

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

Task Force stedelijk beleid: theoretisch kader

*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. Eerder 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, wordt hier 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 hierdoor meteen verduidelijkt door hun praktische toepassing op de Vlaamse situatie. 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 en peilt naar het beleid dat deze vormen tot stand gebracht heeft, naar de machtsverhoudingen die achter deze beleidskeuzes schuilen en naar de relaties met bredere economische, sociale en culturele processen in de maatschappij. 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 kort in op de gevolgen van het Vlaamse verstedelijkingspatroon op de samenleving om meteen enkele uitdagingen voor de toekomst aan te brengen.

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

Een kleinstedelijk netwerk

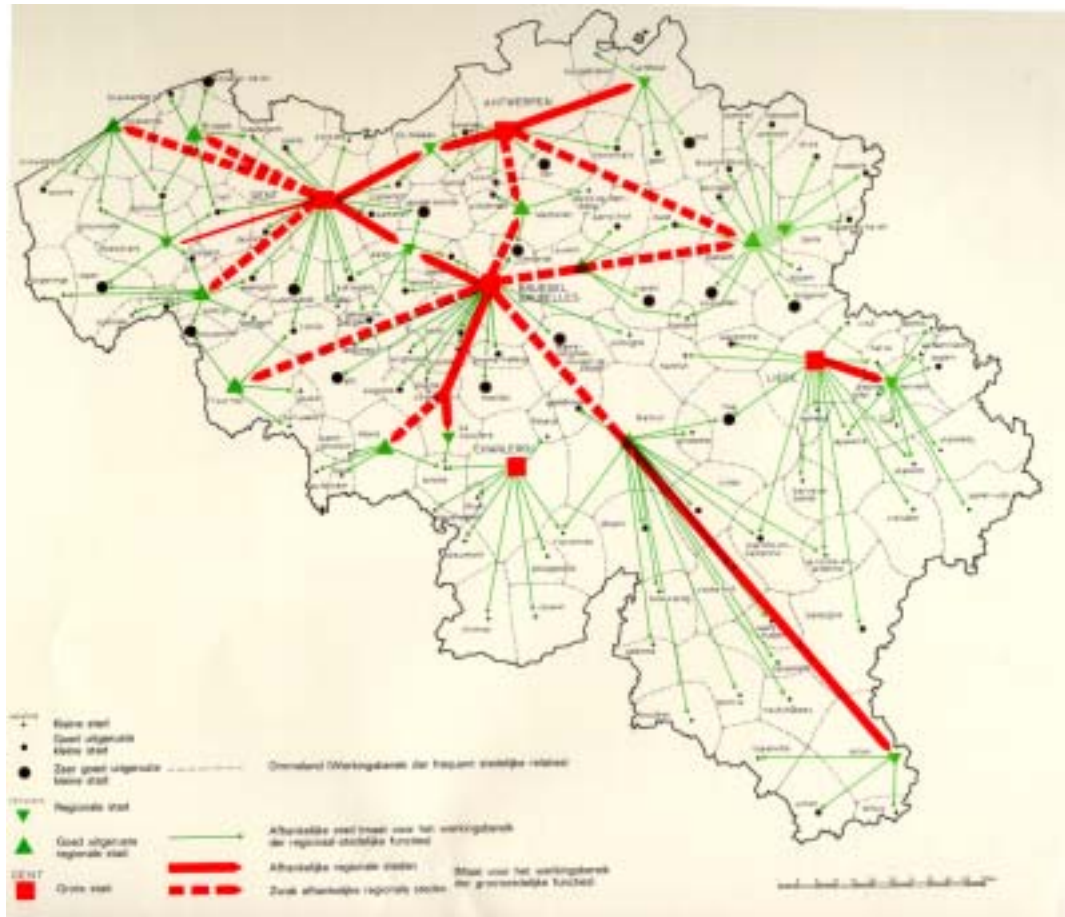
Een eerste manier om de ruimtelijke vorm van de verstedelijking in Vlaanderen te vatten bestaat erin het stedennet te beschouwen. Hiermee bedoelt men dat het Vlaamse Gewest een geheel van steden telt van verschillende grootteorde, die onderlinge relaties vertonen. Hiervoor is het begrip stedelijke hiërarchie van belang. Geografen onderscheiden, ten minste 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 die van deze uitrusting gebruikt maken. Zo zijn er voor Vlaanderen drie grote steden (Brussel, Antwerpen en Gent), waarbij Brussel tot een hogere orde kan gerekend worden omwille van haar 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, of het nu om de economische activiteiten van hun bevolking of de uitrusting van de gemeente gaat.

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. Volgens dezelfde criteria zou Antwerpen een vertrouwd beeld van de stad aan zowat 900.000 Vlamingen leveren, Gent aan 400.000 en Brussel aan 250.000 inwoners van de Vlaamse rand. Dit betekent dat het beeld van de stad, de stedelijke binding en ervaring voor drie vierde van de Vlaamse bevolking bepaald wordt door kleine en regionale steden.

er zijn grote, regionale en kleine steden

drie vierde van de Vlaamse bevolking heeft vooral kleinstedelijke ervaring

Figuur 1: Het Belgische stedennet



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

Stadsgewesten

Een tweede manier om naar de verstedelijkingsvorm van Vlaanderen te kijken ligt vervalpt in de vorm van de individuele steden zelf. In de westerse wereld wordt voor de naoorlogse stad hiervoor het concept van het stadsgewest gebruikt. 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 steden. Het zijn zuivere empirische afbakeningen van de steden en hun verschillende geleidingen. In België worden drie onderdelen van stadsgewesten 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

