame trouwe achterban die nu en dan met de nodige diensten kan afgekocht worden. Er is geen duidelijke achterban meer en de verbindingen zijn afgekalfd. De politieke partijen hebben als intermediairen tussen burgers en bestuur ernstig functieverlies geleden (voor Nederland: rapport Raad voor het Openbaar Bestuur). Het ledental is sterk teruggelopen en er zijn recruteringsproblemen. Talentvolle mensen schrikken terug voor participatie in partijen als noodzakelijke opstap naar het politieke bedrijf.

Tijdens de bespreking op het symposium in Antwerpen is deze probleemstelling nog aangescherpt. Diverse deelnemers merkten op dat het maatschappelijk debat zich in toenemende mate voltrekt buiten de politieke partijen om. De aanwezigheid van politici op buurt- en wijkbijeenkomsten wordt soms als storend ervaren. Of zoals een van de deelnemers het uitdrukte: “De mensen willen wel over politiek praten, maar er mogen geen politiekers aanwezig zijn”. Dat kan als stelling behoorlijk tellen. Het illustreert het wantrouwen ten opzichte van het gebruik dat politieke partijen maken van de discussies. De partijpolitisering, die ook goed tot uiting komt in de voorspelbaarheid van de gemeenteraad, wekt bij burgers nauwelijks nog enig vertrouwen op. In dat wereldje, met eigen codes en gedrag, willen de meeste burgers niet participeren.

Naast het functieverlies van politieke partijen is er nog een andere ontwikkeling die de politiek van de burgers vervreemdt. In Vlaanderen zowel als in Nederland zijn besloten corporatistische beleidsnetwerken ontstaan van vertegenwoordigers van belangengroepen, vermengd met ambtenaren en uitvoerende politici. Reeds in de jaren 70 schreven van den Berg en Molleman over het ontstaan van de vierde en de vijfde macht die als ijzeren ringen de democratische instituties omarmden. In Vlaanderen en in Nederland zijn de gevolgen van dat systeem zeker nog sterk voelbaar en in de instituties vertakt. Alle burgers zijn gelijk, maar als het over toegang tot de besluitvorming gaat, zijn sommigen nog altijd gelijker dan anderen.

De lokale representatieve democratie is door deze factoren naar binnen gekeerd. Ze is een bestuurdersdemocratie geworden met een stijl van politiek bedrijven die wordt gekenmerkt door de bestuursstijl van de binnenkamer. De gemeenteraad stempelt de dossiers van de binnenkamer af. De volksvertegenwoordigers hebben zich hieraan aangepast en beseffen dat soms nog nauwelijks. Er is absolute fractiediscipline: het enige andere alternatief is een crisis. Men stemt niet tegen de eigen schepenen tenzij men politieke zelfmoord wil plegen. De dossiers worden voor de gemeenteraad in coalitieoverleg vastgelegd. Op de gemeenteraad is alleen nog plaats voor wat cabaret. Daardoor is het hoogste ideaal van sommige raadsleden vooral ooit zelf eens tot die binnenkamer te kunnen horen. Goed gedrag wordt daarmee soms beloond. Op het symposium van Antwerpen bevestigden de deelnemers de vaststelling dat dit systeem bij raadsleden tot frustratie leidt. Het kan niet goed zijn voor de democratie dat volksvertegenwoordigers er in hun eigen rol zelf gefrustreerd bij lopen.

Uit onderzoek voor de staatscommissie-Elzinga in Nederland is gebleken dat raadsleden gemiddeld 86% van

hun tijd besteden aan intern gerichte en bestuurlijke zaken (stukken lezen, fractievergadering, partijbijeenkomsten, commissievergadering, raadsvergadering) en slechts 14% aan externe contacten. De gerichtheid op het besturen is daarmee dominant in de politiek.

Voor Vlaanderen moet dit worden genuanceerd. Het hele politieke systeem, met inbegrip van de nationale overheden dus, is meer in het lokale weefsel vertakt dan dat in Nederland het geval is. Ministers, streekparlementsleden en burgemeesters zijn in Vlaanderen herkenbaar, toegankelijk en redelijk zichtbaar. Ook raadsleden zijn in Vlaanderen over het algemeen vrij vast in het lokale weefsel ingebed: ze komen vaak uit en zijn actief in allerlei verenigingen. Die externe inbedding is in Vlaanderen wellicht sterker.

De andere hierboven beschreven problematieken (afkalven van partijen, functieverlies) doen zich ook in Vlaanderen voor, soms nog uitgesprokener dan in Nederland (marginalisering van de gemeenteraad).

4. Participatie in de politiek vs. participatie in de polis

De tanende participatie in politieke partijen en gevestigde lokale instituties (adviesraden, hoorzittingen, inspraakprocedures,...) wordt door de politieke en ambtelijke elite nog wel eens gelijkgesteld met tanende participatie en verminderde belangstelling van de burger in de publieke zaak. De burger zou steeds meer individualiseren en steeds meer op het eigen belang gericht zijn. Indicatoren daarvan zouden zijn: de calculerende burger, de toename van de juridisering van het openbaar bestuur, de vele voorbeelden van het zogenaamde NIMBY (not in my backyard) of PLIMBY (please in my backyard) syndroom. Iedereen wil wel de voordelen, maar niet de nadelen van publieke keuzes. Mensen zijn alleen nog bezig met het eigen belang.

Het is opvallend dat deze analyse veelal afkomstig is van bestuurders en ambtenaren die gevestigde posities innemen in het bestaande systeem en het gedrag van burgers als hinderlijk ervaren. Is er wel sprake van een tendens naar 'privatisering' en individualisering in de zin dat steeds meer burgers zich afkeren van de publieke zaak? Die tendens zou dan 'natuurlijk' zijn en niet te stoppen. Of heeft het afhaken meer te maken met het opgeven van een bepaalde vorm van politiek bedrijven? Gaat het dan niet eerder over het versleten raken van een vorm van lokale en parlementaire democratie?

Voor de politiek gedomineerd door het uitvoerend bestuur en de bijbehorende ambtenarij en adviesradencultuur hebben de burgers en de civil society steeds minder belangstelling. Het ledental van de politieke partijen vermindert. Sinds in Nederland de stemplicht is afgeschaft, loopt het opkomstpercentage bij de verkiezingen terug. Slechts een enkele charismatische politicus die belooft de oude politiek grondig te hervormen, slaagt er nog in meer mensen dan voorheen naar de stembus te lokken. De meeste mensen die nog wel stemmen, doen dit vooral uit burgerzin en fatsoen. In Vlaanderen lijkt de afkalving van partijen evenzeer bezig, de opkomstplicht maskeert wellicht ook tanende interesse.

Nederland is (was?) traditioneel een land met een redelijk hoge mate van vertrouwen in de overheid. Dat kan men van Vlaanderen niet zeggen: dat vertrouwen ligt laag en bereikt voor sommige democratische instellingen een absoluut dieptepunt. Vlaamse burgers zouden nog maar voor 16 % vertrouwen hebben in het gerecht; dat kan moeilijk gezond voor de democratie worden genoemd.

Wil dat zeggen dat Vlaamse stadsburgers niet meer geïnteresseerd zijn in de publieke zaak? Dat debat dreigt snel te verzanden in het gevecht tussen de pessimisten en de optimisten: de eersten zien een niet te stuiten individualisme, de anderen zien allerlei hoopvolle, maar volgens de pessimisten veel te veel uitvergrote en selectief gekozen tekenen van publiek engagement.

Onze positie is genuanceerd. Vooreerst moet het verwachtingspatroon realistisch zijn: de norm kan niet zijn dat alle burgers op alle momenten en ten aanzien van alle problematieken actieve belangstelling moeten tonen. De druk van de arbeidsmarkt en de moeilijke combinatie gezin – werk zorgen er zeker ook voor dat bepaalde groepen al blij zijn elke dag min of meer behoorlijk door te komen.
Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau wijst uit dat 75% van de Nederlanders al jarenlang zeer geïnteresseerd is in publieke zaken. Vergelijkbaar onderzoek in Vlaanderen is er niet. Uit onderzoek over sociaal kapitaal blijkt volgens Hooghe dat de participatie aan het verenigingsleven niet daalt. Het middenveld en de civil society zijn wel onafhankelijker geworden van de politiek, van de overheid. De traditionele verenigingen verscherpen hun profiel en engagement, nu ze losser staan van hun zuil. Nieuwe verenigingen vertonen wel een meer eenzijdige samenstelling (meer gelijken), terwijl traditionele verenigingen nog meer op een sociale mix steunen. Er is een belangrijk, maar niet nieuw probleem met laaggeschoolden, voor wie alleen nog de tv een brug naar de samenleving vormt. Het gevoelen bij 'een polis' te horen, is bij hen nog nauwelijks aanwezig.

