

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1995-1996

22 NOVEMBER 1995

BELEIDSBRIEF

Het stedelijk beleid

**Naar een verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit
van steden en de achtergestelde buurten in Vlaanderen**

ingediend
door de heer Leo Peeters,
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Stedelijk Beleid en Huisvesting

Met deze beleidsbrief wordt voor de periode 1995-1999 een meer concrete uitwerking gegeven van de basisopties vervat in het regeerprogramma. De brief is de weergave van de visie van de functioneel bevoegde minister en vormt de basis van een debat in het Vlaamse Parlement. In voorkomend geval zullen de uitvoeringsmaatregelen ter goedkeuring aan de Vlaamse regering of het Vlaams Parlement worden voorgelegd.

INHOUD

VOORWOORD	6
Voor steden en mensen. Naar een verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van de steden en de achtergestelde buurten in Vlaanderen.	
De stad in de verdrukking	7
Van industrialisatie naar suburbanisatie	7
Stedelijk herstel : een topprioriteit	8
Waarheen met de Vlaamse steden ?	9
Naar een nieuw stedelijk élan	10
Samen werken en samen verantwoordelijk	10
Realiteitszin gevraagd	10
Structuur nota	11
DEEL 1 - ANALYSE EN PERSPECTIEVEN	11
Hoofdstuk 1. De stedelijke problematiek : feiten en achtergronden	12
1.1. Een aanzet tot kwantitatieve analyse	12
1.1.1. Indicatoren en begrippen	12
Indicatoren	12
Een typologie naar verstedelijkingsgraad	13
Stadsgewest	16
Statistische sectoren	17
1.1.2. Analyse naar verstedelijkingsgraad	17
Indicatoren inzake werkgelegenheid en werkloosheid	17
Indicatoren inzake armoede en bestaansonzekerheid	19
Sociaal-demografische indicatoren van achterstelling	21
VFIK-migranten	24
Huisvestingsindicatoren	24
1.1.3. Spreiding binnen het stadsgewest	26
Gent	26
Antwerpen	26
1.1.4. Binnen-stedelijke differentiatie	28
Oude versus nieuwe buurten	28
Gent	30
Antwerpen	30
Enkele kaarten	31
1.2. De cijfers in context	39
1.2.1. De stedelijke vervalspiraal	39
Interne factoren van verval	39
Externe vervalfactoren	39
1.2.2. Vormingsprocessen van residentiële differentiatie	40
De historische dimensie van de woonmilieudifferentiatie	41
De woningmarkt en de uitsortering van de bevolkingsgroepen	42
1.2.3. De rol van de overheid	45
1.2.4. Het stedelijk draagvlak	46
1.3. Conclusies	47
De cijfers	47
De oorzaken	47
Beperkte potentie tot zelfregeneratie	47
Financieel draagvlak	47

Hoofdstuk 2. Steden, wijken en buurten in perspectief	47
2.1. Naar een sociaal opgedeelde stad ?	48
2.1.1. Gescheiden Werelden	48
2.1.2. De betekenis van de buurt	49
2.1.3. De buurt en de reproductie van maatschappelijke kwetsbaarheid	49
Primaire socialisatie	50
Secundaire socialisatie	50
Gecombineerd effect	51
2.1.4. Nieuwe stedelijke bevolkingscategoriën in opkomst	51
2.2. De kernstad als vestigingsplaats voor economische activiteiten	52
2.2.1. Onmiskenbare nadelen	52
Grond	52
Bouwkosten	53
Andere kosten	53
Veiligheid	53
Infrastructuur en verkeerscongestie	53
Vakbekwaamheid	53
Managementcapaciteiten	53
Kapitaal	53
2.2.2. Competitieve voordelen	53
Kernstedelijke potenties	54
Implicaties voor ondernemingen, besturen en bewonersgroepen	55
2.2.3. Sociaal profit-sector	56
2.3. Conclusies	56
Bedreigingen ...	56
... kansen	56
DEEL 2 - ANALYSE NAAR BELEID	58
Hoofdstuk 3. Hefbomen voor de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van de steden en de achtergestelde buurten	58
3.1. Via een integraal naar een inclusief beleid	59
Sectorale benadering	59
Territoriale benadering	59
Categoriale benadering	59
3.2. Een sectoraal geïntegreerd beleid	59
3.2.1. Arbeid en tewerkstelling	60
3.2.2. KMO-beleid	61
3.2.3. Onderwijs en vorming	61
3.2.4. Huisvesting	62
3.2.5. Ruimtelijke ordening en mobiliteit	63
3.2.6. Leefmilieu	64
3.2.7. Welzijns- en gezondheidsbeleid	64
3.2.8. Cultuur	66
3.2.9. Stedelijk draagvlak	66
3.2.10. Toerisme	67
3.3. Kansenbeleid	68
3.3.1. Begripbepaling	68
3.3.2. Inclusief beleid veronderstelt participatie	69
3.3.3. Armoedebestrijding in geen theoretische oefening	69
3.3.4. Beleidsinstrumenten	69
Overleg met de Federale overheid	69
Vlaams niveau : scheppen van voorwaarden	69
Lokaal niveau : decentralisatie van de uitvoering	70

Hoofdstuk 4. Implementatie	70
4.1. De Minister	70
4.2. De Vlaamse Administratie	70
4.3. Decentralisatie en responsabilisering : een pact met de gemeenten	71
Een gezamenlijke inspanning : beleidsovereenkomsten (convenanten)	71
Op meerdere terreinen	72
4.4. Een territoriaal geïntegreerd beleid	73
4.4.1. Definities	73
Wijk	73
Wijkontwikkeling	73
4.4.2. Doelstellingen van wijkontwikkeling en van het wijkontwikkelingsplan	73
4.5. Brussel	75
4.6. Het Sociaal Impulsfonds	75

VOORWOORD

Historisch bekeken zijn de steden een bakermat van creativiteit, van vernieuwing, van verandering. Het tij is echter gekeerd ; de glorie is verschaald. Vooral de grotere steden worden vandaag geassocieerd met allerlei onheil. 40% van alle Vlaamse jonge werklozen woont in de grote agglomeraties. Dit geldt tevens voor 60% van alle werkloze migranten en 63% van het stijgend aantal trekkers van een bestaansminimum. Verder worden steden deels geassocieerd met criminaliteit en onveiligheid, met verval en verloedering. Geregeld breken er, vooralsnog vooral in het buitenland, doch sporadisch ook reeds in ons land, rellen uit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat tal van commentatoren de relatie tussen stadsverval en de opkomst van anti-democratische krachten benadrukken. Deze associatie is terecht. De Vlaamse regering heeft het

signaal begrepen en heeft dan ook het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit - in de meest ruime zin - van de steden tot één van haar topprioriteiten gemaakt. We kunnen als samenleving immers niet dulden dat kansarme en maatschappelijk kwetsbare gezinnen en personen in een aantal vervallen buurten sociaal geïsoleerd worden.

Met deze nota heb ik niet de ambitie om nu reeds een kant en klaar menu ter oplossing van de stedelijke problematiek en de kansarmoede aan te bieden. Daarvoor is de tijd te kort geweest. De nota is zowel inzake analyse als inzake voorgestelde oplossingen een aanzet die de maatschappelijke en politieke discussie moeten voeden. Het is dan ook mijn bedoeling om deze aangekaarte themata zowel met de collegae, de lokale besturen en het werkveld uit te diepen.

VOOR STEDEN EN MENSEN

NAAR EEN VERBETERING VAN DE LEEF- EN OMGEVINGSKWALITEIT VAN DE STE- DEN EN DE ACHTERGESTELDE BUURTEN IN VLAANDEREN

"How much inequality is too much ?"

P. Ambrose¹

Steden in de verdrukking

Historisch bekeken zijn de Europese steden een bakermat van creativiteit, van vernieuwing, van verandering. Steden waren en zijn een draaischijf van handel en nijverheid, ze waren en zijn knooppunten van contacten met andere culturen. Veel van onze culturele, sociale en economische rijkdom en dynamiek ontstond en groeide vanuit de steden.

Tot op vandaag vervullen de steden deze centrumfunctie. Maar het tij lijkt te zijn gekeerd. Of 'de glorie is verschaald'².

Meer en meer, en dit overal in de Westerse wereld worden steden niet langer uitsluitend beschouwd als groeipolen van welvaart, vooruitgang, van materiële en immateriële rijkdom. De Westerse steden van vandaag zijn verworpen tot probleemgebieden. Ze hebben verhoudingsgewijs meer inactieven ; ze kennen een geringe tewerkstellingsgroei en bijgevolg een hoge werkloosheid. Ze hebben het financieel niet onder de markt en gaan gebukt onder het juk van zware saneringsinspanningen. Een deel van de bevolking voelt zich onveilig en volgens sommigen moeten de straten worden heroverd op drugdealers en -gebruikers³. Steden hebben ook te kampen met verkrotting en leegstand ; er is de concentratie van migranten en de druk van (illegale) migratie.

Sommige stedelijke buurten blijken bovendien erg 'relgevoelig' te zijn. In Brussel werden, in het kader van de stadsvernieuwing door wijkontwikkeling via wijkcontracten, twee van de zes buurten ongetwijfeld gekozen vanwege hun slechte reputatie. De pleinen van Sint-Jans-Molenbeek en Vorst waren immers herhaaldelijk het toneel van rellen⁴.

Een recent onderzoek uit het Britse Bristol vindt zelfs een verband tussen het leven in achtergestelde buurten en zelfmoord. Na een onderzoek van meer dan 10 jaar onder 11.000 patiënten concluderen de onderzoekers dat zelfmoord en poging tot zelfmoord tussen de drie- en achttmaal hoger ligt in de binnenstad en in achtergestelde stadswijken dan in de iets aangenamere buurten en voorsteden van de stad⁵. Eerder onderzoek in datzelfde Verenigd Koninkrijk stelde vast dat zowel het globale sterftecijfer als dat van pasgeboren baby's in de achtergestelde buurten hoger is dan erbuiten⁶.

Van industrialisatie naar suburbanisatie

De problemen van de steden en hun achtergestelde buurten zijn problemen van concentratie. Dit is het resultaat van een langzaam proces dat met de suburbanisatie van de jaren zestig is gestart.

Om de hedendaagse problematiek van de achtergestelde buurten te begrijpen, dienen we terug te gaan naar de 19de eeuw en de industrialisatie. Toen werden immers aan een hoog tempo, in de onmiddellijke omgeving van de fabrieken, eentonige arbeiderswijken met slecht uitgeruste woningen gebouwd. Het zijn de restanten van deze buurten die vandaag met de grootstedelijke problematiek geassocieerd worden. Ze worden nog steeds bewoond door een niet onaanzienlijk aantal mensen. Te denken valt daarbij aan buurten/wijken zoals Stuyvenberg en Borgerhout-intra muros in Antwerpen of de Brugse Poort en de Muide in Gent.

De industrialisatie en de bouw van arbeiderswijken is evenwel geen exclusief grootstedelijk gegeven geweest. Ook kleinere steden en regio's kenden een vroege industrialisatie en ook zij worden vandaag geconfronteerd met de restanten ervan. Hierbij valt te denken aan de Denderstreek, de Rupelstreek, Tienen, een aantal Limburgse gemeenten.

Probleemwijken zijn, op het vlak van wonen, wat we kunnen noemen eenzijdig gebouwd : ze bestaan uit een opeenhoping van gelijke woningen die vooral inzake kwaliteit en uitrusting, doch vooral qua grootte, niet meer aan de hedendaagse woonstandaarden beantwoorden. Wie kon, is uit deze buurten weggetrokken. Dit proces kende vooral in de jaren '60 een versnelling.

¹ Ambrose, P. (1994) : Urban process and power, Routledge, London.

² Van Wallendael, T. (1995) : Stedelijke vernieuwing, toespraak tijdens het Investituurdebat Vlaamse Raad, Brussel.

³ Demol, J. (1995) : 'Wij zijn opnieuw baas op straat', interview in : Humo, nr. 2862, 13 juli ; Bulté, A. & H. Van Scharen (1995) : Een gram bruin en kak in de brievenbus, reportage in : De Morgen, 29 juli ; Demets, F. (1995) : Iedereen de straat op, in : Knack, 4 okt. 1995.

⁴ Decorte, S. (1995) : Stadsvernieuwing via wijkcontracten : wijkontwikkeling ? (werktitel), verschijnt in : De Decker, P., Hubeau, B. & S. Nieuwinckel (red.) : In de ban van stad en wijk, Epo, Berchem.

⁵ Geciteerd in : De Morgen, 25 juli 1995.

⁶ Willmott, P. & R. Hutchinson (1992) : Urban trends 1. A report on Britain's deprived urban areas, Policy Studies Institute, London ; Willmott, P. (1994) : Urban trends 2. A decade in Britain's deprived urban areas, Policy Studies Institute, London.

Eind jaren vijftig, begin jaren zestig was de stad nog een compact iets. Alle sociale groeperingen woonden in mekaar's omgeving en ook de economische activiteiten bevonden zich nog in de centrale stad. Vanaf dan is de stedelijke uitwaaiing en ruimtelijke uiteenlegging van functies begonnen : bewoners gingen 'buiten' wonen, bedrijven verlieten de stad om zich op bedrijfsterreinen te vestigen.

In de eerste fase hadden bevolking en bedrijven geen keuze : de stad was immers vol. De demografische boom in combinatie met de stijgende welvaart heeft vervolgens een migratieproces, bekend onder de noemer suburbanisatie, op gang gebracht. Gezinnen gaan massaal nieuwe woningen bouwen weg van de stedelijke centra.

Er zijn vandaag in Vlaanderen vele honderdduizenden gezinnen en even zoveel jobs meer dan in 1960. Deze moesten ergens plaats zoeken en vinden. Uitbreiding was dus onvermijdelijk, zelfs noodzakelijk. Doch wat voor het begrijpen van de problematiek van vandaag vooral essentieel is, is dat de beweging van de bevolking een selectief karakter had. Het zijn de gezinnen met kinderen, met werk, hoger opgeleid die de stad verlaten. Dit wordt gedragen door stijgende welvaart en werd 'gestimuleerd' door de overheid (promotie van suburbane nieuwbouw van eengezinswoningen ; inplanting in de periferie van sociale huisvesting ; een weinig streng ruimtelijke beleid waardoor, door de lage bouwgrondprijzen, wild kon worden verkaveld ; het ontbreken van een substantieel op het terrein effect hebbend woning- en buurtverbeteringsbeleid).

Het waren dus de jonge, welvarende gezinnen die de stad verlieten. Uiteindelijk deed zich eenvoudig gesteld een sociale scheiding voor, een segregatie tussen rijk en arm. 'Rijk' woont in de suburbane verkaveling rond de stad of in de betere stedelijke buurten. 'Arm' woont in de overgebleven 19de eeuwse gordels (echte probleembuurten) of in buurten die in het begin van de 20ste eeuw zijn gebouwd (bedreigde buurten). Deze buurten blijven inzake comfort en ruimte achter bij de gemiddelden. Met het suburbanisatieproces is de sociale mix in de zin van een brede waaier van inkomens verdwenen. Er is wel andere mix ontstaan, een mix van kansarmoede.

Enkele beperkte saneringsoperaties en individuele vernieuwingsactiviteiten niet te na gesproken, impliceert het ontbreken van een stadsvernieuwingsbeleid dat de 19de eeuwse buurten 'in gebruik blijven', terwijl ze inzake woningkwaliteit een steeds grotere achterstand met de nieuwbouwwijken en -woningen gaan vertonen. Dit heeft als gevolg dat zij die achterblijven nooit de middelen hebben verworven om te ontsnappen (bijvoorbeeld de verarmde bejaarden, overigens de grootste bevolkingsgroep in woonnood), terwijl ze zijn verwoegd door speciale groepen die ofwel zelf geen alternatief hebben (migranten, éenoudergezinnen en meer recent politieke vluchtelingen, werktoeristen), of die een goedkope woonlocatie slechts zien als een tussenstap in de wooncarrière (alleen- en samenwoners).

Bovenop de sociale segregatie kwam ook een segregatie tussen wonen en werken. Met de jaren zestig en de schaalvergroting van de productieprocessen (en ondersteund door het ruimtelijk orderingsbeleid) verlieten vele bedrijven de binnenstad om zich op bedrijfsterreinen aan de rand van de stad te vestigen. De ruimten die ze achterlieten, zijn ofwel leeg komen te staan of werden door eerder marginale activiteiten (opslag bijvoorbeeld) opgevuld. Hier en daar zijn er nog producerende bedrijven in de binnensteden. Hun locatie aldaar komt onder druk door de steeds strengere milieunormen.

Essentieel in dit verhaal is dat de ruimtelijke configuratie als sociaal structurerend, dus als sociaal segregierend gegeven functioneert en wel in die mate dat segregatie de regel is geworden. Afhankelijk van wat een gezin of persoon kan uitgeven, komt men ergens in de stedelijke ruimte terecht. Heeft men voldoende middelen, dan is de kans vrij reëel dat men in de betere buurten terecht komt. Heeft men de middelen niet, dan is de kans reëel om in de achtergestelde buurten terecht te komen. De hier en daar gesignaleerde hernieuwde belangstelling voor het stedelijk wonen is al bij al marginaal en doet zich op een geconcentreerde en sociaal homogene manier voor.

Alhoewel de achterstelling multi-aspectueel is, maakt dit de fysieke component (en inzonderheid de woningcomponent) tot een sleutelement in de stedelijke vernieuwing, temeer daar de achtergestelde buurten zonder overheidsingrepen zullen blijven bestaan. Wat eenzijdig is gebouwd, zal eenzijdig blijven.

Stedelijk herstel : een topprioriteit

De balans voor de steden is dus negatief. Omdat indrukken vaak overheersen op de harde feiten, zeker in Vlaanderen waar permanent en diepgaand wetenschappelijk onderzoek eerder schaars is, moet het gegroeide beeld, in vergelijking met de situatie is vele buitenlandse steden, genuanceerd worden. Doch nuancering mag niet leiden tot minimalisering. De indrukken mogen niet genegeerd noch ontkend worden. De problemen moeten erkend worden en er dient een gepast beleid te worden uitgestippeld. Het is immers in de schemerzone tussen gissen en kennen, tussen beleid en non-beleid dat de anti-politiek woekert.

Het is met deze vaststelling voor ogen, en beseffend dat er daadwerkelijk problemen zijn, dat de Vlaamse regering de stedelijke vernieuwing tot één van haar vijf topprioriteiten heeft gemaakt.

Het regeerakkoord stelt :

'In onze steden moet het opnieuw goed en veilig leven zijn. Met een grootschalige aanpak wordt niet altijd het beoogde resultaat bereikt, zeker niet op het vlak van armoedebestrijding. Hier is een meer geïntegreerde aanpak nodig, waarbij kleinere ingrepen en acties op een samenhangende manier passen in een globale visie. De buurt zelf kan het best aangeven waar welke concrete maatregelen

moeten genomen worden en daarbij gewicht geven aan de armsten zelf.

Huisvestingsprojecten blijven nodig, maar er zal prioriteit gegeven worden aan een omvangrijk inbreidings- en renovatieprogramma. Het economisch initiatief moet opnieuw op maat van de stad gestimuleerd worden. Ook een geïntegreerd beleid inzake welzijn, gezin, verenigingsleven, onderwijs, tewerkstelling, cultuur en ontspanning is meer dan nodig' (p. 11).

In de uitwerking van haar beleid ziet het regeerakkoord veel heil in een decentralisatie met responsabilisering, wat impliceert dat de nodige middelen die vrijgemaakt worden, gekoppeld zullen worden aan een resultaatsverbintenis, neergelegd in een overeenkomst met de gemeenten. Er wordt afgestapt van 'kortlopende projectontwikkeling en versnipperde initiatieven'.

Er komt een Sociaal Impulsfonds om 'middelen te bundelen die enkel kunnen aangewend worden voor specifieke acties die gericht zijn op stedelijk herstel en het verbeteren van de leefkwaliteit in achtergestelde buurten'.

Waarheen met de Vlaamse steden ?

Deze nota bouwt voort op deze uitgangspunten en krachtlijnen. De verbetering van de leefkwaliteit van de samenleving -meer in het bijzonder de strijd tegen de verloederende van de wijken - is derhalve een topprioriteit voor de komende bestuursperiode. Het moet opnieuw goed en veilig leven zijn in Vlaanderen. Verval en verpaupering tasten het maatschappelijke weefsel aan en vormen een voedingsbodem voor sociale uitsluiting, armoede, stijgende criminaliteit, afkeer van de democratie.

Lerend van ervaringen uit het verleden en van ervaringen uit het buitenland zal geprobeerd worden de overheidsmiddelen op een meer efficiënte manier in te zetten. Er zijn in het recente verleden immers reeds inspanningen geleverd die men vandaag onder de noemer stedelijk beleid of sociale vernieuwing kan plaatsen. Met betrekking tot het verbeteren van de woon- en omgevingsomstandigheden valt daarbij uiteraard te denken aan het herwaarderingsbesluit dat in de beginjaren '80 de sociale stads- en dorpsvernieuwing op gang probeerde te krijgen, maar vooral door een gebrek aan financiering nooit echt op gang kwam. In het kader van de bestrijding van de kansarmoede waren er de fondsen Van den Bossche en Lenssens, en sinds 1991 is het Vlaams Fonds voor de Integratie van de Kansarmen (VFIK) operationeel. Elk van deze initiatieven had zijn goede en minder goede kanten. Deze beleidsbrief wil de aanzet geven om te leren vanuit de negatieve en positieve ervaringen van de voorgenoemde fondsen om een 'daadwerkelijk' beleid uit te stippelen.

Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering te beletten dat er, in tegenstelling tot tal van buitenlandse steden, een geconcentreerde kansarmoede ontstaat in achtergestelde buurten met nieuwe opgroeiende generaties gedoemd tot armoede. We

moeten ons wapenen en verzetten tegen het permanente van de stedelijke deprivatie : permanente armoede, permanente werkloosheid, permanente hopeeloosheid.

Men moet beletten dat er geografisch gescheiden werelden, of anders gesteld, maatschappelijke uitgesloten ruimten ontstaan : een zone van kansarmen en kwetsbare bewoners in een aantal verkrotte, vaak grootstedelijke, buurten tegenover een zone van luxueus wonen in ruime verkavelingen in het groen. Alhoewel getto's op zijn Amerikaans in Vlaanderen nog ver af zijn, zijn er toch ook reeds indicaties van reproductie van achterstelling in onze steden⁷.

De beperkte middelen moeten doelgericht worden ingezet, in de eerste plaats waar zich de grootste problemen stellen. Hierbij mag men niet uit het oog verliezen dat ook gemeenten in niet verstedelijkte gebieden, die nu ogenschijnlijk niet met problemen worden geconfronteerd, op termijn baat hebben bij een globaal en inclusief stedelijk beleid gericht op leefbare steden. Men kan inderdaad vaststellen dat steden tegen wil en dank problemen exporteren. Het fenomeen van de campingbewoners is in dat opzicht zeer significant. Leefbare stads- en dorpskernen verlichten bovendien de druk op de open ruimte.

Het stedelijk beleid richt zich op de revitalisatie van achtergestelde buurten onafgezien van de schaal van de stad of gemeente waarin ze liggen. Het is de bedoeling om de werk-, woon- en leefomstandigheden in de achtergestelde buurten substantieel te verbeteren.

Dit behelst :

1. de ondersteuning van de lokale economie zodat er met tewerkstelling weer een toekomstperspectief voor de bewoners ontstaat ;
2. het verbeteren van de fysieke woonomgeving van de achtergestelde buurten om ze opnieuw aantrekkelijk te maken om er te wonen ;
3. het aanpakken van de sociale problemen ;
4. het wegwerken van het negatieve imago van de achtergestelde buurten en het onderstrepen van de voordelen van de stad met haar specifieke stadscultuur.

⁷ De Decker, P. (1994) : Onzichtbare muren. Over leven in achtergestelde buurten en de reproductie van sociale uitsluiting, in : Planologisch Nieuws, jg. 14, nr. 4, p. 341-366.

Naar een nieuw stedelijk élan

De steden en hun problemen staan dus hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Door de ernst van de problemen verdienen ze inderdaad prioritaire aandacht. Steden staan echter niet onder een stolp, het zijn geen geïsoleerde entiteiten. Elk beleid moet zich bewust zijn van het principe van communicerende vaten, van het feit dat maatregelen genomen in de stad repercussies hebben buiten de stad, net zoals omgekeerd maatregelen buiten de stad, de stad zelf beïnvloeden.

De problemen die momenteel met de steden geassocieerd worden (verkrotting, armoede, bestaansonzekerheid, werkloosheid) doen zich echter overal voor, al zijn ze het meest acuut in de steden.

Dit impliceert dat een globaal en inclusief beleid versterkt moet worden. Er zullen dus middelen voor huisvesting, werkgelegenheid, onderwijs en andere domeinen naar de niet-stedelijke gemeenten blijven gaan. De efficiëntie zal worden onderzocht en moet worden verhoogd.

Men zal erop toezien om extra-impulsen op welbepaalde domeinen te geven om zo een zichtbaar effect te realiseren en het beleid grondig te heroriënteren. Essentieel is dat er op een gebundelde wijze wordt gewerkt en dat men afstapt van kortlopende projectwerking en versnipperde initiatieven.

Het is echter onmiskenbaar zo dat de problemen zich meer en meer geconcentreerd in de steden voordoen. Steden en vooral een aantal oudere buurten kennen een concentratie aan verkrotting, werkloosheid, armoede, perspectiefloosheid. Dit verantwoordt een gerichte aanpak, een beleid gericht op het wegwerken van de achterstand. Er is dus een inhaalbeweging nodig. Extra middelen, die efficiënt moeten worden ingezet, dienen daarvoor te worden vrijgemaakt.

De steden kennen echter een brede waaier aan buurten met zeer verscheiden kenmerken inzake kwaliteit en bevolkingssamenstelling. Niet elke stedelijke buurt is er dus even slecht aan toe. Ten einde de meest achtergestelde buurten te achterhalen, ten einde hen deze extra ondersteuning bij voorrang te verlenen, is reeds gestart met de aanmaak van een atlas voor achtergestelde buurten. Op basis van éénduidige criteria zal bepaald worden welke buurten het ergst worden getroffen. Er wordt daarbij vertrokken van de buurt als analyse-eenheid, wat impliceert dat ook achtergestelde buurten die buiten de grote steden liggen, geselecteerd kunnen worden indien hun problematiek zeer ernstig is.

Samen werken en samen verantwoordelijk

Elke minister legt binnen de eigen beleidssector uitdrukkelijke accenten die aansluiten bij de problematiek en bepaalt welke maatregelen zullen worden genomen om de leefkwaliteit in de verstede gebieden en achtergestelde buurten te verbeteren.

De minister bevoegd voor stedelijk beleid staat in voor de samenhang van de gevoerde acties. Hij heeft een coördinerende en stimulerende rol inzake het inclusief beleid van de regering ter bevordering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Hierbij zal het Algemeen Verslag over de Armoede⁸ eveneens specifieke opvolging krijgen. De grotere betrokkenheid van de armen bij het beleid dat hen aanbelangt, is hierbij zeer belangrijk.

Essentieel daarbij is dat het beleid wordt uitgebouwd in samenwerking en samen-verantwoordelijkheid met het lokale beleidsniveau. Decentralisatie van het beleid naar het lokale niveau is een voorwaarde om deze doelstelling van gezamenlijke betrokkenheid en inzet te bereiken. Dit sluit een participatie in, niet alleen van de lokale besturen maar evenzeer van het lokale werkveld en de doelgroepen.

Realiteitszin gevraagd

Het is zinloos valse verwachtingen te creëren. We moeten beseffen dat deze doelstellingen niet onmiddellijk realiseerbaar zijn. Niet alleen zijn de financiële middelen beperkt, tevens zijn er grenzen inzake uitvoering. Dit heeft drie componenten.

Een eerste beperking betreft de fysieke implementatie. De ruimtelijke en stedenbouwkundige organisatie, zijnde de kwaliteit van de woningvoorraad, doch meer nog de vermenging van functies en de versnippering van de eigendomsstructuur, spelen een sleutelrol in het ontstaan van de stedelijke problemen. De ruimtelijke organisatie fungeert immers als verdelingsmechanisme van functies en mensen met als voorlopig resultaat de migratie van de welstellende bevolking en leefbare ondernemingen vanuit de stad naar de omliggende gemeenten. Het creëren van een nieuwe, functionele en leefbare, moderne stedenbouwkundige structuur is een immense opdracht. Plannen moeten worden opge maakt, gronden en panden verworven, herverkavelingen uitgewerkt en gerealiseerd. Gebouwen moeten worden gesloopt en vervangen. En de nodige instrumenten moeten worden voorzien.

Een tweede beperking betreft de ervaring. Het is de eerste maal dat Vlaanderen een 'minister voor de stad' heeft voorzien. We vertrekken dus van een beperkte ervaring naar een gecoördineerd stedelijk beleid. In het buitenland zijn ervaringen legio. Daar de resultaten niet overal even succesvol zijn, kunnen er belangrijke lessen uit worden getrokken.

Een derde beperking betreft het wettelijk instrumentarium. Er moeten nieuwe instrumenten komen, andere moeten op mekaar worden afgestemd. Dit betreft bijv. grondbeleid, de gewestelijke heffingen op leegstand/verkrotting, ...

⁸ Koning Boudewijnstichting/Belgische vereniging van Steden en Gemeenten/ATD Vierde Wereld (1994) : Algemeen Verslag over de Armoede, Brussel.

Dit gesteld zijnde, wordt voor de nodige realiteitszin gepleit. De uitvoering van het stedelijk beleid en de revitalisatie van de achtergestelde buurten is een zaak van jaren : de inspanningen zullen moet kaderen in een meerjarenplanning. Op vrij korte termijn moeten wel een aantal voorbeeldprojecten opgestart worden en moet een model uitgewerkt zijn om een langdurig revitalisatiebeleid te ondersteunen.

Of, om het met het NCMV te stellen : ‘Waar de huidige grootstedelijke problematiek het resultaat is van een jarenlange ontwrichting, zal de aanpak ervan eveneens een jarenlange en gecoördineerde inspanning vergen vooraleer de resultaten zichtbaar zullen worden’.

Structuur van de nota

De nota bestaat uit twee delen. Een eerste deel, bestaande uit twee hoofdstukken, presenteert een analyse. In hoofdstuk 1 wordt aan de hand van een aantal relevante indicatoren nagegaan of en vastgesteld dat er in de steden inderdaad grotere problemen zijn. Tevens wordt nagegaan wat de oorzaken van deze problemen zijn en de rol die de overheid daarbij heeft gespeeld. De invloed van de globale economische en sociale context op het functioneren van de stad, evenals de positie van de stad in haar ommeland, het stadsgewest, en de rol van de woningmarkt als sociaal verdelingsmechanisme, worden hierbij nader toegelicht.

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen uit hoofdstuk 1 geconfronteerd met de meest actuele en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Er wordt inzonderheid ingegaan op de concurrentiepositie van de steden en vooral van hun achtergestelde buurten met andere werk-, woon- en leefgebieden. Daarbij wordt kort aandacht besteed aan de rol die de evolutie inzake telematica speelt. Een tweede belangrijk luik in dit tweede hoofdstuk betreft de rol en de betekenis die buurten vandaag nog spelen. We stellen ons de vraag wat de rol van de buurt nog is in een hypermobiele samenleving. Vooral voor het (niet) functioneren van kansarme en maatschappelijk kwetsbare bewoners blijkt de buurt nog steeds zeer belangrijk.

In deel 2 gaan we van analyse naar beleid. In hoofdstuk 3 worden de hefbomen van het beleid geschetst. Deze hefbomen worden voorlopig eerder summier uitgewerkt. Het beleid zal in de loop van deze legislatuur deze pistes in samenwerking met de collega's, de lagere besturen en het werkveld verder uitwerken.

Hoofdstuk 4 behandelt tot slot het implementatieschema.

DEEL 1 – ANALYSE EN PERSPECTIEVEN

De balans is voor de steden, zoals uit de inleiding blijkt, negatief. In deze context moet deel 1 geplaatst worden. Het is bedoeling om de problematiek met cijfers te onderbouwen, daarbij tevens de oorzaken aanduidend. Zijn er in de (grote) steden inderdaad meer en grotere problemen ? En zo ja, waarom en wat betekent dit voor de toekomst ?

In hoofdstuk 1 hebben we het over cijfers en oorzaken. Aan bod komt de geografische spreiding van een aantal ‘traditionele’ indicatoren van armoede en maatschappelijke achterstelling. Nagegaan wordt waar zich de werkloosheid, bestaansonzekerheid en woonnood (e.a.) bevindt. Tevens wordt nagegaan wat de oorzaken zijn. De stedelijke problematiek wordt daarbij kort gesitueerd in de cycli van (economische) groei en verval. Vervolgens wordt aangegeven hoe de ruimtelijke configuratie van de woningmarkt voor suburbanisatie enerzijds en sociale segregatie anderzijds zorgt. Tevens komt de rol van de overheid aan bod en wordt kort ingegaan op de gevolgen van genoemde processen op het financieel draagvlak van steden en gemeenten.

In hoofdstuk 2 wordt gepoogd om in te schatten wat bij non-beleid de te verwachten ontwikkelingen zijn. Er zal worden aangetoond dat bij een verder gaan van de bestaande processen het draagvlak van de steden verder zal dalen en de sociale segregatie verder zal toenemen.

Het is echter niet één en al droefenis. De analyse van de stedelijke problematiek in cijfers en statistieken, is noodgedwongen eenzijdig. Echter, enkel de mathematisch te vatten factoren en tendenzen komen erin aan bod. De specifieke leefomgeving binnen het stedelijk weefsel kan nochtans niet volledig in cijfers worden gevat. De stedelijke cultuur wordt gekenmerkt door een verdichting van sociale, economische en culturele voorzieningen die de stad niet alleen aantrekkelijk maakt voor de eigen inwoners, maar er tevens een aantrekkingspool van maakt voor de eigen inwoners en maken voor de brede omliggende regio. Een degelijk stadsbeleid zorgt voor een harmonieuze inplanting van alle voorzieningen en creëert daardoor een kwalitatieve meerwaarde die weliswaar niet statistisch kan weergegeven worden, maar daarom niet minder reëel is. Een goed stedelijk beleid moet daarom vertrekken vanuit een visie op stedelijke cultuur met oog voor de behoeften van de inwoners.

Een stad moet een mooie, esthetisch verantwoorde en aantrekkelijke omgeving bieden. Er moeten economische activiteiten plaatsvinden die zorgen voor tewerkstelling, de woonomgeving moet veilig zijn en mogelijkheden tot recreatie bieden, er moet een gevarieerd cultureel aanbod zijn, alle generaties en bevolkingsgroepen moeten er voldoende ruimte vinden om harmonieus met elkaar samen te leven.

Om het negatief imago van de stad en de bevestiging daarvan in de meningsvorming over onveiligheid, vandalisme, migrantenproblemen en natuuronvriendelijkheid te bestrijden, is de culturele component als uitgangspunt onontbeerlijk. De stede-

⁹ N.C.M.V. (1995) : Naar een globale aanpak voor leefbare steden. De konkrete NCMV-voorstellen, Brussel ; zie ook : De Decker, P. & B. Hubeau (1995) : Een discours in de ban van stad en wijk, in : De Morgen, 30 juni.

ling moet zich opnieuw betrokken voelen bij zijn stad en opnieuw leren genieten van de rijkdom van het stadsleven. Stedelijke cultuur bekommert zich in eerste instantie om de woon- en leefomgeving van de bevolking en beschermt het specifiek sociaal weefsel dat kenmerkend is voor de stedelijke context. Het is niet omdat in de volgende analyse voortsnog de immateriële impact van de culturele component ontbreekt, dat we cultuur niet beschouwen als één van de drijvende krachten achter de herwaardering en heropleving van de steden.

Het is bemoedigend te constateren dat de steden geleidelijk opnieuw gezien worden als plaatsen waar economische groei en tewerkstelling mogelijk is, en waar het tweeverdienersgezin als sociale en financiële buffer kan fungeren.

HOOFDSTUK 1 – DE STEDELIJKE PROBLEMATIEK : FEITEN EN ACHTERGRONDEN

In hoofdstuk 1 staan twee vragen centraal. Een eerste betreft de vraag of er in de steden daadwerkelijk meer problemen zijn dan elders, zonder evenwel de problematiek van de andere gemeenten te willen minimaliseren. Aan de hand van enkele indicatoren wordt aangetoond dat dit zo is (paragraaf 1.1).

De tweede vraag gaat in op het 'waarom'. Hoe komt het dat de steden meer problemen hebben? De componenten van een stedelijke vervalspiraal worden aangehaald, terwijl ook de rol van de ruimtelijke structuur van de woningmarkt als verdelingsmechanisme van sociale groepen wordt benadrukt (paragraaf 1.2).

1.1. Een aanzet tot kwantitatieve analyse

Met als doel na te gaan of in de steden de problemen groter zijn dan elders, wordt een tweetrapsanalyse gepresenteerd. In een eerste instantie worden de aggregaten van verschillende verstedelijkingsgraden met elkaar vergeleken. Anders gesteld : alle centrale steden (agglomeraties) worden als geheel vergeleken met het geheel van andere categorieën (alle plattelandsgemeenten ; alle oudere en recente suburbane gemeenten ; alle gemeenten en kleine steden uit wat we de intermediaire zones noemen - paragraaf 1.1.2).

In tweede instantie wordt de positie van een centrumstad binnen haar stadsgewest geplaatst. Het komt er op neer dat voor een aantal indicatoren wordt nagegaan of deze in de kernstad meer nadrukkelijk aanwezig zijn dan in de onmiddellijke randgemeenten. Dit gebeurt hier voorlopig enkel voor Gent en Antwerpen. De vastgestelde patronen gelden ook voor de andere grote steden (paragraaf 1.1.3).

Na deze inter-stedelijke en inter-gemeentelijke vergelijking, wordt vervolgens ingegaan op de intern-stedelijke en intern-gemeentelijke verschillen. Er zijn immers geen steden noch gemeenten die volle-

dig geproblematiseerd zijn. Problemen zijn immers ook binnen de steden geconcentreerd (paragraaf 1.1.4).

Allereerst worden een aantal begrippen die regelmatig terug zullen keren, verduidelijkt : de selectie van indicatoren, een verstedelijkingsklassificatie, het begrip stadsgewest (of woningmarktgebied) en statistische sector, het statistisch begrip voor een buurt.

1.1.1. Indicatoren en begrippen

Indicatoren

Zonder exhaustief te zijn, worden de volgende factoren, die individueel of gecombineerd voorkomen, met het binnenstedelijk probleem geassocieerd¹⁰ :

a. kenmerken geassocieerd met personen of huishoudens :

- armoede en afhankelijkheid van een vervangingsinkomen ;
- werkloosheid ;
- chronische werkloosheid (langdurig of op regelmatige tijdstippen) ;
- scholingsgraad (ongeschoold, laag geschoold) ;
- éénoudergezinnen ;
- (zeer) grote gezinnen ;
- bejaard zijn (vooral alleenstaande bejaarden) ;
- ziek zijn ;
- gezinnen die sociale hulp nodig hebben.

b. omgevingsfactoren :

- armoedige fysieke omgeving en fysiek verval ;
- vervuiling ;
- criminaliteit en onveiligheidsgevoelens ;
- sociale spanningen.

c. huisvestingsfactoren :

- slechte woningen en woningen in verval ;
- overbevolkte woningen ;
- woningen met gemeenschappelijke voorzieningen.

d. onderwijsfactoren :

- scholen in een fysiek slechte staat ;
- onaangepast onderwijs ;
- negatieve attitudes t.a.v. van onderwijs.

e. dienstverlening :

- inadequate gezondheidszorg ;
- weinig diensten in de omgeving ;
- weinig financiële diensten (leningen, hypotheeken).