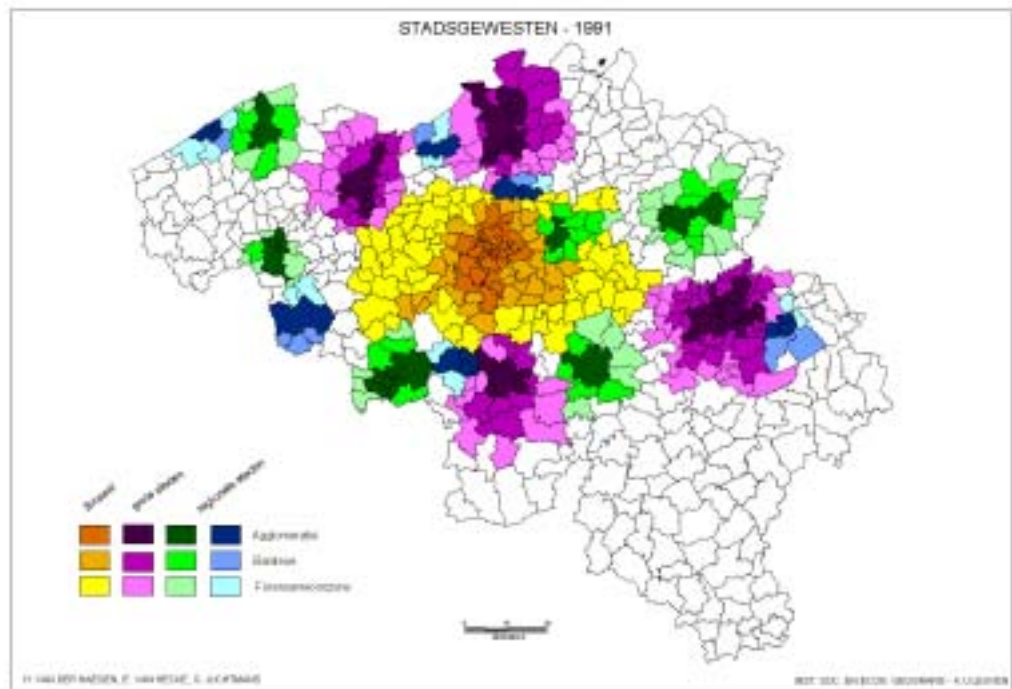
*grote steden
groeien buiten
hun grenzen en
vormen
stadsgewesten
met een
kernstad, een
agglomeratie en
een banlieue*

*grote steden
groeien buiten
hun grenzen en
vormen
stadsgewesten
met een
kernstad, een
agglomeratie en
een banlieue*

niveau van de statistische buurten en wordt dan woonkern genoemd, maar meestal vereenvoudigd voorgesteld op het niveau van de gemeenten). De rest van het stadsgewest wordt banlieue genoemd en omvat de gebieden met een overwegend landelijk uitzicht, 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 de agglomeratie en pendel naar de agglomeratie wijst). Stadsgewesten veronderstellen een zekere grootschaligheid. Daarom is er pas sprake van volwaardige stadsgewesten wanneer de bevolking van het geheel 80.000 inwoners overschrijdt.

Tenslotte 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 2).

Figuur 2: Stadsgewesten in België 1991



In vergelijking met de vorige zienswijze, valt het op dat het stedelijke leefcomplex van de grote steden zelf kleine steden en grote 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

differentiatie kennen met allerlei kleinere woonkernen en stedelijke centra. Het kleinstedelijk netwerk van Vlaanderen die in het vorig deel 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.

Wanneer de stedelijke leefcomplexen beschouwd worden, blijven buiten enkele gemeenten in Oost-Vlaanderen (ten noordwesten van Eeklo en ten zuiden van Sint-Niklaas) maar twee relatief grote niet verstedelijkte gebieden over: een zone die gans het zuiden van West-Vlaanderen omvat (behalve het Kortrijkse stadsgewest) dat doorloopt in Oost-Vlaanderen; en een 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 van aaneengesloten bebouwde zone sluit hier niet uit dat 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. Voortgaande op de Brusselse verhoudingen, zouden 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 tachtig duizend Vlamingen of 1,3% van de Vlamingen.

*de meerderheid
van de
Vlamingen leeft
in een suburbaan
woonmilieu*

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 0,53 ha per stadsbewoner. De overeenkomstige cijfers zijn 0,33 voor Frankfurt, 0,22 voor Paris en minder dan 0,2 voor Lille, London en de Ruhr. Voor Randstad Holland is de verhouding 0,11 ha per stadsbewoner (berekend op basis van de gegevens in Vandermorten e.a. 1999). De verhoudingen tussen oppervlakte en bewonersaantal in de verschillende geledingen van de Vlaamse stadsgewesten duiden op gelijkaardige kenmerken. Gezien de afbakening van Vandermorten op andere (internationale) criteria berust dan de gangbare afbakening 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 bekomen 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 (zie verder) -, zijn de stadsgewesten zo uitgebreid. Uitgerekend de omvang van banlieue en forensenwoonzone versterken het kleinstedelijke karakter van het Vlaamse Gewest. Deze vaststelling wordt duidelijker wanneer gepeild wordt naar de oorzaken van deze situatie.

Belgische stadsgewesten zijn zeer groot. Daardoor leeft de meerderheid van de Vlaamse bevolking buiten de stad

II. 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 plaatsvindt. De manier waarop Vlamingen vandaag wonen en werken, hun mobiliteit, 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 generaties. Die kentering is gestoeld op fundamentele veranderingen in de economische groei na de crisis van de jaren dertig en de tweede wereldoorlog.

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, kon men een regulering van de koopkracht van de arbeiders organiseren om een afzetmarkt voor massaproductie te verzekeren. Hierin lag de voorwaarde voor nieuwe economische groei na de crisis van de jaren dertig. In de tussenoorlogse periode leidde de economische groei, met haar permanente zoektocht naar productiviteitsverbeteringen, zeer snel naar massaproductie. De assemblagelijijn werd de meest efficiënte organisatie van het productieproces. Maar deze massaproductie werd 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.

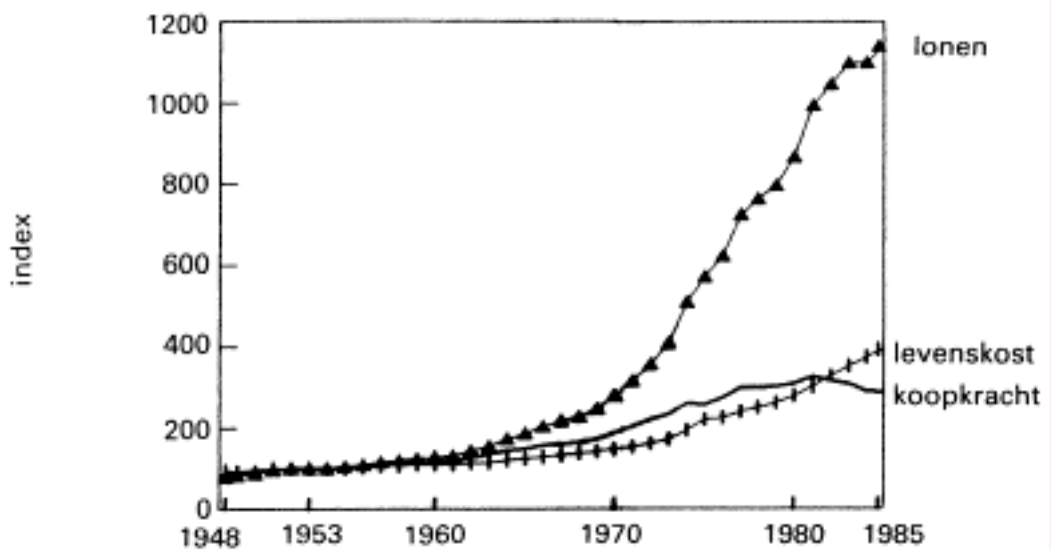
*loonsverhogingen
en overheids-
bestedingen
creëren
massaconsumptie*