Onderzoek over verenigingen kan natuurlijk niet zomaar dienen om besluiten te trekken over de belangstelling voor publieke zaken. Toch gaan we ervan uit dat een actief verenigingsleven een noodzakelijke voorwaarde en een indicatie is voor in publieke zaken geïnteresseerde burgers (zie hierboven: Putnam). Vanuit steden bereiken ons signalen die wijzen op een actief patroon van bewonersorganisaties en van levendige sociale bewegingen. Het is mogelijk dat dit soms te selectief gepercipieerd wordt, maar te snel zeggen dat een en ander 'achteruitgaat,' steunt dan weer vaak op een al te rooskleurige kijk op het verleden.

Bij dit soort lastige discussies is de vraag ook hoe men kijkt en wat men wil zien. Wie kijkt door de bril van de representatieve democratie, dit wil zeggen, bestuurdersdemocratie (zie hierboven), dreigt bijziend te zijn. Is het omdat een adviesraad geen nieuw volk aantrekt dat de burger afhaakt? Wie het stadsleven op microschaal bekijkt, ziet op het niveau van de bouwblok, buurt, parochie, vereniging, school, het buurtcentrum,... veel meer dan wie zich beperkt tot de zogenaamde 'grote' dossiers van de stad. Kunnen bestuurders bijvoorbeeld met zekerheid zeggen dat 'jongeren' niet in politiek geïnteresseerd zijn? Weten ze dan naar wat ze willen kijken? Vullen jongeren het publieke en het politieke in volgens het verwachtingspatroon van bestuurders? Breed en met een open blik kijken is nodig.

Burgers participeren wel in publieke zaken maar niet of veel minder via de traditionele partijpolitieke kanalen. Onderzoek in Amsterdam begin jaren 90 wees uit dat er toen 70.000 Amsterdammers actief betrokken waren bij bewonersorganisaties die zich bezighouden met publieke vraagstukken (en daarmee bedoelen we niet sport- en gezelligheidsverenigingen). In totaal ging het om 1600 organisaties, waarvan 16 politieke partijen. De politieke partijen in de hoofdstad van Nederland hadden op dat moment 7000 leden waarvan 10% (700) actief lid was. Hiervan zit de ene helft op het kussen van de centrale raad of een deelraad en de andere helft wacht of vecht om erop te komen (aldus Martin van Amerongen, hoofdredacteur van De Groene Amsterdammer). Van de 700.000 Amsterdammers zijn er dus 70.000 actief betrokken bij publieke zaken, waarvan er 700 actief zijn in politieke partijen. De verhouding sociaal kapitaal - partijpolitiek kapitaal is dus 100 op 1. Wellicht moet dit onderzoek ook eens in een Vlaamse stad worden gevoerd.

Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie manifesteren zich in de Nederlandse hoofdstad dus voor 99% in de 'civil society' en slechts voor 1% in politieke instituties. Toch overheerst in het politieke en bestuurlijke debat over burgerparticipatie een preoccupatie met 'het betrekken van de burgers bij het beleid van de overheid'. De vraag kan misschien beter anders geformuleerd worden: 'hoe betrekken we de overheid bij de burgers?'

5. De moeizame relatie tussen publiek en politiek

We schetsen in dit onderdeel de hoofdlijnen van de ontwikkeling van de relatie tussen de burgers en de politiek in de tweede helft van de vorige eeuw. We doen dit vanuit de optiek van de overheersende vorm van democratie, de lokale representatieve democratie.

Vanuit de politiek is 50 jaar lang gepoogd de relatie tussen kiezer en gekozene, tussen bestuur en bestuurden (let op de terminologie), tussen de politiek en de polis te herstellen, steeds vanuit het idee van legitimiteit en het daarmee gepaard gaande primaat van het politiek gekozen bestuur.

In de jaren 50 en 60 is een begin gemaakt met de adviesradencultuur, die nog steeds aanwezig is, maar die volgens ons nu vooral een directe relatie tussen het volk en de volksvertegenwoordigers belemmert en verhindert. Bij de grote partijen die de zuilen leidden was de binding met het maatschappelijke middenveld, vertegenwoordigd in die adviesraden, vanzelfsprekend en een belangrijk onderdeel van de strategie gericht op het behouden van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Dergelijke adviesraden zijn gaandeweg veelal een onderdeel geworden van de bestuurdersdemocratie: de raden volgen de dynamiek, logica's en tijdsschema's van de bestuurders.

In de jaren 70 zien we de opkomst van de inspraak, ooit afgedwongen door actiegroepen en buurtcomités, later door vooruitziende politici in Nederland omarmd en ingekapseld in inspraakverordeningen. Dergelijke verordeningen zijn in Vlaanderen uitzonderlijk gebleven. In de jaren 80 evolueert de inspraak naar participatie. Met name in stadsvernieuwingsgebieden nemen bewoners(organisaties) daadwerkelijk deel aan het maken van plannen voor hun eigen buurt of wijk. Die beweging valt dan vanaf de jaren 90 grotendeels stil: plannen blijven papier, mensen worden weggesaneerd. In Vlaanderen drogen budgetten op, verliest de (centrale) overheid haar belangstelling en blijven bewoners met frustraties achter.

In de jaren 90 komt in Nederland de interactieve beleidsvorming op en die staat ook nu nog centraal. Van een veralgemeende praktijk is evenwel geen sprake; er wordt in gemeenten met proefprojecten gewerkt. In plaats van achteraf inspraak te krijgen, worden bewoners en burgers vanaf het begin betrokken bij het maken van plannen en beleidsvoornemens. Er komt veel aandacht voor het proces, en procesmanagers krijgen een belangrijke rol. In de meeste steden en gemeenten wordt dat proces wel nog steeds door bestuurders en ambtenaren gedomineerd, maar toch grijpen volksvertegenwoordigers (raadsleden) hier en daar de gelegenheid aan om actief betrokken te zijn bij de vormgeving en inrichting van het interactieve proces.
De interactieve aanpak steunt op creatieve vormen van betrokkenheid, maar legt ook de spanningen in de representatieve democratie bloot. De rol van de gemeenteraad in dat soort processen verschilt aanzienlijk, soms mag hij niet meer doen dan op het einde het resultaat van het proces goedkeuren.

In Vlaanderen is niet echt een systematische golf van 'interactieve beleidsvoering' te onderkennen. Die term wordt ook niet algemeen gebruikt, maar er zijn zeker heel wat projecten die kunnen vergeleken worden met Nederlandse projecten. De vlag dekt echter een veelkleurige lading. Bij nogal wat plannen (wijkplannen, jeugdwerkbeleidsplannen, mobiliteitsplannen,...) wordt ook in Vlaamse steden geprobeerd om een meer open proces op te zetten. Tijdens het symposium in Antwerpen zijn daar voorbeelden van gegeven. Naast interessante vragen over de rol van de gemeenteraad, duiken ook nieuwe beelden op van ambtenaren die in dergelijke processen een cruciale bemiddelende rol spelen. Daar komen we nog op terug.

In de jaren 90 duiken ook de eerste pogingen met referendumachtige initiatieven op. Het zijn vormen van directe democratie, voorlopig zowel in Nederland als in Vlaanderen alleen in een raadplegende en nooit in een decisieve vorm. De basishouding van bestuurders en ambtenaren ten opzichte van dit soort initiatieven is vooral verkrampt. In enkele steden (in Gent

inzake de parkeerproblematiek, in Groningen rond de toekomst van de Grote Markt, in Amsterdam rond de vraag of een stadsprovincie Amsterdam moet worden ingesteld, in Genk over de toekomst van het stadscentrum) bewezen deze initiatieven wel in staat te zijn discussie en veel meningsvorming uit te lokken, al viel de opkomst soms tegen.

De lokale democratie wordt zo in elk decennium verrijkt of aangevuld met nieuwe praktijken: adviesraden, inspraakprocedures, participatieprojecten, interactieve beleidsvorming, schaarse initiatieven in de referendumsfeer. Die vestigen zich allemaal in de lokale praktijk en blijven meestal door elkaar bestaan.

Niet alleen de externe contacten breiden uit, ook de interne vormgeving van het bestuur van de steden wijzigt grondig. Ondertussen doet immers het Nieuw Publiek Management zijn intrede in de Nederlandse en later in de Vlaamse steden. Het bestuur moet ciënter, effectiever en meer klantgericht werken, en afgerekend worden op resultaten. De aandacht verschuift naar de interne zaken: de reorganisatie van diensten, het opzetten van nieuwe werkprocessen, het invoeren van systemen van opvolging en evaluatie. Kern van deze nieuwe vorm van overheidsmanagement zijn het afrekenen op prestaties en resultaten, de scheiding van politiek en ambtelijk management, de verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten, en vooral een sterk geloof in cijfermatig en beheersmatig besturen. De output is wat telt en de input (de ideologie, de idealen) is slechts een randvoorwaarde. Ondertussen is dat eenzijdige wel bijgesteld maar toch blijft dat de dominante cultuur.

In steden waar dit stelsel heel dominant alle energie opzoog, begint dan geleidelijk aan de kritiek te klinken dat de bestuurders 'hun ogen en oren kwijt zijn' (Hendriks en Tops over Tilburg). Grit stelt vast, ook in een studie over Tilburg, dat het NPM wel geschikt is om de dienstverlening kritisch te bekijken en te verbeteren, maar niet om de burger als participant te benaderen (Grit, 2000).