¹⁰ Deakin, N. & J. Edwards (1993) : The enterprise culture and the inner city, Routledge, London.

f. economische en financiële factoren :

- achterop hinkende economische infrastructuur ;
- zwakke belastingsbasis ;
- hoge afhankelijkheidsratio.

g. culturele factoren :

- ontbreken van culturele infrastructuur en aanbod ;
- ontbreken van recreatieve infrastructuur ;
- weinig of geen recreatieve open ruimte.

Bestaande databanken zijn maar zelden uitgerust met gegevens over verstedelijking resp. verstedelijkingsgraden. Daarom is het cijfermateriaal, voorlopig, beperkt tot een selectie uit cijfermateriaal dat reeds bestaat of dat op eenvoudig verzoek kon worden aangemaakt.

De voornaamste bronnen zijn de volks- en woningtellingen, gegevens verzameld door het Centrum van Sociaal Beleid van UFSIA¹¹ en cijfers die de Administratie Planning en Statistiek verzamelde ter afbakening van de VFIK-gemeenten.

Een brede waaier aan indicatoren die klassiek met kansarmoede en maatschappelijke achterstelling verbonden worden, worden dus geanalyseerd. Dit betreft achtereenvolgens :

- indicatoren inzake tewerkstelling c.q. werkloosheid (langdurige werkloosheid, jongerenwerkloosheid en werkloosheid onder migranten) ;
- indicatoren inzake armoede (genieters van een bestaansminimum, bestaansonzekerheid) ;
- indicatoren inzake gezinssamenstelling (gezinsgrootte, gezinstype) ;
- indicatoren inzake wonen (woningkwaliteit, uitrusting, grootte, type, eigendomsstatuut).

De tabellen die in paragraaf 1.1.2. aan bod komen, kennen, voor zover de cijfers het toelaten, een analoge opbouw. Ze bevatten :

- het absolute aantal per verstedelijkingscategorie (bijv. het aantal werklozen of genieters van een bestaansminimum) ;
- het relatieve aandeel per volledige verstedelijkingscategorie, wat toelaat het gewicht van de desbetreffende problematiek te kennen binnen de verstedelijkingscategorie ;

Illustratie : in de steden of gemeenten van de agglomeraties is gemiddeld 1.69 % van de huishoudens geniet van een bestaansminimum

- de spreiding van de problematiek tussen de verstedelijkingscategorieën als geheel ;

Illustratie : van alle Vlaamse bestaansminimumtrekkers leeft 63% in de agglomeraties

- het aantal per gemeente, wat een concentratiemaat is ;

Illustratie : een gemiddelde stad of gemeente uit de agglomeratie heeft 367 bestaansminimumtrekkers tegenover 15 voor een gemiddelde plattelandsgemeente

- occasioneel, en inzonderheid voor woonindicatoren, het aantal per oppervlaktemaat. Ook dit is een concentratiemaat.

Vooraleer over te gaan tot de presentatie van de cijfers, volgt eerst de betekenis van een aantal veel voorkomende begrippen.

Een typologie naar verstedelijkingsgraad

Het is genoegzaam bekend dat maatschappelijke fenomenen geografisch of ruimtelijk niet egaal gespreid zijn. Regio's, steden, gemeenten en buurten worden gekenmerkt door verschillen in bevolkingssamenstelling (leeftijdsopbouw, nationaliteit, professionele status) en door woningspecifieke karakteristieken (grootte, ouderdom, uitrusting, kwaliteit, prijs). In essentie moet elke analyse met deze verschillen rekening houden.

Een verstedelijkkingstypologie moet een onderscheid maken tussen stad en platteland. Doorheen de tijd is dit onderscheid echter vervaagd. Vooral na de Tweede Wereldoorlog zijn de steden en dorpen, die tot dan vrij compacte morfologische entiteiten waren, uitgedeid. De suburbanisatie heeft steeds meer van het land rond de stedelijke kernen 'ingepalmd', 'geürbaniseerd'.

Een verstedelijkkingstypologie dient bij voorkeur twee aspecten te combineren. In eerste instantie moet het belang, de rang van de stad of gemeente naar voor komen. Steden en gemeenten bekleden immers ten gevolge van verschillen in hun ontwikkeling en verschillen in de activiteiten die ze herbergen een duidelijk verschillende plaats in een hiërarchie van steden en gemeenten.

Op een continuüm geplaatst bevinden zich aan het ene uiteinde de grootsteden (bijv. Antwerpen en Gent) en aan het andere de meest landelijke gemeenten (bijv. Zuienkerke en Alveringem). In tweede instantie dient de typologie ook een beeld te geven het verloop van de ontwikkeling. Niet elke stad of gemeente behoudt noodzakelijkerwijze haar hiërarchische positie. Migraties van bevolkingen, tewerkstelling of nieuwe inplantingen van belangrijke infrastructuur (bijv. een universiteit) doen ruimtelijke entiteiten soms groeien en andere vervallen.

In het verleden werden reeds verschillende typologieën opgesteld. Hier wordt - ook al omwille van de vergelijkbaarheid met gegevens uit andere

¹¹ Er is vnl. geput uit het onderzoeksrapport : Meulemans, b., Geurts, V. & P. De Decker (1995) : Onderzoek naar de doelgroepen van het woonbeleid, rapport in opdracht van N. De Batselier, Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting, Steunpunt Wonen en Woonbeleid/Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, Antwerpen. Op verzoek werden inzake bestaansonzekerheid en gezinstype een aantal extra tabellen getrokken.

onderzoeken - deze uitgewerkt door Vandermotten & Vandewattheyne¹² gehanteerd. Deze omvat zowel de rangorde als de naoorlogse groei van de gemeenten.

Vandermotten & Vandewattheyne vertrekken in hun analyse van een aantal regionale kernsteden en brengen de verstedelijking van België en dus ook Vlaanderen sinds 1831 in kaart (kaart 1 als bijlage). Essentieel is dat elke gemeente wordt geplaatst in een globale ruimtelijke structuur. De onderzoekers vertrekken daarbij van de agglomeraties waarrond zich een vroege en een latere uitbreidingszone, de randzone, bevinden. Deze gaan over in een intermediaire zone en een landelijke zone. Vandermotten & Vandewattheyne beschouwen de kustgemeenten met hun seizoensgebonden bewoning als een afzonderlijke zone. Aangezien de analyse gericht is op permanente bewoning, werd de kustzone in de berekeningen bij de agglomeratie-uitbreidingen gevoegd.

Agglomeraties bestaan uit een groep van één of meer aangrenzende gemeenten die (a) zich kenmerken door een sterke bevolkingsconcentratie, een bevolkingsdichtheid van min. 700 inwoners per km² op diverse meetmomenten sinds 1831, (b) gemeenten die voor de fusie een totale bevolking

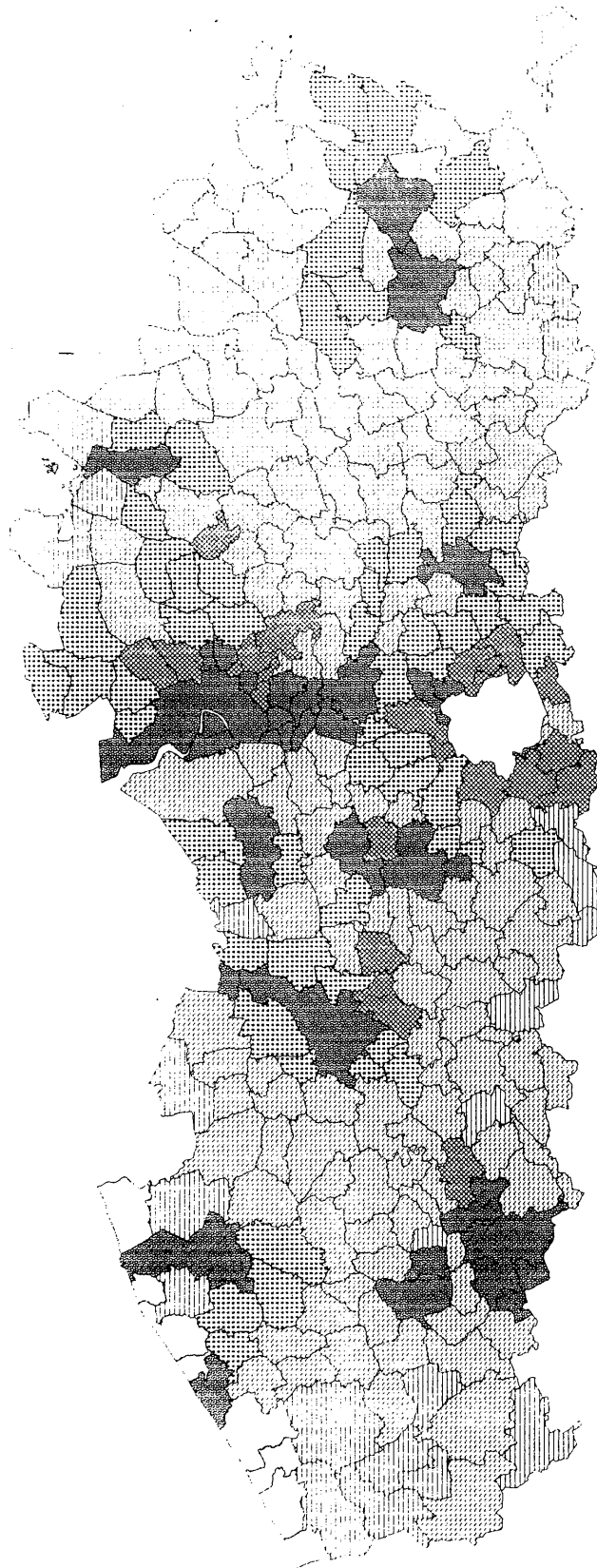
hadden van minstens 2.500 inwoners, (c) de gehele entiteit vervult door de aanwezige diensten een regionale centrumfunctie. Het betreft de volgende zones :

- voor West-Vlaanderen : Brugge, Oostende, Roeselare-Izegem en Kortrijk ;
- voor Oost-Vlaanderen : Gent, Sint-Niklaas, Aalst en Dendermonde ;
- voor Antwerpen : Antwerpen en Mechelen met vergroeide gemeenten, en Turnhout ;
- voor Limburg : Hasselt en Genk ;
- voor Vlaams-Brabant : Leuven en een aantal gemeenten uit de met Brussel vergroeide rand (bijv. Vilvoorde).

De vroege stedelijke uitbreidingszone (periode 1947-70) heeft betrekking op fusiegemeenten waarvan de bevolkingsdichtheid groter is (of was) dan 600 inwoners per km² en die grenzen aan de hoger genoemde regionale steden. De vroege stedelijke uitbreidingszone omvat gemeenten als Waregem, Ingelmunster, Wetteren, Lebbeke, Brasschaat, Lier, Kontich, en vrijwel alle randgemeenten rond Brussel. In de berekeningen behoren ook de kustgemeenten tot deze zone.

¹² Vandermotten, C. & P. Vandewattyne (1995) : Groei en vorming van het stadsstramien van de Belgische gemeenten, in : Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, nr. 154, p. 49-70. Benaadrukt moet worden dat er nog andere, even relevante typologieën in omloop zijn. Er is echter voor Vandermotten & Vandewattyne geopteerd omwille van de vergelijkbaarheid van gegevens.

Gemeentelijke verstedelijkingsgraad (Vandermotten & Vandewattynne; ULB)



LEGENDE

- agglomeraties (binnen de grenzen van 1947)
- ▨ uitbreiding van de agglomeraties (tussen 1947 en 1970)
- ▤ randgebied
- ▥ intermediaire zones
- ▧ uitgesproken landelijke zones
- ▩ toeristische kustzone

Het randgebied beperkt zich tot fusiegemeenten op minder dan 20 km van de agglomeratiegrenzen die in de naoorlogse periode tenminste tussen twee opeenvolgende volkstellingen een snelle bevolkingsaan groei hebben gekend waarbij de migratoire aangroei groter was dan de natuurlijke aangroei. In deze zone bevinden zich bijv. enkele gemeenten rond Brugge en Oostende (Oostkamp, Zedelgem, Jabbeke, Oudenburg), in Oost-Vlaanderen hoofdzakelijke gemeenten rond Gent en Sint-Niklaas (Evergem, Lochristi, Sint-Martens-Latem, Sint-Gillis-Waas), verder een brede waaier aan gemeenten tussen Antwerpen en Turnhout (Malle, Brecht, Schilde, Kasterlee, Oud-Turnhout), en voor Vlaams-Brabant een brede ring ten noorden en ten oosten van Brussel (Zemst, Kampenhout, Grimbergen, Lubbeek, Bierbeek, Bertem).

De intermediaire zone bestaat uit gemeenten die buiten de agglomeraties en hun randgebied liggen

en een bevolkingsdichtheid hebben groter dan 150 km². In deze zone liggen middelgrote en kleine steden en is er intensief pendelverkeer. Ze beslaan qua oppervlakte het grootste deel van Vlaanderen. In deze zone bevinden zich naast kleine gemeenten eveneens een aantal kleinere en middelgrote steden (Veurne, Beveren, Herentals, Maaseik, Tienen).

In de landelijke zones overheerst het landelijk karakter. De steden, vaak van kleine omvang, zijn sterk geïsoleerde entiteiten.

De agglomeraties, die 37 gemeenten omvatten, beslaan 12% van het Vlaamse grondgebied. Daarop bevinden zich resp. 37% van de woningen en 33% van de bevolking. Inzake bevolking en aantal woningen beslaan de steden en gemeenten uit de intermediaire zones proportioneel een even groot aandeel. Doch het aantal gemeenten en inzonderheid hun oppervlakte is veel groter (tabel 1).

Tabel 1. Kengetallen naar verstedelijkingsgraad

	bevolking		woningen		oppervlakte (km ²)	
	aantal	spreiding	aantal	spreiding	aantal	spreiding
aggl. (37)	1.917.525	33	803.739	37	1.622	12
aggl.-uitbr. (32)	641.408	11	245.508	11	946	7
randzone (60)	924.840	16	316.431	14	2.504	19
interm. zone (152)	2.137.272	37	760.962	35	6.737	50
land. zone (27)	212.760	4	72.821	3	1.703	13
Vlaanderen (308)	5.833.805	100	2.199.461	100	13.512	100

(xx) : aantal steden of gemeenten in de betrokken zone

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, NIS, eigen berekeningen

Stadsgewest

Het stadsgewest is de hele ruimtelijke vergrote structuur waarbinnen de uiteengelegde basisactiviteiten van de stedelijke gemeenschap, nl. wonen, werken, opvoeden, winkelen, cultuurbeleving en ontspanning in overwegende mate gelokaliseerd zijn. Tussen deze activiteiten bestaan intense relaties, zodat een functioneel geheel wordt gevormd dat in belangrijke mate naar de traditionele kernstad georiënteerd wordt¹³.

Het proces van stadsgewestvorming, of de groei van de klassieke compacte kernstad tot stad 'nieuwe stijl', is voornamelijk na WO2 geschied. Toen begon de stad zich 'uiteen te leggen'. Weliswaar groeide de plaats, het aaneengesloten stedelijk gebied nog verder aan en bleef het de voornaamste stedelijke activiteiten omvatten, maar daarnaast

gingen belangrijke stedelijke elementen zich buiten de agglomeratie ontwikkelen als gevolg van het hierboven beschreven, suburbanisatieproces. Een reeks van factoren, waaronder de veranderende verkeersomstandigheden – in casu de popularisering van de auto – leidde tot de ontwikkeling van de banlieue, de buitenste zone van het stadsgewest. Vele bedrijven in de agglomeratie verloren het voordeel van een betere verkeersontsluiting en trokken 'naar buiten'. Dit gold ook voor woonhuizen en andere diensten. Voor de groei van het banlieue-verschijnsel waren, naast de groeiende mobiliteit, de algemene welstandsverhoging, de veranderende woonappreciatie ('wonen-in-het-groen'), de kortere werkduur van betekenis. Deze laatste waren immers vooral verantwoordelijk voor het suburbaan wonen : verspreid, in afzonderlijke woonwijken, of in in-omvorming zijnde dorpen of gehuchten. Vooral de jaren 1950 tot 1980 waren kenschetsend voor de tendens tot individueel verkavelen en bouwen aan de rand van de agglomeratie. De aldus ingenomen zones worden gekenmerkt door een zwakke tot zeer zwakke dichtheid. De

¹³ Sporck, J., Van der Haegen, H. & M. Pattyn (1985) : Ruimtelijke ordening van de steden, in : Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België, nr. 154, p. 153-163.

stad breidt uit en de grenzen ervan worden tamelijk vaag.

Het stadsgewest kan ook als het functioneel woningmarktgebied gezien worden. Een woningmarktgebied of woningmarktregio is een gebied waarbinnen men verhuist om de woonwens te bevredigen zonder dat van werkadres moet worden veranderd¹⁴.

Statistische sectoren

De meest gedetailleerde basiseenheid voor ruimtelijke analyse is zonder twijfel de statistische sector. De statistische sector vormt nl. de kleinste ruimtelijke entiteit waarvoor op een geaggregeerd niveau en voor alle gemeenten gegevens beschikbaar zijn.

Statistische sectoren delen het grondgebied in op basis van de morfologische en/of socio-economische structuur. Deze afbakening vertrekt vanuit een zinvolle ruimtelijke indeling. De statistische sector stemt het best overeen met wat we een buurt noemen. Daarbij gaat het meestal om een combinatie van zowel sociale, economische als bouwkundige elementen. Daarnaast is er de functionele eenheid, de wijk. Een wijk omvat één of meerder buurten. De grenzen van de statistische sectoren vallen samen met duidelijk in het landschap herkenbare topografische elementen : straten, wegen, waterlopen,...¹⁵

Het is op basis van deze eenheid dat een atlas van kansarme buurten zal worden afgebakend.

1.1.2. Analyse naar verstedelijkingsgraad

In deze paragraaf wordt voor een aantal tradioneel met kansarmoede en kwetsbaarheid geassocieerde indicatoren nagegaan hoe ze over de verschillende graden van verstedelijking zijn gespreid. Er wordt nagegaan of er in ene of gene zone de concentratie van de betrokken problematiek al dan niet groter is. Achtereenvolgens komen indicatoren van werkloosheid, armoede, gezinstype en huisvesting aan bod.

Indicatoren inzake werkgelegenheid en werkloosheid

Werkgelegenheid is tot nader order de voornaamste factor van maatschappelijke integratie. Werk verschaft niet alleen een inkomen, het zorgt ook voor aanzien en sociale contacten. De werkgelegenheidsbasis van de grote steden lijkt evenwel te worden ondergraven.

De werkgelegenheid is in Vlaanderen tussen 1981 en 1992 met 16.7% gestegen. Die stijging zette zich, aldus de berekeningen van de SERV¹⁶, vooral door buiten de centrumsteden waar de werkgelegenheid met 24% toenam. Alhoewel de werkgelegenheid ook in de centrumsteden, zij het in mindere mate, met 8,2% is toegenomen en hun rol in de werkgelegenheid belangrijk blijft, kan toch een vermindering van hun aandeel in de totale werkgelegenheid worden geconstateerd, nl. van 46.1% in 1981 tot 42.7% in 1992. Het belang van de overige Vlaamse gemeenten als arbeidsmarkt is in de loop van de jaren dus toegenomen, nl. 54% in 1981 en 57.3% in 1992.

Opvallend is ook de achteruitgang van de industriële werkgelegenheid in Vlaanderen met 8%. Die achteruitgang kan vooral teruggevonden worden in de centrumsteden (-17%) en slechts in mindere mate (-2.5%) in de overige Vlaamse gemeenten.

Tegenover de daling van de werkgelegenheid in de industrie, staat een sterke stijging van de tertiaire werkgelegenheid in Vlaanderen met 32.9%. De opmars van de tertiaire tewerkstelling zet zich zowel in de centrumsteden als in de overige Vlaamse gemeenten door, maar is in de overige Vlaamse gemeenten (+45.5%) toch tweemaal zo groot als in de centrumsteden (+20.6%).

De lichte achteruitgang van de industriële werkgelegenheid, gekoppeld aan een sterke vooruitgang van de tertiaire werkgelegenheid, maakt dat de overige Vlaamse gemeenten hun aandeel in de totale Vlaamse werkgelegenheid hebben kunnen verruimen van 61.2% in 1981 tot 64.9% in 1992 wat de industrie betreft, en van 49.1% in 1981 tot 54.8% wat de tertiaire sector betreft.

Niettegenstaande de relatieve achteruitgang van de centrumsteden in de arbeidsmarkt, benadrukt de SERV toch hun belang als tewerkstellingscentra.

Inzake werkloosheidsstatistieken komen aan bod :

- de spreiding van langdurig werklozen, dit zijn de uitkeringsgerechtigde volledige werklozen (verder : U.V.W.'s) die langer dan een jaar stempelen. Dit betreft voor gans Vlaanderen ongeveer 103.000 personen (tabel 2) ;

- de spreiding van de jonge werklozen, dit zijn U.V.W. van minder dan 25 jaar. Het gaat hierbij voor Vlaanderen over ongeveer 40.000 jongeren (tabel 3) ;

- de spreiding van werkloze migranten. Dit betreft ongeveer 18.000 personen (tabel 4).

De patronen zijn vrij duidelijk en laten twee conclusies toe :

1. de genoemde problematieken zijn in alle steden en gemeenten aanwezig ;

2. er is een duidelijke oververtegenwoordiging in de agglomeratiesteden en -gemeenten.

¹⁴ Van der Veer, J. & J. Van de Ven (1993) : Scheefheid in de woonruimteverdeling, Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Amsterdam.

¹⁵ Vander Haegen, H. & T. Brulard (1972) : De indeling van de Belgische gemeenten in statistische sectoren. Geografische verantwoording, in : Acta Geographica Lovaniensia, nr. 10, I.S.E.G., K.U. Leuven

¹⁶ SERV (1995) : De relatie stad-omgeving : een bijdrage tot de analyse van de stedelijke problematiek, Brussel.

Meer concreet kan men vaststellen :

– dat voor elk van de drie indicatoren enkel in de agglomeratiesteden en -gemeenten een aandeel wordt vastgesteld dat hoger is dan het Vlaamse gemiddelde ;

– dat wanneer men de concentratie-maat bekijkt en dus de aanwezigheid van de indicator per stad of

gemeente uitdrukken, men kan vaststellen dat de agglomeratiesteden en -gemeenten op zijn minst 4 maal meer langdurige werklozen, jonge werklozen en werkloze migranten hebben dan de overige gemeenten ;

– dat inzonderheid werkloze migranten in de agglomeraties geconcentreerd leven.

Tabel 2 : Langdurig uitkeringsgerechtigde volledige werklozen, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1993¹⁷

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	38.961	2.03	38	1053
aggl.uitbr.	8.112	1.26	8	254
randgebied	15.000	1.62	15	250
interm.zone	38.000	1.78	37	250
land.gebied	3.105	1.46	3	115
Vlaanderen	103.178	1.77	100	335

*als % van de totale bevolking

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen berekeningen

Tabel 3 : Uitkeringsgerechtigde volledige werklozen van -25 jaar, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1993

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	15.873	0.83	40	429
aggl.uitbr.	3.128	0.49	8	98
randgebied	5.700	0.62	14	95
interm.zone	13.832	0.63	35	91
land.gebied	1.080	0.51	3	40
Vlaanderen	39.613	0.68	100	129

*als % van de totale bevolking

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen raming

¹⁷ In een aantal tabellen worden twee data vermeld. Dit betekent dat de referentiepopulatie deze uit de volkstelling van 1991 is, terwijl de indicatoren uit 1993 dateren. Deze mix zal geen effect hebben op de globale verhouding.

Tabel 4 : Uitkeringsgerechtigde volledige werkloze migranten, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1993

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	10.434	0.54	59	282
aggl.uitbr.	1.088	0.17	6	34
randgebied	3.300	0.36	19	55
interm.zone	2.584	0.12	15	17
land.gebied	270	0.13	2	10
Vlaanderen	17.676	0.30	100	57

* als % van de totale bevolking

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen raming

Indicatoren van armoede en bestaansonzekerheid

Voor de spreiding van armoede zijn er twee indicatoren. Een eerste betreft de spreiding van de genietters van een bestaansminimum, de tweede indicator betreft de spreiding van de bestaansonzekere huishoudens en individuen zoals berekend door het Centrum voor Sociaal Beleid.

In gans Vlaanderen moeten ongeveer 21.500 huishoudens van het bestaansminimum (over)leven. Volgens het C.S.B. zijn er daarentegen meer dan 370.000 of 16.3% van de gezinnen resp. 600.000 individuen die in een bestaansonzekere situatie leven.

Net zoals voor de werkloosheid, wordt vastgesteld dat de problematiek overal aanwezig is, doch dat de spreiding van de genietters van het bestaansminimum, meer nog dan de indicatoren inzake werkloosheid, de zwakke positie van de agglomeratiesteden en -gemeenten naar voor doet komen. Van alle Vlaamse bestaansminimumtrekkers woont 63% in grote steden. Of anders uitgedrukt een stad of gemeente uit de agglomeraties heeft gemiddeld minimaal 6 tot 7 maal meer genietters van een bestaansminimum binnen haar grenzen wonen.

Ook de indicatoren inzake bestaansonzekerheid volgen dit patroon, zij het iets minder uitgesproken. In relatieve termen, m.a.w. in termen van aandelen bestaansonzekere huishoudens, is de kloof tussen de agglomeraties (19.1%) en de intermediaire en landelijke zones (17.6%) minder uitgesproken. De onderzoekers van het Centrum voor Sociaal Beleid wensen daarbij te onderstrepen dat de armoede onder kinderen en personen op actieve leeftijd aanzienlijk hoger is in de agglomeraties (fig. 1). Omgekeerd is de kans op bestaansonzekerheid onder bejaarden aanzienlijk hoger in de intermediaire zones en het platteland. De opmerkelijke sprong bij de 75-plussers in de agglomeraties, vindt zijn oorzaak in het feit dat de hoogbejaarden buiten de agglomeraties gemakkelijker bij familie gaan inwonen (resp. 17.1% en 13% in de intermediaire zone resp. de uitbreidingszones tegenover amper 3.7% in de agglomeraties – fig. 2). De ruimere familieverbanden vervullen dan ook een bestaanszekerheidsverschaffende functie.

Ook het herrekenen van de cijfers van Kind en Gezin resulteert in het gekende patroon : een meerderheid van de kinderen geboren in kansarme gezinnen komt in de grote agglomeraties ter wereld (tabel 8).

Tabel 5 : Genietters van het bestaansminimum, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1993

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	13.579	1.69	63	367
aggl.uitbr.	1.792	0.73	8	57
randgebied	1.620	0.51	7	27
interm.zone	4.256	0.56	20	28
land.gebied	405	0.56	2	15
Vlaanderen	21.652	0.98	100	70

*als % van het aantal huishoudens 1991

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, NIS, Volks- en Woningtelling, eigen raming

Tabel 6 : Bestaansonzekerheid op huishoudensniveau (CSB-norm), naar verstedelijkingsgraad, 1991-1992

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	153.514	19.1	41	4.149
aggl.uitbr.	35.844	14.6	10	1.120
randgebied	37.022	11.7	10	617
interm.zone/land.gebied**	146.746	17.6	39	820
Vlaanderen	373.126	16.3	100	1.211

*als aandeel van het aantal gezinnen

**samengevoegd wegens te weinig aantal cases in steekproef

Bron : Centrum voor Sociaal Beleid, NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen raming

Tabel 7 : Bestaansonzekerheid op het niveau van de individuen (CSB-norm), naar verstedelijkingsgraad, 1991-1992

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	228.185	11.9	38	6.167
aggl.uitbr.	57.727	9.0	10	1.803
randgebied	59.190	6.4	10	986
interm.zone/land.gebied**	251.453	10.7	42	1.405
Vlaanderen	596.555	9.9	100	3.332

*als aandeel van de bevolking

**samengevoegd wegens te weinig cases in steekproef

Bron : Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA), Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen raming

Tabel 8 : Kinderen geboren in kansarme gezinnen, naar verstedelijkingsgraad, 1992-1993

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	2.834	6.3	54.8	77
aggl.uitbr.	375	2.8	7.3	12
randgebied	542	2.2	10.5	9
interm.zone	1.291	2.7	25.0	8
land.gebied	126	2.7	2.4	5
Vlaanderen	5.168	3.8	100	17

* als aandeel van de geboorten

Bron : Kind en Gezin, eigen berekeningen

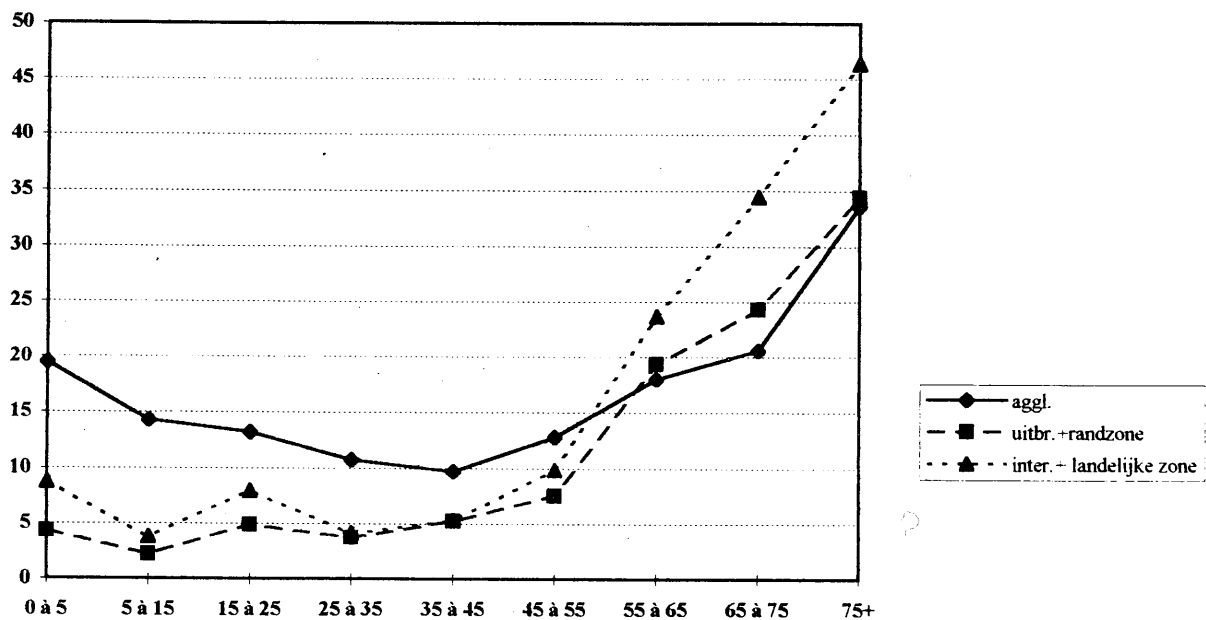
Sociaal-demografische indicatoren van achterstelling

In de regel worden ook een aantal demografische kenmerken of aspecten van de gezinssamenstelling met (risico's op) armoede of maatschappelijke kwetsbaarheid geassocieerd. Klassiek is de relatie tussen bejaard zijn en bestaansonzekerheid, terwijl er ook steeds meer een verband tussen kansarmoede en het leven in éénoudergezinnen wordt gelegd. Zo stellen B. Meulemans e.a. vast dat het effect van een negatieve gezinstransitie, dit wil zeggen het

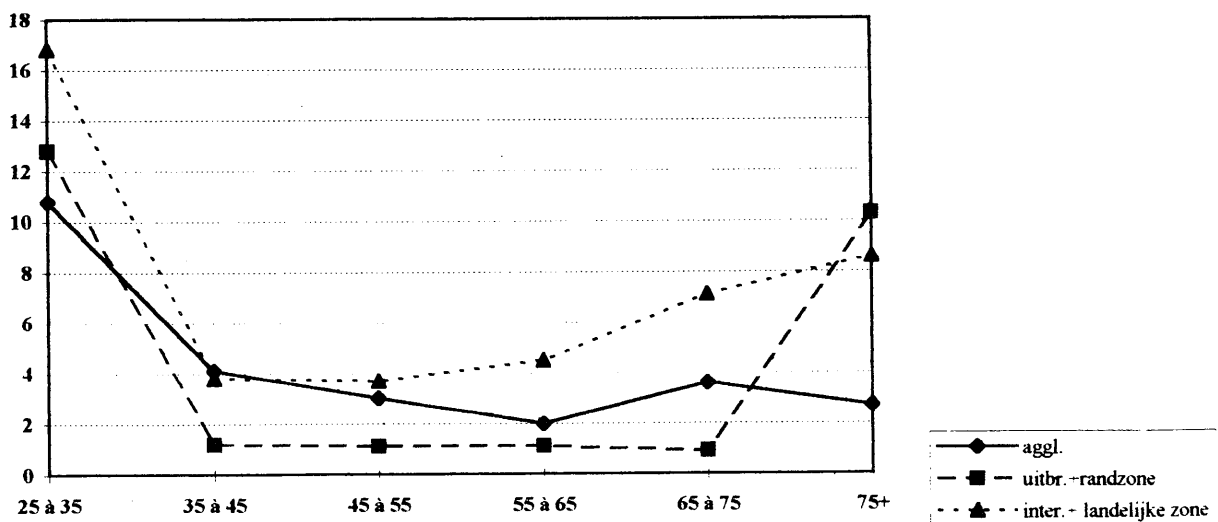
overlijden van één van de echtgenoten of een scheiding, meer ernstige gevolgen heeft dan een negatieve transitie in de beroepsloopbaan (werkloos worden, pensionering)¹⁸.

Er wordt ingegaan op de spreiding van bejaarde huishoudens, éénoudergezinnen, ééninkomensgezinnen ; 'als contrast' wordt de spreiding van gezinnen met 2 actieven (met en zonder kinderen) gepresenteerd. Tevens komt de spreiding van de huishoudens naar huishoudensgrootte aan bod.

Figuur 1. Bestaansonzekerheid naar leeftijd en verstedelijkingsgraad, 1992
(Bron : C.S.B.-UFSIA)



Figuur 2. Percentage inwonende personen naar leeftijd en verstedelijkingsgraad, 1992
(Bron : C.S.B.-UFSIA)



¹⁸ Meulemans, Geurts & De Decker (1995) : o.c.

Bejaarde gezinnen zijn verhoudingsgewijs vaker bestaanonzeker en uit het onderzoek van het Centrum voor Sociaal Beleid naar de doelgroepen van de sociale huisvesting, blijkt dat ze ook de grootste bevolkingsgroep in woonnood zijn. Vooral bejaarde huurders blijken het moeilijk te hebben¹⁹. Het aandeel bejaarde gezinnen in de onderscheiden verstedelijkingscategorieën loopt weliswaar niet spectaculair uiteen, toch zijn ze het sterkst vertegenwoordigd in de agglomeraties. Drukt men de spreiding uit in het aantal per stad of gemeente, dan wordt de kloof tussen agglomeratie en de rest groot. Of, er zijn dus beduidend meer bejaarde huishoudens als een stad of gemeente in een agglomeratie is gelegen (tabel 9).

Inzake éénoudergezinnen is het verschil beduidend groter. De steden en gemeenten uit de agglomeraties hebben dus gemiddeld minimaal ongeveer 4 maal meer éénoudergezinnen binnen hun grenzen (tabel 10). Dit patroon herhaalt zich wanneer men de spreiding van de ééninkomensgezinnen naast elkaar zet. Alleen steden en gemeenten uit de agglomeraties hebben een aandeel dat hoger is dan het Vlaamse gemiddelde (tabel 11).

Resumerend kan men dus stellen dat, voor wat de drie met armoede en maatschappelijke kwetsbaarheid geassocieerde gezins- en inkomenstypen betreft, het reeds vastgestelde patroon zich her-

haalt : genoemde categorieën zijn uiteraard in alle steden en gemeenten aanwezig, doch ze zijn overduidelijk in grotere concentraties aanwezig in de agglomeratiesteden en -gemeenten.

Het is in deze context interessant de spreiding van de gezinnen met twee actieven – en dus gezinnen met potentieel twee inkomens – te bekijken. Hun spreiding is weergegeven in tabel 14. Een duidelijk ander patroon komt naar voor. Het aandeel van deze 'rijke' gezinnen is in de agglomeratie lager dan het Vlaamse gemiddelde. Bovendien wonen er meer van dergelijke gezinnen in de intermediaire en landelijke zones, nl. 41% van alle Vlaamse gezinnen met twee actieven.

De uitzonderlijke positie van de agglomeratiesteden en -gemeenten blijkt ook wanneer we het aantal personen per huishouden of gezin bekijken. In de agglomeraties blijken slechts 35% van de gezinnen uit drie of meer personen te bestaan. Dit loopt op tot meer dan 50% in de minst verstedelijkte gebieden (tabel 13). Het is zelfs zo dat net geen 50% van alle Vlaamse éénpersoonshuishoudens in de agglomeraties woont (tabel 13).

Samenvattend : de steden en gemeenten uit de agglomeraties worden bewoond door verhoudingsgewijs meer kleine gezinnen, meer bejaarden, meer éénoudergezinnen, meer ééninkomensgezinnen en minder gezinnen met twee actieven.

Tabel 9 : Spreiding bejaarde huishoudens, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1992

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	200.935	25.0	39	5.431
aggl.uitbr.	58.185	23.7	11	1.763
randgebied	66.451	21.0	13	1.108
interm.zone/land.gebied	184.266	24.1	36	1.041
Vlaanderen	509.837	23.6	100	1.655

Bronnen : Centrum voor Sociaal Beleid-UFSIA, NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen raming

Tabel 10 : Spreiding éénoudergezinnen*, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1992

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	39.383	4.9	53	1.064
aggl.uitbr.	11.293	4.6	15	342
randgebied	6.645	2.1	9	111
interm.zone/land.gebied	17.509	2.1	23	99
Vlaanderen	74.830	3.5	100	244

* is : 1 actieve met kinderen)

Bronnen : Centrum voor Sociaal Beleid-UFSIA, NIS Volks- en Woningtelling, eigen raming

¹⁹ Meulemans, Geurts & De Decker (1995) : o.c.

Tabel 11 : Spreiding ééninkomenshuishoudens*, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1992

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	266.038	34.1	48	7.190
aggl.uitbr.	63.096	25.7	11	1.912
randgebied	57.907	18.3	11	965
interm.zone/land.gebied	171.759	24.1	32	970
Vlaanderen	558.800	25.8	100	1.820

* dit zijn : 1 alleenwonende bejaarde, een alleenwonende actieve, 1 actieve met kinderen

Bronnen : Centrum voor Sociaal Beleid-UFSIA, NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen raming

Tabel 12 : Spreiding van gezinnen met twee actieven*, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1992

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	410.711	51.1	34	11.000
aggl.uitbr.	139.203	56.7	11	4.218
randgebied	173.721	64.9	14	2.895
interm.zone/land.gebied	502.771	60.3	41	2.841
Vlaanderen	1.226.406	57.4	100	3.995

Bronnen : Centrum voor Sociaal Beleid-UFSIA, NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen raming

Tabel 13 : Huishoudenstypen, aandeel naar verstedelijkings- graad, 1991

	1-persoonshh	2-persoonshh	3-of-meer persoonshh	totaal
aggl.	32	33	35	100
aggl.uitbr.	24	32	44	100
randgebied	17	30	53	100
interm.zone	19	31	50	100
land.gebied	17	30	53	100
Vlaanderen	24	32	44	100

Bron : NIS Volks- en Woningtelling, eigen berekeningen

Tabel 14 : Huishoudenstypen, spreiding naar verstedelijkingsgraad, 1991

	1-persoonshh	2-persoonshh	3-of-meer persoonshh	totaal
aggl.	36	49	38	29
aggl.uitbr.	11	11	11	11
randgebied	14	10	14	17
interm.zone	35	27	34	39
land.gebied	4	3	3	4
Vlaanderen	100	100	100	100

Bron : NIS, Volks- en Woningtelling 1991, eigen berekeningen

V.F.I.K.-migranten

In tabel 15 wordt de spreiding van de V.F.I.K.-migranten weer- gegeven. Opnieuw blijkt een sterke oververtegenwoordiging in de agglomeraties. 80.000 of 66% van alle V.F.I.K.-migranten wonen in de agglomeraties.