Het eerste aspect wordt na de oorlog op nationaal niveau contractueel vastgelegd tussen de arbeidersorganisaties en het patronaat, onder de vorm van 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 3). Deze evolutie vertaalt maar gedeeltelijk de toename van de

koopkracht, omdat de levenskosten worden gemeten aan de hand van een consumptiekorf die steeds meer goederen en diensten inhoudt.

De toenemende overheidsconsumptie slaat op de socialisering van belangrijke deelaspecten van de reproductie van de arbeidscapaciteit. Meest opvallend hierbij is de sterke uitbreiding van de sociale zekerheid, zowel wat de betrokken bevolkingscategorieën betreft als de domeinen waarvoor 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.

Figuur 3: evolutie van nominale lonen, levenskosten en reële lonen 1948-1985



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 verzekeringswezen, die een enorme ontwikkeling kennen in die naoorlogse periode, mag ook niet onderschat worden in de doorlopende toename van de effectieve vraag. 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 onder 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 assemblagelijnen 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 haar theoretische grondslagen in het Keynesianisme met een volledige tewerkstellingsbeleid, massale anticyclische overheidstussenkomst en de uitbouw van de welvaartstaat.

*fordisme:
loonsverhogingen
volgen de
productiviteits-
verbeteringen om
afzetmarkten op
massaproductie af
te stemmen*

Zowel de massaproductie als massaconsumptie hebben 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 aangehouden 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.

*naoorlogse groei is
noodzakelijkerwijze
op duurzame
consumptiegoederen
gestoeld*

Toch betekent deze groeivorm geen rechtlijnige verbetering van de situatie van de arbeiders. De doorlopende 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

zestig is in die zin een noodzakelijk element van deze accumulatievorm. Terwijl aan de ene kant migranten en vrouwen de arbeidsmarkt voor laagbetaalde en ongeschoolde taken opvullen, groeit de nieuwe middenklasse uit tot de belangrijkste sociale groep in de naoorlogse maatschappij, onder de vorm van een leger onderzoekers, technici, managers, boekhouders, financiële, juridische en marketingspecialisten, 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.

*de middenklasse
wordt de grootste
sociale groep*

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 genomen 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 financiert. 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 Jonge en Grote Gezinnen vormt de bouwpremie de hoeksteen van de typisch Belgische eigendomsverwerving via individuele nieuwbouw. Al deze maatregelen zijn op een of andere wijze gebonden aan inkomensvoorwaarden en/of een maximale prijs van de woning (bouwgrond inclusief). Daarom moedigen ze de uitbreiding van woonmilieus buiten de steden. Zo worden stilaan de geconcentreerde stad van de 19de eeuw en de 'tentaculaire' stad van de eeuwwisseling vervangen door de stadsgewesten.

*de overheid
ondersteunt
suburbanisatie
door eigendoms-
verwerving aan te
moedigen*

Deze individuele woningbouw legt een ruimtelijke en sociale organisatie van het woonmilieu vast, die de consumptiespiraal voor andere goederen en diensten

verstevig. Suburbanisatie is niet alleen het gevolg van het ruimtebeslag van een groeiend consumptieproces. 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 privé-woningbouw gaat en er bij afwezigheid van ruimtelijke planning (de gewestplannen treden pas in de jaren 70 en 80 in voege) 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 alleen als de betrokken huishoudens hun bouwkosten zoveel mogelijk inkrimpen. 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 privé vervoermiddelen noodzakelijk. De huidige verspreide bevolking kan onmogelijk op een efficiënte wijze door openbaar -en collectief- vervoer bediend worden. Diffuse suburbanisatie loopt 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 er bij te pas. Op het vlak van de consumptie betekent het gebruik van dit wagenpark een groeiende afzetmarkt voor olieproducten, het aanleggen van wegen, benzinstations 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...

*suburbanisatie
verplicht tot
groein
consumptie*

De twee spilgoederen van de massaconsumptie - de suburbane woning en de auto, vragen wel een belangrijke investering vanwege de huishoudens. Leningen kunnen worden aangeaan dankzij een relatieve werkzekerheid en het vooruitzicht van regelmatige inkomensstijgingen. Toch geraakt een groot deel van de bevolking pas aan deze goederen door twee inkomens te vergaren 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 vloeit een stijgende nood om de productiviteit van de huishoudelijke taken te verhogen. Een hele resem duurzame consumptiegoederen beantwoorden aan

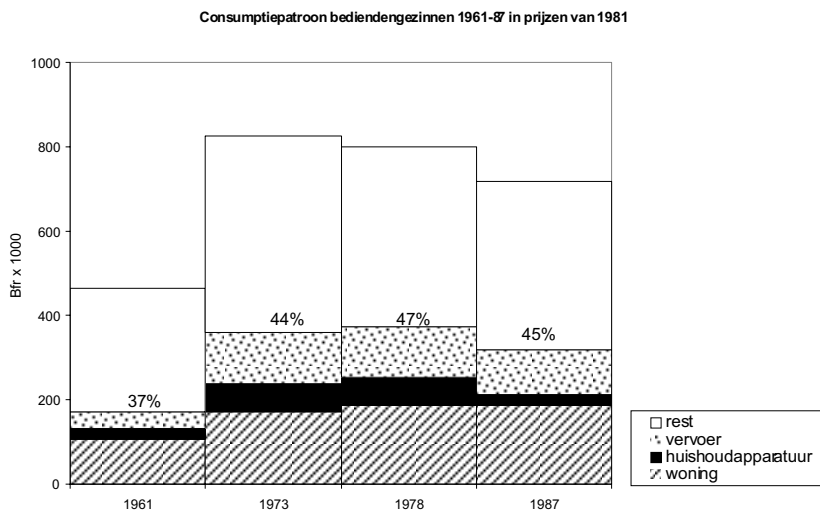
de suburbane woning en de auto zijn de twee spilgoederen van de massaconsumptie