Al deze ontwikkelingen doen zich anno 2002 naast elkaar voor en de situatie verschilt bovendien aanmerkelijk van stad tot stad. Dit alles leidt tot een caleidoscopisch en verbrokkeld beeld van het lokaal openbaar bestuur. Gewoontes en instituties (procedures, structuren) van al deze verschillende praktijken bestaan door elkaar. Het gevolg hiervan is een zekere verwarring en onzekerheid binnen het lokale bestuur. Er lijkt geen dragende filosofie of bindende visie meer te zijn, alles wordt wat door elkaar geprobeerd.

Welke handelingsperspectieven doen zich voor? Daarover handelt de rest van dit essay.

Alvorens deze vraag te beantwoorden is het goed aandacht te schenken aan wat zich aan bewegingen voordoet in de stedelijke samenleving.

6. Burgerinitiatieven en bewonersacties

Uit onderzoek blijkt dat slechts een beperkte kring van burgers en bewoners betrokken is, en zich betrokken voelt, bij inspraak, participatie of interactieve beleidsvorming. Dat is geen diskwalificatie, maar een constatering.

Uit ander onderzoek (SCP) en uit publicaties blijkt dat veel meer burgers zich aansluiten bij sociale bewegingen (vrouwenbeweging, vredesbeweging, milieubeweging,...) en/of actief betrokken zijn bij acties voor leefbaarheid en buurtbeheer in de eigen wijk. In Nederland zijn meer dan 3,5 miljoen vrijwilligers actief en tellen de natuur- en milieuorganisaties samen meer dan 1,5 miljoen leden.

In het jaar 2000 organiseerde het Instituut voor Publiek en Politiek de conferentie 'Opvallend Aanwezig'. Tijdens de conferentie werden 43 projecten gepresenteerd waarin migranten opvallend participeerden. Vrijwel zonder uitzondering ging het hierbij om projecten die door migranten(organisaties) waren opgezet en georganiseerd. Zij betrokken hun medeburgers bij deze projecten via beeld en geluid en slechts zel-

den met behulp van vergaderingen. De hoofdprijs ging naar de Rotterdamse Millinxbuurt, waar buurtbewoners een eigen soap hadden gemaakt waarin Rotterdamse 'bobo's' (politici, wooncorporatie- en bankdirecteuren) onveranderlijk de rol van junk mochten spelen.

Projecten onder de noemer 'Sociale vernieuwing' zijn in Nederland in de jaren 80 van de grond gekomen door actieve bewonersorganisaties die zich wilden inzetten voor de leefbaarheid van hun eigen buurt en daarin op het juiste moment ondersteund en gestimuleerd zijn geweest door lokale overheden en de centrale overheid. Daardoor begon toch een andere cultuur te groeien.

Het stimuleringsprogramma 'De Buurt aan Zet' van de vorige Nederlandse minister die bevoegd was voor het grotestedenbeleid (Van Boxtel) nam het weliswaar niet zo nauw met de lopende programma's en afspraken met stadsbesturen, maar kreeg in de buurten die hun eigen actieplannen konden indienen een warm onthaal.

De eerste ervaringen die zijn opgedaan met de zgn. ABCD methode (Asset Based Community Development) in Eindhoven zijn bemoedigend. Van de buurtbewoners die in de wijk Woensel-West via de methode van deurtje bellen werden bereikt, bleek de helft er wel voor te voelen om op een of andere wijze een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en het samenleven in de eigen buurt.
Dankzij het project 'Lusten en Lasten' van de gemeente Breda kunnen bewoners van een naoorlogse buurt een bedrag van 350.000 euro naar eigen keuze besteden, mits zij zelf ook via zelfwerkzaamheid bijdragen aan de verbetering en verfraaiing van de buurt en zorgen voor een draagvlak voor hun voorstellen. Het project loopt als een lier.

Betrokkenheid van burgers en participatie van bewoners lijkt dus veel meer en veel directer te ontstaan als het gaat om initiatieven die door de burgers zelf worden ondernomen en door de overheid worden gestimuleerd of gewaardeerd. De relatie tussen de civil society en de officiële politiek is erbij gebaat als het politiek gekozen bestuur het primaat van de politiek niet meer zo krampachtig vooropstelt en ook afleert allerlei ontwikkelingen in de samenleving vooraf te willen plannen of in vooraf getekende procedures te dwingen. Niet sturen, plannen en regelen zijn de wachtwoorden voor een zinvolle relatie tussen politiek en polis, maar wel werkwoorden als stimuleren, faciliteren en ondersteunen. Omgang met burgers vergt dan niet alleen veel communicatie en onderhandeling, maar ook de vaardigheid te leren 'besturen in en met onzekerheid' (zo werd dat op het symposium in Antwerpen genoemd). Niet alles kan en mag vooraf in dichtgespijkerde plannen vastliggen. Processen met burgers kunnen tot onverwachte uitkomsten leiden, tot resultaten die minder in de logica van het bestuur en haar organisatie passen, en die zeker vaak aanpassing van het bestuur zullen vragen. Dat vergt dus onvermijdelijk meer maatwerk, minder uniformiteit.

7. Ontwikkelingen in het lokaal openbaar bestuur

Naast de reeds genoemde evoluties (interactieve beleidsvoering, sociale vernieuwing) zijn er nog ontwikkelingen waar te nemen die maken dat ook in kringen van het openbaar bestuur meer openheid voor verandering en vernieuwing groeit.

Binnen het politieke deel van het openbaar bestuur is de gestage opkomst en doorgroei van lokale partijen in een land als Nederland een teken dat de burgers op zoek zijn naar volksvertegenwoordigers en politieke groeperingen die ook tussen de verkiezingen door rechtstreekse contacten willen onderhouden met hun medeburgers. De zogenaamde 'lokalo's' vormden (zelfs zonder de Leefbaar partijen) bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 in Nederland de grootste politieke stroming op lokaal niveau met meer dan 2.000 van de in totaal ca. 10.000 raadsleden.
In Vlaanderen loopt de ontwikkeling op dit punt niet parallel; we zien zeker geen massale golf van nieuwe,

typisch lokale partijen. We formuleerden hierboven al de hypothese dat politieke partijen in Vlaanderen meer lokaal zijn ingebed dan in Nederland. Het zou ook kunnen dat de Vlaamse golf van lokale partijen nog moet komen. Het is immers onmiskenbaar (zie Ackaert, Deschouwer) dat de lokale partijen sterk 'genationaliseerd' zijn, zowel in de periode van de lijstsamenstelling als in de programma's. Die programma's zijn steeds meer centraal gestuurd, met alleen nog ruimte voor enkele lokale voetnoten. De opkomst van nieuwe vormen van bewonersorganisaties, die zich ondertussen wel al voordoet, zou dan geleidelijk aan ook in Vlaanderen tot nieuwe lokale partijvorming kunnen leiden.

De groeiende kloof tussen bestuur en bestuurden manifesteert zich in Nederland ook in de nog steeds dalende opkomstcijfers bij de lokale verkiezingen. Het werd ook voor het politieke milieu zelf steeds duidelijker dat een omslag nodig was. In 1994 was dit in Nederland aanleiding om in tal van bestuursprogramma's passages op te nemen die pleiten voor het invoeren van interactieve beleidsvorming bij belangrijke overheidsplannen.

In 1998 had dit maar tot zeer beperkte resultaten geleid en werd tijdens de formatie van het tweede paarse kabinet besloten een staatscommissie in het leven te roepen die de dualisering van het openbaar bestuur moest bevorderen. Deze staatscommissie, onder leiding van de vooruitstrevende hoogleraar Douwe Jan Elzinga, produceerde binnen een jaar een rapport dat door beide Kamers van de Staten-Generaal in hoofdlijnen werd onderschreven en nog vlak voor de verkiezingen van maart 2002 in een wet is omgezet. Die wet tekent een heel nieuw institutioneel kader dat als een noodzaak wordt ervaren om het lokale bestuur meer legitimiteit te geven.

De nieuwe wet (de dualisering) houdt in dat een duidelijke scheiding wordt aangebracht in taken en bevoegdheden van de raad en het college. Collegeleden maken voortaan geen deel meer uit van de raad en verrichten alle uitvoerende bestuurstaken. De gemeenteraad en de raadsleden krijgen 3 centrale taken: kaderstelling, controle op de uitvoering van het beleid en volksvertegenwoordiger zijn. De raadsleden moeten dus niet meebesturen; zij hoeven zich niet in te laten met allerlei dossiers van dagelijks bestuur of operationeel management, dat zijn de kerntaken van het college. De raad moet wel de kwaliteit van het dagelijkse bestuur controleren.

De Nederlandse wet gaat, zeker in vergelijking met de Vlaamse praktijk, vrij ver: de regeling betekent onder andere dat de gemeenteraad een eigen (beperkt) ambtelijk apparaat ter beschikking krijgt om zijn kerntaken (bijvoorbeeld dus het overleg met de bevolking) te organiseren.