Tabel 15 : Spreiding van de V.F.I.K.-migranten, naar verstedelijkingsgraad, 1991-1993

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	80.438	10.0	66	2.174
aggl.uitbr.	6.928	2.8	6	217
randgebied	17.280	5.5	14	286
interm.zone	17.024	2.2	14	112
land.gebied	567	0.8	1	21
Vlaanderen	122.237	5.6	100	397

* als aandeel van de totale bevolking

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen raming

Huisvestingsindicatoren

Een laatste reeks indicatoren gaan over huisvesting, hier beperkt tot de spreiding van de woningkwaliteit, het comfort van de woningen en de kostprijs van (huur)woningen. Op andere aspecten, zoals grootte, type en eigendomsstatuut wordt verder teruggekomen. De ruimtelijke structuur van de woningmarkt speelt immers een zeer belangrijke rol in het uitsorteren van de verschillende bevolkingsgroepen.

In tabel 16 komt de woningkwaliteit aan bod. Daaruit blijkt dat er in Vlaanderen een kleine 300.000 woningen van slechte kwaliteit zijn. Deze komen in hoofdzaak in twee zones voor, nl. in de agglomeraties en de intermediaire zones. Samen hebben deze zones 77% van alle slechte woningen op hun grondgebied. Kijkt men naar de graad van concentratie dan komen opnieuw de steden en gemeenten uit de agglomeraties naar voor. Het patroon inzake woningcomfort sluit vrij naadloos bij het patroon van de kwaliteit aan (tabel 17).

In tabel 18 wordt per verstedelijkingscategorie het aandeel van de woonkosten in het beschikbaar inkomen weergegeven. Bovendien wordt een extra differentiatie toegevoegd, nl. het buurttype. Het

buurttype werd door de enquêteurs van het Centrum voor Sociaal Beleid op basis van concrete instructies bepaald²⁰. Vooral de huurkosten zijn van belang, enerzijds omdat huren in de stadskernen de dominante eigendomstitel is en anderzijds omdat eventueel hogere kosten voor afbetaling voor een gezin minder doorslaggevend is omdat het gepaard gaat met de verwerving van een eigen woning.

Wat de woonquota, dit is het aandeel van het beschikbaar inkomen dat de gezinnen aan naakte woonkosten (huur of afbetaling) spenderen, betreft, stelt men vast dat de huren in de stadskernen van de agglomeraties gemiddeld de grootste hap uit het inkomen nemen. Ze worden gevolgd door de stadskernen buiten de agglomeraties, dus in de kernen van de kleinere steden. De gemiddelde huren nemen het kleinste aandeel van het inkomen in beslag in landelijke buurten en dorpskernen van de intermediaire zones.

Bekijkt men vervolgens het aandeel van de huurders die meer dan één vijfde van het inkomen aan wonen spenderen, dan komen de stadskernen nog duidelijker naar voor. Ongeveer 40% van de huurders spendeert er meer dan 20%. In de landelijke buurten is dit minder dan 20%.

²⁰ Meulemans, Geurts & De Decker (1995) : o.c.

Tabel 16 : De spreiding van de slechte woningen, naar verstedelijkingsgraad, 1982-83/1991*

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente	aantal per km ²
aggl.	110.000	15	37	2.973	67.8
aggl.uitbr.	24.000	9	8	727	25.4
randgebied	32.000	12	11	533	13.8
interm.zone	122.000	17	40	807	18.1
land.gebied	10.000	15	3	385	5.9
Vlaanderen	298.000	100	100	970	22.1

*er is verondersteld dat de patronen die tijdens de Peilingsenquête van 1982-83 zijn vastgesteld, niet zijn gewijzigd

**als aandeel van het aantal bewoonde particuliere woningen

Bronnen : Nationaal Instituut van de Huisvesting, NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen raming

Tabel 17 : Woning met beperkt comfort*, naar verstedelijkingsgraad, 1991

	aantal	aandeel*	spreiding	aantal per stad of gemeente
aggl.	345.608	43	38	9.341
aggl.uitbr.	88.383	36	10	2.678
randgebied	107.587	34	12	1.793
interm.zone	342.433	45	37	2.253
land.gebied	34.954	48	3	1.344
Vlaanderen	918.965	42	100	2.984

*zijn woningen zonder volledig comfort, dit betekent dat minimaal één van de volgende elementen ontbreekt : stromend water, bad of douche, WC met waterspoeling, centrale verwarming

**als aandeel van het aantal bewoonde particuliere woningen

Bron : NIS, Volks- en Woningtelling, eigen raming

Tabel 18 : Aandeel huurders en de woonquota naar verstedelijkingsgraad per buurttype, 1992

	aandeel meer dan 20 % huurders	gemiddelde woonquota		woonquota	
		eigenaars	huurders	eigenaars	huurders
STADSKERN					
in aggl.	54.1	15.6	20.5	20.1	41.1
buiten aggl.	38.5	21.8	19.8	35.9	39.3
DORPSKERN					
in aggl.	31.7	19.8	17.4	40.2	34.4
in resid.rand*	28.8	17.0	19.4	27.0	33.1
in interm.zone*	28.8	19.7	14.1	36.5	15.1
VILLA- OF WOONWIJK+					
in aggl.	40.1	17.3	16.4	29.4	21.0
in resid. rand*	23.5	14.6	18.0	21.2	31.7
in interm.zone*	27.8	16.9	12.9	20.2	5.9
LANDELIJKE BUURT					
in interm.zone*	23.9	16.2	14.8	27.6	18.4
elders	18.8	15.4	14.1	27.3	18.6
VLAANDEREN	32.3	16.8	17.5	27.1	28.5

* met residentiële rand wordt bedoeld : de aggl.uitbreidingen + de randzone ; in de intermediaire zone zijn de plattelandsgebieden mee verrekend

°enkel eigenaars met afbetalingslasten

+correspondeert met wat we doorgaans als een nieuwe verkaveling beschouwen

Bron : C.S.B.-enquêtes, UFSIA

1.1.3. Spreiding binnen het stadsgewest

Uit voorgaande analyse blijkt duidelijk dat de steden en gemeenten uit de agglomeraties meer dan andere steden en gemeenten geconfronteerd worden met negatieve indicatoren. Dit komt nog duidelijker naar voor wanneer men het beeld tot de stadsgewesten beperkt. Dit wordt geïllustreerd voor de stadsgewesten Gent en Antwerpen (resp. tabel 19 en 20).

Gent

De stad Gent, die 61% van de inwoners van het stadsgewest op haar grondgebied heeft, blijkt vrij consequent een veel groter aandeel van de weerdhouden categorieën te herbergen. Dit houdt in dat 79% van alle langdurig werklozen van het stadsgewest in de kernstad wonen. Dit geldt tevens voor 78% van de jonge werklozen, voor 95% van de werkloze migranten en 98% van de VFIK-migranten. Van alle genietters van het bestaansminimum in het stadsgewest woont 90% in Gent.

Heeft de stad 16 maal meer inwoners dan een gemiddelde gemeente uit het stadsgewest, dan heeft de Arteveldestad 38 maal meer langdurig werklozen, 35 maal meer jonge werklozen, 85 maal meer genietters van een bestaansminimum en tot 423 maal meer VFIK-migranten.

Antwerpen

Het Antwerpse patroon sluit naadloos aan bij dat van Gent. Met 66% van het aantal inwoners heeft Antwerpen 81% van de langdurig werklozen, 80% van de jonge werklozen en zowaar 62% van de bestaansminimumtrekkers. Net als in Gent valt vooral de concentratie van migranten op : 96% van de V.F.I.K.-migranten wonen in de Metropool en 95% van de werkloze migranten.

Wanneer uitgedrukt per gemeente komen ook hier spectaculaire verhoudingen naar voor. Is Antwerpen 33 maal groter dan een gemiddelde gemeente uit het stadsgewest, dan heeft de stad 60 maal meer langdurig werklozen, 61 maal meer jonge werklozen en 22 maal meer genietters van een bestaansminimum. De Metropool heeft een kleine 300 maal meer werkloze migranten.

Tot slot geven we nog mee dat van alle bestaansminimumtrekkers uit de provincie Antwerpen er 60% in de stad Antwerpen wonen. Van alle Oost-vlaamse bestaansminimumtrekkers woont 50% in Gent²¹.

²¹ Vranken, J., Geldof, D. & G. Van Menxel (1994) : Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1994, Acco, Leuven.

Tabel 19 : Indicatoren van kansarmoede in het stadsgewest Gent, 1993

	Inwoners	+ 1 J. UVW	Jonge UVW	Migranten UVW	B.M.	VFIK Migranten
De Pinte	9.822	72	33	4	12	12
Destelbergen	17.050	235	87	5	43	24
Evergem	29.858	389	201	15	63	62
Gent	229.821	6.699	2.698	1.796	2.798	13.944
Lochristi	17.427	173	83	5	28	30
Lovendegem	9.146	120	36	0	11	7
Melle	9.898	112	47	8	19	44
Merelbeke	20.575	253	95	7	40	27
Nazareth	10.078	107	34	5	8	25
S-M-Latem	8.282	75	18	4	4	17
Zelzate	12.352	210	131	45	101	86
TOTAAL	374.309	8.445	3.463	1.894	3.127	14.278
% Gent	61.1	79.3	78	98.8	89.5	97.7
AANTAL PER GEMEENTE						
Gent	229.821	6.699	2.698	1.796	2.798	13.944
andere	14.449	175	77	10	33	33

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen berekeningen

Tabel 20. Indicatoren van kansarmoede in het stadsgewest Antwerpen, 1993

	Inwoners	+ 1 J. UVW	Jonge UVW	Migranten UVW	B.M.	VFIK Migranten
Antwerpen	465.102	12.093	4.234	4.278	4.543	37.986
Brecht	22.104	382	116	20	20	53
Kalmthout	16.345	186	71	35	25	30
Kontich	19.026	223	74	20	32	312
Lint	7.181	70	34	8	24	40
Niel	7.861	128	56	10	21	83
Ranst	16.619	206	76	10	11	66
Rumst	14.295	148	65	10	30	84
Schilde	19.190	181	70	15	23	55
Stabroek	16.533	254	90	20	34	115
Wijnegem	8.483	76	35	9	16	36
Wommelgem	11.403	136	52	12	30	88
Zandhoven	11.297	148	42	3	7	13
Zoersel	18.970	211	66	17	34	73
Zwijndrecht	18.145	257	86	19	45	152
Kruikeke	14.427	142	104	13	35	196
TOTAAL	686.981	14.841	5.269	4.499	4.930	39.382
Antwerpen	67.7	81.1	80.0	95.0	92.0	96.0
AANTAL PER GEMEENTE						
Antwerpen	465.102	12.093	4.234	4.278	4.543	37.986
rest	14.792	183	69	15	258	93

Bron : Administratie Planning en Statistiek, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, eigen berekeningen

1.1.4. Binnen-stedelijke differentiatie

Tot dusver zijn in de zoektocht naar de verschillen tussen steden en gemeenten twee analyseniveaus uitgewerkt, nl. een globale analyse per verstedelijkingscategorie, waarbij de verschillende categorieën als geheel werden beschouwd, en een analyse waarbij de kernsteden Gent en Antwerpen in hun ommeland van randgemeenten werden geplaatst.

Wanneer men verder inzoomt kan nog extra differentiatie worden vastgesteld, nl. een intern-stedelijke of -gemeentelijke. Steden en gemeenten zijn immers niet homogeen en bestaan uit 'delen' en 'deeltjes', nl. wijken en buurten, die in functie van hun bouwperiode en hun conceptie steeds weer andere kenmerken hebben. Deze differentiatie wordt in de vakliteratuur in hoofdzaak door middel van cartografische beelden geïllustreerd. Er is m.b.t. dit aspect dan ook weinig geaggregeerd cijfermateriaal voorhanden. Tabellen 20 en 21 reproduceren een beperkt aantal gegevens die per verstedelijkingsgraad op geaggregeerd niveau beschikbaar zijn en de daaropvolgende tabellen geven enkele cijfers voor Antwerpen en Gent

weer. Tot slot worden voor een aantal indicatoren van kansarmoede enkele kaartbeelden gepresenteerd.

Oude versus nieuwe buurten

In het kader van het Structuurschema Huisvesting (1e fase)²² werden een beperkt aantal berekeningen gemaakt met het oog op de kwantificering van de intern-stedelijke en -gemeentelijke verschillen. Dit betreft berekeningen voor de uitrustingsgraad en de bewoonbare oppervlakte²³.

²² De structuurschema's waren voorbereidende studieopdrachten voor een eerdere poging tot opmaak van een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Deze opdrachten werden uitgevoerd in de tweede helft van de jaren '80.

²³ Overgenomen uit : De Decker (1993) : Structuurplan Vlaanderen : Gewenste Ruimtelijke Structuur. Deelproject 'Prognoses' : Huisvesting, Rapport in opdracht van K.U. Leuven Research & Development, Gent.

Buurten werden, voor 1981 en op basis van de statistische sectoren, onderscheiden op basis van hun ouderdom. Oude buurten liggen meer centraal, nieuwe buurten liggen weg van het stads- of dorpscentrum. De volgende buurten werden onderscheiden :

- oudere buurten : 50% van de woningen dateert van voor 1945,
- nieuwere buurten : 50% van de woningen dateert uit de periode 1961-1981.

Volledig uitgeruste woningen

Uit tabel 21 komt naar voor :

- dat de woningen in nieuwe buurten over het algemeen beduidend beter zijn uitgerust dan oude buurten,

- dat de dualiteit oud-nieuw zich in alle zones voordoet en dus geen exclusiviteit van een verstedelijkingszone is.

Geaggregeerd voor Vlaanderen zijn in 1981 in oude buurten slechts 34% van alle woningen volledig uitgerust, terwijl dit voor nieuwe buurten 73% is. Het Vlaamse buurtgemiddelde is 47%.

Bewoonbare oppervlakte

Een gelijkaardige oefening werd per provincie verricht voor het aandeel kleine woningen, zijnde woningen met een bewoonbare oppervlakte kleiner dan 85m². Het aandeel van dergelijke woningen is voor Vlaanderen 50%. Uit tabel 22 blijkt dat het aandeel kleine woningen inderdaad hoger is in de oude buurten.

Tabel 21 : Percentage volledig uitgeruste woningen, per buurttype, naar verstedelijkingsgraad en per provincie, 1981

	aggl.	aggl. uitbr.	randzoneg	interm.zone	land. zone	tot
OUDE BUURTEN						
Antwerpen	37	41	44	36	48	37
Vl.Brabant	48	43	45	36	36	42
W.Vlaanderen	31	37	37	15	29	27
O.Vlaanderen	31	34	29	29	29	30
Limburg	42	—	21	49	39	42
NIEUWE BUURTEN						
Antwerpen	86	75	73	70	66	78
Vl.Brabant	64	88	64	66	—	77
W.Vlaanderen	68	74	71	50	70	64
O.Vlaanderen	71	58	63	53	65	62
Limburg	92	—	72	76	70	78

Bron : NIS, Volks- en Woningtelling 1981

Tabel 22 : Percentage woningen met een bewoonbare oppervlakte kleiner dan 85m², naar buurttype en per provincie 1981

	gemiddeld	nieuwe buurten	oude buurten
Antwerpen	63	62	71
Vl.Brabant	56	46	63
W.Vlaanderen	59	54	64
O.Vlaanderen	57	57	59
Limburg	53	61	63
Vlaanderen	58	57	63

Bron : NIS, Volks- en Woningtelling 1981

Gent

In tabel 23 worden voor enkele kenmerken de scores van de Gentse 19de eeuwse gordel uitgezet tegen deze van de stad als geheel. De Gentse 19de eeuwse gordel omvat 4.4% van de oppervlakte van de stad. Ze herbergt 23% van de bevolking en van het aantal woningen²⁴. Uit tabel 22 blijkt dat 'de gordel' systematisch slechter scoort : hoge dichtheid, kleinere woningen die minder goed zijn uitgerust.

Tabel 23 : Enkele kenmerken van het woningpatrimonium in Gent en de Gentse 19de eeuwse gordel, 1981

	Gentse gordel	Gent
bevolkingsdichtheid (per ha)	79	15
aandeel woningen gebouwd voor 1945	78	54
aandeel huurwoningen	57	53
aandeel woningen met X vertrekken :		
– één, twee of drie	26	23
– vier, vijf	45	50
– zes of meer	22	28
aandeel woningen volgens bewoonde opp.		
– minder dan 45m ²	20	17
– 45 - 85m ²	55	51
– + 85m ²	26	32
aandeel woningen met stromend water, wc, badkamer en centrale verwarming	23	39

Bron : Administratie voor Huisvesting

Antwerpen

Voor Antwerpen worden enkele interne verschillen, met uitzondering voor het aandeel gemeubelde kamers, geïllustreerd met sociale indicatoren van kansarmoede, t.t.z. de spreiding van risicogroepen wordt weergegeven²⁵ (tabel 24).

Ook hier zijn de verschillen spectaculair en wordt vastgesteld dat de weergegeven zones, de R.I.S.O.-werkgebieden, systematisch slechter scoren dan het stedelijk gemiddelde.

²⁴ Administratie voor Huisvesting (1989) : Gent woon-noodgebied. Programma voor de revalorisatie van de leegstand, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

²⁵ RISO-Antwerpen (1994) : Stad-in-zicht ! Spreiding van risicogroepen, Antwerpen.

Tabel 24. Enkele indicatoren van kansarmoede en maatschappelijke kwetsbaarheid in de R.I.S.O.-werkgebieden van Antwerpen

Wijk langdurig werklozen	gemeubelde kamers %*	Marokkanen & Turken %	steun trekkers %**	promille
Sint-Andries	7.2	4.3	56	8.4
Paardemarkt/Ossenmarkt	37.3	0.8	62	6.2
Schipperskwartier	6.4	1.6	62	8.3
Zuid	7.1	15.6	41	8.2
Berchem Centrum	0.8	14.7	15	6.7
Pothoek/Atheneum	7.6	7.9	74	9.2
Centraal Station	2.9	9.1	27	7.2
Stuivenberg/Dam	3.2	19.4	74	10.5
Borgerhout Moorkensplein	0.4	21.7	26	8.8
Borgerhout Helmstraat	0.5	24.9	48	9.2
Deurne Zuid	0	2.7	12	5.1
Antwerpen	—	5.9	34	5.8

* tegenover de bevolking

** in de beroepsbevolking

Bron : RISO-Antwerpen

Enkele kaarten

Ten einde de binnenstedelijke differentiatie te illustreren, volgen hierna nog enkele kaarten voor Antwerpen en Gent.

Niet alleen de ruimtelijke concentratie van de genoemde problematieken komt naar voor, er blijkt tevens een belangrijke interferentie. Elk van de problematieken situeert zich in dezelfde soort buurten.

Voor Antwerpen worden weergegeven :

– de spreiding van Marokkanen en Turken ;

– de spreiding van OCMW-steuntrekkers ;

– de spreiding van langdurig werklozen.

Voor Gent worden weergegeven :

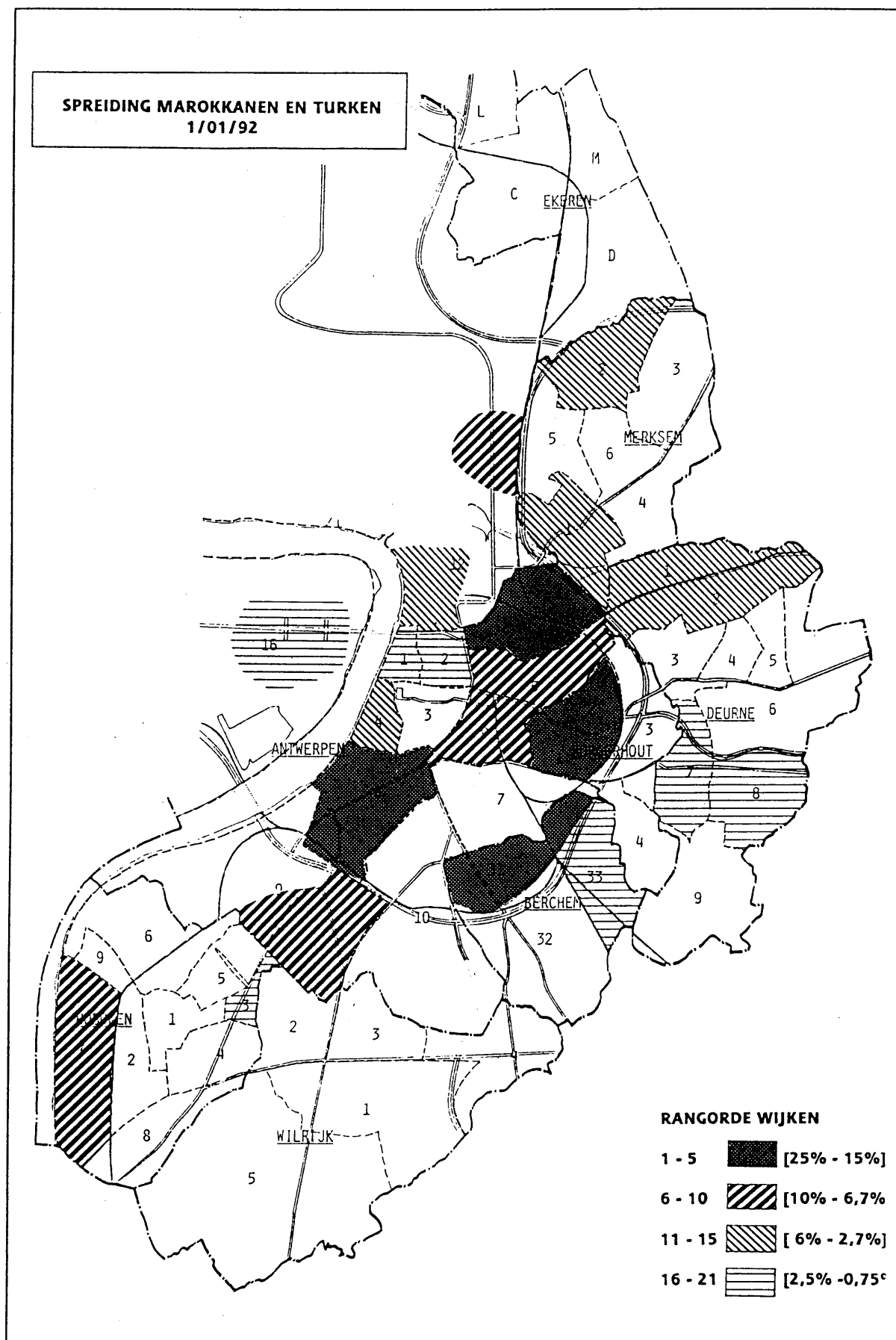
– de spreiding van het aantal niet EG-vreemdelingen ;

– de spreiding van de werklozen ;

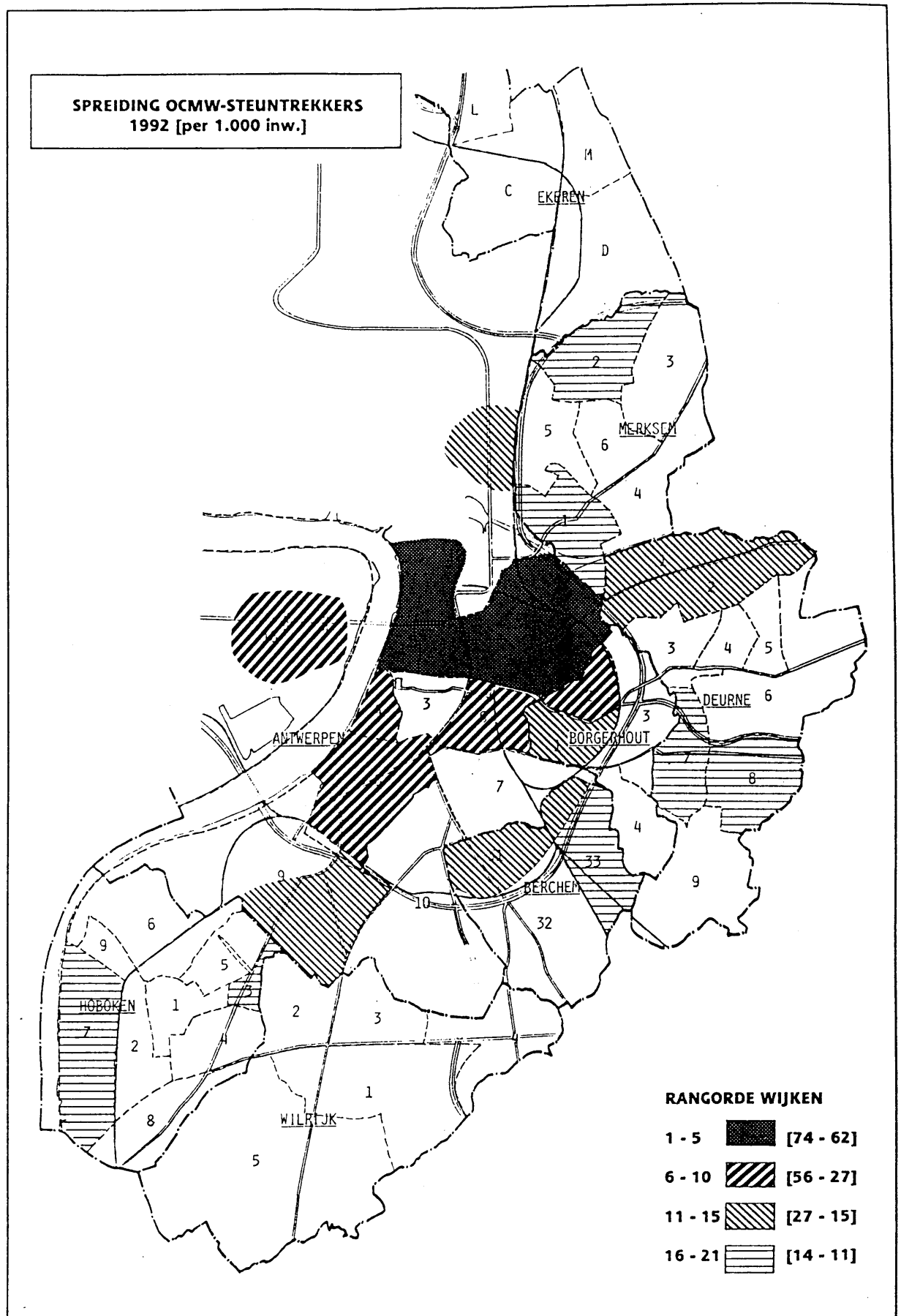
– de spreiding van de langdurig werklozen ;

– de combinatie van de spreiding van langdurige werklozen OCMW-bijstandsgerechtigden en kandidaten voor de sociale huisvesting.

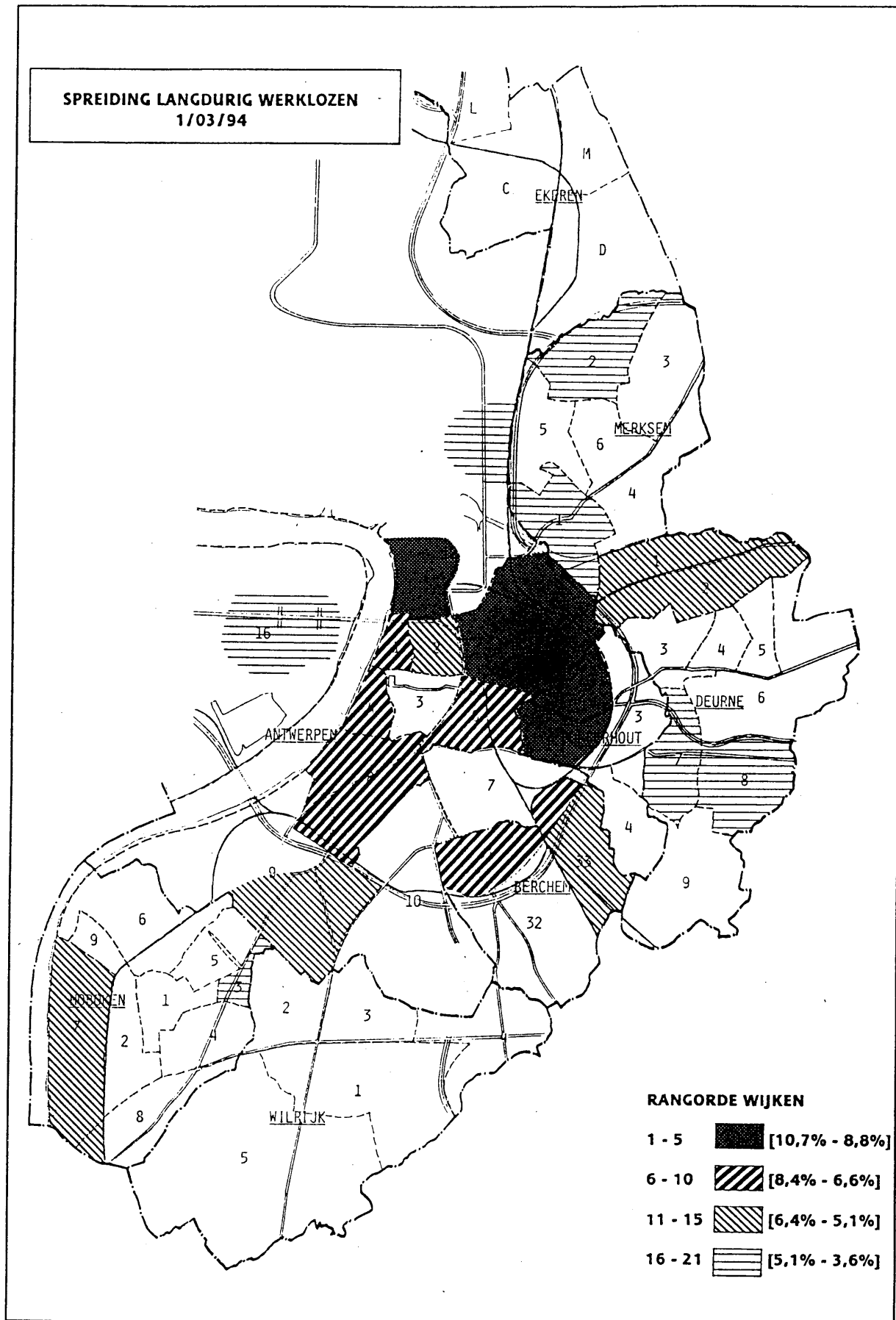
Kaart 1. Antwerpen. Spreiding van Marokkanen en Turken



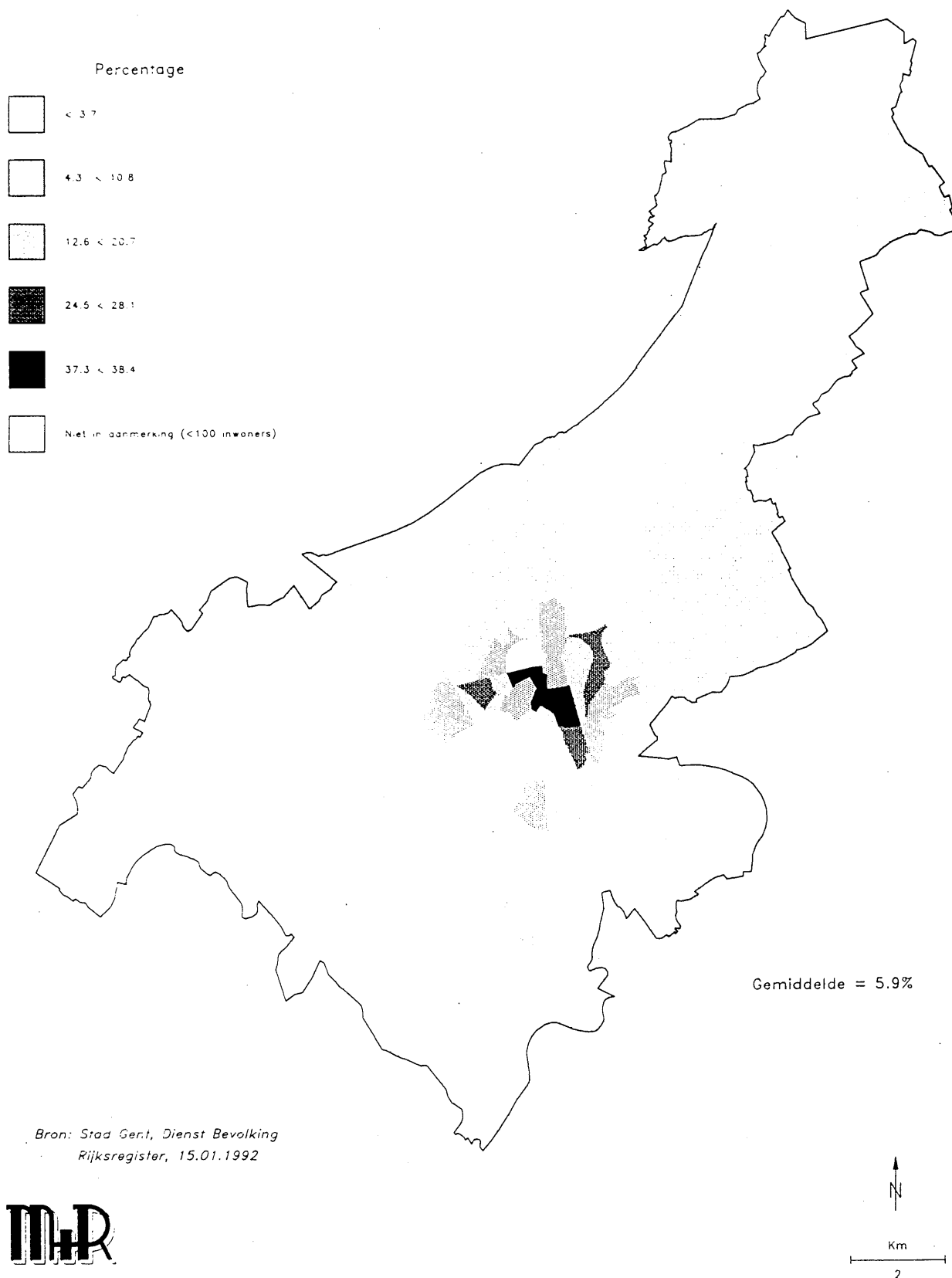
Kaart 2. Antwerpen. Spreiding van OCMW-Steuntrekkers



Kaart 3. Antwerpen. Spreiding van langdurig werklozen

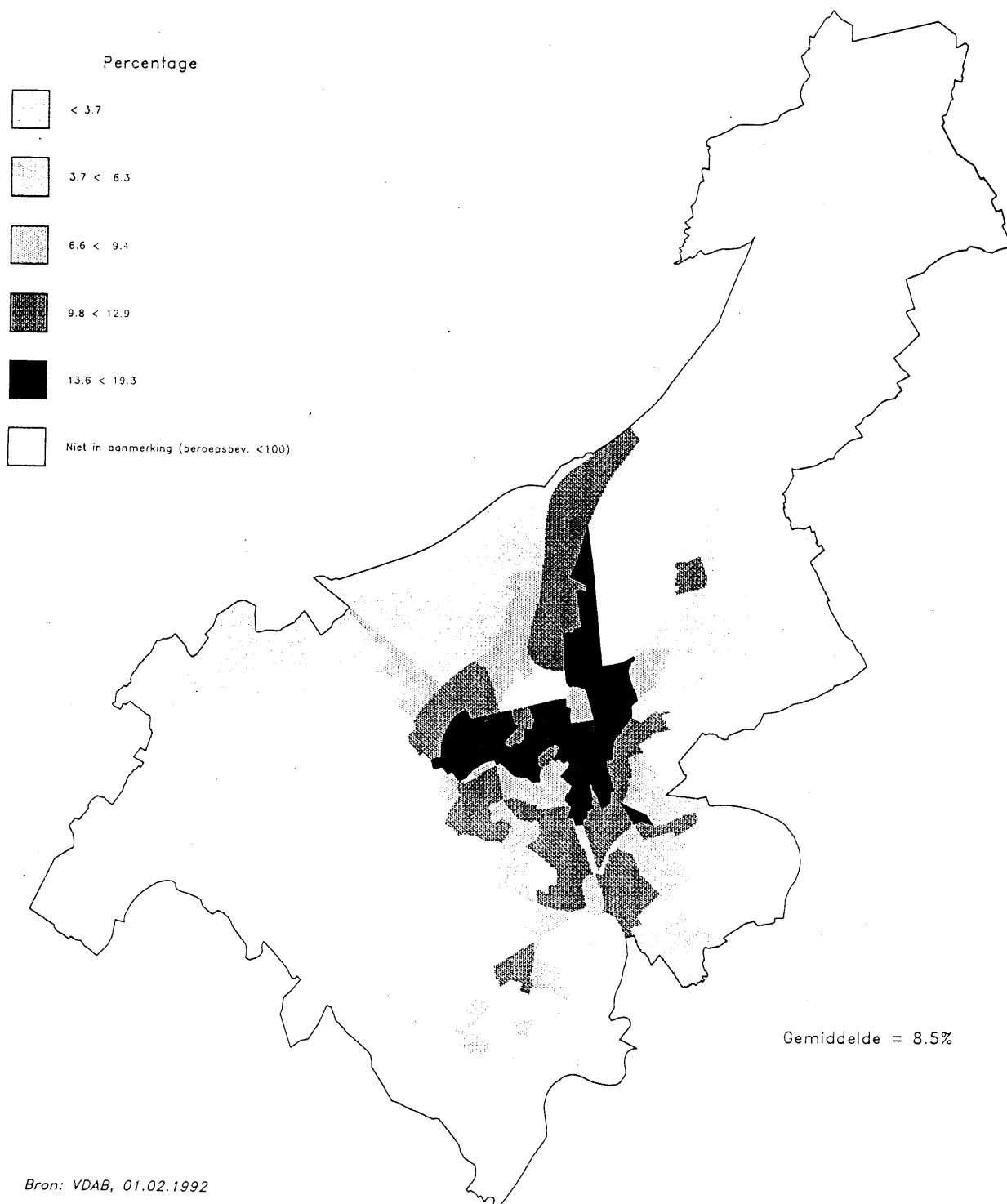


Kaart 4. Gent, de spreiding van het aantal niet EG-vreemdelingen



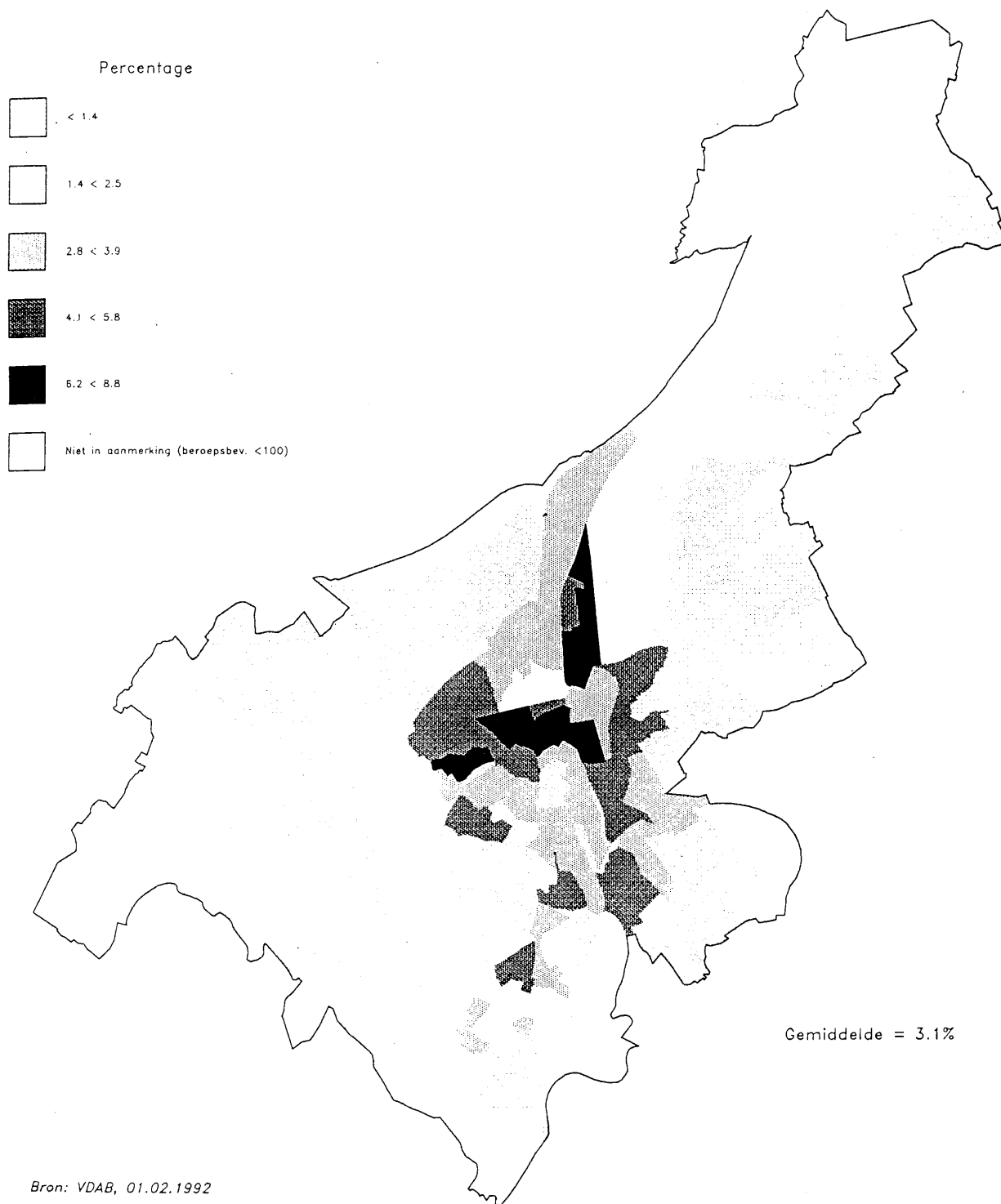
Kaart 5. Gent, de spreiding van de werklozen