water, gas, elektriciteits- en rioolnetwerk, badkamer en centrale verwarming), zware huishoudapparatuur zoals kookfornuizen, wasmachines, droogkasten, vaatwasmachines en lichtere artikels zoals allerlei keukenroboten, 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 - voornamelijk 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 resem duurzame consumptiegoederen uitnodigt: van de radio, de platenspeler en het fototoestel, televisie en hifiketen tot CD's, videoapparatuur en huiscomputer en internet. 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 worden omgedoopt om huis, tuin en auto te kunnen onderhouden. Samen met de stijging van de koopkracht is het aandeel van de bestedingen van de huishoudens aan woning, verplaatsing en duurzame consumptiegoederen tot aan de crisis constant gestegen (Figuur 4).

toename van vrijetijd betekent toename van consumptietijd

Figuur 4: Evolutie huishoudensbudgetten en besteding aan duurzame consumptiegoederen 1961-1987



De suburbanisatie is dus de ruimtelijke vormgeving van de naoorlogse intensieve accumulatie. Niet alleen de lokalisatie van het wonen, verspreid over een brede rand van de stedelijke centra (de banlieues in de terminologie van de stadsgewestelijke

*suburbaan wonen
is de voorwaarde
voor het
Belgische/
fordistische
groei-model*

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 dagelijks 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 geografie van de moderne mens. Met de goede bedoeling om cultuur te democratiseren, werd de bevolking niet naar de grote stedelijke centra gebracht, 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. Nagenoeg gelijktijdig met de televisie zou het (ruimtelijk) 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.

*ook cultuur wordt
suburbaan*

Vooroorlogse fundamente van stedelijke verwaarlozing

Het fordisme heeft dus de relatief welstellende bevolking uit de steden gelokt. De vooroorlogse stedelijke ontwikkelingen zijn verhelderend om in te zien dat de banlieuebewoners niet met spijt de stedelijke centra missen, maar dat er wel degelijk sprake is van een (soms alleen maar mentale) stadsvlucht, waarbij de suburbane bevolking definitief de stad als woonomgeving de rug toekeert. De vervreemding van de grote stad die bij de suburbane en kleinstedelijke meerderheid van de Vlaamse bevolking leeft, wordt daardoor alleen maar versterkt.

*de vooroorlogse
geschiedenis
verklaart waarom
ssuburbanisatie
ook vervreemding
van de stad
impliceert*

Anti-grootstedelijkheid tijdens de industriële revolutie

De oorsprong van de anti-stedelijke houding in Vlaanderen is terug te voeren tot de 19de 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 industrialisatie en 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, tenminste wanneer men de textielindustrie wegdenkt, waar tot ver in de 19de eeuw de thuisarbeid overheerste, zijn veel later gekomen. Ondertussen hadden de burgerij en de Kerk het gevaar zien komen en kwamen er nieuwe middelen om het tegen te werken.

In 1869 worden de goedkope spoorwegabonnementen voor de arbeiders ingevoerd. Hoewel de spoorpendel pas op het einde van de 19e eeuw een sterke ontwikkeling zal kennen, is de maatregel tekenend voor de toenmalige klassenverhoudingen. De arbeiders konden in de stad een hoger loon dan op het platteland verkrijgen zonder alles in transport of dure stadswoningen te verliezen. Hun concentratie in de armzalige, onhygiënische en politiek gevaarlijke 19de eeuwse gordel van de stad werd tegengewerkt en bovendien 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 ruimtelijk effect van deze maatregel niet te onderschatten. Ze legt de basis van de relatief zeer grote forensenwoonzones van onze grote steden.

De eerste wetgeving op de huisvesting in 1889 volgde op de arbeidersopstanden van 1886 (die in Vlaanderen vrij succesvol werden bedwongen). Ook hier wordt de klassenstrijd met een ruimtelijke strategie uitgevochten. De wet moedigt eigendomsverwerving aan bij de arbeiders. Door het eigendom van een eigen woning zouden ze de belangen van de bezittende klasse mee behartigen en ondertussen zijn ze 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. Tenslotte zou het ook de arbeiders en in de eerste plaats de beter betaalde en dus beter geschoolde arbeiders die in staat zouden zijn 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 is.

Deze wet is een van de eerste die de katholieke machthebbers uitwerken in hun strijd tegen het socialisme. De encycliek *Rerum Novarum* zal in 1891 met het erkennen van het arbeidersprobleem de strategie van de verzuiling inluiden. Tegenover de socialistische organisaties die de arbeidersbelangen verdedigen mogen nu katholieke instellingen komen, maar bovendien worden die katholieke arbeiders niet alleen als

instellingen en verenigingen die mobiliseerbaar zijn telkens de belangen van de christelijke zuil in gevaar komen. Hoewel die christelijke arbeidersbeweging een belangrijke rol gespeeld heeft in het Vlaamse moderniseringsproces, staan hier opnieuw de individuele boven de collectieve waarden, het gezin boven de arbeidersklasse en het huis boven de stad.

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 leggen zonder de economische groei aan te tasten. Socialisten willen de arbeiders dus ook weg van de stad, maar zien in de collectieve voorzieningen van de tuinwijken een middel om hun beweging te versterken. 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 de wet Moyersoens in 1922 die een premie voor eigendomsverwerving voorziet, dan de stichting van het Woningfonds van de Bond voor (toen nog) Kroostrijke Gezinnen in 1928 die goedkope leningen verstrekt, dan nog de oprichting van de Nationale Maatschappij voor Kleine Landeigendommen in 1935, 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 katholiek woningbeleid beschouwd worden.

de tuinwijk als socialistisch alternatief trekt ook de arbeiders uit de stad weg

Er bestaat dus een historische continuïteit sinds de industriële revolutie waar de stad als negatief, ongezond en politiek gevaarlijk beschouwd wordt. Daaraan beantwoorden maatregelen op het vlak van de huisvesting en de mobiliteit die de arbeidersklasse daadwerkelijk uit de steden hield. Zowel het beeld van de stad als de mogelijkheid om er zich aan te onttrekken hebben de grondslagen van een anti-stedelijke mentaliteit gelegd.