Belangrijk voor het vraagstuk van bewonersparticipatie en burgerbetrokkenheid is dat ook regelingen zijn opgenomen voor het waarborgen van een agenda- en initiatiefrecht, zowel voor bewoners als voor (individuele) raadsleden. Raadsleden hebben bovendien recht op ambtelijke ondersteuning bij het uitwerken van initiatiefvoorstellen. Daarnaast heeft de raad het recht op onderzoek; hij kan dus een onderzoek of enquête instellen naar het doen en laten van een college. Tevens krijgt iedere gemeenteraad (afzonderlijk, ofwel in combinatie met andere kleine gemeenten) het recht op het inzetten van een rekenkamer die rapporteert over de doelmatigheid en effectiviteit van het lokale bestuur.

Dit alles betekent dat – als de gemeenteraad dit ook daadwerkelijk wil – de macht in belangrijke mate kan verschuiven van het college en de ambtenaren naar de raad en de bevolking. We schrijven *kan*, want veel zal afhangen van de bereidheid om naast deze verandering in de structuur ook een verandering in de cultuur en in de stijl van besturen te bewerkstelligen. Bij de aanbieding van zijn rapport heeft Elzinga er geen misverstand over laten bestaan dat de voorstellen van de commissie vooral daartoe bedoeld zijn. Hij ziet deze voorstellen als hefbomen voor een verandering in de cultuur naar meer openheid en directe betrokkenheid van burgers.

Of raadsleden ook daadwerkelijk de moed en de onafhankelijkheid zullen kunnen opbrengen om de voorstellen van hun 'eigen' wethouders zonder last en ruggespraak tegemoet te treden en te beoordelen en dus niet meer alles van tevoren in de binnenkamer van de fractie of een ander intern beraad te bedisselen, zal in de komende bestuursperiode moeten blijken.

In Vlaanderen staan het parlement en de gemeentebesturen nu voor eenzelfde keuze. In de proeve van gemeentedecreet pleiten de samenstellers, een groep van academici, voor het herstel van de basisfuncties van de gemeenteraad: beleidsbepaling, controle op beleid en volksvertegenwoordiging. De functies moeten uit elkaar worden gehaald (schepenen nemen ontslag uit de gemeenteraad); de constructieve motie van wantrouwen kan tot vervanging van individuele schepenen of het hele college leiden. De gemeenteraad moet beter worden ondersteund, de raadsleden moeten meer worden gewaardeerd. Dat gaat in de richting van meer dualisme, zij het minder radicaal uitgewerkt dan in Nederland.

In de kritische commentaren in Vlaanderen valt, net als in Nederland, op hoezeer het accent wordt gelegd op de noodzakelijke cultuurverandering. In om het even welke structuur spelen immers niet alleen dezelfde personen mee, maar blijven de politieke partijen zowel in de gemeenteraad als in het college dominant. Als schepenen niet meer in de raad zouden zetelen, zouden zij de gemeenteraad nog kunnen domineren via hun partijen. De afhankelijkheid van partijen is in de hoofden van de raadsleden nog steeds groot. We stelden hierboven al dat de partijpolitisering in Vlaanderen sterker is dan in Nederland. Dat zou betekenen dat er in Vlaanderen nog meer drempels zijn om naar een effectief dualistisch systeem te evolueren. In het voorontwerp van Vlaams gemeentedecreet (juli 2002) stelt de Vlaamse regering trouwens voor om schepenen toch verder als raadslid te laten zetelen. Een basisvereiste voor meer dualisme, maar op zich geen garantie uiteraard, zou dan al niet in het gemeentedecreet zijn opgenomen.

In de afgelopen maanden is duidelijk geworden dat de Vlaamse regering de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester als een prioritair punt wil gerealiseerd zien. Hoe dit zich verhoudt tot de basiskeuzes voor de versterking van de rollen van de gemeenteraad, is een cruciale, maar vooralsnog open vraag. Het is onze overtuiging dat beide keuzes moeilijk te combineren zijn: we verwachten dat een verkozen burgemeester niet echt zal opkomen voor een sterke gemeenteraad. In de huidige politieke cultuur in Vlaanderen zal het invoeren van de rechtstreeks verkozen burgemeester ertoe leiden dat deze zelf de contacten met de bevolking als zijn of haar kerntaak zal zien.

8. Perspectieven voor onze lokale democratie

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste ontwikkelingen willen we aangeven welke perspectieven er zijn voor de lokale democratie in Nederland en in Vlaanderen. We kiezen bewust voor deze brede invalshoek om daarna in te gaan op de vraag wat deze perspectieven betekenen voor de aanbevelingen met betrekking tot de relatie tussen het stedenbeleid, burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie.

We onderscheiden vier ontwikkelingsrichtingen voor de lokale democratie. Deze verschillen in een aantal aspecten die met elkaar samenhangen:

- de rol en positie van de voornaamste actoren;
- het gedrag van deze actoren;
- een aantal instrumenten voor de vormgeving van de lokale democratie.

Aan de hand van deze factoren kunnen de ontwikkelingsperspectieven als volgt worden geschematiseerd:

Schema **Ontwikkelingsperspectieven voor de lokale democratie**

KENMERKEN	VORMEN VAN DEMOCRATIE representatieve democratie	inspraak-democratie	interactieve democratie	directe democratie
Positie/rol burgers	kiezer en klant adviseur	inspreker	coproducent	(mede) opdrachtgever
Gedrag burgers	consument calculerend	reagerend defensief	actief meedoen	initiatief (mee)beslissen
Positie/rol bestuurders	de bestuurder bestuurt	coördinator	regisseur	facilitator
Gedrag bestuurder	directief	luisterend, wel primaat politiek	proactief	actief ondersteunend
Vorm van sturing	bestuur bestuurt	coördinatie	netwerksturing	zelfsturing
Positie/rol raadsleden	controleur	kadersteller	volksvertegen-woordiger	medeburger
Gedrag raadsleden in iab	de raad beslist	randvoorwaar-den vaststellen	procesbewaker	steunt burger-initiatieven
Positie raad t.o.v. burgers	neemt formele beslissingen	belegt hoorzitting	legitimeert co-productie	breed politiek forum
Positie ambtenaren	voorbeslisser	actor	dienstbare adviseur	ondersteuner
LOKAAL BESTUUR	LOCAL GOVERNMENT		LOCAL GOVERNANCE	
Verantwoording bestuur	rekening-commissie	rekenkamer van raadsleden	onafhankelijke rekenkamer	openbaar debat op de agora
Verantwoording over	besteding financiën	financiën en uit-voering	financiën en beleid	geld, beleid en gedrag
Begroting en wijkbudget	centraal budget bepaalt wijkbudget	advies over prioriteiten wijkbudget	prioriteiten wijkbudget	eigen buurt- of wijkbudget
Aard referendum	correctief referendum	raadplegend referendum	meerkeuze-referendum	volksinitiatief
Stedelijk beleid gericht op	grote projecten en meerjaren-ontwikkelingsplannen		wijk- en buurtbeheersprojecten en sociaal beleid	

9. Lokale democratie in viervoud

Kenmerkend voor de huidige stand van zaken in de lokale democratie is dat deze vier ontwikkelingsperspectieven naast elkaar voorkomen. We onderscheiden deze vier perspectieven om aan te geven dat lokale democratie geen uniforme, immer geldende verschijningsvorm heeft of moet hebben. De lokale democratie is dynamisch en levend. In de meeste gemeenten zijn nu al verschillende vormen naast elkaar aan te treffen. De ene vorm van democratie vervangt niet onmiddellijk de vorige. Bovendien zijn diverse vormen denkbaar en bruikbaar op verschillende domeinen van het publieke leven.

Op het symposium van Antwerpen is aan de auteurs gevraagd vooral hun visie op de representatiedemocratie in de tekst duidelijker te verwoorden. Sommigen leidden uit de ontwerpteksten af dat de auteurs representatie via verkiezingen niet meer belangrijk vonden. We stippen hier al aan dat representatie voor ons verwijst naar de bestuurdersdemocratie die we hierboven hebben beschreven en dat wij volksvertegenwoordiging als een meer open concept gebruiken. Verkiezingen moeten leiden tot open volksvertegenwoordiging ('governance') en niet tot gesloten representatie ('government'): zo kan ons standpunt worden samengevat. In die open vertegenwoordiging passen integratie van interactieve en directe democratievormen en een sterke gerichtheid op initiatieven van burgerbetrokkenheid (zie laatste deel van dit essay).

Van belang is de keuze die wordt gemaakt voor de richting waarin de democratie evolueert of kan evolueren. Ruwweg is dat een keuze tussen:

a. restauratie of herstel van de representatieve democratie die hier en daar wat aanvulling met inspraak- en participatieprocedures behoeft (de strikte interpretaties van het 'primaat van de politiek' gaan in deze richting).

b. een evolutie naar meer interactieve vormen van democratie en directe democratie, ingebed in een open visie op volksvertegenwoordiging, met een centrale rol voor raadsleden en de gemeenteraad in de relatie met de burgers.

De keuze voor richting a of richting b, voor de linker- of de rechterhelft van het schema, is bepalend voor de ontwikkelingsruimte die aan burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie wordt geboden.