De territoriale spreiding van de werklozen (UVW)
Aandeel in de beroepsbevolking, per statistische sector



Kaart 6. Gent, de spreiding van de langdurig werklozen

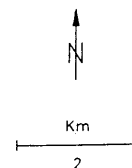
De territoriale spreiding van de langdurig werklozen (*)
Aandeel in de beroepsbevolking, per statistische sector



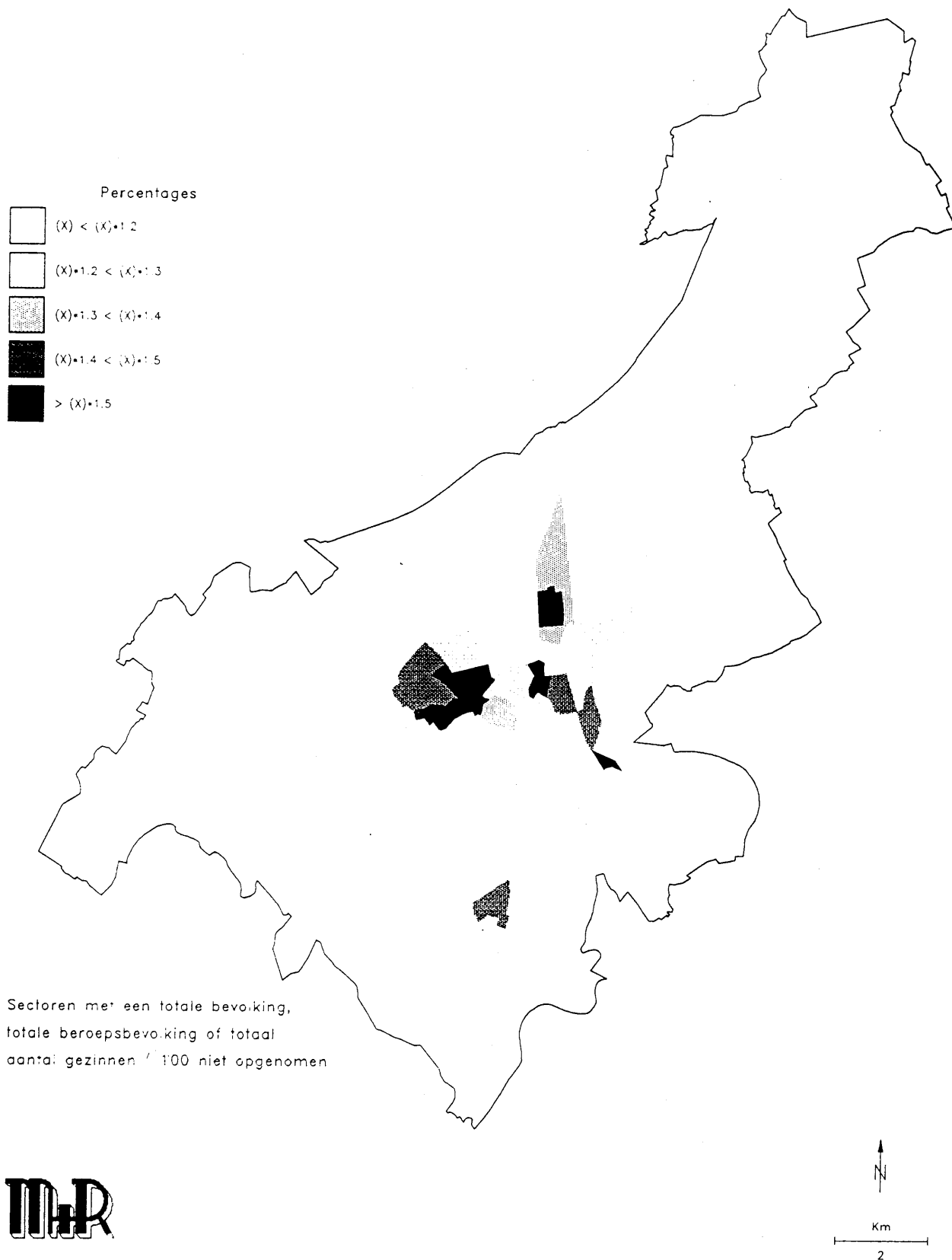
Bron: VDAB, 01.02.1992

(*) = UVW met een werkloosheidsduur > 2 jaar.

M+R



Kaart 7. Gent, de spreiding van de langdurig werklozen, OCMW + bijstandsgerechtigden en de kandidaten voor de sociale huisvesting



1.2. De cijfers in context

Steden staan niet onder een stolp. Ze ondergaan de gevolgen van meer globale ontwikkelingen. Dit betreft economische ontwikkelingen, demografische ontwikkelingen en beleidsontwikkelingen. Groei en verval, in- en uitwijking ontstaan uit een samenspel van intern- en tussen-stedelijke kenmerken en globale processen. De zojuist gepresenteerde cijfers geven een momentopname van het voorlopig evenwicht tussen groei en verval. Waarom de balans momenteel in het nadeel van de steden speelt, wordt in wat volgt uitgelegd.

In eerste instantie wordt een groei- en vervalsspiraal van de steden geschetst. Daarbij komen zowel interne als globale ontwikkelingen aan bod. Dit geeft kort een globaal beeld van de omgeving waarin steden functioneren (par. 1.2.1).

In tweede instantie wordt naar een lager schaalniveau afgestapt, om de stad in haar ommeland te plaatsen. Vooral het sociaal-structurend vermogen van de woningmarkt wordt belicht, inhoudende dat de – historisch gegroeide – wijze waarop de woningmarkt is georganiseerd de verschillende bevolkingsgroepen over de ruimte verdeelt (par. 1.2.2.).

In derde instantie wordt kort nagegaan wat de rol van de overheid in de vastgestelde patronen is (par. 1.2.3).

Tot slot wordt in vierde instantie gewezen op het effect van voornoemde processen voor het stedelijk draagvlak (par. 1.2.4).

1.2.1. De stedelijke vervalsspiraal

Elke plaats (stad, regio, land) is het voorwerp van zowel interne als externe cycli van groei en verval. Een schets²⁶.

Interne factoren van verval

Vele plaatsen kennen periodes van groei gevolgd door periodes van verval. Deze cycli kunnen zich veelvuldig voordoen. Elke groei heeft een aantal destructieve kenmerken in zich. Figuur 3 illustreert een groei-spiraal. Stel, een stad heeft groeiende tewerkstelling, een uitbreidend aanbod aan tewerkstelling en het is er goed om te leven. Een dergelijke stad trekt nieuwe inwoners, bezoekers, firma's en investering aan. De inwaartse beweging van mensen en activiteiten doet de prijzen van woningen en ander vastgoed stijgen. Dit leidt tot druk op de infrastructuur, zowel de fysieke als de sociale diensten. Steden gaan heel vaak de belastingen verhogen nodig voor het verbeteren van transport, communicatie, dienstverlening. Congestie en hoge(re) belastingen doen mensen en activiteiten de stad verlaten waardoor de belastingsbasis geërodeerd geraakt. Of, die processen die tot het succes van een stad leiden, hebben inherent de kiemen van zijn verval in zich.

Eens een stad een deel van zijn attractiviteit verliest komt een vervalsspiraal op gang (fig. 4). Grote bedrijven sluiten of verhuizen, vastgoedprijzen dalen, leegstand ontstaat en de infrastructuur vervalt door het uitstel van onderhoud, wat de uitmigration van bewoners en activiteiten verder versnelt c.q. het aantrekken van nieuwe belemmert. Het stedelijke imago wordt slechter, wat het verval verder aanwakkert. Belastingen worden verhoogd om de infrastructuur op peil te houden en aan de (stijgende) sociale noden tegemoet te komen. En hoge belastingen leiden vervolgens opnieuw tot meer emigratie en beletten in elk geval nieuwe vestigingen.

Externe vervalfactoren

Naast interne factoren van verval spelen ook factoren waar lokale besturen totaal geen vat op hebben. Een aantal globale processen kunnen ganse steden in zeer ernstige problemen brengen. Lokale evenwichten kunnen worden verstoord door gevolgen van een samenspel van technologische veranderingen, een steeds meer globaal wordende competitie en bijhorende verschuivingen in de politieke machtsverhoudingen.

Snelle technologische verandering

Elke technologische vooruitgang brengt onvermijdelijk schade toe aan bepaalde industrieën, tegelijkertijd nieuwe mogelijkheden scheppend. Men heeft het daarbij soms over 'creatieve destructie'. De uitvinding van de auto maakte paard en koets overbodig, terwijl tegelijkertijd wegen aangelegd werden, benzinestations gebouwd en een expansieve olie-industrie kon groeien. Ontwikkelingen in de olie-industrie leidden dan weer tot een nieuwe petrochemische produkten die andere produkten overbodig maakten. Technologische vooruitgang in communicatie, transport en fabricatie van micro-elektronica heeft de wereldeconomie recentelijk op zijn kop gezet. Nieuwe jobs zijn hoogwaardig en situeren zich in de aanmaak van software, financiële en andere diensten, allerlei vormen van management edm. Wetenschap en technologie stuwden de economie vooruit.

Steden (en regio's) worden nu geconfronteerd met de revolutie inzake technologie en (tele)communicatie. Faxen, draagbare computers en andere nieuwe telecommunicatie-instrumenten doen de betekenis van de plek en de factor afstand afnemen en geven ondernemingen de mogelijkheden om plaatsen en dus steden tegen elkaar uit te spelen. Waar ze welke activiteit aanbieden hangt af van de plek waar ze de meeste voordelen krijgen. Producerende activiteiten gaan daarbij naar zogenaamde lage lonlanden; het produktieproces wordt gestuurd vanuit de 'oude' Westerse kernregio's.

Globale competitie

Ook het ontstaan van economische competitie op wereldschaal laat zich gevoelen. In de 19de eeuw speelden competitieprocessen zich hoofdzakelijk lokaal en binnen de nationale grenzen af. In de 20ste eeuw is de geografische schaal van competitie zich steeds gaan uitbreiden. Met de veralgemening van de telecommunicatie speelt de competitie zich

²⁶ Kotler, P., Haider, D.H. & I. Rein (1993) : Marketing Places, The Free Press, New York.

op wereldschaal af. Dit heeft zijn consequenties op lokaal vlak. Plaatsen die voorheen zelf-bedruipend waren op lokaal, of regionaal of op nationaal vlak worden afhankelijk van de globale economie. Elke plaats moet nu concurreren voor economisch voordeel, voor het aantrekken van bedrijven, kapitaal, toeristen, inwoners. Kortom, de oude cycli van groei en verval worden nu ook doorkruist door een competitie op globaal niveau. Of, de Gentse textiel concurreert niet langer meer met die uit Kortrijk en Noord-Frankrijk, maar heeft de strijd verloren tegen de textielproductie in Noord-Afrika en elders.

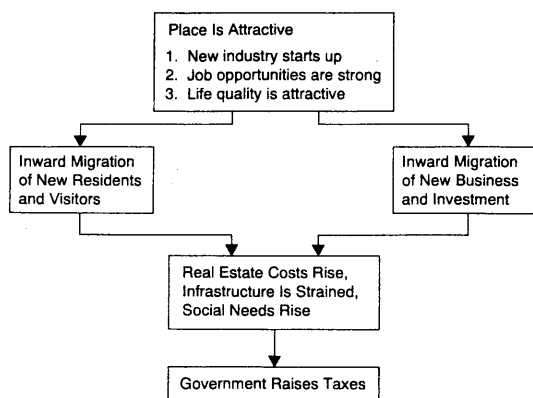
Veranderende intergouvernementele machtsverhoudingen

De technologische vooruitgang en de globale competitie hebben het debat over de rol van overheden op de verschillende niveaus gevoed. De veranderingen hebben aan een zo hoog tempo plaats gevonden dat de overheden er zich niet konden aan aanpassen. Een deel van de bevoegdheden zijn naar hogere niveaus verschoven (E.U.), andere werden gedecentraliseerd (regionalisering), terwijl op heel wat plaatsen steden – met city-marketing – zelf in het competitieproces zijn gestapt.

Vlaamse steden : zwakke concurrentiepositie ?

De zojuist beschreven processen spelen simultaan. Sinds het midden van de jaren '70 zijn de oude industrieën in verval geraakt. Te denken valt aan de textielindustrie en de mijnen, doch (o.a.) ook de metaalnijverheid kreeg rake klappen. Sindsdien worden steden en een aantal regio's geconfronteerd met een hoge werkloosheid en een (relatieve) uitholling van de belastingsbasis. En alhoewel de steden en gemeenten in ons land minder dan in vele andere landen zelf voor hun inkomsten in hoeven te staan, stelt een recente studie van de SERV²⁷ toch vast dat ook de Vlaamse centrumsteden meer dan de andere gemeenten en vooral meer dan de gemeenten uit hun stadsgewest hun financiën met extra belastingen hebben bijgespijkerd.

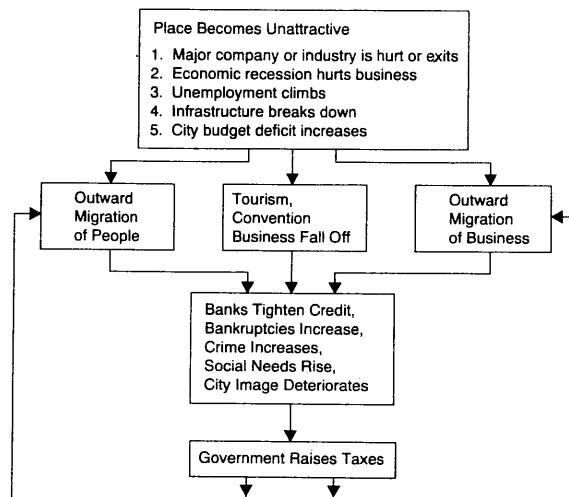
Figuur 3. De stedelijke groeicyclus



(Kotler e.a., 1993)

²⁷ SERV (1995) : De stedelijke problematiek : een gedetailleerde analyse tot op het gemeentelijk niveau. Volume 1, Brussel.

Figuur 4. De stedelijke vervalcyclus



(Kotler e.a., 1993)

Twee commentaren daarbij. Een eerste vaststelling is dat onze steden met een negatief imago kampen omwille van een zwakke infrastructuur – te lezen als de aanwezigheid van heelwat woningen in slechte staat, doch vooral veel van vervallen fabrieken en fabrieksterreinen – en tegelijkertijd toch ook behoorlijk hoge belastingen. Beide factoren zijn geen goede voorwaarden voor een 'spontaan' herstel, voor 'zelf-regeneratie'. Men moet beseffen dat de markt historisch bekeken haar ruimtelijke problemen steeds heeft opgelost door ze (via verdringing) ofwel door zichzelf (via verhuizing) te verplaatsen.

Bedenking twee houdt verband met de kostprijs van investeren in de stad. Wanneer men stelt dat onze steden duur zijn, ziet men dit niet in de eerste plaats in vergelijking met een ver buitenland, doch met de omliggende gemeenten. Onze steden staan dus ook in concurrentie met hun randgemeenten, waar vaak goedkope gronden worden aangeboden en waar het – op 'maagdelijk terrein' – veel eenvoudiger en dus goedkoper investeren is.

1.2.2. Vormingsprocessen van residentiële differentiatie

De verklaring van de vastgestelde patronen inzake wonen en de spreiding van de bevolking komt neer op het beantwoorden van twee vragen :

- hoe komen verschillende woonbuurten tot stand ?
- hoe komen de verschillende bevolkingsgroepen telkens weer in het gepaste buurttype terecht ?

De eerste vraag heeft een historisch karakter. Sinds de industriële revolutie hebben vele steden een sterke groei gekend. Industrialisering en verstedelijking zijn hand in hand gegaan. De hedendaagse stad draagt nog steeds belangrijke sporen van de verschillende fasen en verkrijgt zo een historisch-economisch bepaalde differentiatie van woonmilieus.

De tweede vraag verwijst naar de werking van de woningmarkt. Wat ook de buurtkeuze van een individu of een gezin is, de markt bepaalt of daar een gepaste woning aan een haalbare prijs voor-

handen is. Sociale en particuliere huurwoningen of koopwoningen zijn niet lukraak of evenredig over de stad verspreid. Naargelang hun inkomen zullen de gezinnen door de vraag en aanbodmechanismen naar de gepaste buurten worden geleid.

De historische dimensie van de woonmilieudifferentiatie

De oude centrale buurten van onze steden, waar vandaag de gemarginaliseerde groepen wonen, werden tijdens de eerste fase van de ontplooiing van het industriële kapitalisme gebouwd, in de tweede helft van de negentiende eeuw en het begin van de 20ste eeuw. De kapitaalaccumulatie werd in die periode gevoed door de verlenging van de arbeidsduur en door een neerwaartse druk op de lonen. Ook vrouwen en kinderen werden op de arbeidsmarkt ingeschakeld. Inwijking vanop het platteland vulde de arbeidscapaciteit voortdurend aan.

De reproductie van de arbeidskracht was tijdens deze eerste periode ongetwijfeld onvoldoende. Het stedelijk landschap en de huisvesting weerspiegelen deze toestand. Het wonen bleef beperkt tot een loutere beschuttingsfunctie. Door de enorme vraag naar woningen stegen de huurprijzen zeer sterk. Omdat de lonen zo laag waren en de arbeiders een steeds groter deel van het inkomen aan huishuur moesten spenderen, zochten ze hun toevlucht in kleine en slechte woningen.

Het huisvestingsprobleem was een bron van winst voor de bezittende klassen, vooral de industriëlen en de groothandelaars, maar ook de winkeliers en de kleine zelfstandigen. Het was een bloeiperiode voor de speculatiebouw die zich in hoofdzaak in twee vormen voordoet. Vooreerst is er de kwartierwoning : op het eerste gezicht een 19de eeuwse burgerwoning ; in de praktijk is deze echter opgedeeld in kamers die afzonderlijk worden verhuurd. Daarnaast vindt men ook de steegjes, gangetjes, fortjes en beluiken : rijen kleine huisjes die meestal binnen een bouwblok gelegen zijn. Ruimtelijk vertaalt de situatie van woonnood zich in een enorme verdichting van de bebouwing in de stad. Tegen het einde van deze eerste periode vinden, onder invloed van de bedreigde gezondheidstoestand en de toenemende organisatiegraad van de arbeiders een aantal saneringsoperaties plaats. Ze zijn echter slechts partieel zodat grote delen van de ruimtelijke verdichte zones blijven bestaan.

De tweede periode van het industriële kapitalisme valt grosso modo samen met de eerste helft van deze eeuw. De verhoging van produktie wordt niet langer gedragen door arbeiders langer en harder te doen werken, maar door de introductie van gesofisticeerde machines en een sociale arbeidsverdeling op de werkvloer. Naast de produktie-arbeiders moeten nu ook geschoolde arbeiders, ingenieurs en technici worden ingezet om de produktieprocessen en machines te verbeteren, te regelen en te onderhouden. Met het toenemend aantal ambtenaren, leraars en allerhande bedienden, vormen zij een groeiende middenklasse. Ingegeven door de nieuwe logica van de economische groei, valt vooral de ontwikkeling van de sociale huisvesting te onthouden. In navolging van de Britse tuinstadbeweging

zien ook hier een aantal tuinvijken het licht. Omdat men goedkoop wil bouwen, veroorzaakt deze sociale woningbouw een prille suburbanisatie : men zoekt goedkope en grote stukken bouwgrond aan de toenmalig randen van de steden.

Ondanks de inspanningen om zo goedkoop mogelijk te bouwen, blijft de huurprijs – in combinatie met de transportkosten – vrij hoog. De lage inkomensgroepen blijven dan ook in de 19de eeuwse stad wonen.

Een derde ontwikkelingsfase van het industriële kapitalisme situeert zich na de oorlog en eindigt met de crisis van de jaren '70. Het is de periode van massaproductie en bandwerk. De woning en de auto worden twee spilprodukten van economische groei. Rond deze produkten organiseert zich een groeiende massaconsumptie, die door staatsinterventie wordt ondersteund. De overheid gaat immers een centrale rol spelen in het sociale overleg, waaruit werkzekerheid en regelmatige loonsverhoging voortvloeien, samen met een uitbreiding van de sociale zekerheid.

Huisvesting krijgt een rol in de consumptiesfeer. De overheid voert een intensieve promotie voor de veralgemening van het woningbezit, waarvan de wet De Taeye en het ontbreken van ernstige alternatieven (sociale huurwoningen, efficiënte regeling private huursector) de motor vormen. Het is de periode van massale suburbanisatie. Door de relatieve werkzekerheid en de constante stijging van de koopkracht kunnen steeds meer lagen van de bevolking een woning kopen of bouwen. Ze zoeken daarbij goedkope gronden, wat hen wegdrijft van het centrum. Niettegenstaande deze ontwikkelingen en de omvang van de suburbanisatie blijven heel wat gezinnen op goedkope huisvesting aangewezen. Het is in deze periode dat de gastarbeiders in ons land aankomen. Mede door de demografische boom en het uitblijven van een woningvernieuwing- of stadsvernieuwingbeleid daalt het tekort aan goede woningen niet.

Na de langdurige crisis op het einde van de jaren '70 en bij het begin van de jaren '80 lijkt een nieuwe groeilogica te zijn doorgebroken. Deze groei wordt geduid met het begrip 'flexibele accumulatie'. De fundamenteën van dit nieuwe groeiproces liggen in het tot stand brengen van een nieuwe ronde van sterke produktiviteitsverbeteringen dankzij flexibele produktieprocessen. Geen uniforme massaprodukten meer, maar veranderende flexibele produkties in kleinere hoeveelheden, die zeer snel naargelang van de verschuivingen in de vraag kunnen aangepast worden. Deze flexibele aanpak wordt mogelijk gemaakt door nieuwe technieken in informatica en de geassocieerde nieuwe mogelijkheden van telecommunicatie, cybernetica en robotica.

Deze nieuwe fase van kapitalistische ontwikkeling laat zich in het stedelijk milieu aflezen door een hernieuwde belangstelling voor de stad. Naast de suburbane woonlokaties – die de voorkeuren blijven domineren – lijken nieuwe sociale groepen belangstelling voor hoogwaardig stedelijk wonen te vertonen. Het betreft in hoofdzaak jonge, hooggeschoolde en goed verdienende alleenstaanden en

tweeverdieners zonder kinderen. Ze voeren zelfontplooiing in het vaandel en vinden hun gading in het centrum van de stad. Het zijn deze groepen die hier en daar het feitelijke stadsvernieuwingproces voeden. De opwaardering betreft echter een beperkt aantal buurten.

De woningmarkt en de uitsortering van bevolkingsgroepen

De zojuist beschreven stadia hebben zich in een mozaïek van wijken en buurten als het ware gesedimenteerd in de stad van vandaag. De centraal gelegen buurten van de huidige stad corresponderen met de arbeidersbuurten uit de 19de eeuw. Het zijn, zoals het cijfermateriaal aantoon, vandaag wijken met een sterke oververtegenwoordiging aan gemarginaliseerde groepen. Ook de politiek van sociale huisvesting is duidelijk zichtbaar. De tuinwijken zijn er een duidelijke exponent van, maar ook de grootschalige projecten zijn, vaak lukraak verspreid over de stad, duidelijk herkenbaar. In termen van oppervlakte is de naoorlogse suburba-

nisatie het meest indrukwekkend. Daardoor is rond de stad een uitgestrekte voorstad ontstaan, die vaak vroegere dorpen heeft opgeslorpt. Het resultaat van de historische dimensie is dus grofweg een ruimtelijk concentrisch patroon met centraal oude, kleinere huurwoningen en meer perifeer de nieuwe grotere eigendomswoningen. Dit globale patroon wordt in een aantal tabellen (25 t/m 28) met enkele cijfers geïllustreerd.

Er komt duidelijk uit naar voor dat de agglomeratiesteden en -gemeenten meer oude woningen, beduidend meer kleine woningen, meer appartementen, studio's en rijwoningen, en meer huurwoningen hebben. Omgekeerd, weg van de stedelijke centra zien we de woninggrootte toenemen, zijn er meer eigenaars en zijn de woningen, de eerder gepresenteerde cijfers over kwaliteit indachtig, beter. Het spreekt voor zich dat een dergelijke structuur als sociaal verdelingsmechanisme functioneert, waardoor de meer begoede bevolkingsgroepen naar buiten worden gedreven en de kansarme- re naar binnen.

Tabel 25. Woningen naar bouwperiode, naar verstedelijkingsgraad, 1991

	- 1919	1947 - 1971	1972 - 1991	totaal
aggl.	32	39	29	100
aggl.uitbr.	26	39	35	100
randzone	22	36	42	100
intermediaire zone	29	36	35	100
landelijk gebied	37	30	33	100
Vlaanderen	29	38	33	100

Bron : NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen berekeningen

Tabel 26. Woninggrootte, naar verstedelijkingsgraad, 1991

	- 64 m ²		+ 108 m ²	
	aandeel	spreiding	aandeel	spreiding
aggl.	34	44	23	29
aggl.uitbr.	28	11	29	11
randzone	21	11	34	17
interm. zone	24	31	44	38
land. gebied	23	3	34	4
Vlaanderen	28	100	29	100

Bron : NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen berekeningen

Tabel 27. Woningtype, naar verstedelijkingsgraad, 1991

	studio's & appartementen		rijwoningen		halfopen en open bebouwing	
	aandeel	spreiding	aandeel	spreiding	aandeel	spreiding
aggl.	33	69	40	51	27	18
aggl.uitbr	21	13	30	11	49	10
randzone	6	5	15	7	79	21
interm. zone	6	12	22	28	72	46
land. gebied	2	1	19	2	79	5
Vlaanderen	17	100	28	100	55	100

Bron : NIS Volks- en Woningtelling 1991, eigen berekeningen

Tabel 28. Eigendomsverhoudingen, aandeel naar verstedelijkingsgraad, 1991

	eigenaar-bewoners	private huurder	sociale huurder	totaal
aggl.	57	35	8	100
aggl. uitbr.	67	29	4	100
randzone	77	19	4	100
interm.zon	75	22	3	100
land.gebied	77	20	3	100
Vlaanderen	68	27	5	100

Bronnen : VHM, NIS Volks- en Woningtelling, eigen raming

De geschiedenis van de industriële samenleving laat zich dus zien via een mozaïek van ongelijke woonmilieus : ongelijk qua woningtype, qua kwaliteit, qua prijs, qua eigendomsstructuur en bijgevolg ook qua toegankelijkheid.

Een woningmarkt bestaat dus uit verschillende deelmarkten die min of meer ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn : personen en gezinnen worden over de ruimte verspreid in functie van wat ze aan wonen kunnen of willen spenderen. Het gezinsinkomen is dus de cruciale variabele. De structurering van de woningmarkt en het verdelingsmechanisme, het sociaal filterproces wordt geschetst in figuur 5. Een eerste onderscheid op de woningmarkt is dat tussen de koopwoningen en de huurwoningen.

De huursector bestaat uit een sociale en een particuliere huurmarkt. De huursector wordt bevolkt door gezinnen die onvoldoende inkomen hebben om een woning te bouwen of te kopen of om een lening af te betalen. In de sociale huursector subsidieert de overheid de sociale huisvestingsmaatschappijen, zodat deze goedkope huurwoningen aan lage inkomensgroepen kunnen aanbieden. Alhoewel de laatste paar jaar meer projecten in de oude centraal-stedelijke buurten worden gerealiseerd, liggen de sociale huurwoningen vrij verspreid over de stedelijke ruimte.

De particuliere huursector bestaat uit een beter en slechter deel. Het betere deel, de primaire particu-

liere huurmarkt, richt zich tot gezinnen die een inkomen hebben dat in principe eigendomsverwerving mogelijk maakt. In die zin gaat het om een uitzondering op de indeling van de markt volgens de inkomens. Het betreft hier gezinnen die een gunstig moment afwachten of die om familiale of professionele redenen het huren verkiezen boven kopen of bouwen.

Het slechtere deel van de particuliere huurmarkt wordt de secundaire of residuaire huurmarkt genoemd. Zij richt zich tot personen en gezinnen die uit de andere woningdeelmarkten weggeselecteerd zijn. Ze kunnen nergens anders terecht. Ze wonen in oude woningen die reeds lang zijn afbetaald en waarvan de gebruikswaarde niet meer in verhouding staat tot de opbrengst ervan. Het zijn deze woningen die zich in de 19de eeuwse gordels van de steden bevinden. Huizen worden er bovendien steeds meer opgedeeld en per verdieping of kamer verhuurd.

De druk op de woningmarkt is momenteel zo hoog²⁸, dat de residuale huurmarkt zich over meer

²⁸ In de jaren 1980 daalde, als gevolg van de economische crisis de nieuwbouw van zowel de particulieren als de overheid aanzienlijk. Op het urgentieplan na bleef sociale woningbouw laag. Na het economisch herstel steeg de particuliere produktie opnieuw, zonder opnieuw het peil van voor de crisis te bereiken. Bovendien bleven nieuwe ontwikkelingen, in casu het zich doorzetten van de gezinsverdunning en het positief migratiesaldo, de druk op de ketel houden.

landelijke gebieden lijkt te gaan uitspreiden en zich ook uit op (min of meer) permanente bewoning op recreatieterreinen (campings, weekendverblijven). Tabel 29 toont een aantal recente registratiegegevens ter zake. Alhoewel de registratie nog in een beginstadium verkeert, blijkt dat toch een niet onbelangrijk aantal permanente campingbewoners uit de (grote) steden afkomstig zijn.

Ook de eigenaarsmarkt bestaat uit een beter en een slechter deel. De primaire koopsector refereert aan wat gewoonlijk onder de eigendomsmarkt valt : de eigen nieuwbouwwoning of de betere koopwoning. Dit marktsegment kan nog onderverdeeld worden naargelang van overheidstussenkomen en leningen. Eén hoog of twee inkomens zijn nodig om toegang tot de primaire koopmarkt te verwerven.

Figuur 5. De structuur van stedelijke woningmarkten

inkomenspeil	te laag inkomen voor eigendomsverwerving		voldoende inkomen voor eigendomsverwerving		hoog inkomen
woningmarktsectoren huursector	residuele particuliere huursector	sociale huursector	primaire particuliere huursector		
koopsector	secundaire koopsector		primaire koopsector		
			gesubsidieerde koopsector	hypothecaire koopsector	rechtstreekse koopsector
overheidsinterventie	geen	tussenkomen in de produktiekosten van huurwoningen (Gewestelijke Huisvestingsmaatschappijen)	koop en bouwpremie tussenkomen in hypothecaire lening (wet De Taeye en opvolgers Woningfonds BGJG)	geen	
selectiemechanismen	feitelijke uitvalling uit andere segmenten	wettelijke criteria (max. inkomen) plaatselijke overheid	wettelijke criteria (max. inkomen en/of max-woninggrootte en -prijs)	wettelijke toegankelijkheid tot overheidshulp	
lokalisatie	19de eeuwse kernstad (afbetaalde woningen)	periferie (groepsbouw op goedkope gronden) kernstad (hoogbouw op dure gronden)	periferie (individuele bouw op goedkope gronden)	aangenaam woonmilieu in kernstad of periferie	

Tabel 29. Herkomst bewoners op campings en weekendverblijven, diverse registraties 1995

Vlaams-Brabant	aantal bewoners	herkomst gezinshoofd
Boortmeerbeek*	241	2 : Antwerpen 64 : Brussels Hoofdstedelijk Gewest 4 : Vilvoorde 3 : Leuven
Oost-Vlaanderen	aantal bewoners	herkomst personen
Berlare	280	14 : Gent 10 : Aalst 4 : Antwerpen 4 : Sint-Niklaas 4 : Leuven 1 : Roeselare 3 : Lokeren

Oost-Vlaanderen	aantal bewoners	herkomst personen
Stekene (Vlassaard)	214	42 : Antwerpen 19 : Gent 7 : Sint-Niklaas
Antwerpen	aantal	herkomst
personen huishoudens		
Totaal	916	530 30% uit aggl. Antwerpen

* betreft enkel gedomicilieerden

Bronnen : registraties van H. Meert²⁹, RISO-Oost-Vlaanderen en het Antwerps Provinciebestuur³⁰

De secundaire koopsector verwijst naar het, in historisch perspectief, relatief nieuwe fenomeen van noodkoop : personen en gezinnen die onvoldoende middelen hebben om een goede woning te verwerven, kopen relatief goedkope woningen van lage kwaliteit. Ze hebben wel vaak de intentie om te renoveren, maar vaak ontbreekt het hen aan de middelen. Dit fenomeen is ontstaan wegens de gebrekkige woonzekerheid op de particuliere huurmarkt in combinatie met discriminerende praktijken tegenover gemarginaliseerde bevolkingsgroepen. Inzonderheid migranten gaan over tot de aankoop van hun minderwaardige woning³¹. Ruimtelijk gezien interfereert noodkoop met de residuele particuliere huursector.

De structuur van de woningmarkt in bijvoorbeeld Antwerpen illustreert duidelijk de mogelijke sociale effecten van de opbouw van de woningmarkt. Antwerpen heeft enerzijds een aanzienlijk aantal oude en slechte woningen in een omvangrijke 19e eeuwse gordel, terwijl de stad anderzijds – en dit is voor Vlaanderen een unieke situatie – een zeer groot aandeel studio's en appartementen heeft. De oude voorraad trekt vooral de minder fortuinlijke gezinnen aan en starters op de woningmarkt, terwijl ook studio's en appartementen voor zeer veel gezinnen slechts een tussenstap in de wooncarrière zijn. Een gezin met kinderen en voldoende middelen wordt in de stad Antwerpen dus geconfronteerd met een beperkt aanbod aan 'gezinswoningen', woningen die voldoende groot zijn en met een tuin. Het is bovendien genoegzaam bekend dat gezinswoningen in de steden duur zijn. Enerzijds het beperkte aanbod aan gezinswoningen en anderzijds het overvloedig aanwezige suburbane alternatief doen gezinnen met kinderen naar buiten trekken, de stadsgrens overschrijden.

Neem anderzijds als tegenpool een gemeente uit de rand- of intermediaire zone, met een aanbod aan grote woningen, eengezinswoningen en eigendoms-woningen. Daar worden starters, die in hoofdzaak een huurwoning zoeken, of kansarmen en kwetsbaren, verdrongen en naar de stedelijke centra 'gestuurd'.

1.2.3. De rol van de overheid

De essentie van het discours is dat de steden ten eerste de globale economische ontwikkeling ondergaan en momenteel aan de kant van de verliezers staan, of op zijn minst tot een competitie met andere steden gedwongen worden. Ten tweede, de organisatie van de woningmarkt verdeelt de verschillende bevolkingsgroepen over de stad en haar randgemeenten, waarbij het inkomen de sleutelfactor is. Dit impliceert dat gezinnen en personen met een laag inkomen in de centraal-stedelijke buurten terechtkomen. Zelf hebben ze niet de middelen om hun woning, laat staan hun woonomgeving, te renoveren.

Wat is de rol van de overheid in dit proces ? Heeft ze gepoogd dit proces te counteren of heeft ze het in tegendeel ondergaan ?

De overheid heeft in het verleden geen expliciet stedelijk beleid gevoerd. De overheid heeft eerder een passieve houding aangenomen en de maatschappelijke processen hun gang laten gaan. Op ruimteclaims werd vrij instrumenteel gereageerd : bedrijven kregen (vaak perifeer gelegen) bedrijfs-terreinen, projectontwikkelaars en de gezinnen kregen hun verkavelingen. Als de gevolgen van de gebrekkige ruimtelijke integratie duidelijk werden, is niet op een substantiële wijze gepoogd de processen om te buigen. Dit houdt in dat de overheid de facto het uitsortingsproces van zowel gezinnen als bedrijven heeft ondersteund. Inzake ruimtelijke ordening voorzagen de gewestplannen, die laat kwamen, voldoende woonzones en zones voor economische activiteiten weg van de stedelijke centra. Inzake huisvesting domineerde de ondersteuning van de bouw van nieuwe woningen, een activiteit

²⁹ Meert, H. (1995) : Wonen in Vlaams-Brabant, lezing van de Provincie Vlaams-Brabant, Leuven, 23 juni.

³⁰ Provinciebestuur Antwerpen (1995) : Wonen en leven op een camping in de provincie Antwerpen, Antwerpen.

³¹ Zie o.a. : De Decker (1994) : o.c.

die per definitie suburbanisatie-ondersteunend werkt.

Het kan de overheid echter moeilijk kwalijk worden genomen dat ze noch de gezinsverdunding noch de economische herstructurerings heeft voorzien. Wel moet worden benadrukt dat het stadsvernieuwingsbeleid in Vlaanderen laat en vooral met onvoldoende financiële middelen is gevoerd.

1.2.4. Het stedelijk draagvlak³²

De zojuist verrichte analyses zijn niet zonder gevolgen voor het financieel functioneren van de steden. Enerzijds verliezen de grote steden reeds sinds jaar en dag hun meest draagkrachtige inwoners en, meer recent, ook tal van economische activiteiten. Anderzijds blijven ze geconfronteerd met een 'ge-settelde' verarmde bevolking. Bovendien komen er steeds minder draagkrachtige gezinnen bij : éénin-komensgezinnen, illegalen, werktoeristen etc. Het moge duidelijk zijn dat de balans inzake inkomsten uit de belastingen gebaseerd op de inkomens van de inwoners daardoor uit evenwicht is geraakt. Om dit samen te vatten : het gecumuleerd effect van de bestaande bewegingen van bevolking en bedrijven resulteren in een teruglopend financieel draagvlak voor de steden.