huisvestings- en mobiliteitsbeleid hebben een anti-stedelijke mentaliteit mogelijk gemaakt

Postfordisme en de verdieping van de stedelijke kloof

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. Overproductie wordt onvermijdelijk gezien de verplichte productiviteitsstijgingen resulteren in steeds meer producten op de markt. 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 naar 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 reproductie van de arbeidscapaciteit goedkoper is. 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 onbestaande is. Stuk voor stuk bepalen deze elementen lagere loonkosten. Soms proberen de investeerders in deze streken de relatiepatronen van de intensieve accumulatie 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, zij het rechtstreeks door de herlokalisatie van de industrie, zij het door de concurrentie van de lage-loongebieden. 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

de crisis breekt het fordistische groeimodel en leidt tot strakke overheidsbesparingen

Flexibiliteit en stedelijke concurrentie: de ingrediënten van nieuwe economische groei

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is er sprake van 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 productieprocessen. In plaats van de groei te stelen op het creëren en vergroten van een eenvormige consumptie die een afzet voor de massaproductie moet verzekeren, keert men nu de logica om en richt men de productie op de signalen vanuit de vraagzijde. Geen uniforme massaproducten meer, maar veranderende, flexibele producties in kleine hoeveelheden die zeer snel naargelang van verschuivingen in de vraag kunnen aangepast worden. 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 te kunnen opvangen 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 geïnvesteerd 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.

sinds de 2e helft van de jaren 80 is er opnieuw groei door flexibele productie en consumptie

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 noodzakelijkerwijze 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; hun lonen gaan vlot omhoog en ze kennen een grote werk- en inkomenszekerheid. Anderzijds zijn er de arbeidskrachten die alle materiële lasten van de flexibiliteit op zich dragen: ze zijn weinig geschoold, altijd beschikbaar: ze komen en gaan op de

flexibiliteit verdiept de dualisering van de arbeidsmarkt en wakker de informele economie aan

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 lage-loonlanden. En wanneer de productie-vereisten 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 met zich 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. Regionale en stedelijke marketing en management en publiek-private samenwerking zijn de nieuwe modewoorden die aantonen hoezeer het van belang is om zijn stad of streek te verkopen.

Er zijn drie belangrijke domeinen waarin de stedelijke concurrentie zich afspeelt en waarvoor de steden naar openbare en privé-financiering 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 arbeidsplaatsen wordt gesteld, vormt een eerste concurrentiedomein. Men denkt hierbij aan nieuwe activiteiten die wegens hun hoge productiviteit of hoog onderzoeksgehalte een competitief voordeel bieden. Indien zulke activiteiten in de stad kunnen aangetrokken en behouden worden, dan biedt dit serieuze kansen voor economische ontplooiing van de streek. De steden beconcurreren elkaar ook om consumptiegelden te lokken. De aanwezigheid van een aantrekkelijke 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.

flexibiliteit creëert concurrentie tussen steden om investeringen, consumptie en politieke en economisch macht

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 het 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 dit onaanvaardbare regionale ongelijkheid in de hand. Om toch maar investeerders aan te trekken worden ook steeds grotere offers gebracht, betaald door de lokale gemeenschappen, onder de vorm van infrastructuurwerken, belastingsverlaging of -vrijstelling en investeringstoelagen of onder de vorm van minder strenge sociale en milieuvoorwaarden. Vanuit het standpunt van de voetloze investeerders, werkt de concurrentie kostenverlagend, maar de last ervan wordt door de lokale bevolking gedragen. Ook opent de concurrentie een nieuwe afzetmarkt voor infrastructuur en uitrustingsgoederen: overal in West Europa worden hotels gebouwd, een netwerk van hogesnelheidstreinen uitgebouwd, teleports en bedrijvencentra opgericht, industrie- en high-techparken aangelegd, congres- en tentoonstellingsruimten gecreëerd, enz. Ze komt dus neer op een afzetscheppend mechanisme, met weinig of geen oog voor overcapaciteit, sociale en ecologische gevolgen. De concurrentie veroorzaakt ook speculatie op basis van zulke belangrijke ruimtelijke transformaties en sociale verdringing in de gebieden waar de inwoners moeten wijken voor nieuwe infrastructuren en activiteiten of koopkrachtige inwoners.

*geografische
concurrentie
creëert
ongelijkheid,
speculatie en
sociale verdringing*

Van gesegregerde 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 ze ook een nieuwe sociaal-ruimtelijke structuur van de stad teweeggebracht. Eerst de rijken, en naarmate de koopkracht steeg ook steeds minder kapitaalkrachtige lagen van de middenklasse, konden zich een nieuwe woning in de periferie veroorloven. De kernsteden verloren dus hun hoge(re) inkomensgroepen en raakten in verval. Enkel zij die niet in staat waren om deel te nemen aan de suburbanisatie bleven in de kernsteden, zoals de minder welstellende 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 werkersmigranten bij. Hun komst is rechtstreeks verbonden met de welvaartsstijging en de suburbanisatie. Als goedkope ongeschoolde arbeidskrachten vervangden zij de Belgen eerst in de bouwnijverheid, 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 19de eeuwse buurten.

De suburbanisatie heeft dus in de loop van de jaren zestig en zeventig de stad uitgebreid tot een stadsgewest waarin een duidelijke sociaal-economische, maar ook demografische en etnische ruimtelijke contrast tot stand kwam. In de periferie vindt men Belgische gezinnen met kinderen (of rijkere vreemdelingen) en is de bevolking eerder jong en relatief rijk; in de vervallen kernsteden vindt men veel alleenstaanden, 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 toename 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 kunnen 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 hoge concurrentie, kredietverlening, aangepaste producten en diensten, sociale netwerken...). De concentratie van vreemdelingen uit de arbeidsmigraties in de 19de 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) in de migrantenbuurten van de centrale steden enerzijds en in de periferie van het stadsgewest anderzijds. 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.

suburbanisatie heeft een gesegregeerde stad tot stand gebracht met armen en migranten in het centrum, rijken in de periferie

de crisis heeft de migranten in etnische buurten geklemd

De economische herstructurerings van het post-fordisme hebben de vaste banen met goede toekomstperspectieven voor laaggeschoolde werkkrachten quasi volledig uitgeroeid. Daardoor zijn de kansen tot 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 19de eeuwse gordels integratiebevorderende tewerkstelling te vinden zijn eigenlijk met de suburbanisatie, de crisis en de recente economische heropleving steeds kleiner geworden.