Aan de hand van de kenmerkende factoren (de positie en het gedrag van de meest betrokken actoren, en de instrumenten die aangewend worden om de onderlinge relaties vorm te geven) geven we een schets van de vier ontwikkelingsperspectieven. Natuurlijk trekt deze schets de perspectieven te zeer uiteen, maar dat is nuttig om de hoofdlijnen te herkennen.

De representatieve democratie

In de representatieve democratie liggen de rollen redelijk vast. De burgers worden eens per 4 jaar aangespoord (in Nederland) of om de 6 jaar verplicht (in Vlaanderen) om te komen stemmen voor een politieke partij met een kandidatenlijst waar diezelfde burgers nauwelijks enige invloed op kunnen uitoefenen. Ze zijn voornamelijk interessant als kiezers en soms worden ze als klant bevraagd over de kwantiteit en kwaliteit van de producten en diensten die het lokale bestuur levert. Voor enkelen is nog een rol weggelegd in een adviesraad die veelal is samengesteld uit notabelen en/of deskundigen. Het bijbehorende gedrag van burgers wordt door bestuurders veelal gekenschetst als calculerend. Ze worden voornamelijk gezien als consumenten.

De bestuurders zijn voor een periode gekozen om te besturen en voelen zich daartoe ook gelegitimeerd. Zij zetten directief de lijnen uit en sturen hun ambtenaren aan die, in overleg met de bestuurder, maar veelal zonder betrokkenheid van de raad, tal van beslissingen voorbereiden.

De formele positie van de raad als hoofd van de gemeente is gewaarborgd. De raad beslist. Een raadsvoorstel wordt van tevoren in de fracties en in de raadscommissie besproken en geaccordeerd. De raadsvergaderingen leveren zelden spanning op. Aan het begin van de rit wordt een gedetailleerd bestuursakkoord afgesloten tussen de coalitiepartijen. De oppositie heeft meestal het nakijken of kan hooguit nog wat sleutelen in de marge.

Het bestuur (het college) legt verantwoording af in een raadscommissie die bestaat uit raadsleden en uitsluitend handelt over de besteding van de financiën. De raad stelt de begroting vast; de ambtenaren en het college beslissen over welk budget naar welke wijk gaat. Als er al een referendum wordt getolereerd, is dat uitsluitend een correctief referendum.

De inspraakdemocratie

In gemeenten waarin vormen van inspraakdemocratie worden nagestreefd, worden enige bescheiden ouvertures gemaakt in de richting van de burgers. Burgers worden erkend als 'insprekers' en hebben het recht om hun opvattingen naar voren te brengen voordat de raad een beslissing neemt (via een inspraakverordening die door de raad is vastgesteld). De opmerkingen die tijdens een hoorzitting worden gemaakt, worden opgenomen in het raadsvoorstel in de vorm van een verslag van de hoorzitting. De burgers worden meestal niet uitgenodigd om actief mee te denken over de beleidsvorming; zij kunnen wel reageren op voorstellen van het bestuur of van de ambtenaren en vertonen daardoor veelal een defensief gedrag.

De bestuurders gedragen zich moderner. Zij besturen niet alles, maar coördineren het proces en luisteren naar de burgers, waarbij wel duidelijk het primaat van de politiek voorop wordt gesteld.

Raadsleden kunnen in een participatieprocedure als voorwaarde stellen dat zij de kaders en de randvoorwaarden vaststellen en zelf bepalen wanneer ze een hoorzitting of een informatiebijeenkomst belegd willen zien. Meestal laten zij het echter aan het college en de ambtenaren over om de inspraakprocedure te regelen.

De ambtenaren zijn in dergelijke participatieprocessen belangrijke actoren. Zij verstrekken – al of niet met enige ruimte voor een eigen mandaat – de nodige informatie aan de burgers voor en tijdens het beleidsvormingsproces. Zij gaan na voor welke voorstellen bij de bevolking een draagvlak bestaat en bereiden de voorstellen of compromissen voor die vervolgens door het dagelijks bestuur en de raad worden afgehandeld. In alle gevallen handelen zij in opdracht van het dagelijks bestuur.

Verantwoording van beleid vindt soms plaats via een rekenkamer, die meestal bestaat uit raadsleden. Naast financiële zaken worden ook de problemen die spelen bij de uitvoering van het beleid aan de orde gesteld. In sommige gemeenten worden wijkbewoners uitgenodigd om hun opvattingen over prioriteiten omtrent beheer en ontwikkeling van de wijk naar voren te brengen. Als een referendumverordening is vastgesteld, gaat die meestal niet verder dan een raadplegend referendum.

De interactieve democratie

In gemeenten waar vormen van interactieve democratie worden beproefd, worden twee belangrijke veranderingen doorgevoerd t.a.v. de participatie van burgers aan de beleidsvorming. Ten eerste worden burgers vanaf het begin betrokken bij het beleidsvormingsproces. In de tweede plaats wordt het beleidsvormingsproces zodanig opgezet dat in een aantal stappen bestuur en burgers gezamenlijk in een interactief proces beleid en plannen maken. Burgers zijn dus medeverantwoordelijk voor het beleid of het plan dat door de raad wordt vastgesteld. De rol van de bestuurder is in dit soort processen meer regisserend en zijn gedrag kan worden omschreven als proactief. Hij of zij maakt eerst samen met de burgers een grondige analyse van het probleem en laat verschillende oplossingen uitwerken voordat een voorstel aan de raad wordt voorgelegd. Er is meer sprake van netwerksturing.

De rol van raadsleden in deze interactieve processen verschilt nogal en loopt uiteen van 'luisterend achter in de zaal' tot actieve betrokkenheid. Deze verschillen zijn kenmerkend voor het dilemma dat veel raadsleden ervaren bij interactieve beleidsvorming. Enerzijds zijn de meeste raadsleden er wel een voorstander van dat hun medeburgers vanaf het begin betrokken worden bij gemeentelijke plannen of beleidsvoornemens. Anderzijds hebben raadsleden het gevoel dat als uit zo'n directe samenspraak met de burgerij allerlei plannen en voorstellen naar voren komen waarover overeenstemming bestaat, de rol van de raad als besluitvormend orgaan wordt uitgehold.

Dit dilemma kan naar onze overtuiging en ervaring het best worden opgelost door raadsleden een actie-

ve rol als volksvertegenwoordiger te laten vervullen in interactieve beleidsprocessen. Zij zijn zowel in de periode van de probleemanalyse als in die van de meningsvorming actief betrokken bij het proces, zonder dit te domineren. De voorbereiding van de besluitvorming – concreet de voorbereiding van de voordracht van projecten aan de raad – gebeurt door raadsleden samen met burgers die aan het interactieve proces deelnemen. Het college brengt op deze voordracht een eigen preadvies uit, maar stuurt niet langer de uitkomst van het proces. Hier wordt duidelijk wat volksvertegenwoordiging in een 'open' opvatting betekent en zou het verschil met een meer gesloten representatie duidelijk moeten zijn.

Aan het einde van een interactief proces legitimeert de raad door het nemen van een formele beslissing de resultaten van de coproductie tussen bestuur en burgers die in de voorgaande fasen heeft plaatsgevonden. De raad is echter wel vrij daarin een eigen standpunt in te nemen. Als dit standpunt afwijkt van het via de participatie bereikte resultaat, heeft de raad de plicht zorgvuldig te motiveren waar en waarom hij tot een ander besluit is gekomen.

Ambtenaren vervullen in deze interactieve processen een belangrijke creatieve, maar ook dienstbare en ondersteunende rol voor meerdere partijen in het proces. Zij werken zowel de ideeën en uitgangspunten van het college of de wethouder uit als de opvattingen die door burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties naar voren worden gebracht.

Verantwoording afleggen geschiedt in een interactieve democratie minimaal door een onafhankelijke (niet uit raadsleden bestaande) auditinstantie of rekenkamer die ook uit eigen beweging adviezen en evaluaties kan uitbrengen over het gevoerde beleid. De controle beperkt zich uitdrukkelijk niet tot financiële zaken.

Buurten en wijken worden in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over de prioriteiten die in het beleid worden geformuleerd voor de ontwikkeling en het beheer van de buurt. Het referendum is uitgebreider van opzet en omvat ook een meerkeuzereferendum.

De directe democratie

In gemeenten waar vormen van directe democratie worden toegepast, nemen de burgers het mandaat dat zij aan hun volksvertegenwoordigers hadden gegeven terug op die onderdelen waar zij beter in staat zijn, of het gewenst achten, zelf te beslissen. Dit is bijvoorbeeld het geval waar burgers door middel van buurtbudgetten zelf beslissen waar en in welke projecten verbeteringen van de leefbaarheid in hun eigen buurt gestalte moeten krijgen. Voorbeelden zijn gemeenten als Deventer, Nijmegen en Zaanstad, waar buurtorganisaties jaarlijks bedragen van 100.000 tot 150.000 euro besteden.