Daar bovenop komt dat de centrumfunctie deze centrumsteden extra geld kost. Ze voorzien, zo wordt gesteld, voorzieningen waar niet-inwoners van profiteren zonder er voor te betalen. In deze context situeert zich de parasiet-thesis, die, enigszins ongenueanceerd samengevat, stelt dat de inwoners van de randgemeenten hun inkomen in de stad verdienen om dat inkomen vervolgens in de rand te spenderen. Of, anders gesteld, de welstand wordt in de centrumstad geproduceerd terwijl ze buiten de stad vooral in wonen wordt geconsumeerd³³.

Sommigen zien in deze verhouding tussen centrumstad en randgemeenten voor eerstgenoemde een bedreiging van buitenaf, o.a. omdat de randgemeenten aanhoudend blijven verkavelen, goedkoper zijn en een lagere fiscaliteit toerekenen³⁴. Zo zouden de kosten die mee veroorzaakt worden door de bevolking van buiten de stad, enkel verhaald kunnen worden op de bevolking die in de stad woont.

De SERV³⁵ heeft deze populaire stelling onderzocht. In eerste instantie is daarbij de gemeentebe-groting onderzocht, terwijl ook een aantal sociaal-economische indicatoren onder de loep zijn gelegd.

Uit de analyse van de begrotingsgegevens blijkt voor wat de uitgaven betreft dat :

1. de totale uitgaven per inwoner in de meeste centrumsteden³⁶ aanzienlijk hoger liggen dan in de overige gemeenten ;
2. de personeelsuitgaven per inwoner in de centrumsteden aanzienlijk hoger zijn dan in de overige gemeenten ;
3. de centrumsteden meer uitgaven voor sociale, culturele en maatschappelijke aangelegenheden hebben, terwijl de overige gemeenten de klemtoon leggen op infrastructurele uitgaven.

Inzake inkomsten is het duidelijk dat :

1. er een duidelijke meerontvangst per inwoner is in de centrumsteden. Deze meerontvangst komt voort uit meer belastingen, het Gemeentefonds en schuldfinanciering ;
2. het verschil tussen de belastingsinkomsten per inwoner in de centrumsteden en in de overige gemeenten in de periode 1987-1993 is toegenomen, of, de druk op de eigen inwoners is inderdaad toegenomen ;
3. de centrumsteden hogere belastingstarieven voor de personenbelastingen en de onroerende voorheffing dan de overige Vlaamse gemeenten hante-ren ;
4. de overige Vlaamse gemeenten binnen de ont-vangstpost der belastingen hun belangrijkste inkomsten per inwoner betrekken uit de aanvullen-de personenbelasting, terwijl de centrumsteden vooral de onroerende voorheffing als voornaamste belastingsbron per inwoner hebben.

Uit de analyse van de sociaal-economische indica-toren komt naar voor dat :

1. bepaalde indicatoren op een inkomensstroom van de centrumsteden naar de overige gemeenten wijzen ;
2. de financiële draagkracht per inwoner in de cen-trumsteden zich nog steeds boven het Vlaamse gemiddelde situeert, doch dat er een relatieve daling bezig is ;

³² Op de problematiek van het stedelijk draagvlak en de bestuurlijke gevolgen van de stadsgewestvorming wordt in de Beleidsbrief Binnenlandse Aangelegenheden nader ingegaan.

³³ Zie o.a. Vanneste, D. (1889) : Economische typering van de Belgische gemeenten, Instituut voor Sociale en Economische Geografie, K.U. Leuven ; De Brabander, G., Vervoort, L. & F. Witlox (1992) : Metropolis. Over mensen, steden en centen, Kritak, Leuven.

³⁴ Cools, B. (1995) : De stad. Nood aan langdurige verzorging en onmiddellijke actie, lezing gehouden op 17th International Conference on Making cities livable, Freiburg-im-Breisgau, 5-9 sept.

³⁵ SERV (1995) : o.c.

³⁶ Dit betreft de volgende 13 steden : Antwerpen, Gent, Brugge, Hasselt, Kortrijk, Oostende, Leuven, Mechelen, Sint-Niklaas, Aalst, Genk, Turnhout en Roeselare. Opgemerkt moet worden dat deze 13 niet corresponderen met de agglomeratiegemeenten (nl. 37 in aantal) uit het eerdere deel van de analyse. Het was wegens tijdsgebrek onmogelijk om deze gegevens nu reeds op mekaar af te stemmen.

3. benadrukt dient te worden dat, wanneer een stadsgewestelijke benadering wordt gekozen (m.a.w. de centrumsteden enkel met hun randgemeenten worden vergeleken en niet met de rest van Vlaanderen) de kloof een stuk groter is ten nadele van de stad ;

4. zoals de bovenstaande analyse reeds uitwees, er grotere groepen van minder draagkrachtigen in de steden aanwezig zijn. Dit wijst op een verder doorgezette sociale segregatie.

1.3. Conclusies

Hoofdstuk 1 had twee bedoelingen. Een eerste was na te gaan of de steden inderdaad meer problemen hebben. Een tweede was de vastgestelde patronen te verklaren en tevens in de stedelijke financiële context te plaatsen.

De cijfers

Uit het gepresenteerde cijfermateriaal blijkt dat de problemen inzake werkloosheid, bestaanszekerheid en slechte huisvesting geen exclusiviteit van de grote steden is, doch overal aanwezig is, dus ook in kleine steden en gemeenten. De cijfers tonen echter wel aan dat de steden op een meerderheid van de indicatoren beduidend hoger scoren. Er zijn in de grote steden verhoudingsgewijs meer werklozen, meer bestaansonzekerden, meer éénoudergezinnen, meer slechte woningen enz. Wordt de concentratie bij het bekijken van de gegevens voor Vlaanderen nog enigszins verdoezeld, dan komt deze duidelijk naar voor wanneer de grote steden in hun ommeland, het stadsgewest of woningmarktgebied, worden geplaatst. Bij een verder inzoomen op de ruimte blijkt bovendien dat de problemen zich in een beperkt aantal buurten concentreren.

Benadrukt moet worden dat deze weliswaar duidelijke conclusies berusten op fragmentaire gegevens. Het is dan ook de bedoeling om voor gans Vlaanderen en voor elke gemeente los van haar verstedelijkingsstatuut de kansarme buurten in kaart te brengen en tegelijkertijd de omvang van de problematiek te kwantificeren.

De oorzaken

De stedelijke problemen werden in hun historische ontstaanscontext geplaatst. Daarbij kwam de structurerende kracht van de ruimtelijke organisatie aan de orde, inhoudend dat zowel de meer welvarende gezinnen (op zoek naar kwalitatief wonen) als de economische activiteiten (op zoek naar functionele bedrijfsruimten) als het ware 'naar buiten', weg van het centrum worden geduwd. Dit heeft als effect dat de financiële draagkracht van de centrumsteden er in elk geval in relatieve termen op achteruit gaan. Het impliceert meer nog dat in de steden, en dan vooral in de oudere stedelijke buurten, de kansarme en maatschappelijke kwetsbare bevolkingsgroepen geconcentreerd achterblijven, er de slechte woon- en omgevingskwaliteit met sociale deprivatie cumulerend.

Men moet goed beseffen dat bij ongewijzigd beleid deze sluimerende evolutie zich verder zal zetten. Het komt er dus op aan het sturend vermogen van de ruimtelijke organisatie, dus van de wijze waarop de verschillende functies en woningklassen zich ruimtelijke verhouden, te doorbreken. Er moet dus onderzocht worden in welke mate in of nabij de binnensteden aan de wensen van de meer gegoede bevolkingsgroepen en het bedrijfsleven, inzonderheid niet-milieuvriendelijke KMO's, worden voldaan. Vanzelfsprekend dient daarbij rekening te worden gehouden met het mechanisme van sociale verdringing. Het inbrengen van betere inkomensgroepen leidt immers tot verhoging van de woningprijzen. Het kan niet de bedoeling zijn van een stedelijk beleid om een verplaatsing van kansarmen te initiëren.

Beperkte potenties tot zelfregeneratie

Hier moet nog de taak van de overheid benadrukt worden. Ten einde deze rol te minimaliseren wordt herhaaldelijk geschermd met de zelfregeneratiepotentie van een aantal buurten. Deze is echter gering. In eerste instantie omdat de versnippering van het ruimtegebruik in de achtergestelde buurten immens is. Er moeten opnieuw bruikbare ruimten, bruikbare kavels gecreëerd worden. Deze organisatorische taak kan enkel door de overheid worden uitgevoerd.

Tevens beschikken de actuele gebruikers van de achtergestelde buurten niet over de middelen om dit zelf te doen. De buurten worden immers bewoond door arme bejaarden of gezinnen die met 'overleven' bezig zijn, zoals tal van éénoudergezinnen. Andere bewoners zijn starters op de woningmarkt en dus weinig geïnteresseerd wegens woonplannen elders. Vele eigenaars zijn eveneens onvermogen en vele verhuurders behoren eveneens tot de categorie marginale verhuurders.

Deze sociale samenstelling en de ruimtelijke versnippering impliceren dat de stedelijke achtergestelde buurten slechts door een doortastend overheidsbeleid geregenereerd kan worden.

Financieel draagvlak

Tot slot zij gewezen op het feit dat de genoteerde processen inderdaad een sluimerende uitholling van het stedelijk financieel draagvlak inhouden. Dit wordt weliswaar grotendeels gecompenseerd door het Gemeentefonds, doch dit blijkt onvoldoende te zijn.

HOOFDSTUK 2 – STEDEN, WIJKEN EN BUURTEN IN PERSPECTIEF

In hoofdstuk 1 werd vastgesteld enerzijds dat los van het hiërarchisch niveau van de stad of van de gemeente er sociale problemen (kunnen) aanwezig zijn. Sociale problemen zijn dus geen exclusief 'bezit' van een beperkt aantal grote steden. Anderzijds is overduidelijk vastgesteld dat de grote steden met soms grote concentraties van sociale pro-

blemen zitten en een beduidend groter aandeel van een aantal van die problemen voor hun rekening nemen. Als 60% van alle bestaansminimumtrekkers van één provincie in één stad wonen, dan weze dit duidelijk.

Vooraleer in hoofdstukken 3 en 4 (deel 2) van analyse naar beleid over te gaan, stelt zich de vraag naar de positie van de grote steden in het algemeen en hun achtergestelde buurten in het bijzonder tegenover de heersende maatschappelijke tendensen. M.a.w. wat dreigt te gebeuren bij ongewijzigd beleid ? Wat zijn anderzijds de potenties van de binnensteden ?

In wat volgt komen in hoofdzaak twee dimensies aan bod, nl.

1. (het gebrek aan) aantrekkingskracht van de steden voor bewoners met een hogere opleiding en dito inkomen en de rol van de achtergestelde buurten voor hen die er noodgedwongen moeten blijven wonen ;
2. (het gebrek aan) aantrekkingskracht van binnenstedelijke buurten voor economische activiteiten.

2.1. Naar een sociaal opgedeelde stad ?

2.1.1. Gescheiden werelden

In hoofdstuk 1 werd geschetst hoe de steden in een proces van stadsgewestvorming ruimtelijk zijn uitgebreid, zich daarbij uitwaaiërend over de aanpalende gemeenten. Vooral van belang is dat er zich tegelijkertijd een sociaal uitsortingsproces heeft voorgedaan waarbij de meer gegoede bevolkingsgroepen naar buiten zijn getrokken, de arme en kwetsbare bevolkingsgroepen, evenals de (nieuw aangekomen) migranten, in een aantal binnenstedelijke buurten achterlatend. Gegeven deze constellatie, die als sociaal-ruimtelijke structuur, als sociaal verdelingsmechanisme heeft gefunctioneerd, stelt zich de vraag naar toekomstige ontwikkelingen. Hebben de binnenstedelijke buurten nog een toekomst ? De houding van de diverse bevolkingsgroepen verschilt naargelang de sociaal-economische positie van de betrokkenen.

De inschatting van het belang van de buurt is aan revival toe³⁷. Mede door de inflatie aan mobiliteit, zowel met de wagen als via de telecommunicatie, werd aangenomen dat het leven in de buurt en het belang van de buurtgemeenschap ondergeschikt werd aan de uitbouw een netwerk van kennissen en vrienden verspreid over de ruimte. Afstand werd relatief, zo werd gesteld. Enkel sociaal geïsoleerde individuen, individuen die naast de samenleving staan, zouden (noodgedwongen) aan de buurt gebonden zijn. Of, anders gesteld, de buurt en vooral de sociale bindingen in de buurt zouden slechts residuele effecten zijn wanneer andere, meer attractieve alternatieven – in casu beschikken over mobiliteit – ontbreken.

Is de factor 'afstand' dan onbelangrijk geworden ? Neen. Neem bejaarden die in de stad leven en fysiek niet meer in staat zijn om veelvuldig over lange afstanden te reizen voor gezelschap of hulp. Ook al willen ze het misschien anders, ze zijn fysiek afhankelijk geworden van de lokale gemeenschap. Ook kunnen mensen met een uitgebreid netwerk aan vrienden en kennissen, toch behoefte aan buurtbindingen hebben. Een hoog opgeleide alleenstaande op actieve leeftijd kan over een brede waaier aan ruimtelijk zeer verspreide vrienden beschikken, doch tegelijkertijd – bijvoorbeeld 's avonds – toch de aanwezigheid van de burens sterk appreciëren.

Wanneer alles op een rij wordt gezet, is het voor de hand liggend dat het bij uitstek de hoger opgeleide bevolkingsgroepen en de meer gegoede inkomensgroepen de kandidaten zijn om weinig buurtgebonden relaties te hebben. Zij kunnen zich het meest veroorloven intense sociale relaties zonder nabijheid te hebben, een positie die ze zich met hun inkomen afkopen. De steeds verder evoluerende telecommunicatie zal deze tendens trouwens versterken. De doorsnee suburbaan levende middenklasser kan dus steeds meer leven zonder de binnenstad en dus naast de vervallen binnenstedelijke buurten.

Daar de meerderheid van de suburbane gemeenten onafhankelijke bestuurlijke entiteiten zijn, dreigt op langere termijn zelfs het gevaar van 'afscheiding' van de stad waar ze functioneel deel van uitmaken. Het gevaar bestaat dat de suburbane gemeenten eigen veilige havens van 'rijkdom-in-kwaliteit' creëren. En veilige haven betekent hier zowel financieel veilig als veilig inzake lijf- en vermogensbehoud. Buitenlandse voorbeelden van welstellende buurten die zichzelf beschermen met video en privé bewakingsfirma's zijn legio.

Dit ruimtelijk scheidingsproces tussen welstellend en kwetsbaar voltrekt zich langzaam en dient de overheid zorgen te baren. De bestaande ruimtelijke organisatie fungeert als referentiekader, als baken waarnaar de gezinnen zich in hun woonlokatie keuze richten. Het ontbreken van een visie en bijgevolg een beleid inzake ruimtelijke ordening en huisvesting versterken immers dit proces. Het veronachtzamen van de culturele component als bindende factor in het sociaal weefsel leidt tot volkomen gescheiden leefwerelden. De meer begoeden hebben zich langzaam uit de stad teruggetrokken, maar vallen toch op de stad terug voor een belangrijk aandeel van hun culturele behoeften. Cultuur in de betekenis van de graad van ontwikkeling van maatschappelijke groepen en samenlevingsvormen is verdrongen door een elitecultuur van kunsthuisen en betere restaurants en clubs. De culturele impact op de woon- en leefomgeving is jarenlang verwaarloosd. Men heeft door verkrotting zowel als door ongebreidelde en dikwijls onesthetische nieuwbouw het woonklimaat in de steden verziekt. Net dat gebrek aan aandacht voor een geïntegreerde aanpak die het creëren van een esthetisch verantwoorde en aangename leefomgeving vooropstelt en het gemeenschapsleven bevordert, heeft de leegloop en/of leegstand van de binnenstad bevorderd.

³⁷ Gottdiener, M. (1994) : The new urban sociology, McGraw-Hill, New York ; Hill, D.M. (1994) : Citizens and cities. Urban policy in the 1990s, Harvester/Wheatsheaf, London.

Er ontstaan dus meerdere vragen naar de noodzaak van sociale integratie, naar een vermenging van verschillende inkomensgroepen. Op het waarom daarvan komen we verderop terug.

2.1.2. De betekenis van de buurt

Tegenover de in de betere suburbane en ook nog betere stedelijke buurten levende 'mobiliteits-rijke' gezinnen met één hoog of twee moderate inkomens staan de 'mobiliteits-arme' gezinnen, de armen, de ouderen, de alleenstaande ouders en de gesegregeerd levende minderheden. Zij zijn 'gebonden' aan hun binnenstedelijk buurt en hebben vaak zeer intense relaties met hun burens. Voor hen heeft de buurt als leefwereld dus zeer veel betekenis, inzake wederzijdse hulp doch ook als socialisatiemilieu.

De overheid dient er zich bewust van te zijn dat de geografische scheiding een belangrijke rol speelt in de reproductie van groepsstructuren en moet zich derhalve bezinnen over het effect van de concentratie. Draagt het leven in een achtergestelde buurt bij tot blijvende kansarmoede en maatschappelijke kwetsbaarheid? In de buurt worden immers sociale bronnen (normen, waarden, ervaringen, attitudes, verwachtingen,...) opgedaan die mee de toegang van de individuen tot de maatschappij bepalen.

De ruimtelijke organisatie mag dan geen algemene effecten genereren, ze is niet onbelangrijk. In de literatuur wordt gesproken van 'een concentratie-effect'³⁸. Dit effect kan worden geïllustreerd aan de hand van bijvoorbeeld de onlusten in tal van Britse steden in de loop van de jaren '80³⁹. Deze rellen, gevoed door zowel blanke als zwarte jongeren, braken in hoofdzaak uit in gebieden met een zeer hoge concentratie aan zwarten. Er zijn geen voor de hand liggende verklaringen. Een brede waaier aan factoren lag daaraan ten grondslag. De zeer hoge werkloosheid zal ongetwijfeld spelen, maar ook de aanpak van de politie, die racistisch en provocerend was. Niemand kan ontkennen dat de rellen zich in de binnensteden situeren, doch het zou een grove vergissing zijn de ruimtelijke dimensie, zijnde het leven in vervallen, dicht bebouwde buurten, als oorzaak te zien. Conflicten die in de steden plaatsvinden zijn niet geografisch of ruimtelijk van origine. Racisme is bijvoorbeeld het gevolg van een lange geschiedenis van imperialisme, van beleid en van non-beleid, van wetenschappelijke en pseudo-wetenschappelijke speculaties, enz. Geen enkele van deze oorzaken is 'stedelijk'. Eenzelfde redenering geldt voor de werkloosheid: de werkloosheid is een gevolg van internationale recessies, herstructureringen in het bedrijfsleven enz., allen opnieuw geen 'stedelijke' factoren.

Toch kan de ruimtelijke dimensie niet worden genegeerd. Maar het is een factor van tweede orde, een factor die bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt, bijvoorbeeld wanneer gemarginaliseerde en gefrustreerde delen van de bevolking geconcentreerd wonen en daar als 'massa' kracht, macht en desnoods mobilisatie uit putten. De rellen die zich, als frustraties van jongeren, om de haverklap in westerse steden voordoen illustreren dit. Ook recente verkiezingsuitslagen in Vlaanderen kunnen als een vorm van in de gemarginaliseerde buurten gegroeide mobilisatie, van bijvoorbeeld de oudere verarmde bevolking, gezien worden. Het is niet voor niets dat nieuwe politieke krachten vanuit de achtergestelde Antwerpse buurten aan hun opmars zijn begonnen⁴⁰.

2.1.3. De buurt en de reproductie van maatschappelijke kwetsbaarheid

De onmiddellijke leefomgeving is essentieel voor het begrijpen van de resistentie van de sociale segregatie. Buurtvorming met sociale segregatie leidt, in een context van geografische consolidatie en resistentie tot een ongelijke toegang tot de vele maatschappelijke bronnen die nodig zijn om bepaalde functies in de arbeidsverdeling op te nemen. Die bronnen bevatten een set aan attitudes, waarden, verwachtingen en vaardigheden.

Wanneer de sociale segregatie en haar reproductie in kaart wordt gebracht, gebeurt dit doorgaans door middel van gegevens over werkloosheid, professionele status, vervangingsinkomens, woningkwaliteit enz. Deze gegevens betreffen volwassenen en zijn dus het eindresultaat van opeenvolgende en mekaar versterkende processen. Vooraleer als volwassene in een kansarme of kwetsbare situatie terecht te komen, hebben personen reeds een lang socialisatieproces ondergaan. Voor het begrijpen van de resistente kansarmoede en maatschappelijke kwetsbaarheid is inzicht in het socialisatieproces van jongeren essentieel. Het zijn immers vooral kinderen uit achtergestelde buurten die het slachtoffer worden van maatschappelijke isolatie. Daar de buurt 'een verzameling van middelen', een 'opportunity field', een 'microkosmos'⁴¹ is, is de rol van de historisch gegroeide sociale samenstelling van buurten in combinatie met het schoolstelsel essentieel voor de socialisatie.

Socialisatie is het proces waarbij een individu in de omgang met anderen de cultuur van een groep (of van een samenleving) leert, teneinde volwaardig lid te worden van die groep of samenleving. Dit socialisatieproces duurt het hele leven en gebeurt in het gezin, doch ook op school, op het werk, door vrienden en kennissen, en in toenemende mate via de massa-media. Socialisatie is dus aanpassingsgericht, het beoogt nieuwe leden te integreren. De woonplaats is daarbij belangrijk. De woonplaats bepaalt welke vrienden de kinderen zullen hebben en de school waarheen ze zullen gaan.

³⁸ Wilson, W.J. (1991-92): 'Another look at "The truly disadvantaged"', in: *Political Science Quarterly*, vol. 106, nr. 4, p. 639-656.

³⁹ Saunders, P. (1985): *Space, society and urban sociology*, in: Gregory, D. & J. Urry (eds.): *Social relations and spatial structures*, Macmillan, London, p. 67-89.

⁴⁰ Kesteloot, C. & P. De Decker (1992): *Territoria en migraties als geografische factoren van racisme*, in: Deslé, E. & A. Martens (red.): *Gezichten van hedendaags racisme*, VUB Press, Brussel, p. 69-108.

⁴¹ Uit: De Decker (1994): o.c.

Er valt een onderscheid te maken tussen primaire en secundaire socialisatie.

Primaire socialisatie gebeurt in primaire groepen, in kleine groepen die door 'face-to-face-relaties' tussen de leden worden gekenmerkt. In deze groepen leert het individu als het ware aan den lijve de waarden en de normen. Daar wordt de identiteit en de sociale huid gevormd. Deze waarden zullen het raamwerk vormen voor zijn volwassen persoonlijkheid. Primaire socialisatie is informeel van aard : ze grijpt als vanzelfsprekend en onbewust plaats, doorheen onze dagelijkse bezigheden.

Voorals in de eerste levensperiode gebeurt deze vorm van socialisatie in navolging van het gedrag van ouders en van andere kinderen. De zogenaamde 'peer-group' is daadwerkelijk een belangrijk socialisatie-instituut. Door interactie met andere kinderen ontdekt het kind wat anderen als 'normaal' en 'belangrijk' beschouwen. De 'peer-group' is in hoofdzaak een groep van jongeren uit de onmiddellijke omgeving, de buurt.

Door secundaire socialisatie leert de mens hoe hij zich moet gedragen in formele omstandigheden. Dit soort socialisatie wordt vooral op school geleerd. Niet onbelangrijk daarbij is het 'verborgen curriculum', dit is wat kinderen op school aanleren buiten het officiële lesrooster om, in de omgang met elkaar.

Primaire socialisatie en de buurt

De buurt voorziet als sociaal milieu in waarden en aspiraties. De buurt is dus een belangrijke bron van socialisatie. Nu blijkt de stabiliteit van de meeste buurten en het waardensysteem dat de bewoners karakteriseert, merkwaardig hoog te zijn in vergelijking met de dynamiek van het maatschappelijk systeem als geheel. Voor kansarme en kwetsbare bevolkingsgroepen fungeert de achtergestelde buurt als een ruimtelijke klem.

Vaak werd aangenomen dat met de suburbanisatie van de werkgelegenheid kansarme binnenstadsbewoners de middelen niet hadden om de werkplaats te bereiken. Hun 'vervoersarmoede' werd m.a.w. de verklaring voor werkloosheid gezien. Deze redenering houdt dus in dat de kansarme binnenstadsbewoners van reguliere tewerkstelling uitgesloten worden door de ruimtelijke scheiding van de jobs, die vanuit de binnensteden zijn vertrokken naar suburbane lokaties.

Deze verklaring is, gegeven de huidige mobiliteitsmogelijkheden, ontoereikend. De hoge werkloosheid houdt immers evenzeer verband met de aard van socialisatie door het leven in een achtergestelde buurt. Als gevolg van fysieke, sociale en ook politieke isolatie brengt het leven in een dergelijke buurt mee dat jongeren niet de nodige vaardigheden ontwikkelen om een reguliere job te krijgen. Sollicitanten uit kansarme buurten blijken niet alleen problemen te hebben bij het zoeken van een job, ze lijken bovendien de nodige sociale vaardigheden en inzicht in de ondersteunende relaties – bijvoorbeeld het lidmaatschap van een vakbond – te missen. In achtergestelde buurten zijn er niet alleen zwakke onderlinge netwerken tussen

werkenden, doch vooral de sociale ondersteuning en goede rolmodellen ontbreken. Achtergestelde buurten voorzien enkel in een uitgeholde sociale structuur voor informele jobcontacten, conditionering en training. Jonge mannen en vrouwen worden immers gesocialiseerd in omstandigheden van deprivatie, 'where job-related associations are not primary and sometimes are hardly evident'⁴².

Een buurt waar men als jongere niet uitraakt omdat men de middelen niet heeft, gaat als vicieuze cirkel van kansarmoede en sociale kwetsbaarheid werken : een jongere wordt niet of onvoldoende voorbereid op de participatie aan het reguliere arbeidscircuit, waardoor hij of zij slechts aan een marginale job geraakt, daardoor blijft het inkomen laag en of onzeker, waardoor de toegang tot de huisvesting wordt bemoeilijkt, waardoor men in dezelfde type buurt moet blijven, enz. Zo worden kansarme jongeren 'geblokkeerd'⁴³ in achtergestelde buurten. En degenen die van meetaf aan op het niet-reguliere informele arbeidscircuit zijn aangewezen, of die opteren voor een criminele loopbaan, zijn, omwille van het beschermend karakter ervan, nog meer aan de buurt gebonden.

Secundaire socialisatie en de buurt

Leven in een achtergestelde buurt limiteert dus de levenskansen. Het onderwijs speelt daarbij een cruciale rol. Het onderwijs is immers een van de belangrijkste plaatsen voor het doorgeven van rationalisaties, tradities, mythen en de percepties van machtsrelaties. Het is tevens het instituut waar het individu zijn plaats in de maatschappij leert kennen. Doorheen de tijd ontstaan min of meer homogene scholen, betere en slechtere. Laatstgenoemde zijn vaak officiële scholen omdat ze wettelijk verplicht zijn iedereen, ook de uitvallers en de uitgesloten van de andere netten op te nemen. De kwaliteit van kleuter- en vooral lager onderwijs is daarom van cruciaal belang. De aanwezigheid van grote aantallen arbeiderskinderen of meer nog migrantenkinderen wordt door midden- en hogeklassegelzen vaak als een bedreiging en als een belemmering voor hun ontplooiing aanzien. Er moet vermeden worden dat hun kinderen met 'slechte' voorbeelden in contact komen.

Door het wegtrekken van de middenklassegezin- nen uit de binnenstedelijke buurten ontstaan concentratiescholen, van migranten, doch ook van achtergestelde autochtonen. Door een zichzelf versterkend proces ontstaan meestal ook 'slechte' scholen : de kinderen van meer gegoede ouders trekken weg, betere leraars willen er geen les geven of de motivatie zakt, de kwaliteit van het onderwijs daalt. Een stigma wordt gevestigd en gereproduceerd. In elke stad hebben de hogere en middenklassen een goed beeld van de differentiële kwalitei-

⁴² Goldsmith, W.W. & E.J. Blakely (1992) : *Separate societies. Poverty and inequality in U.S. Cities*, Temple Univ. Press, Philadelphia.

⁴³ Kesteloot (1993) : o.c.

teit van de scholen. En door een concentratie van laagscorende leerlingen in bepaalde scholen creëert de sociale segregatie een context waarin zwak presteren de standaard is en lage verwachtingen domineren.

Gecombineerd effect

De gecombineerde socialisatie via het dagdagelijkse leven thuis, in de buurt en op school impliceert dat in achtergestelde buurten de dominante maatschappij aangepaste waarden en normen niet of onvoldoende worden aangeleerd. Dit beperkt de ontplooiingskansen.

In het buitenland bestaat hierover onderzoek. Voor ons land is hierover weinig bekend. Behalve cartografisch materiaal over de hardnekkigheid van achtergestelde buurten bestaat hierover weinig materiaal, enkele uitzonderingen niet te na gesproken. Een onderzoek in vier qua sociale samenstelling verschillende Gentse buurten stelde aanzienlijke verschillen vast in opvattingen, gewoonten en politieke positionering⁴⁴. Een ander onderzoek, eveneens uitgevoerd in Gent, stelde vast dat een meerderheid van de gezinnen die vanuit een woning in een achtergestelde verhuisd opnieuw in een achtergestelde buurt terecht komt, iets wat, nog meer uitgesproken geldt voor de Turkse migranten in Gent⁴⁵.

Het gegeven dat er in Vlaanderen voorlopig geen 'sluitende' onderzoeksresultaten aangaande de ruimtelijke aspecten van de reproductie van armoede en maatschappelijke achterstelling bestaan, mag echter geen reden zijn om de ogen te sluiten. Er zijn voldoende (buitenlandse) indicaties en het hoort bijgevolg een beleidsdoel te zijn om sociale segregatie en haar negatieve effecten te onderzoeken en tegen te gaan.

2.1.4. Nieuwe stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst

Het is echter niet alleen kommer en kwel. Op diverse plaatsen is een (beperkte) hernieuwde belangstelling voor het stedelijk wonen waargenomen. Dit proces wordt in verband gebracht met de opkomst van de zogenaamde 'nieuwe' huishoudens (alleenwoners, samenwoners, tweeverdieners). Deze zouden er een meer stedelijke levensstijl op na houden. Het traditionele huishoudentype bestaande uit een mannelijke kostwinner, vrouw en kinderen heeft zijn dominante positie verloren. Als

gevolg van veranderende normen en individualisering is tegenwoordig een rijke variëteit aan huishoudentypen waarneembaar. Ze verschillen op basis van demografische factoren (samenstelling, leeftijd) en economische positie (arbeidsmarktparticipatie, inkomen).

De uiteenlopende woon- en dus woonplaatspreferenties van de verschillende gezinstypen worden verklaard aan de hand van verschillen in leefstijl. Een leefstijl hangt af van de dagtaken en de financiële middelen. Er wordt gesteld dat 'nieuwe' welgestelde huishoudens door hun carrière-oriëntatie en de hoge arbeidsmarktparticipatie vooral een tekort hebben aan tijd en niet zozeer aan geld. Veelal hebben ze een dubbel inkomen en langere tijd geen kinderen. Deze huishoudens pogen tijd te sparen op huishoudelijk werk en verplaatsingen. Dit gebeurt enerzijds door te 'monetariseren', door het spenderen van geld om tijd te winnen (restaurantbezoek, hulp in de huishouding, taxigebbruik edm) en anderzijds door een strategische woonplaatskeuze in de nabijheid van belangrijke voorzieningen (scholen, winkels en cultuur), het werkadres en knooppunten van openbaar vervoer (stations). Een welvarende 'nieuwe bewonerscategorie', nl. tweeverdieners (al dan niet met kinderen) wordt als 'éénduidig stedelijk' beschouwd⁴⁶. Een compact en goed uitgeruste stedelijke omgeving zal het best aan de eisen m.b.t. het monetariseren en de relatieve locatie van de woning voldoen.

Volwassenen met betaalde beroepsbezigheden zijn doorgaans op vaste tijden aan een van hogerhand bepaalde werkplek, veelal buitenshuis, gebonden. Daardoor zijn deze actieve volwassenen vergeleken met niet-werkenden beknot in hun bewegingsvrijheid in tijd en ruimte bij het bedrijven van andere activiteiten (huishouden, recreatie). Deze belasting leidt tot flexibiliseringsstrategieën, vooral ter bescherming van de vrije tijd binnen het huishouden.

Er worden drie strategieën onderscheiden. Ten eerste blijken huishoudens met een grote werkbelasting, d.w.z. een huishouden waarin alle volwassenen werken, vaker hun werkplaats in nabijheid van hun huis te hebben. Ze zijn ook meer gericht op voorzieningen in de buurt. In de tweede plaats blijken de leden van deze druk bezette huishoudens vaker dan anderen hun bezoek aan verschillende plekken buitenshuis (werk, winkels, scholen) te combineren in één 'multi-purpose-trip'. Ten derde gaan huishoudens met een hoge werkdruk er vaker toe over huishoudelijk werk tegen betaling aan personen of instellingen buitenshuis uit te besteden.

⁴⁴ Hebberecht, P., Hofman, H., Philippeth, K., Colle, P., Caudron, P., De Decker, P. & K. De Duytsche (1992) : Buurt en criminaliteit. Een buurtgericht onderzoek naar criminaliteit, onveiligheid en preventie, Vande Broele/Politeia, Brugge.

⁴⁵ De Decker, P., Teerlinck, P. & P. Vandendriessche (1994) : De stad in de problemen ? Verhuispatronen in het Gentse, in : Ruimtelijke Planning (Feiten, perspectieven, kritieken), jg. 2, nr. 4, p. 5-43 ; De Decker, P. (1994) o.c.

⁴⁶ Van Engelsdorp Gastelaars, R. & J. Vijgen (1991) : Stadsbuurten en woonkernen in de jaren negentig : hun veranderende betekenis als lokaal woonmilieu, in : Van Kempen, R., Musterd, S. & W. Ostendorf (red.) : Maatschappelijke veranderingen en stedelijke dynamiek, Delfse Univ. Pers, Delft, p.107-120

Tweeverdieners met of zonder kinderen maken, naar verhouding meer gebruik van huishoudelijke hulp, stomerijen, crèches, restaurants en zaken die kant-en-klare maaltijden om mee te nemen aanbieden. De autonomie van deze 'monetariserende' huishoudens is bijgevolg relatief beperkt, hun afhankelijkheid van beschikbare en bereikbare voorzieningen groot.

De implicaties hiervan zijn duidelijk. Voor deze drie flexibiliseringsstrategieën vormen compact gebouwde en goed geoutilleerde stedelijke buurten het interessantste leefmilieu. De 'druk' bezette huishoudens zijn, blijkens onderzoeksmatig vastgestelde woonwensen, zich hiervan bewust. Waarschijnlijk door hun uithuizigheid is de woning van minder belang en wordt de nadruk op de woonplaats gelegd.

Deze heroriëntering op stedelijk wonen komt naar voor uit Nederlands onderzoek, met een vanuit het oogpunt ruimtelijke ordening en volkshuisvesting toch wel specifieke positie. Enerzijds is de ruimtelijke ordening er veel stringenter, terwijl onze noorderburen tevens door een zeer intense stadsvernieuwingsaanpak heelwat 'vervallen' 19de eeuwse en vroeg-20ste eeuwse stedelijke buurten hebben opgeknapt en dus stedelijk wonen opnieuw aantrekkelijk hebben gemaakt. In de jaren '80 is in Nederland ruim 100 miljard gulden in één of andere vorm van stadsvernieuwing gestopt⁴⁷. Een niet onbelangrijk positief neveneffect van dit stadsvernieuwingbeleid is de lage graad van sociale segregatie in Nederlands grote steden⁴⁸. Het moet trouwens worden benadrukt dat bijna overal waar een (vaak tot een klein aantal buurten beperkte) heropleving plaats heeft gevonden, overheidsinvesteringen in stadsvernieuwing het startsignaal hebben gegeven. Vaak duurde het trouwens zeer lang vooraleer het vernieuwingsproces op gang kwam.

De vraag naar de stabiliteit van deze ontwikkeling stelt zich. Zowel uit Nederlands als Frans onderzoek blijkt dat de belangstelling voor stedelijk wonen reëel is. Heelwat gezinnen blijken immers pas voor een meer suburbane woonlokatie te hebben gekozen omdat ze na lang zoeken geen aangepast en attractief stedelijk alternatief vonden⁴⁹. Trouwens ook uit het reeds aangehaalde verhuisonderzoek in Gent blijkt geen expliciete anti-stedelijke houding. Instrumentele factoren, zoals verandering van werkplaats en het niet vinden van een geschikte woning, lijken meer belangrijke verhuis- en woonplaats-keuzemotieven⁵⁰.

Een voorwaarde om deze welstellende bevolkingscategorieën naar de steden te halen of in de steden te houden is een kwalitatief aanbod aan woningen en een goed uitgeruste woonomgeving. Het suburbane alternatief is immers steeds aantrekkelijk, en de afstanden in Vlaanderen klein. Bovendien, en dit is een zeer belangrijke ontwikkeling, maken de telematica en het toenemend comfort van de auto het pendelen steeds minder onaangenaam. De auto wordt een rijdend kantoor met telefoon, fax en andere 'gadgets', waardoor het overbruggen van de afstand tussen de suburbane woonlokatie en het werk in de stad, niet alleen steeds 'aangenamer', doch ook nuttiger wordt. M.a.w. de evolutie van de telematica ondergraaft mee de concurrentiepositie van de stad.

2.2. De kernstad als vestigingsplaats voor economische activiteiten

Worden de steden inzake bevolkingsevolutie gekenmerkt door een bevolkingsdaling en een voor haar negatieve selectieve migratie, dan is de tendens, zoals cijfermatig aangetoond, inzake werkgelegenheid niet anders. De kernsteden worden in essentie geconfronteerd met drie tendensen, zijnde :

1. het sluiten van (industriële) bedrijven ;
2. de verhuizing van bedrijven naar perifeer gelegen bedrijfs terreinen ;
3. de veranderende behoeften inzake scholing van de arbeidsmarkt.

Het gevolg is dat de (grote) steden niet langer plaatsen van industriële tewerkstelling zijn en zich eerder 'profilieren' als haarden van hoge en langdurige werkloosheid. Niet alleen speelt dit sociaal deficit, in haar concurrentiepositie speelt ook de negatieve erfenis van het verleden.

2.2.1. Onmiskenbare nadelen

We zetten de onmiskenbare nadelen van de steden tegenover een suburbane locatie op een rij⁵¹. Het betreft een combinatie van fysieke, bestuursmatige en sociale knelpunten : de kostprijs van grond, de bouwkosten, andere kosten, veiligheid, verkeerscongestie, vakbekwaamheid van de inwoners en bedrijfsleiders, en de aanwezigheid van investeringskapitaal.

Grond

Hoewel er heel wat 'verlaten' terreinen in de kernsteden⁵² liggen, zijn deze zelden economisch bruikbaar. Het herverkavelen van vaak kleine percelen

⁴⁷ Wiardi Beckman Stichting (1992) : De stad is van iedereen. Over de toekomst van de stadsvernieuwing, WBS, Amsterdam.

⁴⁸ Van Kempen, R. (1994) : Ruimtelijke segregatie, ruimtelijke concentratie en sociale marginalisering in de Nederlandse stad, in : Planologisch Nieuw, jg. 14, nr. 4, p. 367-377

⁴⁹ Gerapporteerd in : De Decker, P. (1993) : Structuurplan Vlaanderen : Gewenste Ruimtelijke Structuur. Deelproject "Prognoses" : Huisvesting, rapport in opdracht van K.U. Leuven Research & Development, Gent.

⁵⁰ De Decker, P., Teerlinck, P. & W. Vandendriessche (1995) : Stad uit, stad in. Verhuismotieven in het Gentse, verschijnt in : Ruimtelijke Planning, jg. 3, katern 3.