Op de woningmarkt hebben dezelfde economische herstructurerings eveneens belangrijke negatieve evoluties meegebracht. Heel wat recente stedenbouwkundige ingrepen in de steden kunnen in verband gebracht worden met de interstedelijke concurrentie. Het komt erop neer zijn stad uit te rusten met de nodige nieuwe woon- en werkmilieus, beslissingsfuncties, economische en sociale infrastructuur en met een imago die een aantrekkelijke investeringspool in de wereldeconomie weerspiegelt. 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. Als gevolg is de noodkoopsector tot stand gekomen. Het aankopen van een woning voor een gelijkwaardige kost leek de beste bescherming tegen verdere prijsverhogingen. Terzelfder tijd is het een verdedigingsstrategie om niet uit de buurt verdrongen te worden waar sociale netwerken en etnische infrastructuur het overleven in moeilijke economische omstandigheden wat verzacht. Het resultaat van deze evolutie is een verdere verankering van de kernstadsbewoners in hun 19de eeuwse buurten en een verdieping van de contrasten tussen 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 deelruimtes van de stad.

*flexibele groei
creëert een
verdeelde stad
waar sociale en
ruimtelijke
ongelijkheden
toenemen*

III. De maatschappelijke gevolgen van het Vlaams verstedelijkingspatroon

Een anti-stedelijke 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 wel met 120 jaar sociaal-economische conflicten en waardenstrijd waarbij wonen in een eigen huis buiten de stad als algemeen aanvaard compromis ingang vindt (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 vereenzelvigen met meer welvaart, zorgden voor de randvoorwaarden van een voornamelijk Vlaamse verkavelingsmentaliteit, die de stad degradeert tot een werkplaats voor zover werk in eigen streek nog ontbreekt. Vanaf de jaren zestig wordt daar trouwens stevig aan gesleuteld: de wetten over economische expansie van 1959 en 1970 zorgen ervoor dat nagenoeg overal in Vlaanderen industrieterreinen tot stand komen om de lokale tewerkstelling aan te zwengelen. Zij hebben de eis van werk in eigen streek aangemoedigd en in de ogen van de bevolking die buiten de stedelijke agglomeraties wonen, de grote steden tot overbodige plaatsen gedegradeerd. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig werden bovendien de handelsfuncties steeds meer gedecentraliseerd als gevolg van suburbanisatie en autogebruik.

de eis van werk in eigen streek maakt de stad overbodig

Deze sociaal-economische en politieke ontwikkelingen hebben samen met hun geografische vormgeving niet alleen een groeiende middenklasse uit de steden getrokken, ze hebben hun ook geleerd de rug naar de stad toe te keren. Het beeld van de stad dat overblijft na verschillende generaties anti-stedelijk 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.

Sociaal-economisch: de dualisering van de stad

De economische globalisatie en de ontwikkeling van een postfordistische diensteneconomie brengen een toenemende concentratie van de bestuursactiviteiten in de grote stadsgewesten met zich 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 op hun grondgebied aan te trekken. De grote steden hebben uiteraard concurrentiele 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 groeiperiode vooral op rekening te brengen van de industriële ontwikkeling en het aantrekken van buitenlandse arbeiders, wat een sterke groei stimuleerde in de perifere regio's van Vlaanderen 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 reconversie bemoeilijkte en die vandaag nog steeds geconfronteerd worden met een moeilijke economische situatie. Maar de herwonnen dynamiek van de steden verhuult zeer tegenstrijdige ontwikkelingen binnen de grenzen van de stadsgewesten. Vooral de banlieue geniet van deze evoluties. Ze trekt het leeuwendeel van de nieuwe activiteiten aan en ook 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 laagst geschoolde 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 in de zeldzame grote sociale woningbouwcomplexen 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.

Daarentegen 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 hun omvang tot een verdringing en een verdere concentratie van de armste

de herwaardering van achtergestelde buurten in kernsteden, oude industriële centra en van sommige sociale woonwijken vormt een nieuwe uitdaging

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 een afname van de leefbaarheid) is daarom een van de belangrijkste sociaal-economische uitdagingen geworden.

Bestuurskundig: de afnemende 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 omwille van 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; 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 rijkere 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% naargelang van de grootte van de stad, met uitzondering van Sint-Niklaas waar 35% van de gemeente tot de banlieue gerekend kan worden). Anderzijds is de negatieve herverdeling binnen in 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 vraagt, kampen de lokale overheden in de centrale stedelijke gemeenten met een inkrimping van hun lokale fiscale basis. Bovendien moeten 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 verlamdend op de aanpassing van de stad aan de economische omstandigheden. Dit wordt des te scherper gevoeld 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 een kentering in deze tendens brengen.

*de territoriale en
fiscale organisatie
van
Vlaanderen/België
op gemeentelijk
vlak veroorzaakt
een financiële
stroom van arm
naar rijk en van
stad naar banlieue*

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 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 verklaart de concentratie van migranten in de laagbetaalde en laaggeschoolde jobs op de stedelijke arbeidsmarkten en in de verlaten binnenstedelijke arbeidersbuurten. Maar de overgebleven Belgische arbeidersklasse en lagere middenklasse werd 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 in achterstelling en onzekerheid gesleurd. 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 anti-stedelijk 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 immers slechts dankzij constante vernieuwing en diversiteit, waarvoor immigratie een noodzaak is.

Hetzelfde sociaal-ruimtelijk proces ondersteunt het distantiëringsracisme waarop het Vlaams Blok steunt om haar 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 mensen en de plaatsen waarop de sociale uitsluiting op de meest evidente wijze toeslaat, zijn de migranten en de steden, wat het anders-zijn 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 sexismen inhoudt, maar ook een strijd voor de stad en de stedelijkheid.

*het Vlaams Blok
teert op de
Vlaamse anti-
stedelijkheid*

Politiek-ecologisch: een probleem voor duurzame ontwikkeling

Op het eerste zicht is het zonder meer duidelijk dat suburbanisatie in de Belgische context 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 gevaren voor duurzame ontwikkeling in ons verstedelijkingsproces liggen dus in het verdwijnen van de open ruimte, 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. Anders gesteld, dit betekent dat niet de ontwikkeling maar het beheer van de ruimte centraal komt te staan. Concreet vertaalt zich dit 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.