Een ander voorbeeld van directe democratie is te vinden in gemeenten waar de gemeenteraad heeft besloten dat de bevolking zelf met voorstellen kan komen voor de besteding van een bepaald bedrag op de begroting en waar deze voorstellen worden voorgelegd aan de bevolking in zijn geheel die zo de prioriteiten bepaalt. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Delft en Tiel.

Het meest sprekende voorbeeld van directe democratie is uiteraard het referendum op basis van volksinitiatief. Een dergelijke mogelijkheid bestaat nu nog maar in twee Nederlandse gemeenten: Oosterhout en Nijmegen. Op andere plaatsen, zoals in Zwitserland en in enkele Duitse Länder (Beieren en Hamburg), is deze vorm van directe democratie ingeburgerd.

Een wat minder ver gaande vorm is het verlenen van initiatiefrecht aan burgers, die daardoor de mogelijkheid hebben om voorstellen (burgerinitiatieven) in te dienen en geagendeerd te krijgen in de raad of de raadscommissie. Daar waar raadsleden deze initiatieven ondersteunen door middel van hun eigen initiatiefrecht, ontstaat hetzelfde resultaat als in de eerder genoemde situaties waar burgers feitelijke (mede)zeggenschap verkrijgen over de besteding van publieke middelen.

Van belang is vast te stellen dat zowel in de wet over dualisering van het lokale bestuur (Nederland) als in de voorstellen van gemeentedecreet (Vlaanderen) een regeling voor het instellen van burgerinitiatief is opgenomen.

Bestuurders en raadsleden hebben in deze vorm van democratie vooral een voorwaardenscheppende en ondersteunende taak. De raad zal in de meeste gevallen een daartoe strekkend besluit of een referendumverordening moeten (aan)nemen. Het perspectief voor deze vorm van democratie is dat een groeiend aantal taken in het publieke domein worden geregeld via vormen van (mede)zeggenschap van burgers en bewonersorganisaties die daarover verantwoording afleggen aan de bevolking als geheel.

10. De lokale democratie is sterk in beweging

In het voorgaande hebben we erop gewezen dat in vele steden en gemeenten diverse vormen en instrumenten van democratie naast elkaar bestaan die zijn ingebed in verschillende opvattingen over democratie en over de rollen van de betrokken actoren.

We constateren dat binnen de lokale democratie in Vlaanderen sprake is van een langzame ontwikkeling en een toenemende druk in de richting van meer ervaringen en experimenten met interactieve en directe vormen van democratie. Het taalgebruik en de concepten (interactiviteit, partnerschappen, communicatieve planning, burgerverantwoordelijkheid,...) die nu worden gehanteerd in beleidsstukken van de Vlaamse overheid en van de steden gaan al sterk die richting uit. De praktijken en de institutionele vertaling volgen natuurlijk veel trager. Er zijn overal interessante initiatieven en boeiende projecten. Vaak zijn die nog gefragmenteerd, bloeien ze op en sterven ze te vroeg af, zijn ze nog te zeer gebonden aan enkele personen. Tradities en cultuur wijzigen moeizaam en de institutionele kaders die de lokale praktijken een nieuwe bedding moeten geven, ontbreken nog in Vlaanderen. Stadsbesturen in Vlaanderen zijn er te weinig professioneel mee bezig; het 'management' van de externe gerichtheid is het zwakst uitgebouwde onderdeel van de stadsorganisaties. Elk doet wel wat en op verschillende beleidsdomeinen gebeuren interessante zaken, maar van een 'strategie' en een gebundelde actie is nog te weinig sprake.

Ook binnen de politieke partijen zijn steeds meer stemmen te horen die pleiten voor veranderingen in de bestaande vorm van representatieve democratie. Vrijwel alle politici belijden – zeker in verkiezingstijd – dat meer directe invloed van de burgers op de politiek en op het beleid wenselijk en zelfs noodzakelijk is. Vele politici realiseren zich ook dat de uitvoering van vele beleidsvoornemens staat of valt met het draagvlak dat voor die voornemens bestaat onder de bevolking. Dat draagvlak kan op de meest vanzelfsprekende manier ontstaan door burgers vanaf het begin bij een beleidsvormingsproces te betrekken. Niet als kiezer of inspreker, maar als partner in een proces waarin ook volksvertegenwoordigers een eigen creatieve rol vervullen. Natuurlijk gaat dat bijzonder moeizaam, soms met enig succes, vaak met tegenvallende ervaringen. Dat is echter ook het geval met de 'klassieke' besluitvorming: vaak stokt die ook, is er helemaal geen uitvoering, leidt die niet tot resultaten, en daar zijn per definitie minder burgers bij betrokken. Alleen heeft de bestuurdersdemocratie dan wel het gevoel 'dat in handen te hebben'.

Maarten Hajer, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam, citeert in een artikel over interactief beleid en deliberatieve democratie met instemming Anthony Giddens en Ulrich Beck die benadrukken dat burgers steeds minder volmachten afgeven. Hij stelt in aansluiting hierop dat besturen niet gaat om het genereren van passief vertrouwen in de sterke staat, maar om het steeds weer opnieuw ontwikkelen van actief vertrouwen. Dit actieve vertrouwen is naar de mening van Hajer geen kwestie van 'geloof' in een zittend bestuur, maar van betrokkenheid bij het besturen als activiteit.

In meer algemene zin valt binnen het openbaar bestuur een ontwikkeling waar te nemen van 'local government' naar 'local governance'. Niet de structuur en de inrichting van de democratische instituties zijn allesbepalend, maar veeleer de wijze waarop de diverse betrokken partijen (raad, college, ambtenaren, belangengroepen, burgers) met elkaar afspraken maken voor gezamenlijke beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Of bijvoorbeeld de burgemeester dan rechtstreeks of niet rechtstreeks wordt verkozen, maakt nauwelijks verschil. Niet de variatie van de structuur, maar het proces telt.

Meer macht voor raadsleden

In kringen van het openbaar bestuur zelf wordt nu openlijk bepleit dat een machtsverschuiving moet plaatsvinden van college en ambtenaren naar de raad. Zowel in Nederland als in Vlaanderen beogen de veranderingen in de Gemeentewet primair een herstel van de functie van de raad als kaderstellend orgaan binnen het lokale bestuur. Daardoor komt tevens tijd vrij voor raadsleden om meer werk te maken van hun taak als volksvertegenwoordiger. Dat betekent dat zij ook in interactieve processen een actieve en inspirerende rol kunnen, en ons inziens moeten, vervullen.

In de interactieve processen die door het Instituut voor Publiek en Politiek en de Stichting Agora Europa worden opgezet en begeleid, worden raadsleden uitgenodigd om in alle fasen van het interactieve proces een actieve rol te vervullen. Zo'n proces kan op de volgende manier concreet vorm krijgen.

In de fase van de probleemstelling kunnen raadsleden een actieve rol vervullen door hun medeburgers op te bellen om er aan de hand van een eenvoudige vragenlijst achter te komen welke problemen door hen als het meest belangrijk worden ervaren.
In de fase van de meningsvorming wordt raadsleden gevraagd een werkgroep of rondetafelgroep voor te zitten waarin bewoners, ondernemers en maatschappelijk actieve mensen zitting nemen om gezamenlijk te werken aan de mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde problemen.
In de daaropvolgende fase van de voorbereiding van de besluitvorming maken raadsleden gebruik van hun recht om initiatiefvoorstellen in te dienen. De raadsleden die actief deelnemen aan het interactieve proces stellen samen met een aantal vertegenwoordigers van de werkgroepen een raadsvoorstel op, waarin de opvattingen van alle deelnemers – waar nodig in alternatieven – zijn opgenomen.
Het college wordt uitgenodigd hierop een preadvies uit te brengen waarin het haar eigen standpunten toevoegt aan het raadsvoorstel. Over de raadsvoordracht neemt vervolgens de raad een besluit. De raadscommissie die de voordracht vooraf bespreekt, kan besluiten een delegatie van de deelnemers uit te nodigen als gesprekspartner met volledig spreekrecht tijdens de beraadslagingen over de voordracht.

Op het eerder vermelde symposium in Antwerpen deelde men deze uitgangspunten. Een van de deelnemers merkte daarbij op dat dit wel impliceert dat de rol van het college moet gereduceerd worden: meer voorwaardenscheppend en minder sturend. Andere deelnemers waren van mening dat raadsleden nu vaak een 'dooie rol' vervullen: het naleven van stemakkoorden. Het zou beter zijn als elk raadslid zelf kon beslissen over raadsvoorstellen en niet zo gebonden was aan partijpolitieke afspraken. Besturen vanuit onzekerheid is boeiend, zo betoogde een van de deelnemers. Andere deelnemers pleitten voor een andere gedragscode voor raadsleden: veel meer openstaan voor ideeën en opvattingen van hun medeburgers. Raadsleden zouden in de buurten meer een rol moeten vervullen van 'dienend leiderschap'. Voor een verandering van de positie en rol van raadsleden is een structuurverandering via een nieuw gemeentedecreet niet voldoende, maar ze is wel nodig als basis.

De veranderende rol van ambtenaren

Tijdens het Antwerpse symposium was veel aandacht voor de rol van de ambtenaren in het openbaar bestuur als een van de belangrijke dragers van de evolutie van de lokale democratie naar meer interactiviteit en medezeggenschap van burgers.