⁵¹ Op basis van : Porter, M.E. (1995) : The competitive advantage of the inner city, in : Harvard Business Review, mai/june, p. 55-71/

⁵² Porter heeft het over "inner cities". Wij vertalen zijn analyse naar de kernsteden van de stadsgewesten en daar o.a. Antwerpen, Gent, Mechelen, Brugge, Kortrijk, Leuven edm mee op het oog. De weergaven problematiek situeert zich vnl. in de morfologisch aaneengroeide gebieden.

in betekenisvolle sites is duur en wordt gedwarsboond door verschillende visies inzake ruimtelijke ordening op verschillende bestuursniveaus. Als de herverkaveling slaagt, volgt er vaak een dure sloop en sanering. Private ontwikkelaars en banken zijn overigens beducht voor sites met milieuproblemen.

Bouwkosten

In de kernsteden zijn de bouwkosten significant hoger dan op een suburbane locatie omwille van kosten en vertragingen van logistieke aard, omwille van onderhandelingen met buurtgroepen en omwille van de meestal meer strikte ruimtelijke plannen. Het is ironisch te moeten vaststellen dat niettegenstaande de hoge nood aan investeringen, het bouwen in de kernsteden veel strikter is geregeld dan erbuiten. Wat echter vooral schadelijk is, is de onzekerheid door de lange looptijd voor goedkeuringen. En wachten is duur.

Andere kosten

Vergeleken met de suburbs zijn de kosten voor verzekeringen, nutsvoorzieningen (telefoon, elektriciteit,...), belastingen edm. in de binnensteden vaak hoger. Het is ongetwijfeld een realiteit dat steden omdat ze een groter aandeel mensen in de bestaansonzekerheid hebben, hogere belastingen moeten vragen⁵³.

Veiligheid

Zowel de realiteit, maar veel meer nog de perceptie van een hoge criminaliteit, wordt (is ?) een rem op kernstedelijke investeringen. Criminaliteit tegen eigendommen verhoogt de kosten, maar kan ook impliceren dat de werknemers niet zomaar bereid zijn om in en om het even wanneer in de kernsteden te gaan werken. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is 'fear of crime' één van de voornaamste redenen waarom bedrijven geen centraal-stedelijke lokaties kiezen.

Infrastructuur en verkeerscongestie

De planning van transportinfrastructuur is vandaag in hoofdzaak gericht op de bereikbaarheid van pendelaars en van shoppingcentra. Ze zou echter meer oog moeten hebben voor de mobiliteit van goederen. Het nieuwe economische model met zijn 'just-in-time'-toelevering vereist de aanwezigheid van goede logistieke verbindingen tussen de kernstedelijke ondernemingen en de omliggende economie. Helaas zijn de kern- en binnensteden steeds moeilijker bereikbaar⁵⁴.

Vakbekwaamheid

Omdat hun gemiddelde scholingsgraad eerder laag is, kunnen vele bewoners van de grootstedelijke achtergestelde buurten slechts laag geschoolde beroepen aan en dit terwijl de tewerkstelling voor deze mensen daalt.

Managementcapaciteiten

De managers van de kernstedelijke bedrijven ontbreken 'business'-training. Dit is overigens geen exclusiviteit van de binnensteden, doch is eigen aan vele kleinbedrijven.

Kapitaal

Het ontbreken van schuldfinanciering en eigen kapitaal is een ernstige belemmering voor de ontwikkeling van het ondernemerschap in de (binnen)steden. Eén. Heelwat (binnen)stedelijke bedrijven hebben te lijden onder een gebrekkige toegang tot leningen omdat de banken om historisch gegroeide redenen, inzonderheid een gebrek aan vertrouwen, weinig belangstelling voor hen hebben. Zelfs in de beste omstandigheden heeft het lenen aan kleine bedrijven slechts een beperkt profijt. Twee. Heelwat (binnen)stedelijke bedrijven ontbreekt het aan persoonlijk of familiekapitaal om te investeren.

2.2.2. Competitieve voordelen

Bij de pakken zitten, is geen goede houding. Tewerkstelling blijft tot nader order immers één van de voornaamste, zoniet de voornaamste factor van maatschappelijke integratie. In deel 1 is aangetoond dat voor de grote steden, en binnen de grote steden een aantal 'oude' buurten, met het probleem van hoge werkloosheid te kampen hebben. Aanvullend en afhankelijk van hun lokaal-economische geschiedenis vallen nog een aantal kleinstedelijke achterstandsgebieden te lokaliseren (de Limburgse mijnregio, de Rupelstreek, de Zennevallei, de Dender om maar die te noemen).

Zojuist is een overzicht gegeven van de knelpunten voor kernstedelijke tewerkstelling. Investeren gaat er moeizaam door de strakke ruimtelijke randvoorwaarden, de hoge prijs en de specifieke vaardigheden van de lokale bewoners.

Een eerste en een voorname hefboom, of anders gesteld, kritische succesfactor van het stedelijk beleid is derhalve de tewerkstelling. De vraag stelt zich derhalve hoe een minimum aantal jobs in de kernsteden behouden en gerealiseerd kan worden. De afgelopen jaren is daartoe door de stadsplanning een model aangereikt. Dit model was er op gericht om de achteruitboerende steden in de nieuwe economie te integreren. Er werd beoogd hoogtechnologische activiteiten en activiteiten inzake zakelijke dienstverlening aan te trekken. Ook de uitbouw van een 'industrie' gericht op recreatie en toerisme stond hoog in het vaandel. Daartoe werden in sommige landen heelwat financiële middelen uitgetrokken om verlaten terreinen en gebieden bouwrijp te maken en 'nieuwe' bedrijven te lokken. In West-Europa is vooral in Groot-Brittan-

⁵³ Zie de reeds vermelde studie van de SERV (1995).

⁵⁴ Zie ook : NCMV (1995) : o.c.

nië zijn jaarlijks vele miljarden in die aanpak geïnvesteerd⁵⁵. De redenering was, dat als hoogtechnologische bedrijven en bedrijven uit de sfeer van de zakelijke dienstverlening zich in of nabij de centrumstad komen vestigen, er een top-down-doorstromingsproces zou starten, een 'trickle down'-proces waardoor via de gespendeerde inkomens en via tewerkstelling in toeleveringsbedrijven, via catering e.d.m., voordelen naar de buurten zouden worden gedraïneerd zodat ook de inwoners ervan zouden profiteren. Men rekende dus op het indirecte effect op de lagere tewerkstellingsechelons via investeringen in de meest hoogwaardige activiteiten en hoge inkomens.

Deze aanpak staat nu ter discussie en steeds meer rapporten stellen dat deze aanpak voor de bewoners van achtergestelde buurten nauwelijks betekenis heeft⁵⁶. Als er voor hen al tewerkstelling uit voortvloeit, is deze in hoofdzaak tijdelijk, deeltijds of laag betaald (toerisme, recreatie). De gevraagde vaardigheden in deze nieuwe branches zijn over het algemeen dermate hoog dat lokale bewoners niet aan de bak komen.

Dit bilan betekent niet dat steden hun beleid gericht op het aantrekken van hoogwaardige, moderne economische activiteiten moeten laten vallen. Integendeel. De steden dienen, met het oog op een integratie van hun economie in een moderne economie, dit te blijven doen. Dit beleid moet vooral een buffer vormen in het vermijden van toekomstige problemen en de verdere financiële erosie door het aantrekken van gezinnen met hoge inkomens. Steden die streven naar de uitbouw van hoogtechnologische zones en bedrijfsparken moeten in dit streven worden gesteund.

Maar men moet echter realistisch zijn. Een beleid gericht op hoogwaardige activiteiten zal in het beste geval slechts een geringe impact hebben op de levensomstandigheden van de bewoners van achtergestelde buurten.

Wat moet er dan gebeuren ? In de reeds aangehaalde tekst weigert M.P.Porter de steden op te geven en ziet in de kernsteden zelfs een aantal competitieve voordelen. In essentie gaat hij daarbij terug naar de kern van de problematiek.

Zijn discours vertrekt van twee realistische uitgangspunten, twee feiten waar men niet om heen kan.

Eén. De Westerse kernsteden zullen hun positie van centra van producerende bedrijven niet heroveren. Gaan concurreren met lage loonlanden is naïef en bovendien leiden investeringen steeds minder tot extra tewerkstelling (de zogenaamde 'jobless growth').

Twee. De achtergestelde buurten zullen geen 'Silicon Valleys', geen Mekka's van hoogtechnologische bedrijvigheid worden. Daarvoor is de scholingsgraad er te laag.

Porter's uitgangspunt is dat de talloze sociale programma's, die nuttig zijn en moeten blijven bestaan, onvoldoende zijn. Ze moeten worden ondersteund door een coherente economische strategie gebaseerd op de competitieve voordelen van de kernsteden. De vraag is hoe kernstedelijke bedrijven kunnen groeien.

Er wordt ingegaan op wat de competitieve voordelen van een binnenstedelijke lokatie kunnen zijn en wat dit impliceert voor de diverse partners op het speelveld.

Kernstedelijke potenties

Een hoeksteen van een stedelijk economisch beleid is het identificeren en transformeren van de competitieve voordelen van de kernsteden in winstgevendende bedrijven. Het moge duidelijk zijn dat de achtergestelde buurten weinig competitief voordeel bieden aan bijv. electronica-bedrijven. Toch heeft elke plek, of dit nu een land, een regio of een stad is, een min of meer unieke combinatie van voordelen. Deze voordelen volgen zelden uit de aanwezigheid van één bedrijf, doch dit betreft over het algemeen een cluster van bedrijven uit dezelfde sector. Clusters zijn bedrijven die in dezelfde sector actief zijn of die verbonden zijn door een net van klanten, toeleveranciers e.d.m. Clusters bieden een kritische massa aan vakbekwaamheid, informatie, relaties, infrastructuur. Clusters ontstaan op bepaalde plaatsen als gevolg van historische en geografische redenen. Bedrijven concurreren en stimuleren er elkaar om produkten te verbeteren, ze trekken nieuwe toeleveranciers aan en nieuwe bedrijven vinden er expertise, connecties en infrastructuur.

Wat zijn de competitieve voordelen van de kernsteden ? Alleen de unieke aspecten van kernsteden zijn daarbij relevant. Er kunnen er vier worden onderscheiden :

1. de strategische lokatie ;
2. de lokale markt ;
3. de integratie in regionale clusters ;
4. 'human resources'.

Strategische lokatie

Kernsteden en hun 19de eeuwse gordels zouden economisch waardevolle gebieden moeten zijn. Ze liggen nabij de dure zakencentra en in de nabijheid van transport- en communicatieknooppunten. Ook de zogenaamde achtergestelde buurten hebben dus een competitief voordeel voor bedrijven die van de nabijheid van 'downtown', van de infrastructuur,

⁵⁵ In het kader voor de "Action for cities" is in de periode 1988-1991 zo'n 11 miljard frank geïnvesteerd. Zie : Robson, B. e.a. (1994) : *Assessing the impact of urban policy*, Department of the Environment/HMSO, London.

⁵⁶ Zie o.a. Willmott & Hutchinson (1992) : o.c. ; Willmott (1994) : o.c. ; Robson, B. e.a. (1994) : o.c. Zie reeds eerder : De Decker, P. ; (1987) : *Public-private partnerships en gesubsidieerde sociale verdringing*, in : *Planologisch Nieuws*, jg. 8, nr. 4, p. 213-224 ; De Decker, P. (1988) : *(Ruimtelijke) planning en public-private partnerships : een "dangerous liaison"*, in : *Planologisch Nieuws*, jg. 9, nr. 3, p. 28-46 ; De Decker, P. (1990) : *Prikkelplanning : wondermiddel of anachronisme*, in : *Planologisch Nieuws*, jg. 10, nr. 2, p. 91-96

recreatiemogelijkheden en toeristische aantrekkingspunten, en van de aanwezigheid van andere bedrijven willen profiteren. De catering bijvoorbeeld kan hier met snelle toelevering op inspelen. Vooral de opmars van 'just-in-time-toelevering' is hierbij de sleutel. Vanuit een stedelijke basis kan de bedrijvigheid vervolgens tot regionale schaal doorgroeien (zie verder : integratie in regionale clusters).

Lokale vraag

In tegenstelling tot vele andere markten, die gesatureerd zijn, zijn vele centraal-stedelijke buurten slecht bediend, vooral inzake handel, financiële diensten, persoonlijke dienstverlening. Deze 'markten' zijn aanzienlijk qua omvang en staan samen voor een, niettegenstaande eerder lage inkomens, niet onaardige koopkracht.

Een tweede mogelijkheid betreft de aard van de vraag. Doorgaans zijn produkten en meer nog diensten ontworpen voor de autochtone consument en zakenwereld. In de steden bevindt zich een micromarktsegment van allochtonen. Ook deze groep vertegenwoordigt een niet onbelangrijke markt en voedt het etnisch ondernemerschap. Nagegaan moet worden in welke mate deze activiteiten groeipotenties hebben en naar de 'autochtone' bevolking geëxporteerd kunnen worden.

Een derde element is dat vanuit (binnen)steden vaak nieuwe trends ontstaan die later doorbreken op grotere schaal. Nagegaan moet worden hoe ook de achtergestelde buurten van de doorbraak kunnen profiteren.

Integratie in regionale clusters

Een bijkomende potentie, zijnde een stap hoger op de economische ladder, is het doorgroeien, de integratie van de kernstedelijke bedrijven in het regionale netwerk.

Human resources

Men moet zich afzetten tegen een aantal heersende mythen inzake de (onmogelijke) integratie van de bewoners uit achtergestelde buurten in het reguliere arbeidscircuit. Men moet integendeel beseffen dat het aantrekken van bijvoorbeeld hoogtechnologische activiteiten niet aan hen besteed kan zijn. De arbeidsmarkt is er laag geschoold en economisch weinig waardevol : ze vertegenwoordigen de eerste stap op de economische ladder en die moet worden uitgebouwd.

Implicaties voor ondernemingen, besturen en bewonersgroepen

De potenties van de steden enerzijds en de eerder opgesomde nadelen anderzijds, doen de vraag rijzen naar de betrokkenheid van de verschillende partners : van de private sector, van de overheid en van de lokale bewonersgroepen.

Private sector

Een eerste taak voor de onderneming is het aannemen van een andere attitude tegenover de centrumsteden. Vaak zijn ze, net als de rest van de samenleving, betrokken bij allerlei caritatieve organisaties en caritatieve (financiële) hulpverlening. Het bestaande bedrijfsleven zou evenzeer haar ervaringen ten dienste van de kernstedelijke bedrijvigheid moeten stellen en de leefbare bedrijven ondersteunen.

Dit omhelst :

1. zelf opstarten en laten groeien van economische activiteit in de achtergestelde buurten en daarbij lokale mensen te werk stellen ;
2. samenwerken met binnenstedelijke bedrijven (via toelevering en begeleiding⁵⁷) ;
3. de filantropie vervangen door 'business-to-business'-activiteiten. Bedrijven dienen te worden ingeschakeld in trainingsprogramma's. Teveel mensen worden nu opgeleid voor niet-bestaande jobs. Tevens kunnen ze het management van de kleine bedrijven ondersteunen ;
4. het investeren van kapitaal (d.m.v. 'ventures').

De overheid

De overheid is de katalysator in het revitaliseringsproces. Bestaande tewerkstellingsprogramma's en programma's voor het aantrekken van bedrijven, zijn vaak gefragmenteerd en kleinschalig. Er moet echter allereerst, ter compensatie voor jaren van desinvestering, een goede ondernemingsomgeving gecreëerd worden⁵⁸. Subsidies moeten gaan naar de uitbouw van een goede infrastructuur.

Dit omhelst o.a. dat :

1. subsidies moeten gaan naar die gebieden die het nodig hebben. Dus de aanpak moet selectief zijn⁵⁹. Zo moeten bij bijv. de middelen voor het saneren van oude bedrijven bij voorrang naar de centrumsteden gaan ;
2. economische ontwikkelingsprogramma's met bedrijven moeten worden ontwikkeld niet in eerste instantie via non-profit organisaties of quasi overheidsbedrijven. Sociale diensten hebben hun rol, doch dit behelst niet het opstarten en uitbouwen van bedrijven ;
3. resultaatverbintenissen moeten worden afgesloten met wie wordt gesubsidieerd.

⁵⁷ Cfr. het Plato-project, een intensief begeleidingsprogramma voor KMO's-met-groeipotentieel door kaderleden van grote bedrijven (uit : Bulletin van de Kamer van Koophandel en Nijverheid van Antwerpen, juli-aug. 1995).

⁵⁸ Zie ook : NCMV (1995) : o.c.

⁵⁹ Ook het NCMV (1995, o.c.) bepleit een vergaande selectiviteit omdat "niet alle steden en gemeenten op dezelfde ontredende manier met de problemen te maken hebben". De grootste probleemgebieden zijn voor het NCMV in de eerste plaats Brussel, Antwerpen en Gent. Ze worden gevolgd door Leuven, Hasselt-Genk, aalst, Brugge en Kortrijk. Vervolgens komen Turnhout, Sint-Niklaas, Roeselare en Oostende.

Lokale aktiegroepen

Ten slotte ziet Porter een vernieuwde rol voor buurtaktiegroepen. Hij ziet voor hen een rol in :

1. het identificeren van de sterkte punten van de buurt uitgaande van een realistisch standpunt. Ze kunnen daarbij actief zijn in de ontwikkeling van sociale huisvesting, sociale programma's en infrastructuur ;
2. het veranderen van de attitudes van de buurtbewoners tegenover bedrijven ;
3. het tot stand laten komen in plaats van het tegenwerken van sites voor economische activiteit.

2.2.3. Social profit-sector

In wat voorafgaat is gesteld dat de steden een belangrijke producerende functie hebben voor wat betreft de secundaire en tertiaire sector. Daarnaast moet evenwel ook de stedelijke context als lokatie van de social profit-sector beklemtoond worden. Deze sector omvat de overheidsdiensten (van ministeries tot stedelijke administratie), het onderwijs en de non-profit (welzijnszorg, gezondheidsvoorzieningen, socio-culturele sector, partim milieusector, sport en recreatie...⁶⁰). Van deze sector wordt in toenemende mate de productieve bijdrage onderkend alsook de interdependentie met de profit-sector aangegeven.

Omwille van de geconcentreerdheid van de social profit-voorzieningen in de kernsteden, de toenemende afhankelijkheid en integratie van de profit en social profit-sector en diverse maatschappelijke (vergrijzingsproces, permanente vorming...) en typisch stedelijke factoren (deel 1) zal het belang van de stad als vestigings- en verdeelfunctie van social profit-activiteiten nog versterkt worden. Deze ontwikkeling gaat in se gepaard met een uitbreiding van de werkgelegenheid in deze sector⁶¹, inzonderheid m.b.t. de deelsectoren gezondheids- en welzijnszorg voor met name de extramurale en transmurale voorzieningen, milieu (groenbeheer, recyclage-activiteiten)- en vrije tijd, sport, recreatie, toerisme. Tegelijkertijd zal deze sector ook genieten van de uitbouw van de buurteconomie, lokale werkgelegenheidsinitiatieven en associatieve projecten.

Het mag duidelijk zijn dat deze evolutie een kans biedt om te remediëren aan de werkloosheidsproblematiek van de steden. De social profit-sector wordt immers niet alleen gekenmerkt door een hoge graad van arbeidsintensiviteit, maar ook door een relatief hoog participatie-aandeel van laaggeschoolde arbeid. Dit laatste kenmerk kan nog versterkt worden door taaksplitsingen door te voeren in diverse functies van de welzijns- en gezondheidszorg. Mits aangepaste begeleidings- en opleidingsinstrumenten kunnen laaggeschoolde en langdurig werklozen dan ook tewerkgesteld worden in deze sector. Deze tewerkstelling heeft bovendien een multiplicator-effect aangezien zij bedraagt tot de stedelijke vernieuwing en de aantrekkelijkheid van het stedelijk economisch gebeuren.

2.3. Conclusies

In hoofdstuk 2 werden de vastgestelde kernstedelijke nadelen geconfronteerd met de te verwachten ontwikkelingen.

Bedreigingen..

Wordt niet ingegrepen, dan moge het duidelijk zijn dat de beschreven processen zich verder zullen doorzetten. Meer vermogende gezinnen zullen zich niet in de achtergestelde buurten komen vestigen ; nieuwe economische activiteiten zullen er evenmin hun uitvalsbasis inplanten. Dit wordt enerzijds bemoeilijkt door de feitelijke ruimtelijke configuratie van de kernsteden en de achtergestelde buurten met hun zeer versnipperd en weinig functioneel ruimtegebruik. Anderzijds zorgt de ontwikkeling inzake telematica ervoor dat bedrijven en gezinnen steeds minder aan de nabijheid van het werk zijn gebonden. Het resultaat van dit proces is dat er 'gescheiden werelden', zelfs 'uitgesloten werelden' dreigen te ontstaan, met een verpauperde en verpauperende bevolking met een lage scholingsgraad, hoge werkloosheidsgraad en onzeker en laag inkomen in de achtergestelde buurten, met daar rond de meer welstellende buurten, die mogelijkwerijs, door de uitwaaiing van de verpaupering, steeds verder van de stadscentra af zullen komen te liggen. Hoe verder de sociaal-ruimtelijke scheiding zich doorzet, hoe aanzienlijker ook de sociale scheiding wordt en hoe meer de achtergestelde bevolkingsgroepen in achterstelling vastgebeiteld zullen worden.

... kansen

Huisvesting en de menging van bevolkingscategorieën

Dit negatief beeld mag niet leiden tot defaitisme. Er zijn immers een aantal lichtpunten. In de eerste plaats zijn er de 'nieuwe' huishoudentypen, hoog opgeleid en goed verdienend, die voor de organisatie van hun leven, beter af zijn, mochten ze in de (binnen)stad leven. Tweeverdienersgezinnen hebben er, door hun beperkte tijd, alle baat bij allerlei functies (winkels, scholen, werk, cultuur) in de nabije omgeving te hebben. De uitdaging wordt een woonmilieu te ontwerpen die hen in de stad

⁶⁰ Zie o.a. Hondeghem, A. (1985) : Werkgelegenheid in de kwartaire sector, K.U. Leuven.

⁶¹ Devos, H. e.a. (1991) : Tewerkstellingsvooruitzichten in de non-profitsector : een terreinverkenning, HIVA, Leuven.

houdt op een zodanige manier dat ook de kansarme en kwetsbare bewoners er beter van worden.

In het verlengde van deze potentie tekenen zich bovenop het globale woningvernieuingsbeleid, voor het huisvestingsbeleid de volgende drie opties aan :

1. Het opvoeren van de sociale stadsvernieuwing, t.t.z. het verhogen van de renovatie-inspanningen van de woningen (en woonomgeving) met respect voor de bestaande stedenbouwkundige structuur. Dit mag echter niet leiden tot renovatiefetisjisme. Waar nodig dient gesloopt, geherstructureerd en nieuw gebouwd. Ten einde sociale verdringing en saneringsnomadisme te vermijden is een buurtgebonden toewijzing van de sociale huurwoningen hierbij essentieel ;

2. Ten einde een verhoging van de concentratie van kansarme bevolkingsgroepen te vermijden dienen nieuwe sociale huurprojecten in kleinschalige entiteiten over de ruimte (stedelijke én landelijke) verspreid te worden⁶² ;

3. Door een herverkaveling dient ruimte en kwaliteit te worden gecreëerd voor de huisvesting van de middenklassen en gezinnen met kinderen.

Economie en tewerkstelling

Ook inzake economie en tewerkstelling dienen zich een aantal mogelijkheden aan. Wanneer de denk-oefening wordt samengevat en geschematiseerd, kunnen we in een streven naar een evenwichtige 'matching' tussen een gedifferentieerde vraag naar tewerkstelling en het aanbod vier beleidssporen onderscheiden :

1. Steden dienen zich te integreren in de 'nieuwe' economie. Hoe klein de kans ook is om 'footloose' kapitaal (bijv. research & development ; regionale hoofdkwartieren van multinationale bedrijven) aan te trekken, de grotere steden kunnen zich niet veroorloven de internationale competitie te negeren. Niet meespelen is immers per definitie verliezen⁶³. Dit houdt in dat er bedrijfsparken met ondersteunende infrastructuur dienen te worden voorzien ;

2. Onderzocht dient te worden in welke mate de bestaande (binnen)stedelijke bedrijven op een structurele manier in de economie ingeschakeld kunnen worden. Er dient m.a.w. onderzocht te worden of en in welke mate het model van Porter ook voor Vlaamse steden toepasbaar is ;

3. De uitbouw van de non-profitsector kan laaggeschoolden creëren ;

4. Een laatste spoor berijdt een klassieke, doch belangrijke lijn en behelst directe overheidsinvesteringen in de renovatie van woningen, de vernieuwing en aanleg van het openbaar terrein en het uitpitten van de binnenbouwblokken.

Zoals algemeen bekend staan directe overheidsinvesteringen garant voor een behoorlijke tewerkstelling. In het geval van een beleid gericht op de verbetering van het woon- en leefklimaat is deze tewerkstelling bovendien structureel, daar deze vernieuwing een werk van vele jaren is⁶⁴.

De twee eerste sporen richten zich op de inschakeling in de markt ; de twee laatste plaatsen de rol van de overheid meer centraal. De revitalisatie van de steden is geen kwestie van of het één of het ander, het is een kwestie van het één en het ander.

Benadrukt moet worden dat investeren in de 'bakstenen' dimensie, mits een doordachte sociale en culturele ondersteuning, een kettingreactie van voordelen met zich meebrengt : een aangename omgeving, werk, inkomen, verbeterende sociale relatie, kwalitatieve woonbuurten, herovering van de buurten op de anti-democratische krachten.

⁶² Cfr. de anti-getto-optie van N. De Batselier in zijn beleidsbrief ("Leefbaar wonen in Vlaanderen") als minister van Huisvesting.

⁶³ De stelling dat de steden zich moeten "profilieren om te profiteren", wordt zelfs door vooraanstaande kritische wetenschappers geponeerd. Zie bijv. Harvey, D. (1989) : From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism ; paper delivered to the Vega Symposium, Stockholm, 14th april.

⁶⁴ Het Planbureau (Verscheure, 1988) raamde, op basis van de herwaarderingsdossiers, dat de volledige renovatie van het Vlaamse woningpatrimonium in prijzen van 1987 ongeveer 510 miljard frank kost. Brengt men ook nog de omgevingswerken (m.o. exclusief te saneren bedrijventerreinen) in rekening dan loopt dit prijskaartje op tot een kleine 700 miljard frank ; in prijzen van vandaag heeft dit een rekening van 600 à 800 miljard frank. Als men veronderstelt dat deze vernieuwingsopdracht over 20 jaar wordt uitgespreid en dus gepaard gaat met een investering van 30 à 40 miljard frank per jaar, dan levert dit 30.000 à 33.000 jobs op.

Ter nuancering van dit hoge prijskaartje dienen in rekening te worden gebracht als financiële voordelen : dalende uitgaven door minder werklozen, hogere belastinginkomsten wegens inkomen en hogere consumptieuitgaven. Andere voordelen betreffen : aangename omgeving, positieve effecten op de gezondheid, betere schoolresultaten en het herwinnen van betrokken voor de democratische partijen (zie De Jong, 1986 voor dit laatste aspect).

Bronnen : Verscheure, G. (1988) : Fonction sociale et dimension économique du logement en Belgique, Bureau du Plan, Bruxelles ; De Jong, W. (1986) : Inter-ethnische verhoudingen in een oude stadswijk. Factoren van invloed op etnische tolerantie, Eburon, Delft.

DEEL 2 – VAN ANALYSE NAAR BELEID

Na de analyse van deel 1 wordt in deel 2 in twee hoofdstukken de overstap naar het beleid gemaakt.

In hoofdstuk 3 worden de hefboomen van het beleid geschetst. Achterstelling is immers een multi-aspectueel gegeven waarbij de verschillende beleidsdomeinen gezamenlijk en in onderlinge afstemming moeten werken. Dit noemen we inclusief en integraal beleid. Wat dit betekent, wordt kort uitgewerkt.

Tevens worden voor een aantal beleidsdomeinen mogelijke stedelijke strategieën aangegeven. Deze zullen in de loop van de legislatuur verder worden uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 behandelt de implementatie van het beleid. Aan bod komen de rol van achtereenvolgens de verantwoordelijk Minister, de Vlaamse Administratie en de steden en gemeenten. Afgesloten wordt met de financiering.

HOOFDSTUK 3 – HEFBOMEN VOOR DE VERBETERING VAN LEEF- EN OMGEVINGSKWALITEIT VAN STEDEN EN ACHTERGESTELDE BUURTEN

De verbetering van de leefkwaliteit van de samenleving is een prioriteit voor de Vlaamse regering. Het moet opnieuw goed en veilig leven zijn. Verval en verpaupering tasten het maatschappelijke weefsel aan en vormen een voedingsbodem voor sociale uitsluiting, armoede, stijgende criminaliteit, afkeer van de democratie.

De verloedering van de leefomgeving, de oprukkende kansarmoede en het gevoel van stijgende onveiligheid zijn fenomenen die het sterkst voelbaar zijn in grote steden en de verstedelijkte gebieden. Zij zijn er nochtans niet toe beperkt. Ook in andere gemeenten zijn achtergestelde gebieden, worden mensen geconfronteerd met deze fenomenen en is er nood aan een samenhangend en doordacht sociaal beleid.

Dit moet gebeuren d.m.v. een inclusief en integraal beleid. Er zijn al veel zinvolle initiatieven genomen en er is al veel beweging op gang gekomen. Alleen gaan al deze acties niet ver genoeg, ze dringen niet door tot de kern van het probleem en zijn niet herkenbaar voor betrokkenen. De afstemming van het beleid is te vaag, te algemeen en vertrekt onvoldoende van de problemen zoals mensen ze ervaren. Om die reden moet de doelmatigheid van de acties worden vergroot door de problemen inzake verloedering, kansarmoede en onveiligheid preciezer en concreter te formuleren.

Wat inclusief is wordt kort in paragraaf 3.1 uitgewerkt. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het integrale beleid. We geven een eerste aanzet voor een beperkt aantal domeinen (arbeid en tewerkstelling; onderwijs; huisvesting,...) daar we dit tijdens de legislatuur in samenspraak met alle betrokkenen nog willen onderbouwen.

In de probleemformulering is de leefomgeving centraal gesteld. De achterstelling ter zake kan het meest inclusief en integraal worden aangepakt op het laagste integratieniveau, zijnde de wijk/de buurt. Deze denkpiste wordt uitgewerkt in par. 3.3.

Vanzelfsprekend bestaan nu reeds in de verschillende beleidsdomeinen maatregelen die van belang zijn voor het stedelijk beleid. Bij wijze van voorbeeld worden er enkele opgesomd:

a) Huisvesting: de inbreidingsgerichte projecten in kansarme buurten, de toelagen in de stads- en dorpsherwaarderingsgebieden;

b) K.M.O. beleid: in het kader van het preventief beleid werden een aantal maatregelen genomen met het oog op de sensibilisering van ondernemingen, banken, krediet-instellingen en van burgers betreffende het probleem van overkreditering, kopen op afbetaling, schuldopbouw en beslagname;

c) ruimtelijke ordening en mobiliteit: het ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen beoogt de ondersteuning en versterking van de stedelijke weefsels, complementair aan het behoud en de bescherming van de open ruimten; steden en gemeenten kunnen via gemeentelijke plannen van aanleg funktievermenging en versterking van de kernen nastreven; gemeentelijke bouw- en verkavelingsverordeningen, die door de minister van ruimtelijke ordening dienen goedgekeurd te worden, kunnen een positieve bijdrage leveren tot de verbetering van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Nu reeds bestaan er gemeentelijke verordeningen over diverse onderwerpen. Er bestaat echter geen typeverordening voor stedelijke vernieuwing; het aanbod aan openbaar vervoer is momenteel in de steden relatief in belangrijke mate hoger dan in de landelijke gemeenten;

d) onderwijs: het onthaalonderwijs, het non-discriminatiepact, de aanpak van de spijbelproblematiek;

e) welzijn: het decreet algemeen welzijnswerk, waarbij in de nieuwe polyvalente centra specifieke aandacht gaat naar het bereik van en de toegang voor kansarme groepen; het oprichten en uitbouwen van preventieve zorgcentra van Kind en Gezin in kansarme gebieden, waarbij o.m. gewerkt wordt met het inschakelen van ervaringsdeskundigen;

f) cultuur: het decreet op het plaatselijk jeugdwerk, met specifieke aandacht voor werkingen met kansarme jeugd (met een garantie van 25 % van het budget); opname van eigen verenigingen voor migranten in het decreet op volksontwikkeling in verenigingsverband;

g) Brussel: op diverse beleidsdomeinen, waarvoor de Vlaamse Gemeenschapscommissie bevoegd is, worden acties ondernomen die gericht zijn op de stedelijke problematieken: o.m. opbouwwerk vanuit de gemeenschapscentra en de buurtwerken, schoolopbouwwerk, jeugdwerk, dienstencentra voor bejaarden, integratieprojecten, drugspreventie ...

De Vlaamse Gemeenschapscommissie is ook bevoegd voor de verdeling van de VFIK-gelden (40 miljoen) binnen het Brussels gewest. Ook in het kader van het jeugdwerkbeleidsplan, waarvoor de VGC in de plaats treedt van de gemeentelijke overheden, worden diverse stedelijke initiatieven genomen zoals straathoekwerk, initiatieven voor socioprofessionele inschakeling van werkloze jongeren.

Bovendien ondersteunt de minister van Brusselse aangelegenheden verscheidene projecten die bijdragen tot de multi-culturele stedelijke cultuur.

3.1. Via een integraal naar een inclusief beleid

Een inclusief beleid houdt in dat de zorg voor armoedebestrijding niet ingesloten wordt in een apart beleidsdomein. De slechte huisvesting van armen, de problemen van langdurige werkloosheid in de gemeente, mensen met een onvoldoende inkomen, schoolmoeheid bij jongeren of analfabetisme zijn niet alleen problemen van het OCMW of de schepen van sociale zaken, of van een project-coördinator. Het armoedebeleid, en in het verlengde daarvan het stedelijk beleid, moet opengetrokken worden naar alle aspecten die de participatie van iedereen aan de samenleving kunnen bevorderen. Het moet derhalve een aspect zijn van alle beleidsdomeinen, en niet langer een afgesloten beleidsdomein. Het armoedebeleid moet als het ware 'geïncludeerd' worden, opgenomen in het normale beleid. Dat wil zeggen dat alle beleidsverantwoordelijken binnen hun domein aandacht moeten hebben voor de armoedebestrijding, maar nog meer voor de armoedeverooring. De muur tussen het 'klassieke', het 'reguliere' beleid aan de ene kant, met inbegrip van de zogenaamde harde sectoren als tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, en het armoedebeleid aan de andere kant moet doorbroken worden⁶⁵.

Een inclusief beleid ter verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van de steden en de achtergestelde buurten moet gebaseerd zijn op drie – enkel analytisch te onderscheiden – benaderingen : een sectorale, een territoriale en een categoriale benadering.

Sectorale benadering

De sectorale benadering deelt het beleid op naar sectoren : huisvesting, tewerkstelling, onderwijs en vorming, zorg- en dienstverlening, edm. Deze 'sectorisering' heeft geresulteerd in een maatschappij, die bestaat uit een geheel van relatief autonome velden, elk met eigen waarden en met eigen reguleringsprincipes. Binnen de sectorale benadering groeide de afgelopen jaren de aandacht voor een geïntegreerde werking. Per beleidsdomein moet de vraag worden gesteld wat de leef- en omgevingskwaliteit hindert en hoe daaraan kan gewerkt worden.

⁶⁵ Geldof, D. (1992) : Inclusief : het sleutelwoord voor de jaren '90, in : Samenlevingsopbouw Cahier, 16de jg., nr. 2, p. 19-29.

Territoriale benadering

Een territoriale benadering is gericht op een geografische omschrijving. Overheidsbeleid is per definitie territoriaal : regelgeving, subsidiëring en dienstverlening hebben uitsluitend betrekking op het gebied, de bevolking, het maatschappelijk gebeuren binnen de eigen territoriale omschrijving van het betrokken overheidsniveau. Territoriale strategieën kunnen bijvoorbeeld projecten zijn gericht op de herwaardering van wijken en buurten en/of wijkgebonden toewijzing in de sociale huisvesting.

De territoriale invalshoek is een belangrijke component. Problemen van verloedering, kansarmoede en onveiligheid zijn zoals gezegd problemen van concentratie : van geconcentreerde armoede, werkloosheid, racisme en andere vormen van ongelijkheid, criminaliteit en onveiligheid inbegrepen. We hebben immers aangetoond dat in de agglomeraties 40% van alle Vlaamse jonge uitkeringsgerechtigde werklozen wonen, 60% van alle werkloze migranten, 63% van alle bestaansminimumtrekkers... De achterstellingsproblematiek is dan ook het meest nadrukkelijk aanwezig in de steden en verstedelijkte gebieden. Deze zullen dan ook een prioritaire aandacht krijgen in het beleid.

Categoriale benadering

Een categoriale benadering richt het beleid op specifieke bevolkingsgroepen die demografisch zijn omschreven (jongeren, bejaarden), sociaal-economisch (armen), of naar problematiek (bv. drugverslaafden). Initiatieven die op dit domein worden ondernomen, zullen geschieden in overleg met de bevoegde minister.

*
* *

De drie benaderingen komen steeds in een welbepaalde combinatie voor, waarbij zich voortdurend verschuivingen voordoen tussen de benaderingen (bv. kansarmoede naar kansarme buurten) en binnen de benaderingen (bv. van huisvestings- naar welzijnsbeleid, van centraal naar lokaal niveau). Elke benadering werkt tegelijk differentiërend en integrerend. Zo werkt wijkwerking in hoge mate differentiërend (ontwikkeling van lokalismen) terwijl het tegelijk een integrerende kracht kan uitoefenen t.a.v. de beleidssectoren. Hetzelfde geldt voor (kans)armoede. Het begrip werkt differentiërend in het afbakenen van (een) doelgroep(en), terwijl het integrerend werkt waar het pleit voor de onderlinge afstemming van sectoraal beleid gericht op deze doelgroep(en).

3.2. Een sectoraal geïntegreerd beleid

Een integrale aanpak is de randvoorwaarde voor het inclusieve beleid. Wanneer het beleid per sector niet intern coherent en samenhangend is, kan

geen inclusief beleid ontstaan. De eerste stap is dus het streven naar integraliteit : elke sector ontwikkelt voor het eigen domein een doelgericht beleid, een beleid dat gericht is op het wegnemen van de problemen. Wat dit inhoudt in het kader van de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten komt hierna aan bod voor een aantal domeinen. In de loop van deze legislatuur zal dit beleid verder worden uitgediept en stapsgewijs worden opgebouwd binnen het kader en met ondersteuning van het nog op de starten strategisch planningproces van de Vlaamse overheid (zie hoofdstuk 4).

Achtereenvolgens, en dit is een niet-limitatieve lijst, wordt ingegaan op het beleid inzake :

1. arbeid en tewerkstelling,
2. de rol van de K.M.O.'s,
3. onderwijs en vorming,
4. huisvesting,
5. ruimtelijke ordening en mobiliteit,
6. leefmilieu,
7. welzijn en gezondheid,
8. cultuur,
9. stedelijk draagvlak,
10. toerisme.

3.2.1. Arbeid en tewerkstelling

De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een dubbele dualiseringstendens. Enerzijds veroorzaakt de blijvend hoge werkloosheid een scheiding tussen werkenden en niet-werkenden. Anderzijds vormt zich binnen de populatie van de niet-werkenden een steeds harder wordende kern van structureel werklozen, i.e. laaggeschoolde langdurig werklozen.