Maar de Nederlandse ervaring leert 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 gezien die andere verplaatsingen een serieus aandeel van de energieconsumptie van huishoudens inhouden, is het effect op energiebesparing weinig spectaculair. Bovendien genereert een compacte stedenbeleid ongewenste neveneffecten. Zonder strenge controle van de vastgoedmarkt (en die is er

niet), leidt de verhoogde vraag naar woonruimte in de stad naar speculatie en prijsstijgingen, en al hun gevolgen (lokale inflatie, sociale verdringing, verlamming van overheidstussenkomst wegens te hoge onteigeningskosten). De verdichting die het compacte wonen meebrengt kan de (zwakke) leefbaarheid van kernstedelijke buurten verder aantasten terwijl precies in die 19e eeuwse arbeidersbuurten verdunning nodig is, 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.

Bovendien, zoals hogerop uitvoerig aangetoond, is suburbanisatie 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 op die structuren aangepast. Een beleid dat in het kader van duurzame ontwikkeling naar een compacte stedelijke structuur wil leiden, zal dus botsen op de gedragingen en de verlangens van de bevolking die de andere richting uitgaan.

Een duurzaam en compact stedelijk Vlaanderen hoeft dus niet. De verstedelijkingsvorm van Vlaanderen stelt eigenlijk het concept van duurzaamheid in vraag. Bovendien komt duurzaamheid als doelstelling dikwijls in conflict met andere doelstellingen zoals sociale rechtvaardigheid. Daarom zijn de duurzaamste oplossingen niets steeds de beste (ze kunnen onrechtvaardigheid bestendigen en versterken en zijn daarom sociaal niet duurzaam). Duurzaamheid kan wel als een beperking gehanteerd worden, om oplossingen die volgens andere doelstellingen opgesteld zijn af te wegen op 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. Uitgerkend 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 de idee dat duurzaamheid leidt naar 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 consensus over duurzaamheid geleid heeft (zie verder).

*compacte steden
hoeven niet in
Vlaanderen, wel
een democratisch
debat over de
inrichting van de
ruimte*

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

Stedelijke verwachtingen

Een stad kan pas ontstaan wanneer landbouwers meer voedsel kunnen produceren dan ze voor hun eigen voortbestaan nodig hebben. Wanneer dat surplus toegeëigend kan worden door een groep die zich onttrekt aan de landbouwproductie en wanneer die groep ook in staat is dit surplus fysisch 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 zicht wat vergezocht lijkt voor de hedendaagse Vlaamse situatie is ze toch van belang om de aard van stedelijkheid goed te begrijpen. Voor 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 menselijk 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 omvang van die rijkdom en de verscheidenheid op het feit dat die rijkdom de stedelingen kwijtscheldt 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.

<p><i>steden concentreren rijkdom en zijn daarom innovatieplaatsen</i></p>
--

Aan deze elementaire bepaling van stedelijkheid hebben we genoeg om de schade van de Vlaamse anti-grootstedelijke mentaliteit op te meten en terzelfder tijd de verwachtingen van een krachtig stedelijk beleid in te zien. Grofweg geschetst is het gebrek aan grootstedelijkheid een belemmering voor de intellectuele ontwikkeling in Vlaanderen. In termen van 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 hebben. Ook de sociale taalgrens heeft, zelfs tot na de tweede wereldoorlog het Vlaams intellectueel potentieel – dat wel degelijk in de steden opbloeide –, in de Franse cultuur ingesloten. Maar wie sindsdien kans kreeg om deel uit te maken van een Vlaamse intellectuele klasse werd al te dikwijls door toedoen van de anti-stedelijkheid verlamd. Verspreid in kleine steden en suburbane verkavelingen heeft de Vlaamse middenklasse zich nog

Toch is er hoop. In Vlaanderen komt nu pas een tweede generatie van intellectuelen tot stand. Terwijl in de jaren 60 en 70 nog maar een kwart van de studenten ouders hadden die zelf een hogere opleiding genoten hadden, zijn ze nu in de meerderheid. Ondertussen is deze groep 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 waar te maken. 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.

jonge Vlaamse intellectuelen hebben de grote stad nodig (en omgekeerd)

Het stedelijk beleid is geen lokaal beleid

Uit de analyse van de verstedelijking in Vlaanderen blijkt dat het Gewest als één groot netwerk van kleine steden 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 zicht ligt het dan ook voor de hand om stedelijke verwachtingen op gans Vlaanderen als één grote stad te stoelen. Verschillende redenen bepalen dat de uitdagingen in de grote steden moeten 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 aan maatschappelijke creativiteit vragen. De grote concentratie aan diversiteit in de grote steden biedt veel meer kansen dan in de rest van Vlaanderen, waar ze trouwens dikwijls tot stand komt als gevolg van diffusie uit de grote centra. Er is geen sprake van stedelijke 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 toekomst ligt in de grote steden

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 twee grote maatschappelijke uitdagingen waarin de grote stad voor Vlaanderen een hoofdrol moet spelen.

Leren leven met diversiteit

De steden zijn altijd concentratiepunten geweest van diversiteit. Maar de economische globalisering heeft die diversiteit doen groeien. De internationale migraties naar de steden zijn daar het belangrijkste element van. Maar in de stad ontstaat eveneens diversiteit in de dagelijkse confrontatie van bewoners met gebruikers van de stad. Hoewel de representatieve democratie, waarbij elke groep voor meerdere jaren politieke vertegenwoordigers kiezen die hun belangen gaan verwoorden, een efficiënt politiek beslissingsinstrument vormt voor heel wat stedelijke en bovenstedelijke domeinen, is het 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 confrontatie met diversiteit waarvan hier sprake, kunnen niet wachten op het langzame proces van politieke vertaling, onderhandeling en beslissing.

Vandaar het belang van participatieve democratie op het lokale vlak. Hoe precies instellingen van participatieve democratie territoriaal moeten ingeschreven worden moet nog uitgedacht worden. Wellicht zijn er verschillende schalen, van (kleine)buurt over wijk en district (met enkele tienduizenden inwoners) in te vullen 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: alles wat als lokaal ruimtegebonden beleid kan bestempeld worden (ruimtelijke ordening, huisvesting, lokale veiligheid ...) en begrotingsparticipatie (waarvoor de stad Porto Alegre (1.4 miljoen inwoners) in Brazilië model staat).