In het algemeen was men van mening dat in de Vlaamse steden sprake is van een gunstige ontwikkeling van zowel de bekwaamheden als de attitudes van de ambtenaren. Nieuwe generaties ambtenaren in vaak nieuwe functies doen de cultuur kantelen. Zij zien hun rol tussen politici en burgers ook anders dan klassieke bureaucratisch ingestelde ambtenaren. Die nieuwe generaties worden gekenschetst als meer objectief, neutraal en dynamisch.
Een belangrijke en betekenisvolle belemmering is wel dat vele ambtenaren een sterk negatief beeld hebben van de politiek. Niet alleen bij raadsleden is sprake van frustratie. Vaak verwijzen deze ambtenaren dan naar partijpolitisering en naar handelingen van uitvoerende mandatarissen buiten het zicht van de gemeenteraad c.q. samenleving.

Sommige deelnemers meenden wel dat ambtenaren soms zelf ook erg hiërarchisch en 'bestuurdersachtig' denken en werken. Vanuit de wijken en buurten ervaren groepen dat het moeilijk is om eigen initiatieven verder te krijgen door de logheid van de administratie (vergunningen, voorschriften, begroting en rekeningen).

De gedachte dat ambtenaren dienstbaar moeten zijn aan meerdere partijen in een participatieproces, wordt door verschillende deelnemers onderschreven. Met name worden hier genoemd raadsleden en bewonersorganisaties, die evenzeer recht hebben op ambtelijke ondersteuning als het schepencollege.

Een andere rol voor het dagelijks bestuur

Dat brengt ons op wat wellicht de belangrijkste voorwaarde is voor het vernieuwen van de democratie op lokaal niveau: een andere invulling van de rol van het dagelijks bestuur.

In het kader van de dualisering van het openbaar bestuur vervullen de raad en de raadsleden drie belangrijke taken:

a. de raad stelt de kaders vast voor de uitvoering van het beleid;
b. de raad controleert de uitvoering van het beleid door het dagelijks bestuur;
c. de raadsleden zijn meer dan voorheen actief als volksvertegenwoordiger.

Dit betekent dat het dagelijks bestuur zich primair richt op de uitvoering van het beleid waarvan de uitgangspunten en randvoorwaarden door de raad worden vastgesteld. In feite betekent dit dat het college veel meer een voorwaardenscheppende en uitvoerende taak heeft en veel minder een sturende. De raad stuurt en controleert en is daardoor ook directer aanspreekbaar als volksvertegenwoordiger voor de burgers.

In Nederland, waar het dualisme sinds 6 maart 2002 (de dag van de gemeenteraadsverkiezingen) is ingevoerd, hebben diverse gemeenteraden inmiddels in plaats van een collegeprogramma een raadsprogramma vastgesteld als basis voor het bestuursakkoord voor de komende vier jaar. Dat programma wordt vertaald in een (meerjaren)begroting waarin de prioriteiten voor het beleid zijn weerspiegeld.

In dit duale stelsel is het voor raadsleden ook meer vanzelfsprekend dat zij rond belangrijke beleidsvoornemens door middel van interactieve beleidsvorming eerst met hun medeburgers de uitgangspunten voor een plan of beleidsvoornemen vaststellen en vervolgens in de vormgeving en bewaking van het interactieve proces een belangrijke controlerende en stimulerende rol vervullen.

De raad dient er in dit stelsel ook op toe te zien dat rond de belangrijkste plannen en beleidsvoornemens daadwerkelijke participatie en interactie van en door de bevolking vorm krijgt. Hij kan dat onder meer doen door jaarlijks bij het opstellen (kaderstellende rol) en vaststellen van de begroting middelen vrij te maken voor participatie en interactie. In de Nederlandse wet op de dualisering is bovendien nog voorzien dat de burgemeester jaarlijks een zgn. burgerjaarverslag uitbrengt waarin hij of zij verslag doet van de vorderingen op het vlak van de participatie en de verbetering van de klachtenafhandeling en de dienstverlening aan individuele burgers.

Het invullen van die andere rol door het dagelijks bestuur en door de raadsleden gaat niet vanzelf. Zoals gezegd gaat het hier niet alleen om een verandering in de structuur, maar ook en vooral om een verandering in de cultuur. De bestuurdersdemocratie met zijn vele binnenkamerbesluiten moet ruimte maken voor een democratie waarin volksvertegenwoordigers en burgers in de volle openbaarheid gezamenlijk besluiten voorbereiden.

11. Perspectieven voor burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in het grotestedenbeleid

Na deze verkenning van de ontwikkelingsperspectieven voor onze lokale democratie is het tijd om terug te keren naar de vraag welke consequenties de hierboven geschetste perspectieven hebben voor de bewonersparticipatie en burgerbetrokkenheid in het grotestedenbeleid.

In aansluiting op het schema met de vier ontwikkelingsperspectieven voor de lokale democratie kan een vergelijkbare perspectiefschets worden gemaakt voor de toekomst van bewonersparticipatie in het grotestedenbeleid.

Bij iedere vorm van democratie behoort een eigen verschijningsvorm van participatie

Deze kan het best worden geïllustreerd door de vier vormen van democratie en de gradaties van participatie naast elkaar te zetten. In een recent onderzoek dat het Instituut voor Publiek en Politiek heeft uitgebracht voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is een participatieladder opgenomen waarin de volgende niveaus van participatie worden onderscheiden.

Tabel **Participatievormen per niveau en mate van institutionalisering**

	Geïnstitutionaliseerd	Niet-geïnstitutionaliseerd
Informeren	informatieavonden, wijkkranten	conferenties, debatten, excursies, tentoonstellingen, campagnes, portiekgesprekken
Consulteren/raadplegen	inspraak, hoorzittingen, klankbordgroepen, raadplegend referendum, denktank	enquêtes (omnibus, telefonische verhalen-enquête), panels, focusgroepen, allerlei debatvormen, elektronische peilingen, fotowedstrijden, prijsvragen, allerlei vormen van bijeenkomsten (thema's, openbare), draagvlakonderzoek
Adviseren	adviesraden, wijkplatforms, dorpsraden, expertmeeting, planteams	rondetafelgesprekken, schouwen
Coproduceren	overleggroep, projectgroep convenanten	werkateliers, werkgroepen participatie-overeenkomsten
Meebeslissen	Delftse Duit, Tielse methode, PPS	agendarecht, recht van initiatief
Zelfbeheer	buurt- en wijkbudgetten, project Lusten en Lasten (Breda), referendum op basis van volksinitiatief	zelforganisaties, wijkontwikkelingsmaatschappij, wijkaandeelhouders, vereniging van wijkeigenaren

De in deze tabel onderscheiden niveaus van participatie corresponderen op de volgende manier met de vier ontwikkelingsperspectieven voor lokale democratie:

Vorm van democratie	Niveau van participatie
representatieve democratie	informeren
inspraakdemocratie	consulteren / raadplegen / adviseren
interactieve democratie	interactieve beleidsvorming / meebeslissen
directe democratie	zelfbeheer

In het geciteerde participatie-onderzoek is aan de coördinatoren van de grote steden in Nederland gevraagd hun vijf favoriete participatieprojecten te benoemen. Opmerkelijk is dat vrijwel alle projecten in de categorieën coproductie of interactiviteit en meebeslissen vallen.

Deze plaatsbepaling duidt erop dat de in de voorgaande paragraaf gesignaleerde ontwikkeling naar meer interactieve vormen van democratie wordt onderschreven als wenselijk perspectief door de voornaamste ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving van het grotestedenbeleid in Nederland.

Perspectieven voor bewonersparticipatie

Bewonersparticipatie in het stedenbeleid voltrekt zich in de praktijk op twee niveaus. De meest directe vorm is die van participatie op buurt- en wijkniveau. Minder intensief, maar daarom niet minder belangrijk is de participatie op stedelijk niveau.

Op het symposium van Antwerpen kwamen deze twee niveaus herhaaldelijk aan bod en was er een spanning tussen te merken: het betrekken van burgers bij wijkoverschrijdende problematieken lijkt van een andere orde dan het betrekken bij problemen in de directe woonomgeving.

De meest actieve bewonersgroepen zijn meestal te vinden op *buurt- en wijkniveau.* Zij komen op voor de belangen van hun buurt en worden door vele gemeentelijke overheden, zowel in Vlaanderen als in Nederland, gezien als de meest natuurlijke gespreks- en overlegpartner. In een groeiend aantal Nederlandse steden zijn gemeenten ertoe overgegaan aan wijkorganisaties een budgetbestedingsrecht toe te kennen voor de plannen die betrekking hebben op de inrichting en verbetering van de openbare ruimte. Dit geeft aan de participatie een duidelijke stimulans, temeer daar veelal als voorwaarde wordt gesteld dat de voorgestelde plannen en projecten moeten kunnen rekenen op voldoende draagvlak in de buurt. De ervaringen met deze vormen van *zelfbeheer* zijn dusdanig positief dat sommige gemeenten inmiddels proefprojecten zijn gestart om ook ontwikkelingsprojecten te laten uitvoeren onder regie van de wijkorganisaties (Deventer, Breda).