De 'participatie aan het productieproces' als voorwaarde voor een volwaardige participatie aan het maatschappelijk gebeuren is niet alleen bepalend voor de inkomensvorming, maar ook voor maatschappelijke erkenning, sociale contacten, de gelegenheid tot invloeds- en machtsuitoefening, de ervaring van maatschappelijke nuttigheid, de regulering van het levensritme en de gezondheid. Het kunnen verrichten van betaalde arbeid is en blijft dus één van de voornaamste hefboomen voor sociale integratie. Het herinschakelingsbeleid dient op deze premissen te steunen. Bovendien dient dit beleid, waar mogelijk, afgestemd te worden op de mogelijkheden die steden kunnen benutten om economische en social-profit activiteiten aan te trekken en te ontplooiën (Hoofdstuk 2, pt.2.2).

Strategieën

Om de hoofddoelstelling te verwezenlijken dient men meerdere strategieën tegelijk te volgen.

1. Arbeidscreatie en -(her)verdeling

De werkloosheid dient krachtadig bestreden te worden via enerzijds arbeidscreatie en anderzijds arbeidsherverdeling. Binnen de mogelijkheden waarover de Vlaamse overheid beschikt, kan in dit verband vooreerst gepleit worden voor een WER (werkgelegenheidseffectenrapportering) dat tot doel heeft arbeidsintensieve alternatieven te ver-

kiezen en alle tewerkstellingsmogelijkheden te optimaliseren. Ook in de social- profitsector en de socio-culturele sector zijn er duidelijk nog oningevulde maatschappelijke behoeften met concrete tewerkstellingsperspectieven.

De arbeids(her)verdeling in de private sector zal gestimuleerd worden. Via gerichte begeleidings- en opleidingsmaatregelen kan het kwaliteitsniveau van de vervangers en herintreders aangepast worden aan de vereisten van de werkvloer.

2. Beroepsopleiding

Een verschuiving van meer 'off the job' naar 'on the job'-trainingen dringt zich op aangezien er klaarblijkelijk nog een te grote kloof bestaat tussen de opleidingswereld en het reële bedrijfsgebeuren.

Het beroepsopleidingsbeleid kan verbreed worden via meer 'on the job'-trainingen, leereilandprojecten en formules van alternerend werken en leren, gekoppeld aan zekere tewerkstellingsverbintenissen vanwege het bedrijfsleven.

3. Risicogroepenbeleid

De recente werkloosheidscijfers tonen dat een daling van de werkloosheid nagenoeg uitsluitend ten goede komt aan de jonge en kortdurige werklozen. Om de uitsluiting tegen te gaan, zullen maatregelen worden getroffen, zoals de WeerWerk-actie ten voordele van de risicogroepen.

Er moet eveneens gestreefd worden naar de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen, migranten en personen met een handicap op de arbeidsmarkt. De Vlaamse regering kan in haar eigen personeelsbeleid een voorbeeldfunctie ter zake waarnemen.

Stedelijk beleid en werkgelegenheid

Dit betreft o.a.

1. Opzetten van tewerkstelling vanuit een maatschappelijk winstperspectief (via tewerkstelling het realiseren van een maatschappelijke meerwaarde die de achtergestelde buurten onmiddellijk en herkenbaar ten goede komt). De tewerkstelling moet bovendien zo goed mogelijk aansluiten bij de mogelijkheden van de betrokken doelgroepen. De optie van 'nabijheidstewerkstelling' staat hierbij voorop ;

2. Werkervarings- of aangepaste tewerkstellingsprojecten kunnen in volgende domeinen worden opgezet :

– buurtrenovatie :

herstel van het buurtpatrimonium (publiek en privaat), renovatie van sociale woningen i.s.m. sociale woningbouwmaatschappijen,... Het is duidelijk dat het programma voor vernieuwbouw en wijkrenovatie in de stads- en dorpskernen waarvoor de eigen middelen van de VHM en de plaatselijke huisvestingsmaatschappijen zullen gemobiliseerd worden, een tewerkstellingseffect zal hebben ;

– buurtverfraaiing :

aanleg en onderhoud parken, straatopkuis, kleine herstelwerken, speelpleinrichting,... ;

– bewonersdiensten :

stadswachten, begeleiding kinderen,... ;

– private dienstverlening :

PWA-activiteiten, bepaalde vormen van personenvervoer, shopping-activiteiten,... ;

– buurtwelzijn :

kinderopvang, speelpleinanimatie, bejaardenzorg,... ;

– milieu :

recyclage-activiteiten, groenbeheer, huisvuilophaal ;

Instrumenten hiertoe zijn de Weer-Werk-tewerkstellingsprojecten, sociale economie-projecten, tewerkstellingsprojecten van de Vlaamse overheid, brugprojecten, sociale werkplaatsen e.d.m.

Waar mogelijk moeten federale instrumenten zoals de veiligheids- en samenlevingscontracten ingepast worden in het stedelijk werkgelegenheidsbeleid van de Vlaamse Overheid.

Bij het opzetten van hoger vermelde werkervarings- en tewerkstellingsprojecten dient prioritair te worden nagegaan of de doelstellingen kunnen verwezenlijkt worden via publiek-private partnerships.

3. Organiseren van een gemeentelijk werkgelegenheidsbureau waar vraag en aanbod van voorge-noemde instrumenten kunnen gebundeld en gecoördineerd worden.

4. Het voeren van een investerings- en personeelsbeleid inzonderheid gericht op de bevordering van de arbeidsparticipatie van de risicogroepen op de arbeidsmarkt (vennootschappen met een sociaal oogmerk, 'contract compliance', leereilandprojecten...). Deze groepen wonen in hoofdzaak in de steden.

5. Reeds aanwezige activiteiten en moderne economische activiteiten die aangetrokken worden, moeten conform zijn aan de ruimtelijke voorwaarden op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk niveau.

3.2.2. *K.M.O.-beleid*

Het 'gezicht' van een wijk of buurt wordt voor een niet onbelangrijk deel mee bepaald door de kwaliteit van de gevestigde winkels, ateliers, café's, restaurants e.d.m. Een vitale middenstand kan een belangrijke bijdrage leveren als sociaal ontmoetingspunt, zorgt voor een zekere, zij het beperkte, tewerkstelling in de buurt en is vaak bijzonder actief in het wijkleven (braderijen, kermissen, buurtfeesten...). Bij een groot verloop van de handelszaken en bij grote leegstand van winkelpanden komt een buurt extra troosteloos over.

De overlevingskansen van de handelszaken hangt voor een deel af van de koopkracht van de bevolking van de wijken. Ook de aanwezigheid van grote verkoopsruimten in de nabijheid van de wijk is in het verleden vaak fataal gebleken voor vele kleinhandelszaken. Maar niet in het minst is ook de

opleiding en navorming van de zelfstandige ondernemers zelf van cruciaal belang. Een groot deel van de faillissementen bij opstartende KMO's is te wijten aan onvoldoende kennis van bedrijfsbeheer of onvoldoende voorbereiding.

Strategieën

Dit betreft o.a.

1. Stimuleren en ondersteunen van zelfstandig ondernemerschap. Beheersing van het aanbod aan grote verkoopsruimten in en rond de steden ;

2. Opleiding en begeleiding van kandidaat-, startende en gevestigde ondernemers stimuleren en veralgemenen ;

3. Sensibiliseren van ondernemingen, banken en kredietinstellingen én van de burgers inzake het probleem van overkreditering, kopen op afbetaling, schuldopbouw en beslagname.

Stedelijk beleid en KMO's

Dit betreft o.a. :

1. Verbetering van de opleiding van zelfstandige ondernemers, meer in het bijzonder van migranten (projecten etnisch ondernemerschap), met aandacht voor de specifieke problematiek van het ondernemen in achtergestelde buurten ;

2. (Verenigingen van) handelaars en dekenijen betrekken bij het opstellen van de lokale beleidsplannen ;

3. Tijdens infrastructuur- en wegenwerken in de wijk wordt bijzondere aandacht besteed aan de bereikbaarheid van de handelszaken.

3.2.3. *Onderwijs en vorming*

De hoofddoelstelling van het onderwijsbeleid wordt in de regeringsverklaring omschreven als 'de zorg éénieder, ongeacht sociale of etnische afkomst, op gelijke wijze een sociale diepe persoonlijkheidsvorming, een werkelijkheids- en wereldgeoriënteerde algemene vorming en een brede beroepsgerichte opleiding met het oog op integratie in het beroepsleven te garanderen'. Onderwijs kan in het integratieproces een belangrijke bijdrage leveren, door de emancipatie en de sociale promotie van achtergestelde groepen.

Strategieën

Scholen moeten ertoe worden aangezet om een meer actieve rol te spelen als bouwstenen in de lokale gemeenschap. Het is de bedoeling dat de school als instelling een element in het gemeenschapsleven wordt. Zij moeten zich bewust zijn van de noden en behoeften van de plaatselijke gemeenschap en een constructieve bijdrage leveren aan het 'samen leven'. Tegelijk moet de school voor jongeren een venster zijn op de wereld en hen ertoe aanzetten zich te vormen en te bekwamen om deel te nemen aan de bredere samenleving, die de onmiddellijke buurt overstijgt.

Om dit waar te maken, moeten diverse strategieën tegelijk worden gevolgd :

1. Scholen krijgen meer autonomie en meer verantwoordelijkheid

De school moet zelf kunnen beslissen waar haar prioriteiten liggen, hoe ze met haar leerlingen omgaat en hoe ze haar personeel inzet. Meer autonomie houdt ook meer verantwoordelijkheid in. Verantwoordelijkheid voor de resultaten, voor het functioneren van de school als instelling in de lokale gemeenschap, voor de sociale meerwaarde die de school aflevert ;

2. Meer zorg voor kwaliteit

Door middel van eindtermen en doorlichtingen zal de overheid de scholen bewust maken van de kwaliteit die zij leveren. Het is aan de scholen om de kwaliteit te verhogen door meer zorg te besteden aan achtergestelde groepen in het onderwijs ;

3. Samen school maken

De school moet in haar structuren meer democratisch functioneren door inspraak te geven aan en samenspraak te bevorderen tussen directie, leraars, leerlingen, ouders en lokale gemeenschap. Met de lokale raden of de participatieraden wordt de inbreng van de plaatselijke gemeenschap verzekerd.

Stedelijk beleid en onderwijs

Voor wat het stedelijk beleid betreft, worden deze strategieën vertaald in drie acties.

1. Open schoolpoorten

Dit houdt in het openstellen van de schoolinfrastructuur buiten de gewone schooltijden ten behoeve van de lokale gemeenschap met activiteiten rond sport en cultuur. Daarnaast kunnen zowel het technisch en beroepsonderwijs als het (hoger) kunstonderwijs ingeschakeld worden in acties rond het 'aankleden' en onderhouden van wijken en (speel) pleinen ;

2. Weer naar school : bevorderen van de leerplicht, tegengaan van spijbelen

Rondzwervende jongeren zonder doel geven niet alleen een gevoel van onveiligheid, maar hypothekeren vooral hun eigen toekomstkansen. Een integratiebeleid moet daar oog voor hebben. Daarbij moet zowel worden gewerkt aan het verbeteren van de interne werking van de school als aan een betere samenwerking tussen alle externe betrokkenen : PMS, comité bijzondere jeugdzorg, politie, artsen. Het vergt een lokale (en bovenlokale) samenwerking tussen verschillende actoren ;

3. Werken in deeltijds onderwijs

Het regeerakkoord stelt voor om in overleg met de sociale partners na te gaan of een gedeelte van de sectorale opleidingsfondsen ter beschikking kan worden gesteld voor specifieke vormingsinspanningen naar jongeren toe. In dat kader kunnen buurtgerichte acties worden opgezet om de tewerkstelling van deze jongeren te verhogen.

3.2.4. Huisvesting

'Wonen is méér dan het hebben van een dak boven het hoofd : het voorziet in sociale status, heeft impact op de toegang tot de arbeidsmarkt, het onderwijs en andere diensten, het is ook een kader waarin een gezin functioneert en een manier waarop economische, sociale en politieke relaties gestructureerd worden'⁶⁶.

Strategieën

Dit behelst in uitvoering van het recht op wonen :

1. Het bevorderen van de toegankelijkheid van de huisvesting ;

2. Het bevorderen van de betaalbaarheid van de huisvesting ;

3. Het bevorderen van de woonzekerheid ;

4. Het verhogen van de kwaliteit van het woningbestand (herstel, behoud en bevordering).

Stedelijk huisvestingsbeleid

1. De vernieuwing van de woningen en de woonomgeving

Een noodzakelijke succesfactor is de verbetering van woningen en woonomgeving. De woningen moeten aangepast worden aan moderne standaarden en de omgeving moet veilig en gezinsvriendelijk worden. Een aantal motieven spelen daarbij.

Een eerste motief betreft het respect voor de huidige bewoners. Ook zij hebben het recht op een goede woning. Bovendien genereert een goede huisvesting nog een aantal andere voordelen. Het is immers bekend dat een slechte woonsituatie de schoolresultaten negatief beïnvloedt. De kansen op overzitten nemen toe en impliceren voor de overheid meer uitgaven. Een gelijkaardige redenering is van toepassing op de uitgaven van gezondheidszorg. Artsen wijzen er namelijk op dat wie slecht woont meer vatbaar is voor ziekten. Een doorgedreven woning- en omgevingsvernieuwing staat borg voor een aantal niet te minimaliseren terugverdieneffecten. Bovendien is het een centraal instrument om 'de kloof' te dichten. Uit onderzoek blijkt immers dat ook bewoners van kansarme buurten op zoek zijn naar grotere en betere woningen, en een betere woonomgeving⁶⁷. Het gaat m.a.w. om een reële behoefte.

⁶⁶ Uit : De Decker, P. & B. Hubeau (1991) : De gevestigden en de buitenstaanders. Achtergronden van de sociale spanningen tussen autochtonen en etnische minderheden in enkele grote Vlaamse steden, in : Ruimtelijke Planning, af. 27.

⁶⁷ Boucneau, P. (1991) : Omgaan met sociaal-economische veranderingen op buurtniveau, Viboso, Brussel ; Hebberecht, P. e.a. (1992) : o.c. : De Decker, Teerlinck & Vandendriessche (1995) : o.c.

Het expulsie-effect naar de suburbane randgemeenten voedt het tweede motief. De verbetering van de woningen en de woonomgeving moet beletten dat de personen en gezinnen die opwaarts mobiel zijn en derhalve een hoger inkomen verkrijgen, de binnenstedelijke buurten steeds weer blijven verlaten. Dit zal enkel kunnen gebeuren als de woningen voldoende kwaliteit hebben en als de overheid garant staat voor de bewaking van die kwaliteit. Het comfortabele suburbane alternatief wenkt immers.

2. Een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling

Een andere hefboom is 'sociale menging' of streven naar een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling. Zoals vermeld in de analyse, versterkt het geconcentreerd wonen van kansarme en kwetsbare bewoners de achterstelling. De inbreng van meer goedgee en hoger opgeleide bewoners kan een factor zijn in het doorbreken van de spiraal der armoede. Ze voorzien daarbij in een dubbele buffer. Enerzijds spenderen ze hoe dan ook een deel van hun inkomen in de buurt wat een economische input is en dus werkgelegenheidsondersteunend is. Anderzijds voorzien ze in positieve rolmodellen. Zonder dat dit gegarandeerd kan worden, doet dit de kans op integratie in scholen en culturele activiteiten toenemen.

Met het oog op de verhoging van de sociale differentiatie van de achtergestelde buurten is er een dubbele opdracht.

Enerzijds moet er voor de zittende bewoners aan stadsvernieuwing worden gedaan, anderzijds moet ruimte worden gemaakt voor nieuwe bewoners. De eerste opdracht is een kwestie van sociale stadsvernieuwing. De sociale bouwmaatschappijen zullen hierbij een kritische rol spelen. Het is derhalve aangewezen de woningen aan buurtbewoners toe te wijzen. Ten einde een verder gaande sociale segregatie te vermijden, is het aangewezen de broodnodige extra nieuwe sociale huisvestingsprojecten buiten de achtergestelde buurten te bouwen en dus over de stad te spreiden.

De tweede opdracht kan door de markt worden ingevuld. De opdracht van de overheid betreft hier het maken van plaats.

3.2.5. Ruimtelijke ordening en mobiliteit

Het beleid inzake ruimtelijke ordening zal de eenheid in het ruimtelijk beleid tussen het stedelijk gebied en het buiten-gebied regelen en dit met het oog op de afremming van de ontwikkelingen in het buitengebied. De steden zullen in de verdeling van de behoefte aan nieuwe woningen, economische activiteiten en voorzieningen positief worden gedisclineerd.

Strategieën

Dit behelst o.a.

1. Bepalingen op het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden in gemeenten van het buitengebied en het inplanten van perifere handelsvestigingen

van bepaalde omvang in gemeenten van het buitengebied ;

2. Verordeningen op Vlaams en gemeentelijk niveau : o.a. parkeerverordening ; verordening inzake verkavelingen en bouwprojecten voor stedelijke gebieden en voor kernen in het buitengebied ;

3. Richtlijnen in verband met het operationeel maken van het locatiebeleid in het stedelijk gebied m.b.t. kleinhandelsvestigingen, kantoren, stationsomgevingen en knooppunten van openbaar vervoer ;

4. Sanering van verlaten bedrijfsterreinen (bij voorkeur prioritair binnen het stedelijk milieu) ;

5. Grond- en pandenbeleid incl. het afkomen van planbaten ;

6. Verhogen dichtheden in nieuwe verkavelingen ;

7. De uitwerking van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ;

8. Geïntegreerd stedelijk mobiliteitsbeleid via mobiliteitsconvenanten.

De diverse convenanten inzake verkeersveiligheid, mobiliteit en doorstroming van het openbaar vervoer zullen samengebundeld worden tot één geheel. Op deze manier zal het mogelijk zijn een globale visie te ontwikkelen inzake infrastructuurwerken voor zwakke weggebruikers (voetgangers en fietsers) enerzijds en doorstroming van openbaar vervoer anderzijds.

Binnen dit kader zal van de steden en gemeenten dus gevraagd worden om specifieke maatregelen te nemen inzake parkeerbeleid, bescherming van de zwakke weggebruikers en inzake doorstroming van het openbaar vervoer.

Stedelijke dimensie

Dit behelst o.a.

1. Het oplossen van knelpunten in achtergestelde buurten (slopen leegstaande fabrieken, prioritair saneren bedrijventerreinen, uitpitten binnenblokken om ruimte te maken,...) ;

2. Sensibilisatie en controle vanuit een gemeentelijke dienst ;

3. Behoud en ontwikkeling van groengebieden en groenkwaliteit ;

4. Planmatige randvoorwaarden creëren voor de sanering van de woningvoorraad en locatie van nieuwe woningen ;

5. Stedebouwkundige voorwaarden bij plannen van aanleg in stedelijke gebieden ;

6. Stimuleren van een stedebouwkundig en sociaal verantwoorde menging van functies ;

7. Uitwerken van voorbeeldplannen en -projecten ;

8. Mobiliteitsconvenanten ;

9. Ondersteuning van de zwakke functies in de steden.

3.2.6. Leefmilieu

Voor milieu en natuur zijn de knelpunten o.a. :

- vervuilde (bedrijfs)terreinen ;
- sluikstorten ;
- een geringe aandacht vanwege de overheid inzake de leefmilieuproblematiek (voor achtergestelde buurten) ;
- de versnippering van de groene ruimte en een te geringe participatie in het openbaar fysisch kader.

Strategieën

1. Het oplossen van milieuknelpunten

Dit gaat hoofdzakelijk om :

- sanering van bestaande bedrijventerreinen ;
- het voorkomen van abnormale burenhinder op milieuvlak ;

2. Voorzien in voldoende gebruiksvriendelijk groen met een goede bereikbaarheid en een hoog rendement.

Dit behelst :

- een duidelijke keuze voor investeringen in geconcentreerde groenaanleg en -voorziening met een minimale oppervlakte in plaats van in verspreid 'schaamgroen' ;
- bevordering openstelling park- en groengebieden.

3. Behouden ontwikkeling groengebieden

Dit behelst :

- koppeling met verordening EG/2080 voor de aanleg van park- en bosgebieden in randstedelijk gebied ;
- verhoogde subsidiëring bij versnelde uitvoering van concrete actiepunten in het kader van het Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan indien gerichte concrete natuurvriendelijke realisaties aan de orde zijn (ecologisch beheer parkgebieden, verbinding tussen de stedelijke groene ruimten, aanleg parken en bossen,...) ;
- bevordering openstelling park- en groengebieden.

Stedelijk beleid en leefmilieu

Dit betreft o.a. :

1. prioriteit geven aan sanering van verlaten bedrijfsterreinen in de steden ;
2. herziening milieuconvenant in functie van het stedelijk beleid ;
3. verhogen groenkwiteit en -bereikbaarheid

Dit behelst de realisatie van een minimale oppervlakte gebruiksvriendelijk groen per aantal inwoners. Dit omvat ondermeer gerichte voorzieningen(banken, sportterreintjes,...) die aangepast zijn aan de moderne eisen ;

4. behoud en ontwikkeling van randstedelijk gebieden

Deze komen in aanmerking voor de aanleg van bossen, uitbouw van parkgebieden en projecten met socio-educatieve en/of recreatieve functie. Vooral de aanleg van grotere (> 10 ha) met recreatieve voorzieningen : speelweide, ligweide, banken, pick-nicktafels,... in de omgeving is een belangrijk aandachtspunt.

3.2.7. Welzijns- en gezondheidsbeleid

A.Welzijnsbeleid

Welzijnszorg en welzijnsbevordering ondersteunt nog meer dan andere sectoren de onderlinge solidariteit en de concrete zorg voor het aanpakken en oplossen van diverse problemen. In een geïntegreerde aanpak worden levensdomeinen zoals werken, wonen, weten, welzijn en gezondheid met elkaar verbonden.

Strategieën

1. Het sociale netwerk versterken.

Het stimuleren van netwerken van organisaties, die vanuit hun lokale en regionale samenhang als dragers van zorg optreden, en daarbij een lage drempel en hoge toegankelijkheid beogen.

Ook moet het welzijnsoverleg worden uitgebouwd, waarbij het OCMW een coördinerende rol heeft.

2. Een verantwoorde spreiding van het welzijnsaanbod over gans Vlaanderen.

Eerstelijns hulpverlening vanuit het algemeen welzijnswerk, dat zowel ambulante als residentiële voorzieningen omvat, verzekert een verantwoorde spreiding van het welzijnsaanbod in hun regio. Daarbij is de aandacht niet enkel op de steden gericht, maar ook op andere gebieden in Vlaanderen, waar het sociale weefsel dient versterkt.

3. Bijzondere aandacht voor het welzijn in de stad, en voor specifieke groepen zoals jongeren, gezinnen, migranten en vernieuwers.

Meer oog voor welzijn en cultuur in de stad, omdat leven in de stad al te vaak betekent leven in een sociaal weefsel. Het stedelijk klimaat dient verrijkt te worden, creativiteit dient er een plaats te krijgen en mensen en groepen dienen er een passend antwoord op hun noden te vinden. Dit geldt in het bijzonder voor gezinnen die onder druk staan, voor jongeren die hun eigenheid dienen te ontdekken in een chaotische omgeving, voor migranten die de maatschappelijke veranderingen op een verhevigde manier ondergaan. Vernieuwers verdienen aandacht omdat zij zorgen voor innovatie en nieuwe oplossingen brengen.

Stedelijk welzijnsbeleid

Dit behelst o.a.

1. Een permanent behoeftenonderzoek, waarbij naast objectieve factoren in het bijzonder de sub-

jectieve beleving van noden door de bevolking zelf als uitgangspunt wordt genomen.

2. Het versterken van de samenwerking tussen basisinitiatieven ten aanzien van kansarmen, het buurtwerk en het maatschappelijk opbouwwerk, de lokale integratiecentra en het jeugdwerk met kansarme jongeren ; de opbouw van geïntegreerde buurtcentra.

3. Afstemming tussen de welzijnszorg (algemeen welzijnswerk) en de organisaties die werken aan welzijnsbevordering, met daarbij een specifieke coördinerende rol voor het OCMW, om op die manier het zorg-netwerk te versterken.

4. Bevorderen van toegankelijkheid van voorzieningen ten aanzien van de zwakste groepen uit de stedelijke omgeving, waarbij de methodiek van de basisschakels een inbreng kan hebben, naast werkvormen zoals het opbouwwerk en het straathoekwerk.

5. Een specifiek beleid ten aanzien van specifieke groepen, zoals jongeren (jeugdwerkbeleidsplan met bijzondere aandacht voor kansarme jongeren), migranten en vluchtelingen (lokaal migrantenbeleid).

B. Gezondheidsbeleid

De mate waarin men gezond is, bepaalt mee de mogelijkheden om zich te integreren in de arbeidsomgeving, de sociale omgeving, het maatschappelijk gebeuren en om als individu een hoger niveau van welzijn te bereiken. Het behoud of het herstellen van de gezondheid is dan ook één van de hoofdbekommernissen van ieder van ons en van de overheid.

Strategieën

Dit behelst :

1. Sturend en stimulerend optreden t.o.v. een samenhangend en noodzakelijk geacht gezondheidsaanbod dat een bijdrage levert aan zorg op maat.

2. Uitbouwen van een basisaanbod dat niet alleen inspeelt op de globale persoonsgebonden problematiek, maar ook op de mogelijkheden van onderlinge solidariteit en zelfzorg.

3. Een verantwoorde spreiding van het gezondheidsaanbod over gans Vlaanderen.

4. Bevorderen van de toegankelijkheid van het basisaanbod zeker voor de kansarmen en risicogroepen.

5. Preventie moet gericht zijn op het wegwerken van achterstellers- en uitsluitingsmechanismen en op gezondheidssbevordering. De toenemende complexiteit van de gezondheids- en welzijnsproblemen, de ver doorgedreven specialisatie van de verschillende hulpverleners, zorgenverstrekkers en voorzieningen enerzijds en de behoefte aan een meer integrale en gepersonaliseerde benadering anderzijds, maken dat steeds meer zorg- en hulpverleners betrokken zijn bij de zorg. Deze visie impliceert een multidisciplinaire benadering, coördinatie van de zorg- en hulpverlening en case-

management.

Binnen het domein van de gezondheidszorg vormt de coördinatie, maar ook de stimulering van de eerstelijnsgezondheidszorg een belangrijk actiepun-
punt. De samenwerkingsinitiatieven voor thuisgezondheidszorg vormen hiervoor de basis en kunnen meteen ook het case-management rond zwaar zorgbehoevende personen organiseren dankzij de functie van zorgbemiddelaar die binnen deze samenwerkingsinitiatieven is gecreëerd.

Er moeten inspanningen worden geleverd om de voorzieningen toegankelijker te maken voor de kansarmen, door het wegnemen van financiële, administratieve en culturele obstakels. Ook de acties inzake gezondheidsbevordering die een gezonde levensstijl willen aanmoedigen, moeten op een zodanige wijze worden aangepakt dat ze de kansarme bevolking en risico-groepen bereiken.

In de secundaire preventie moeten er eveneens methoden worden ontwikkeld om de meest bedreigde groepen- en in een stedelijk milieu zijn dit er meer dan elders- te bereiken en op te volgen.

Stedelijk gezondheidsbeleid

1. Aandacht voor een gezonde en veilige woonomgeving door gerichte informatieverstrekking over gevaar van brand en electrocutie door technische fouten, gevaar voor intoxicatie ten gevolge van gebruikte materialen (bv. loodverf), gevaar voor CO-intoxicatie door niet aangepaste verlichting bij verwarmingstoestellen, ontwikkeling van schimmels rond vochtplekken, van knaagdieren bij onvoldoende beschermde opslagplaatsen van eetwaren, van kakkerlakken en ander ongedierte.

2. Aangezien meerdere factoren in een stedelijk milieu leiden tot een verhoogd gevaar voor voortzetting van besmettelijke ziekten of overdraagbare aandoeningen, moeten preventie-acties o.m. rond tuberculose en hepatitis B en gezondheidspromotie rond AIDS in het bijzonder op deze gebieden worden gericht.

3. Financiële en administratieve drempels voor het gebruik van noodzakelijke gezondheidsvoorzieningen moeten worden afgebouwd. Zij hebben evenwel meestal betrekking op federale RIZIV-reglementering en voorwaarden om als rechthebbende op een tussenkomst van de mutualiteit beroep te kunnen doen.

De OCMW's kunnen een intermediërende rol spelen om kansarmen in het circuit van de sociale zekerheid te krijgen, maar zij moeten hiervoor de nodige middelen krijgen.

4. Daarnaast moeten positieve acties worden ondernomen om de toegankelijkheid van gezondheidsvoorzieningen te bevorderen. Er dient te worden nagegaan of en hoe de inschakeling van ervaringsdeskundigen en interculturele bemiddelaars in voorzieningen de kansarmen gemakkelijker de weg naar de noodzakelijke zorg kunnen doen vinden.

De participatie van de kansarmen en risico-groepen aan de gezondheidszorg kan eveneens worden

bevorderd door laagdrempelige gezondheidsvoorzieningen in te schakelen in een lokaal netwerk van medisch-psychosociale en culturele voorzieningen.

5. In toepassing van het subsidiariteitsprincipe zijn de OCMW's het best geplaatst om te oordelen of een financiële tussenkomst in de medische kosten voor behoeftigen met een langdurige en/of kostelijke behandeling verantwoord is. De afschaffing van het Speciaal Onderstandsfonds en van de wetgeving op de sociale ziekten en de overheveling van de bestaande middelen naar het Sociaal Impulsfonds moeten uiteraard worden gekoppeld aan de garanties voor 'gelijke' behandeling in alle OCMW's.

6. Een aangepast doelgroepsgericht programma van medisch schooltoezicht en veralgemeende werking in het deeltijds onderwijs.

3.2.8. Cultuur

De culturele component geeft, over alle beleidsdomeinen heen, een kwalitatieve meerwaarde aan de woon- en leefomgeving. Een stedelijk beleid vertrekt daarom mee vanuit een visie op de stedelijke cultuur in al zijn geledingen :

- Een gemeenschapscultuur die identiteitsontwikkeling, emancipatie en verantwoordelijkheid ondersteunt ;
- Een omgevingscultuur zowel t.a.v. de kwaliteit van de woonomgeving als t.a.v. de kunstzinnige omgeving, waarin de beleving, de produktie en de verdeling van cultuur alle kansen krijgen.

In deze context situeren zich ook de culturele en artistieke basisvoorzieningen die de aantrekkelijkheid van de stad verhogen.

Strategieën

In de strategische planning moeten de volgende uitgangspunten prioritair zijn :

1. Aandacht voor een harmonieuze, esthetisch verantwoorde en aantrekkelijke omgeving ;
2. Respect voor de eigen cultuur voor alle bevolkingsgroepen, met een specifieke aandacht voor kansarmen, migranten, kinderen en jongeren ;
3. Bevordering van het gemeenschapsleven in het gebruik van open ruimte, culturele en sportinfrastructuur ;
4. Gedeelde verantwoordelijkheid voor de eigen woonomgeving ;
5. Het verbeteren van de communicatie tussen burgers en overheid.

Stedelijk beleid en cultuur

Concrete stappen zijn o.a. :

1. Aanmoediging voor een kleinschalige, wijkgebonden culturele infrastructuur in zwakke sociale buurten ;

2. De sociaal-culturele verenigingen stimuleren om doelbewust buurten en bevolkingsgroepen met zwakke sociale schakels te ondersteunen ;

3. De ondersteuning van plaatselijke sportverenigingen en het stimuleren van sportbeoefening in sociaal zwakke buurten en milieus ;

4. In de gezinseducatie gaat prioritaire aandacht naar éénoudergezinnen en moeilijke opvoedingssituaties ;

5. De nodige aandacht voor organisatievormen en initiatieven die uitdrukkelijk als doelstelling hebben moeilijk organiseerbare jongeren op plaatselijk vlak te bereiken en te betrekken ;

6. De amateurskunsten kunnen, door het beschikbaar stellen van infrastructuur, middelen en promotie, kansarmen en sociaal zwakken nog beter actief laten deelnemen aan allerlei kunstvormen.

3.2.9. Stedelijk draagvlak

De hedendaagse grootstedelijke ontwikkeling moet de discussies over een adequate bestuurlijke organisatie op het voorplan brengen.

Voor sommige taken beschikt een grootstad immers over een te beperkt draagvlak. Een samenwerkingsverband met andere gemeenten uit de regio kan aangewezen zijn om in de toekomst de uitoefening van deze taken kwalitatief te waarborgen.

Omgekeerd, zonder evenwel tegenstrijdig te zijn met eerder genoemde doelstelling, moet vastgesteld worden dat er redenen zijn om over te gaan tot een schaalverkleining in sommige steden.

Deze behoefte aan schaalverkleining kan verwezenlijkt worden op verschillende manieren. Zowel binnengemeentelijke decentralisatie als vormen van deconcentratie zijn denkpistes die moeten leiden tot een verbetering van lokale inspraak, participatie en bestuur.

De Stadsgewesten : een vergroting van het stedelijk draagvlak

Om het hoofd te bieden aan alle nefaste economische, financiële en demografische ontwikkelingen van de grootstad, moeten de nodige bestuurlijke conclusies naar de toekomst toe getrokken worden. De vaststelling is immers dat de stad te klein wordt om een aantal taken alleen uit te oefenen en te financieren. De stad vervult immers belangrijke centrumfuncties zonder daarvoor op billijke wijze gerechtigd te worden. Dit is in feite één van de kernpunten van het grootstedelijk vraagstuk.

Bovendien kunnen een aantal taken wegens hun bovengemeentelijk en grensoverschrijdend karakter niet anders dan gemeenschappelijk worden uitgeoefend. Aangelegenheden van economische, ruimtelijke en sociale aard blijven per definitie binnen de grenzen van een bepaalde gemeente. De belangen van de stad en van de haar omringende gemeente zijn op deze punten niet enkel gelijklopend maar zelfs in belangrijke mate met elkaar vervlochten. Alleen een samenhangend beleid kan ter zake de nodige oplossingen aanbrengen. Er kan

dus een dringende noodzaak bestaan om een grotere bestuurschaal te creëren waarbij de ringgemeenten beleidsmatig betrokken worden. Hierbij kan inspiratie geput worden bij de Franse *communes urbaines*, die wat hun doelmatigheid betreft een grote bijval genieten. Ook in Nederland bestaat een beweging naar een regionaal bestuur dat vooral gedefinieerd wordt in termen van slagvaardigheid, efficiëntie en effectiviteit.

De stad en de ringgemeenten waarmee een duidelijke wisselwerking bestaat, moeten daarom samengebracht worden in een samenwerkingsverband, stadsgewest genaamd, om een aantal boven gemeentelijke taken gemeenschappelijk te behartigen. Met de nodige grondige aanpassingen, kan de wet van 26 juli 1971 houdende de organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten hierbij tot inspiratie dienen.

Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie

De stedelijke problematiek laat zich niet enkel herleiden tot economische, financiële en demografische factoren. Sommige steden zijn zeer grootschalige bestuurlijke entiteiten die in zekere opzichten vervreemdend kunnen werken ten aanzien van de bevolking. De bereikbaarheid en toegankelijkheid van sommige centrale diensten kan de drempelvrees bij de inwoners doen toenemen. De afstand die hierdoor tussen bestuurder en bestuurde wordt geschapen leidt in sommige gevallen tot vervreemding ten aanzien van de gemeentelijke besluitvorming. Dit is een ongewenste maar ook paradoxale toestand aangezien het gemeentelijk bestuursniveau juist het dichtst bij de bestuurde zou moeten staan. De gemeente is immers het bestuursniveau bij uitstek waar de noden van de plaatselijke bevolking kunnen gehoord en indien mogelijk geredigeerd worden. Om de aanspreekbaarheid op gemeentelijk niveau te vergroten, kan een schaalverkleining zich opdringen.

Een versterking van het democratisch gehalte en een grotere participatie aan het gemeentelijk beleid kan verwezenlijkt worden door vormen van binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie verder uit te bouwen.

Tijdige doorstorting van de aanvullende belastingen

Een van de problemen is de tijdige doorstorting van de aanvullende belastingen. De gemeenten halen hun inkomsten grotendeels uit externe bronnen. De belastingen nemen daarin het leeuwenaandeel voor hun rekening, nl. 40.7% (1994). Bijna 80% van de belastingontvangsten komen van de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting. Samen vertegenwoordigen zij nagenoeg één derde van de totale gemeentelijke ontvangsten.

Een goede raming evenals een tijdige doorstorting van het correcte bedrag is essentieel om het financieel evenwicht en een gezonde thesaurie te vrijwaren. Op beide vlakken loopt het fout.

Genoemde problematiek is geen specifiek stedelijke problematiek. Onderzocht dient alleszins te worden in welke mate de concentratie van achtergestelde inwoners meespeelt in de problemen inzake inning en bijgevolg doorstorting van de gelden.

3.2.10. Toerisme

Gezien het toenemend belang van de toeristische, en in ruimer perspectief de recreatieve sector, kunnen de ontwikkelingen in het toeristisch aanbod een belangrijk element worden in een geïntegreerd stedelijk en regionaal beleid.

Het toeristisch aanbod vanuit onze steden, ook wel genoemd het cultureel toerisme in onze kunst- of historische steden, is één van de drie hoekstenen van het Vlaams toeristisch beleid, zijnde :

1. de Vlaamse kust ;
2. de Vlaamse kunststeden ;
3. Groen Vlaanderen.

In het kader van het prioritair uitwerken van een integraal stedelijk beleid met het oog op het versterken van het sociaal-economisch weefsel voor de kansarme bewoners en het (blijvend) aantrekkelijk houden van de stad als woonomgeving voor alle bewonersgroepen, zal specifiek onderzocht worden in hoeverre het uitbouwen van een kwalitatief toeristisch netwerk in een stad kan bijdragen tot deze noodzakelijke revitalisatie van onze Vlaamse steden.

De Vlaamse regering heeft zich ingeschreven in de verschillende programma's en initiatieven van de Europese Unie inzake stedelijke en regionale ontwikkeling.

Specifiek voor de stedelijke ontwikkeling is er het *Communautair Initiatief (C.I.) URBAN* waarbij voor Vlaanderen de stad Antwerpen erkend werd door de Europese Commissie.

Voor de stedelijke agglomeraties waar de militaire tewerkstelling (kazernes) groot is en er veel bedrijven gevestigd zijn die afhankelijk zijn van de defensiesector is er het C.I. KONVER. De Vlaamse regering heeft voor Tongeren, Hasselt, Brugge en Leuven programmavoorstellen ingediend bij de Europese Commissie.

In beide programma's zal de stedelijke toeristische ontwikkeling inzake bv. interstedelijke toeristische netwerken, infrastructuur (desaffectatie van militaire kazernes) en toeristische marketing kunnen aan bod komen.

Ook het MKB-initiatief (ondersteuning KMO's) is ingediend voor de erkende Vlaamse doelstellingsgebieden 2 (Limburg en het arrondissement Turnhout) en de 5b- gebieden het Meetjesland (Eeklo en Maldegem) en de Westhoek – Middenkust – Zeevisserijgebied (Oostende – Ieper – Veurne). KMO-bedrijven in de toeristisch dienstverlenende sector zullen hier evenzeer aan hun trekken kunnen komen.

Tenslotte is er het 'oudste' en meest gekende C.I. Interreg dat zich richt naar grensoverschrijdende

samenwerking. Vlaamse grensregio's zijn opgenomen in volgende Interreggebieden :

- Benelux-Middengebied : regio's Antwerpen en Turnhout ;
- Euregio Scheldemond : regio's Noord West-en Oost-Vlaanderen ;
- Euregio Maas-Rijn : regio's Maaseik en Tongeren ;
- Frans-Belgische grens : West-Vlaanderen.

In het afgelopen Interreg-I programma werden talrijke grensoverschrijdende toeristische projecten uitgewerkt. In de nieuwe voorstellen voor Interreg II zal dit worden verdergezet.