*in de stad moeten
nieuwe vormen
van democratie
uitgevonden
worden om met
diversiteit om te
gaan*

Nieuwe vormen van maatschappelijke integratie uitvinden

Onder de noemer 'het nieuwe sociale vraagstuk' wordt duidelijk dat maatschappelijke integratie via participatie op de arbeidsmarkt niet meer voor iedereen en voor altijd openstaat. Het is dus nodig dat alternatieve vormen van maatschappelijke integratie worden uitgevonden 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 vrije tijd. Wanneer de arbeid zijn maatschappelijke integratiefunctie niet meer voor elk individu kan vervullen, moet deze functie noodgedwongen al was het maar gedeeltelijk verschoven worden naar vrijetijdsbesteding. Deze nieuwe vormen mogen niet beperkt worden voor 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

*in de stad moeten
nieuwe vormen
van
maatschappelijke
integratie
uitgevonden
worden omdat
arbeid deze
functie verliest*

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 volledig haar functie van innovatiepotentieel kan spelen. 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. Hoe de verschillende bevolkingsgroepen in 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, die de Fransen Donzelot en Jaillet gemaakt hebben in een internationaal onderzoek over achtergestelde buurten. 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 op een arena waar die groepen met elkaar geconfronteerd werden, 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 uitgeklaard, met een grotere sociale rechtvaardigheid in de Westerse maatschappijen tot gevolg. Die dramaturgie van de stad lijkt nu op sommige plaatsen - en daarvoor is de Amerikaanse situatie voornamelijk treffend - omgeslagen te zijn naar een topologische stad. Een stad waar de groepen nog altijd van elkaar gescheiden zijn op verschillende plaatsen, maar waar de confrontatie niet meer plaats vindt. 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 die actoren in een sociale uitsluitingssituatie terechtgekomen is. Die scheiding zonder interactie wordt sterk geïllustreerd door twee nieuwe vormen van stedelijke woonmilieus. Aan het ene einde zijn er de "gated communities", die de afscheiding van de rijken uit de rest van de maatschappij symboliseren; aan het andere einde vindt men de hypergetto - de plaats waar de sociale uitgeslotenen systematisch in verdreven zijn en waar de sociale selectie zo doorspeelt dat alle mensen die op de sociale ladder kunnen opklimmen er uit vluchten. In de Verenigde Staten is die topologie mogelijk geworden niettegenstaande het feit dat de getto's in de kernsteden gelegen zijn, omdat

de rijkere bevolking die kernstad nagenoeg niet meer nodig heeft. Het concept van "edge city" duidt erop dat suburbane bewoners, met de rug naar de stad gekeerd, alles in de suburbane gordel vinden om in hun levensbehoeften te voorzien.

In Frankrijk geven de stedelijke structuren een omgekeerde situatie weer. De rijken leven in het centrum en zij 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 hier ook een topologische situatie: het deert de mensen in het centrum van de steden niet 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 loopt niet tussen de arbeidersklasse versus de burgerij (en eventueel de middenklasse). Er is trouwens nooit een sterke stedelijke arbeidersklasse geweest die in staat was een stedelijk project tegen het anti-stedelijke beleid op te werpen. Wel moeten drie sociaal-ruimtelijke groepen in de stadsgewesten met elkaar geconfronteerd worden. Men heeft enerzijds de nieuwkomers in de steden die voornamelijk de kernstad bevolken: de arbeidsmigranten van de jaren zestig en zeventig, de continue stroom van immigratie die ze tot stand brengen via gezinshereniging en huwelijksmigraties, maar ook de nieuwe migratiestromen van politieke en economische vluchtelingen. Door die constante migratiestroom enerzijds en de afwezigheid van politieke rechten voor nieuwkomers is dit de zwakste groep op de stedelijke arena, die wel het strategisch voordeel bezit een centraalstedelijke positie te bezetten. 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 dikwijls binnen het grondgebied van de stad zelf wonen. Ze leveren dikwijls de lokale politici en daardoor bepalen ze sterk het stedelijk 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, zonder er lasten voor te dragen. Hun macht halen ze uit twee bronnen. Enerzijds is het stedelijk beleid ook op Gewestelijk en Federaal niveau bepaald en daar zijn ze wel vertegenwoordigd. Anderzijds is het stedelijk politiek 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

steden evolueren van arena's waar sociale conflicten uitgevochten worden naar verschillende plaatsen waartussen geen confrontatie meer is

in de Vlaamse steden is er nog kans tot confrontatie: drie sociaal-ruimtelijke groepen moeten hun plaats in de arena krijgen

gebruikers dan van de bewoners. Dezelfde kanalen worden gevolgd door institutionele gebruikers met economische belangen in de steden.

Zolang de stadsgebruikers en de autochtone stedelingen het stadscentrum nodig hebben, kan de confrontatie tussen deze drie sociaal-economische groepen twee kanten uitgaan. Een eerste piste leidt naar het organiseren van de repressieve stad. De gebruikers van het stadscentrum willen hiervoor veiligheid. Ze hebben schrik van de armoede in het centrum die onveiligheid creëert. 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 zodanig dat 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 naar 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 bezetten meer politieke macht krijgen. En het is even belangrijk dat de laatste groep, de suburbane en kleinstedelijke bevolking ook op een of andere manier actief en met verantwoordelijkheid voor die centrale stad in het spel betrokken wordt. De participatieve democratie op lokaal vlak biedt daar kansen voor. Stadsgebruikers zouden op evidente wijze kunnen betrokken worden in de lokale beslissingsprocessen van de plaatsen waar ze in de stad werken, schoollopen of winkelen, des te meer indien ze ook gevraagd zouden worden om fiscaal bij te dragen aan 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 stelt zich 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. Precies de maatschappelijke innovatiecapaciteit van de grote stad zou daar antwoorden voor moeten creëren.

de inzet voor de toekomst is de repressieve stad dan wel de overlegstad

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*, Leuven, Kritak.
- 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 n° 215.
- Goossens L. (1983) Het sociaal huisvestingsbeleid in België sinds 1830, Koning Boudewijnstichting ed., *Sociaal woonbeleid*, Koning Boudewijn Stichting, Brussels, 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 (in druk).
- 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.
- 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. & Juchtman 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.