Op *stedelijk niveau* zijn vrijwel alle Nederlandse steden in de afgelopen jaren actief geweest in het opstellen van toekomstvisies (tot 2010, 2015 of zelfs 2025) voor hun stad. Dit was ook een voorwaarde om rijkssubsidies te kunnen ontvangen voor integrale stedelijke vernieuwing (ISV-budget) in het kader van het stedenbeleid. Vele gemeenten hebben daarbij hun burgers betrokken, soms gepaard gaand met grote evenementen en manifestaties Deze stedelijke plannen lenen zich bij uitstek voor vormen va*n interactieve beleidsvorming*. De meest bevredigende vormen van participatie zijn die waar men erin slaagt de langetermijnvisies te combineren met de aanpak van meer kleinschalige en kortetermijn-projecten.

Burgerbetrokkenheid = burgerinitiatieven stimuleren en ondersteunen

De tweede invalshoek van dit essay – burgerbetrokkenheid – is wellicht nog belangrijker dan bewonersparticipatie. Waar participatie zich veelal richt op plannen en projecten van de overheid is bij burgerbetrokkenheid veel meer sprake van initiatieven van de burgers zelf.

Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Europese conferentie Bewonersparticipatie en Stedenbeleid die in oktober 2001 te Brussel werd georganiseerd

door het Belgische voorzitterschap, luidt dat bij bewonersparticipatie meer nadruk moet worden gelegd op initiatieven die uitgaan van bewoners. Eenzelfde conclusie komt naar voren uit het onderzoek 'Participatie in het Publieke Domein' dat het Instituut voor Publiek en Politiek uitvoerde in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

De beste manier om een grotere mate van burgerbetrokkenheid te stimuleren, is meer uit te gaan van initiatieven van bewoners, ondernemers en maatschappelijk actieve groepen. Dat vergt van bestuurders, en in onze benadering dus vooral van raadsleden, een grote alertheid en ook een open blik. Men moet niet kijken hoe men burgers kan organiseren vanuit bestuurderspatronen en bestuurderslogica, maar wel hoe burgers zichzelf organiseren en wat op verschillende niveaus in de stad aan initiatieven groeit. Dat is meer dan men weet en meer dan men denkt.

Een van de aanbevelingen van het onderzoek 'Participatie in het Publieke Domein' is dat steden de voorwaarden moeten scheppen voor een goede infrastructuur die het ontstaan en de ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven mogelijk maakt. Daarbij worden onder meer de volgende maatregelen bepleit:

- koppel het initiatiefrecht van burgers aan het initiatiefrecht van raadsleden die op die manier laten zien dat ze daadwerkelijk bewonersinitiatieven willen ondersteunen;
- bied ondersteuning bij het opzetten van initiatieven en bijbehorende organisatievormen;
- zorg voor een budget voor nieuwe initiatieven en geef burgers medebeslissingsrecht over de besteding van dit budget.

In het algemeen kan gesteld worden dat voor vele stadsbestuurders en hun ambtelijke medewerkers geldt dat zij hun blik en perspectief wat mogen verruimen. De tijd is voorbij dat het uitgangspunt van participatiebeleid nog geformuleerd wordt als 'het doel van het participatiebeleid is de burgers te betrekken bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid'. Deze doelstelling is gedateerd en zou beter vervangen kunnen worden door de volgende: 'Het doel van het participatiebeleid is de stedelijke overheid te betrekken bij de maatschappelijke initiatieven van zijn burgers en deze waar mogelijk te stimuleren en te ondersteunen'.

12. Aanbevelingen voor lokale en centrale overheden

Bovenstaande beschouwingen leiden ons tot de volgende aanbevelingen voor lokale overheden en de centrale overheid m.b.t. burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in het stedenbeleid.

1. Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie vinden reeds op grote schaal plaats in de polis, in de stedelijke samenleving. Het beleid van de stedelijke en de centrale overheid dient meer gericht te zijn op het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven in de polis. De eigen plannen en beleidsvoornemens van de overheid moeten hier meer op afgestemd worden.

2. Burgerbetrokkenheid ontstaat waar meer ruimte wordt geboden voor medeverantwoordelijkheid van burgers voor de inrichting van hun eigen woon- en leefmilieu in de stad en in de wijk. Een bewuste keuze voor meer projecten en experimenten gericht op interactieve en directe vormen van democratie is wenselijk en noodzakelijk.

3. De overheid dient voor participatieondersteuning meer middelen beschikbaar te stellen. Deze middelen worden aangewend voor ondersteuning van burgerinitiatieven en instellingen die bewoners daarbij ondersteunen (bv. opbouwwerk en bewonersdeskundigen); kortom voor het versterken van het sociaal kapitaal in de samenleving.

4. Op stedelijk niveau moeten meer projecten met interactieve beleidsvorming worden gestart. Op wijk- en buurtniveau komt meer ruimte voor projecten waarin buurtbewoners en organisaties medeverantwoordelijkheid dragen voor het beheer en de ontwikkeling van hun wijk of buurt.

5. De positie van raadsleden in het beleidsvormingsproces moet worden versterkt. De wet dualisering lokaal bestuur en de proeve voor het gemeentedecreet bieden hiervoor interessante aangrijpingspunten zoals:
a. de kaderstellende rol van de raad (raad stelt randvoorwaarden en uitgangspunten voor participatieprojecten vast);
b. initiatiefrecht van raadsleden en van burgers aan elkaar koppelen;
c. instellen van een onafhankelijke rekenkamer die het beleid beoordeelt;
d. agendarecht via voorzitterschap raadscommissies benutten om agendapunten vanuit de bevolking aan de orde te stellen.

6. De honorering van raadsleden moet meer in evenwicht zijn met de belangrijke taak die zij te vervullen hebben in een dualistisch systeem. Zij krijgen dan ook de tijd om hun rol als volksvertegenwoordiger daadwerkelijk te vervullen.

7. De positie van de burgers in de beleids- en besluitvorming versterken door:
a. burgers vanaf het begin bij de beleidsvorming te betrekken (interactief);
b. zeggenschap op wijkniveau (wijkbudgetten) en medezeggenschap voor projecten op stedelijk niveau (à la Delftse Duit);
c. initiatiefrecht van burgers en referendum op basis van volksinitiatief in gemeentelijke verordeningen te regelen en vast te leggen.

8. De positie van ambtenaren in participatieprocessen moet helder vastgelegd worden:
a. ze zijn dienstbaar aan meerdere partijen in het proces en werken ook alternatieven van burgers uit tot voorstellen waarover de raad een beslissing neemt op stedelijk niveau en bewonersorganisaties op wijkniveau;
b. de bestuurlijke en ambtelijke bovenbazen dienen hiervoor ruimte te creëren en een mandaat te verlenen aan de ambtelijke medewerkers in deze projecten;
c. raadsleden hebben ook recht op ambtelijke bijstand; dit dient ruimhartig geregeld te worden zodat raadsleden effectief gebruik kunnen maken van hun initiatiefrecht.

9. De positie van wethouders en schepenen moet worden begrensd en beperkt:
a. ze voeren uit wat de raad beslist;
b. ze leggen verantwoording af aan de raad over de uitvoering van het beleid (in raadscommissies en een jaarlijkse verantwoordingsnota);
c. de stijl van besturen verschuift van directief naar proactief: voorwaardenscheppend en faciliterend;
d. collegevoorstellen worden niet van tevoren dichtgetimmerd en beslist in fracties en andere binnenkamers, maar worden open voorgelegd aan de raad(scommissie) die hierover zonder last en ruggespraak uitspraken doet.

10. Actieve bewoners en burgers worden jaarlijks in het zonnetje gezet door middel van een manifestatie en een prijsuitreiking waarin de meest sprekende voorbeelden van burgerinitiatieven en medeverantwoordelijkheid worden beloond.

Geciteerde stukken

De Paus, R. (1998), Opvallend aanwezig, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red) (1998), Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Europese Conferentie (2001), Eindverslag: Bewonersparticipatie en stedenbeleid, in het kader van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie, Brussel.

Elchardus, M., L. Huyse, en M. Hooghe (2000), Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen, VUBPress, Brussel.

Grit, K. (2000), De dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg, Coelo, Groningen.

Hendriks, F. en P. Tops (2001), 'Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany', in Public Administration, vol. 79, no. 1, p.p. 105-123.

Hooghe, M. (red.) (2000), Sociaal kapitaal en democratie. Verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur, Acco, Leuven.

Huyse, L. (2002), Gullivers probleem. Essay over de toekomst van de politiek, Van Halewyck, Forum 21, Leuven.

Instituut voor Publiek en Politiek (2002), Eindverslag onderzoek Grotestedenbeleid. Participatie in het Publieke Domein, Amsterdam.

Putnam, R. (1993), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton University Press, Princeton.

Van den Berg, J.Th.J. en H.A.A. Molleman (1975), Crisis in de Nederlandse politiek, Alphen a/d Rijn.