Stedelijke revitalisatie en cultuurtoerisme

Toerisme wordt hierbij als element voor de versterking van de sociaal-economische vitaliteit van steden gezien, en dit in harmonie met de algemene kwaliteitsverbetering van voorzieningen, de leefbaarheid voor de bewoners en de leefbaarheid van de bestaande en aan te trekken ondernemingen, de KMO's in het bijzonder. M.a.w. de omgevingskwaliteit verbeteren om het werken om wonen in de stad terug aantrekkelijk te maken.

De verbetering van het toeristisch aanbod, zowel het cultuurhistorisch patrimonium, de hotelakkommodatie en de ruime waaier van toeristische voorzieningen en diensten en het intra-stedelijk toeristisch netwerk en de toeristische marketing, vormt de doelstelling van het stedelijk toeristisch beleid.

Dit vertoont duidelijk raakvlakken met het geïntegreerd algemeen stedelijk beleid. De toeristische attracties of speerpunten maken immers deel uit van het stedelijk patrimonium. De meeste van onze steden hebben hun cultureel-toeristisch aanbod opgebouwd vanuit hun historisch erfgoed. De verwevenheid met andere stedelijke functies als wonen, ambachten en neringen, stadsparken,... is groot vanuit de historische centrumfunctie van een stad.

In het stadscentrum, de stadswijk of buurt, dezelfde straat hebben die functies altijd gezamenlijk hun plaats gevonden. Wanneer gewerkt wordt aan de renovatie van een buurt of straat zullen al die functies terug hun plaats moeten vinden, en kan het ontwikkelen van één bepaalde functie stimulerend werken voor de ontwikkeling van andere functies. Het mag hierbij duidelijk niet de bedoeling zijn dat de grootschalige projecten rond één functie de andere functies verdringen zoals in de jaren '60 en '70 gebeurd is met de inplanting van grote kantoorcomplexen. Zo zal het ontwikkelen van toeristische projecten in de stad, gelokaliseerd in een bepaalde wijk evenzeer bijdragen tot de revitalisatie van de wijk. Het kan de nodige stimuli geven tot een kwaliteitsverbetering van de omgeving waardoor gezinnen aangetrokken worden om (terug) te komen wonen in de stad, nieuwe winkels in de wijk geopend worden, KMO's zich komen vestigen,...

Wel moet er uitdrukkelijk op worden toegezien dat de sociale verdringing van de oorspronkelijke kansarme bewoners vermeden wordt.

Hierbij kunnen de leegstaande woningen, ambachtshuizen en industriële sites in de stadscenra een nieuwe functie krijgen binnen deze integrale wijkrenovatie. Dit vraagt een intense samenwerking tussen de private en publieke sector.

In het kader van het wetenschappelijk onderzoeksprogramma op het terrein van toerisme dat in 1996 effectief zal starten wordt een onderzoeksthema 'stedelijke revitalisatie en cultuurtoerisme' voorzien.

3.3. Kanserbeleid

Het Algemeen Verslag van de Armoede, het jaarboek armoede en sociale uitsluiting, het Jaarverslag van de VICA en de UNO-Top rond sociale uitsluiting (Kopenhagen, 1994), en zovele andere initiatieven en publicaties, plaatsten en plaatsen het kanserbeleid vandaag in het middelpunt van de belangstelling.

Het Algemeen Verslag van de Armoede⁶⁸ is in overleg opgebouwd met de armen zelf, die op basis van de 'pijnpunten' waarmee ze in hun dagelijks leven geconfronteerd worden, concrete beleidssuggesties geven.

Na het ontvangen van de noodkreten moeten de politieke verantwoordelijken het signaal geven dat de bestrijding van armoede een blijvende prioriteit moet zijn op de agenda. De stedelijke dimensie dient daarbij, zoals uit hoofdstuk 1 blijkt, daarbij centraal in de aandacht worden gesteld.

3.3.1. Begripsbepaling

Kansarmoede wordt door de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding (V.I.C.A.) als volgt omschreven : 'kansarmoede ligt niet zozeer in het niet bereiken van een bepaald welvaarts- of zelfs welzijnsniveau, maar wel in het structureel ontbreken van kansen om dit niveau te bereiken. Armoede (of ruimer kansarmoede) is in eerste instantie een probleem van sociale ongelijkheid'. Dit structureel ontbreken van kansen, deze sociale ongelijkheid situeert zich op verschillende vlakken. Inkomen is daar één van naast tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, welzijn, gezondheid, cultuur,...

Bij kansarmoede gaat het dus essentieel om een gedifferentieerde maatschappelijke achterstelling, een proces waardoor personen en groepen naarmate ze zich in een 'lagere' sociale positie bevinden geconfronteerd worden met een verworvenheid van elkaar bevestigende en versterkende problemen op diverse levensgebieden (huisvesting en

⁶⁸ Koning Boudewijnstichting e.a. (1994) : o.c.

woonomgeving, onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg, welzijnszorg, inkomensvorming en sociale zekerheid, rechtsbedeling, macht en inspraak). Bovendien hebben ze minder mogelijkheden om die positie te verbeteren : ze beschikken over minder macht (impact) en zijn meer afhankelijk.

Met andere woorden kansarmoede is niet alleen een inkomens-probleem, maar combineert een waaier aan maatschappelijke condities.

De laatste jaren wordt armoede steeds meer geanalyseerd in termen van basisrechten, waarbij men teruggaat naar de fundamentele rechten van de mens.

De nieuwe grondwet van het federale België (afgekondigd op 17 februari 1994) bepaalt in het nieuwe grondwetsartikel 23 dat ieder recht heeft een menswaardig leven te leiden en voert deze grondrechten in.

Sociale grondrechten willen voorkomen dat mensen in afhankelijkheidsverhoudingen terecht komen. Zij beschermen mensen tegen de uitbuiting van hun afhankelijkheid. Precies daarom gaat het hier ook om rechten en niet om gunsten, en worden zij verzekerd middels een systeem van gedwongen solidariteit.

Het garanderen van basisrechten betekent echter niet dat de rechtspositie van de armen daarom verbetert.

Om de sociale uitsluiting van bepaalde groepen curatief en preventief te ondervangen, moet men komen tot een geïntegreerd kansenbeleid. De integratie moet zeker niet alleen bewerkstelligd worden op het domein van inkomen en welzijn, maar moet alle domeinen bestrijken die de kansen tot integratie kunnen verhogen : tewerkstelling, huisvesting, inkomen, welzijn, onderwijs....

Het gaat hier dus om een geïntegreerde aanpak vanuit een inclusief denken.

Elk beleidsdomein moet een beleid voeren waardoor zo weinig mogelijk slachtoffers worden gemaakt die later door (bijvoorbeeld) de welzijnssector moeten worden opgevangen.

Het bestrijden van kansarmoede, gegeven de complexiteit van de problematiek en de ambitie van de doelstellingen, kan enkel slagen als resultaat van de gezamenlijke inzet van beleidsverantwoordelijken en administratieve overheden enerzijds en deskundigen uit het werkveld en wetenschappers anderzijds.

3.3.2. *Inclusief beleid veronderstelt participatie*

De maatschappelijke achterstelling als mechanisme onmogelijk maken betekent dat men bij elk maatschappelijk initiatief de gevolgen inzake armoede moet afwegen. Hoewel de overheid duidelijk niet de enige actor is die sociale uitsluiting veroorzaakt, kan niet ontkend worden dat in het wetgevend en uitvoerend overheidsinitiatief nog te weinig rekening wordt gehouden met de effecten inzake armoede. Een inclusief beleid voeren betekent dat

voortdurend rekening wordt gehouden met deze mogelijke effecten. Ook hier volstaat het niet steeds om een logische deductie te maken. De dialoog met de kansarme zelf levert een meer concreet beeld op.

Participatie en dialoog mag niet beperkt blijven tot een methodische ingreep, gericht op effectiviteit. Op lange termijn resulteert het participatieproces in meer mondige en betrokken burgers en gezinnen, die in het realiseren van hun grondrechten een centrale en meer zelfstandige rol kunnen spelen.

Effectieve bestrijding van de armoede veronderstelt dat een zo ruim mogelijke consultatie wordt opgezet met alle actoren die erbij betrokken zijn. Dit omvat de Vlaamse Overheidsinstellingen en het middenveld in het algemeen.

3.3.3. *Armoedebestrijding is geen theoretische oefening*

De bestrijding van armoede vertrekt niet in het luchtledige. De maatschappelijke omgeving vormt het territorium waarbinnen stappen dienen gezet te worden, opdat deze efficiënt en effectief zouden zijn. Belangrijke exponenten van deze omgeving zijn :

- de bestaande initiatieven en acties, en de evaluatie ervan (bijv VFIK) ;
- de bestaande regelgeving ;
- de beperkte middelen ;
- beleidsdoelstellingen buiten de armoedebestrijding ;
- de overige beleidsniveaus : federaal, lokaal.

Het uiteindelijke beleid is dan een afgewogen mix van maatregelen die aan al deze voorwaarden voldoet :

- integrale methodiek ;
- inclusief beleid ;
- participatief ;
- efficiënt en effectief.

3.3.4. *Beleidsinstrumenten*

Overleg met de Federale Overheid

Hierbij moet de doelgroep betrokken worden. Het uitgangspunt is het 'Algemeen Verslag over de Armoede'. Hierbij kan gedacht worden aan :

- huurwetgeving en (bestendiging van de) armoede ;
- wetgeving en armoede ;
- bestaansminimum ;
- tewerkstelling (o.m. de voorwaarden inzake werkloosheidsvergoeding.

Vlaams niveau : scheppen van voorwaarden

– Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding : hiervan zal de werking gedynamiseerd worden. De VICA heeft op het einde van de vorige legislatuur haar structuur en werkwijzen grondig

veranderd. De themagroepen werden geïnstalleerd en bemand met een permanent secretariaat.

In het voorjaar van 1996 wordt een eindrapport met concrete beleidsvoorstellen aan de Vlaamse regering voorgesteld. Uitgangspunt van de voorstellen vormt het 'Algemeen Verslag over de Armoede'. Dank zij deze herorganisatie verschuift het accent van het opvolgen van het armoedebelijd naar beleidsvoorbereidend werk. Naast het geregeld uitbrengen van een voortgangsrapport 'Armoedebelijd' bestaat nu voor VICA de uitdaging er in om een bijdrage te leveren tot de ontwikkeling van een inclusief kansenbelijd zoals vastgelegd in het regeerakkoord.

De Minister bevoegd voor Stedelijk Belijd zal tevens erop toezien dat de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoede (VICA) in de uitvoering van zijn opdracht rekening houdt met de doelstellingen van het stedelijk belijd. Daar er wordt geopteerd voor een responsabilisering van de lokale besturen, is het aangewezen om een aantal afgevaardigden van de steden met VFIK- en/of URBAN-verleden naar de VICA-stuurgroep te sturen. Hun lokale ervaring met sociale projecten is bij de implementatie van de VICA-voorstellen onmisbaar en vormt een bruikbaar 'klankbord' om de consequenties van bepaalde maatregelen te toetsen.

- interne afstemming tussen de verschillende departementen met het oog op een gezamenlijke strategie ;
- decentralisatie ;
- formules van partnership opzetten met de provincies en gemeenten ;
- consolidering van waardevolle methodieken uit VFIK ;
- dialoog met de kansarmen : erkenning van de doelgroeporganisaties (advies en expertise) ;
- één-loket-functie : polyvalente centra (tussen niveau Vlaams/lokaal).

Lokaal niveau : decentralisatie van de uitvoering

Een lokale uitvoering van de maatregelen geldt als leidraad. Uiteraard moet hier het verband met het stedelijk belijd gelegd worden :

- consolidering van waardevolle kansarmoedeprojecten ;
- lokale dialoog kansarmen ;
- infrastructuur één loket functie (laagdrempelige buurtvoorzieningen) ;
- bonus voor wijkcoördinatie en wijkplanning ten aanzien van verschillende actoren die toegang hebben tot hefboomen inzake kansarmoede ;
- voorstel in overleg met federaal niveau en andere departementen om te komen tot globale convenanten (zie jeugd, veiligheid, ...).

Deze lokale inspanningen moeten vervat worden in het convenant dat binnen het kader van het stede-

lijk belijd wordt afgesloten tussen de Vlaamse en de lokale overheid.

HOOFDSTUK 4 – IMPLEMENTATIE

De implementatie van het stedelijk belijd is een opdracht voor vele jaren. Hierna wordt aangeduid op welke wijze en volgens welke procedure het stedelijk belijd vorm zal krijgen en verdiept wordt.

Elk belijd kost geld. Het is met deze vaststelling voor ogen dat de Vlaamse Regering de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit tot één van haar topprioriteiten heeft gemaakt, waarbij zij bijzondere aandacht wenst te besteden op het herstel van de vitaliteit van de steden, in het bijzonder van de achtergestelde buurten. Dit komt, met de oprichting, financiering en werking van het Sociaal Impulsfonds, in par. 4.4 aan bod. Ook de financiering komt aan bod.

4.1. De Minister

De minister bevoegd voor stedelijk belijd staat in voor de samenhang van de gevoerde acties. Het initiatiefrecht berust bij de minister voor stedelijk belijd. Hij heeft een coördinerende en stimulerende rol inzake het inclusief belijd van de regering ter bevordering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Hierbij zal het Algemeen Verslag over de Armoede eveneens specifieke opvolging krijgen. De grotere betrokkenheid van de armen bij het belijd dat hen aanbelangt, is hierbij zeer belangrijk.

Uiteraard zal ook een rigoreuze samenwerking met de federale overheid noodzakelijk zijn. De instrumenten waarover deze overheid beschikt, moeten immers ingepast worden in het Vlaamse belijd.

Om ervoor te zorgen dat elke minister in zijn of haar beleidsdomein(en) voldoende aandacht besteedt aan het inclusief stedelijk belijd, zal de minister voor het stedelijk belijd met zijn collega's uit de Vlaamse regering protocollen van gemeenschappelijke aanpak (PGA's) afsluiten.

4.2. De Vlaamse Administratie

Ter ondersteuning van zijn belijd moet de minister voor stedelijk belijd een rechtstreeks beroep kunnen doen op een interdepartementale cel. De reeds bestaande 'Eerste Proeve van Strategisch Plan Stedelijk Belijd' (31/8/1995) zal worden besproken in een gemengde plangroep, waarvan ook vertegenwoordigers van de regeringsleden deelnemen onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Minister bevoegd voor het stedelijk belijd. De voorstellen vervat in de eerste proeve van Strategisch Plan betreffende de administratieve structuur vormen een nuttige basis van discussie. Een aantal projecten zijn al een paar jaren operationeel en moeten daarom op hun doelmatigheid worden getoetst.

De Vlaamse overheid zal het stedelijk beleid uitwerken in het kader van het reeds genoemde strategische planningsproces. De overheid zal zich daarvoor laten bijstaan door de cel armoede binnen de administratie 'Gezin en Maatschappelijk Welzijn' (departement WVC). Het regeerakkoord voorziet immers dat het opgestarte strategische planningsproces verder wordt uitgebouwd, met aandacht zowel voor de beleidsvoorbereiding, als voor uitvoering en evaluatie. In dit kader moet gezocht worden naar de meest geschikte wijze waarop de verschillende partners (Vlaamse regering, Vlaamse administratie, gemeenten en wijken met hun bewoners) samenwerken.

Meer concreet zullen zowel de bijdragen vanuit de verschillende beleidsdomeinen in het strategisch plan stedelijk beleid als vanuit VICA op samenhangende wijze vertaald kunnen worden in de vorm van projecten, waarvan de uitvoering getoetst wordt aan de hand van indicatoren. De te bereiken doelstellingen zullen per domein worden geformuleerd als te halen resultaten.

4.3. Decentralisatie en responsabilisering : een pact met de gemeenten

Het verbeteren van de leef- en omgevingskwaliteit van de samenleving kan slechts succesvol worden aangepakt in samenwerking en samen-verantwoordelijkheid tussen het Vlaamse niveau en de lokale besturen.

Het is aan de basis dat de behoeften het best ingeschat kunnen worden, juistere beleidskeuzes kunnen worden gemaakt en waar de drempel voor de bevolking het laagst is⁶⁹. De doelstellingen moeten concreet en zinvol zijn, zeker niet abstract en te hooggestemd.

De decentralisatie moet uiteraard gepaard gaan met een verhoogde responsabilisering, goede afspraken over de doelstellingen en verbintenissen die voor meerdere jaren worden vastgelegd met inbegrip van de te verwachten resultaten en de wijze waarop de effectiviteitscontrole wordt uitgevoerd.

In het Vlaams regeerakkoord (prioriteit 2 : de kwaliteit van het Vlaamse bestuur) wordt geopteerd voor een beleidsvoering en een samenwerkingsmodel 'waarbij het overleg en het partnerschap tussen de verschillende overheden centraal' staat. De gemeentebesturen zijn 'de bevoorrechte partners voor de Vlaamse regering. Tussen regering en gemeenten moet een pact worden gesloten waarin ze samen hun taken en middelen zodanig herverdelen dat ze een betere dienstverlening aan de Vlamingen kunnen verzekeren'. Hierbij moet ge-

streefd worden naar complementariteit, waarbij de Vlaamse regering en de gemeenten hun taken en middelen op elkaar afstemmen. De initiatieven van de federale regering (samenlevingscontracten) en, in voorkomend geval, de provincies, moeten geïntegreerd worden in deze aanpak.

Een gezamenlijke inspanning : beleidsovereenkomsten (convenanten)

Het gebruik van convenanten waarbij de Vlaamse overheid de doelstellingen, voorwaarden en kwaliteitseisen, en de resultaten in grote lijnen vastlegt moet leiden tot een echt partnership op basis van gelijkwaardigheid en gedeelde verantwoordelijkheid. De uitwerking en invulling daarvan gebeurt door de lokale partners, die zich engageren om de vooropgestelde doelstellingen binnen de vooropgestelde termijnen te bereiken.

Deze expliciete bundeling van krachten vormt de noodzakelijke voorwaarde voor de aanpak van de bestrijding van kansarmoede en sociale uitsluiting.

De steden en gemeenten die het Sociaal Impulsfonds wensen aan te spreken moeten, onder eindverantwoordelijkheid van het gemeentebestuur, een beleidsnota opmaken. Deze beleidsnota moet worden opgesteld door de gemeenteraad, de Raad voor Maatschappelijk Welzijn én de lokale actoren (derden) in samenwerking met de doelgroepen. De relevante publieke en private actoren moeten binnen een netwerk(cluster) fungeren. Zowel de gemeenteraad als de Raad voor Maatschappelijk Welzijn moeten de beleidsnota goedkeuren.

In de beleidsnota die steunt op een lokale analyse van de achterstellingsproblematiek, moeten de lokale beleidsopties, de keuze van de prioriteiten, de precieze afbakening van de eventueel geselecteerde achtergestelde buurten en de beoogde resultaten worden uitgezet. De Vlaamse Regering bepaalt het kader waarbinnen de lokale beleidsnota's moeten worden opgemaakt (d.w.z. de elementen die aan bod moeten komen).

Voor het opstellen van de beleidsnota zal op het lokaal vlak de oprichting van een stuurgroep noodzakelijk zijn. Deze moet bijgestaan worden door een interbestuurlijke begeleidingsgroep.

Intergemeentelijk overleg en samenwerking – zeker tussen de stad en haar voorsteden – is essentieel.

In de uiteindelijke opvolging van de beleidsnota zal het gemeentebestuur coördinerend én sturend optreden ; het OCMW zal dit doen inzake het globaal welzijnsbeleid ; het zal daarover een verhoogde responsabilisering moeten opbrengen.

Zowel het gemeentebestuur als het OCMW zullen bij de uitvoering van de beleidsnota voortdurend overleg plegen met de lokale actoren én met vertegenwoordigers van de doelgroepen.

Bij het afsluiten van de beleidsovereenkomst tussen de Vlaamse overheid en het lokale bestuur, zal een eerste voorschot worden gestort.

⁶⁹ Baert, H. (1995) : Wazige doelen, mistige evaluaties. Over de nood aan duidelijke doelen, in : Samenlevingsopbouw-Cahier 2, p. 46-55. Baert formuleert deze uitspraak als volgt : "Het lijkt ons zinvol aan het lokale niveau de nodige vrijheid te laten om concrete doelstellingen te kiezen die contextueel adequaat en zinvol zijn" (p. 55).

Alle gemeenten die aanspraak maken op een aandeel van het Sociaal Impulsfonds, moeten, zoals gesteld, een beleidsplan uitwerken. Ze moeten daarvoor wel garanties krijgen omtrent de jaarlijks te verwachten budgetten over een periode van vier jaar. Ook subsidies die van elders komen, bv. Europese gelden, moeten door de Vlaamse Gemeenschap tijdig worden doorgestort

Convenanten laten tevens toe meer nadruk te leggen op resultaatsverbintenissen die tussen de Vlaamse en de lokale beleidsverantwoordelijken worden afgesproken. Hierdoor kan worden afgestapt van de projectwerking en -controle die thans in het kader van het kansarmoedebestrijdingsfonds gebruikelijk is. Bovendien krijgen de lokale besturen door de daarmee samengaannde deregulering meer bewegingsruimte.

Wanneer de convenanten met resultaatsverbintenis binnen de vooropgestelde termijn niet het gewenste resultaat dreigen te behalen, moet de Vlaamse overheid de mogelijkheid blijven hebben om controlerend en sturend op te treden. Dit betekent niet dat de overheid bevoogdend dient op te treden. Men kan hieromtrent leren uit de ervaringen met de methodieken van de VFIK-projecten⁷⁰. De VFIK-coördinatoren spelen daarom op lokaal vlak een belangrijke rol.

De meest doeltreffende project-methodieken moeten in het structureel beleid worden ingepast. De aanwezige middelen moeten via een meer structurele aanpak gebundeld worden en gericht naar de problematiek-bestrijding op buurtniveau.

Binnen welbepaalde voorwaarden kunnen de voorziene VFIK-werking en andere projectmatige initiatieven tot 1999 blijven lopen. In het decreet op het Sociaal Impulsfonds zullen daartoe de nodige overgangsbepalingen voorzien worden. Er zal tevens onderzocht worden welke experimentele werkvormen die in het kader van het VFIK werden uitgewerkt, naar de reguliere werking kunnen worden overgedragen.

⁷⁰ Govaerts, M. (1995, red.) : Meten is weten. Over evaluatie van sociale programma's en projecten, in : Samenlevingsopbouw-Cahier 2.

Een belangrijk onderdeel van de niet-bevoogdende "controle" kan de experimentele, emancipatorische doch tijdrovende methode van de zelfevaluatie zijn. Deze methode zou leiden tot zichtbare resultaten.

Cfr. het artikel "Recht op evaluatie of de evaluatie van Recht-Op. Van een kwalitatieve evaluatie naar zelf-evaluatie" door K. Driessens in het Cahier, p. 36-45. Zie ook H. Couderé in zijn bijdrage "Evaluatiemethodes voor ontwikkelingsprogramma's en projecten" (p. 6-15, p. 12) over de zelf-evaluatie als de "emancipatorische benadering van evaluatie". "De evaluatiemethode bij uitstek die deel uitmaakt van het ontwikkelingsproces zelf is de zelfevaluatie. Het is de kritische analyse door groepen of organisaties van de resultaten die verbetering van hun situatie beogen, en dit met betrekking tot de vooropgestelde doelstellingen", aldus Couderé.

Een belangrijk onderdeel in het boek is het artikel "Over actie-onderzoek en evaluatie" (p. 26-35) van L. Cattrijsse. Zij deed een "actie-onderzoek" over VFIK-Gent. In haar onderzoek – dat nog niet afgeopen is – wil zij onder andere komen tot implementatie van de inzichten verworven via VFIK-projecten.

Op meerdere terreinen

Om te kunnen komen tot een globale aanpak, moet het convenant een analyse van de lokale problematiek en een inventaris van de bestaande structuren bevatten.

De steden die wel geografisch gelokaliseerde 'probleemwijken' hebben, moeten als onderdeel van hun globaal beleidsplan ook één of meerdere wijkontwikkelingsplannen opstellen met daarin de lokale problemen en behoeften van de desbetreffende wijk (sociaal plan, R.O.-plan, inventaris...)(zie verder). Uiteraard wordt ook de tactische aanpak op het terrein uitgestippeld. De gemeenten met niet-geografisch te duiden problemen moeten geen wijkontwikkelingsplan(nen), maar wel een globaal beleidsplan opstellen

In de curatieve aanpak van de stedelijke problemen, kunnen in dit kader binnen een kort tijdsbestek, en zonder veel extra kosten, ontmoetingscentra worden opgericht, waarbij alle actoren binnen de eerste-lijnshulp betrokken worden.

De gezamenlijke inspanning is erop gericht tijdens de periode van het convenant te komen tot zichtbare en meetbare resultaten op elk van de in de overeenkomst ingediende thema's (zoals werken, onderwijs, huisvesting, leefbaarheid en zorg e.d.).

Op elk van deze thema's worden waar mogelijk gekwantificeerde doelstellingen geformuleerd. Het is essentieel dat tussen de partijen de voortgang van het convenant geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd wordt. Uiteraard worden randvoorwaarden geformuleerd : bepaalde externe factoren (bv macro-economische ontwikkelingen) zijn op stedelijk niveau nagenoeg onbeïnvloedbaar en toch bepalend voor het halen van resultaten.

Bovendien dient opgemerkt dat de resultaten in bijvoorbeeld de welzijnssector, in casu het opbouwwerk, niet altijd zichtbaar, laat staan meetbaar zijn⁷¹. De resultaten in deze sector mogen zeker niet alleen op hun kwantitatieve waarde beoordeeld worden ; de kwalitatieve resultaten zijn evenzeer belangrijk, weze het dat bij de operationalisering van het Sociaal Impulsfonds vooral de kwantitatieve resultaten de doorslag geven inzake het bekomen van de trekking. Het is dus belangrijk dat de beleidsplannen en convenanten op de diverse terreinen gewag maken van zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen.

Het convenant bevat bestuurlijke afspraken over de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Soms zal het nodig blijken om wetgeving en regelgeving bij te stellen en de randvoorwaarden te scheppen voor het bereiken van de resultaten.

⁷¹ Govaerts, M. (1995, red.) : o.c.

De convenanten die tussen de lokale- en de Vlaamse overheden worden afgesloten, hebben niet alleen tot doel de gelden van het Sociaal Impulsfonds te verdelen. Het gaat, zoals eerder in deze nota inzake inclusief stedelijk beleid werd besproken, ruimer dan dat. Zo moet er ook overleg zijn met het Vlaams Gewest en moeten ook de federale veiligheidscontracten (samenlevingscontracten) worden ingecalculeerd. De bovengenoemde samenwerking tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen houdt bovendien een afstemming van hun respectievelijke initiatieven in.

4.4. Een territoriaal geïntegreerd beleid

4.4.1. Definities

Alvorens in te gaan op het belang en de mogelijkheden van wijkontwikkeling, is het aangewezen de begrippen wijk en wijkontwikkeling te verduidelijken. Wat wordt precies bedoeld met een 'wijk' en wat betekent 'wijkontwikkeling'?

Wijk

Een precieze definitie van wat onder een wijk dient te worden verstaan is moeilijk te geven. Het begrip wijk wordt gehanteerd om het grondgebied van een stad of gemeente verder in te delen in kleinere geografische entiteiten, b.v. voor administratieve en organisatorische doeleinden. Dergelijke territoriale indeling gaat echter teveel voorbij aan de sociale, relationele en functionele dimensies.

Een wijk is niet enkel een louter territoriale indeling of geografische entiteit. In een wijk wonen mensen die aan de wijk of buurt waar ze wonen, een bepaalde mate van betekenis toekennen, die interageren en die gebruik maken van dezelfde collectieve voorzieningen die tot op zekere hoogte anders zijn dan die van andere bewoners in andere stadsdelen. Een wijk is dus ook een sociaal-geografische entiteit.

Wijken als sociaal-geografische entiteiten hebben ook meestal een aantal gemeenschappelijke kenmerken op historisch, sociaal en economisch vlak, die hen in mindere of meerdere mate onderscheiden van andere sociaal-geografische entiteiten binnen hetzelfde gemeentelijke grondgebied.

Kansarme of achtergestelde wijken kunnen zeker in grote steden geografisch vrij scherp afgebakend worden. Veelal zijn ze historisch gegroeid en is hun geschiedenis er een van vergelijkende en groeiende achterstand ten overstaan van andere wijken zowel op het vlak van kwaliteit van de woonomgeving en de huisvesting en inzake aanwezigheid van collectieve voorzieningen, evenals op het vlak van de concentratie van bepaalde bevolkingsgroepen: oudere autochtone mensen, weinig kapitaal-krachtige of arme mensen die in relatief grotere mate afhankelijk zijn van sociale uitkeringen, verhoudingsgewijs meer migranten, ...

Wijkontwikkeling

Wijkontwikkeling is het 'op een systematische wijze en gekoppeld aan democratische besluitvor-

ming gericht combineren van probleemoplossend vermogen binnen en buiten de betrokken wijk, in functie van optimaliseren van de levenskwaliteit voor de inwoners, in functie van het bestrijden van fenomenen van maatschappelijke achterblijven of marginalisering en in functie van het realiseren van een vernieuwd burgerschap waarbij de burger zijn directe leefomgeving beleidsmatig mee controleert'⁷²

Wijkontwikkeling streeft naar duurzame verandering in de vorm van economische heropleving, de verbetering van de leefomstandigheden en de bevordering van de kansen op maatschappelijke participatie van de wijkbewoners.

Wijkontwikkeling vertrekt daarbij van een totale benadering vanuit de wijk en de bewoners, en wil het potentieel bij de bewoners en omgeving benutten.

4.4.2. Doelstellingen van wijkontwikkeling en van het wijkontwikkelingsplan (WOP)

Wijkontwikkeling is gericht op de bestrijding van de achterstelling van wijk en wijkbewoners.

Concrete doelstellingen van wijkontwikkeling zijn :

- ondersteuning bieden aan strategieën die ervoor zorgen dat de wijk opnieuw aantrekkelijk wordt voor investeringen die de welvaart en het welzijn van de bewoners bevorderen en de sociale voorzieningen en netwerken verbeteren ;
- het scheppen van een leefklimaat in de wijk zodat ze terug aantrekkelijk wordt voor de huidige en nieuwe bewoners ;
- succesvolle samenwerkingsmodellen en partnerships tussen beleid, lokale actoren en bewoners stimuleren alsmede de inzet van reeds aanwezige krachtbronnen (financiële en andere) bundelen ;
- een lokaal draagvlak ontwikkelen zodat wijk en wijkbewoners de nog aanwezige zelfondersteuning en zelf-hulp (self-support) kunnen herstellen en versterken.

Netwerkvorming

Voor het succes van een inclusief beleid is de kwaliteit van de relaties tussen (lokale) actoren van groot belang.

Het wegnemen van schotten tussen diensten en besturen met het oog op beter maatwerk gericht op doelgroepen en plaatselijke situaties, is essentieel voor een succesvol beleid.

De samenwerking over verschillende actoren heen, in het kader van hun betrokkenheid met dezelfde probleemsituatie wordt netwerking genoemd.

⁷² Verzelen, W. (1993) : Buurtontwikkeling als interventieoptiek voor strijd tegen achterstelling gekoppeld aan hernieuwde sociale integratie en maatschappelijke participatie van de burger, z.p.

Een nieuw instrument dat bij wijze van experiment zal worden opgezet, binnen het kader van wijkontwikkeling, naar modellen die reeds in Groot-Brittannië, Nederland en Denemarken hun deugdelijkheid hebben bewezen, betreft de sublokale aanpak van het kansenbeleid in middelgrote en grote gemeenten. Praktisch betreft het de uitbouw van sublokale netwerken onder de vorm van een lokaal partnership tussen de betrokken openbare en private partners. Deze lokale 'netwerk-agentschappen' vormen de motor/katalysator van het sublokale kansenbeleid met bijzondere aandacht voor expliciete betrokkenheid van de doelgroepen, de onderlinge verwevenheid tussen de verschillende segmenten van sectoren, de ruimtelijke dimensie van problemen (evenals hun oorzaken, oplossingen en potentiële oplossingsinstanties). De lokale stuurgroep kan als netwerk-agentschap fungeren.

Deze lokale netwerk-agentschappen zijn geen nieuwe instellingen, doch bestaan uit het samentrekken van bestaande eerste- en tweede-lijnsinitiatieven. Essentieel is daarbij tot afstemming te komen.

Deze lokale netwerk-agentschappen dragen bij tot het herstel van sublokaal weefsel, zonder dat zij in de plaats treden van ter zake deskundige actoren, met inbegrip van de zogenaamde ervaringsdeskundigen. In die zin creëren zij de noodzakelijke voorwaarden, waarbij het vanzelfsprekend is dat er maar één lokaal netwerk-agentschap kan voorzien worden per gemeente.

Verhogen en versterken van de bewonersparticipatie

Door sociale uitsluiting getroffen bevolkingsgroepen bevinden zich veelal in een afhankelijke positie en beschikken niet (meer) over het vermogen- of de wilskracht- om de instellingen en instanties waarvan zij afhankelijk zijn, actief te beïnvloeden. Toch is de participatie van de meest getroffen bevolkingsgroepen voor doeltreffende acties op het gebied van sociale en economische integratie van essentieel belang. De bewoners moeten weten wat hun rechten zijn en hoe ze deze kunnen laten gelden. Participatie moet dus de aanzet zijn tot een verhoogde zelfbeschikking en een actief medezeggenschap over maatschappelijke kwesties.

Participatie en dialoog mag dus niet beperkt blijven tot een methodische ingreep, gericht op effectiviteit, maar moet resulteren in een blijvende verandering van het maatschappelijk proces.

Teneinde de doelstellingen van wijkontwikkeling vorm te geven wordt een wijkontwikkelingsplan of WOP opgemaakt.

Laagdrempelige wijk- en ontmoetingscentra

Het kan nuttig zijn om in een wijk een wijk- en ontmoetingscentrum in te planten, ruimtelijk duidelijk herkenbaar. Het is in de eerste plaats een centrum voor openbare dienstverlening gericht op het stimuleren van het samenleven en de integratie van de wijk in het stadsleven. Ze richten zich zowel op individueel als op groepsgebruik. Ze bevatten een informatiecentrum, bibliotheek, clubcentrum, vergaderfaciliteiten, sportdiensten, sociale dienst,

buurt- en straatwerk, jeugdclub e.d ; Het specifieke is dat de infrastructuur gegroepeerd wordt aangeboden. Dit geldt voor sociale zorg, samenlevingsopbouw en vrije tijd. Ze zijn er voor alle leeftijdsgroepen. Het centrum biedt ook een forum, vergaderruimte, verenigings- en buurtleven⁷³.

*
* *

Samenvattend kan gesteld worden dat het door trekken tot op het wijkniveau van de beleidsplanning en -uitvoering een antwoord biedt op de behoefte aan lokale sociale inbedding en moet bijdragen tot het herstellen van de sociale weefsels in achtergestelde wijken.

Wijkontwikkeling brengt bovendien het beleid tot op een voor de bewoners herkenbaar niveau. Herkenbaarheid gekoppeld aan voorwaarden inzake inspraak en medezeggenschap van doelgroep en lokale partners moeten ook de betrokkenheid bij en de doelmatigheid van het beleid vergroten.

Vertrekken vanuit de samenhang van een buurt of wijk, van de mogelijkheden en problemen zal ook bijdragen tot het ontwikkelen van een coherenter geheel van maatregelen en initiatieven, nodig voor een integrale aanpak van de problematiek (planning van afzonderlijke actoren stroomlijnen, programma's op elkaar afstemmen).

Tenslotte biedt de wijkbenadering mogelijkheden voor een meer efficiënte inzet van middelen omdat met de plaatselijke behoeften wordt rekening gehouden. Het lokale niveau kan beter dan de andere niveaus de lokale noden inschatten.

Wijkontwikkeling biedt garanties voor een integrale aanpak van de achterstellingsproblemen. De populaties in maatschappelijk achtergestelde wijken roepen meer sociale interventies op van hulpverleners (OCMW, integratiecentra, welzijnsvoorzieningen, ...), van ondersteuning voor maatschappelijke integratie (opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven, schoolopbouwwerk, ...), van diensten (politie, huisvestingsmaatschappijen, ...).

Dergelijke ingrepen gebeuren vaak los van elkaar. De complexiteit en veelzijdigheid van de problematiek vereisen echter een integrale benadering om probleemoplossend te werken. Dit heeft tot gevolg dat veel hulpverleners en ambtenaren in zeer veel verschillende overlegcircuits moeten zeten om de maatregelen, interventies en initiatieven op elkaar af te stemmen.

⁷³ Corijn, E. (1995) : Cultuurbeleid, wijkontwikkeling en burgerschap, verschijnt in : De Decker, Hubeau & Nieuwinckel (red.) o.c.

Tegen een multidimensioneel ‘samenhangend’ probleem wordt dus in een erg verspreide slagorde opgetreden. Hoewel dit in beleidskringen beseft wordt, en er stappen tot afstemming worden ondernomen (de armoedefondsen zijn in principe b.v. goede instrumenten daartoe), zijn er grenzen aan het vermogen tot coördineren, integreren, ... ‘van bovenuit’⁷⁴.

Gerichte wijkontwikkeling kan dit rationaliseren en een niveau bieden voor een ‘reële integrale aanpak’ voor ‘coördineren en integreren van onderuit’.

4.5. Brussel

Een specifieke territoriale afbakening betreft Brussel. De Vlaamse regering wil binnen het kader van haar regeerprogramma op het vlak van de gemeenschapsbevoegdheid ook specifieke acties ondernemen t.a.v. Brussel. Deze specifieke aanpak zal gecoördineerd worden door de Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden. Zij heeft onlangs een Gemengde Ambtelijke Commissie Brussel binnen de Vlaamse Administratie opgericht voor het uitwerken van een strategisch plan Brussel.

Mogelijke aktiepunten in het kader van het stedelijk beleid vanuit de gemeenschapsbevoegdheden zijn o.m. :

- jeugd ;
- bejaarden ;
- beroepsopleiding ;
- gezondheidszorg ;
- migranten ;
- kansarmoede.

Alhoewel de Vlaamse Gemeenschapscommissie de aangewezen partner is voor de realisatie van een Vlaams stedelijk beleid in Brussel, zal ook moeten gestreefd worden naar een zo goed mogelijke

samenwerking met de Brusselse gemeenten en OCMW’s.

Uiteraard ligt een groot deel van de verantwoordelijkheid in de strijd voor het stedelijk herstel bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zonder een krachtadig gewestelijk beleid inzake huisvesting, ruimtelijke ordening, mobiliteit, economische Ontwikkeling enz. zal de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving er niet verbeteren.

Daarom moet het beleid van de Vlaamse gemeenschap met betrekking tot deze problematiek kaderen in een samenwerkingsovereenkomst (cfr. Bijzonder Wet art. 92) met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Binnen dat kader zal het onderzoek inzake de buurtafbakening op initiatief van de Minister voor Stedelijk Beleid ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten worden uitgevoerd. Daarbij wordt getracht om reeds in 1996 op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een tweetal pilootprojecten inzake geïntegreerde buurtontwikkeling, uit te werken.

Tijdens de daaropvolgende jaren zal, op basis van een analyse van deze pilootprojecten, een geïntegreerde werking worden opgezet in alle Brusselse buurten waar de achterstellingsproblemen zich manifesteren.

4.6. Het Sociaal Impulsfonds

Het Sociaal Impulsfonds heeft tot doel middelen te bundelen die enkel kunnen worden aangewend voor specifieke acties die gericht zijn op stedelijk herstel en het verbeteren van de leefkwaliteit in achtergestelde buurten’.

Het Sociaal Impulsfonds zal het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke decretale regeling.

⁷⁴ B.O.M. (1993) : Grondplan voor een Buurtontwikkelings-Maatschappij, niet gepubliceerde nota, Antwerpen.