

Tussen buurt en stadsregio. Anderhalf jaar stedelijk beleid in Vlaanderen.

door Leo PEETERS

Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting.

I. Context

Na een aantal recente verkiezingen is politiek België en dus ook politiek Vlaanderen wakker geworden met een kater. De twee laatste verkiezingsoverwinningen van het Vlaams Blok zijn beleidsmatig in verband gebracht met de leef- en omgevingscondities in de steden. De eerste Zwarte Zondag, deze van 24 november 1991, leidde tot een naar Vlaamse normen spectaculair investeringsprogramma in de sociale huisvesting. Met Domus Flandria werden 10.000 extra sociale woningen gebouwd. Als gevolg van de verkiezingen van vorig jaar werd het stedelijk beleid als geheel een beleidsprioriteit. Het was premier J.L. Dehaene die de kat de bel aanbond.

We zijn nu anderhalf jaar verder. Het is tijd voor een stand van zaken. Vooral eer in te gaan op wat reeds op gang is gebracht, zal ik eerst de context schetsen waarin de stedelijke problematiek is ontstaan. De huidige problemen vinden immers hun oorsprong in het verre verleden van de 19de eeuw. Na deze historische schets ga ik in op de reactie van de Vlaamse Regering en haar volksvertegenwoordiging. Ik zal kort de klemtonen van het regeerakkoord uiteenzetten om vervolgens iets langer stil te staan bij de implementatie van het sociaal impulsfonds. Tenslotte ga ik nog even in op de discussies rond defusies en stadsregio's. In een discussie over stedelijk beleid en stedelijke vernieuwing kunnen we immers niet rond de verhouding kernstad-randgemeenten.

A. *De stad 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. De glorie is verschaald. Meer en meer, en dit overal in de Westerse wereld, worden steden niet langer uitsluitend beschouwd als groepipolen 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 werkgelegenheids groei en bijgevolg een hoge werkloosheid. Ze hebben het financieel niet onder de markt en gaan gebukt onder het juk van zware saneringsin-

spanningen. Een deel van de bevolking voelt zich onveilig en volgens sommigen moeten de straten worden heroverd op drugdealers en -gebruikers. Steden hebben ook de kampen met verkrotting en leegstand; er is de concentratie van migranten en druk van (illegale) migratie. In buitenlandse onderzoeken worden zelfs relaties vastgesteld tussen de zelfmoordratio en leven in achtergestelde stedelijk buurten, terwijl ook het sterftcijfer van pasgeboren baby's in dergelijke buurten hoger is dan erbuiten.

Sommige stedelijke buurten blijken bovendien erg 'relgevoelig' te zijn. Buitenlandse voorbeelden zoals Los Angeles, Brixton en Rostov zijn stilaan legendarisch. 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 rellen.

B. Voorgeschiedenis

De problemen van de steden en hun achtergestelde buurten zijn in essentie 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 kleine en slecht uitgeruste woningen gebouwd. Het zijn de restanten van deze buurten die vandaag met de grootstedelijke problematiek geassocieerd worden. Te denken valt daarbij aan buurten/wijken zoals Stuyvenberg en Borgerhout-intra muros in Antwerpen of de Brugse Poort en de Muide in Gent. Ze worden nog steeds bewoond door een niet onaanzienlijk aantal mensen.

De industrialisatie en de bouw van arbeiderswijken was evenwel geen exclusief grootstedelijk gegeven. Ook kleinere steden en regio's kenden een vroege industrialisatie en ook zij worden vandaag geconfronteerd met de overblijfselen ervan. Hierbij valt te denken aan steden en stadjes uit de Dendersteek en de Ruppelsteek, Tienen, Vilvoorde en een aantal Limburgse gemeenten.

Probleemwijken zijn wat de woonfunctie betreft eenzijdig gebouwd: ze bestaan uit een opeenhoping van gelijke woningen die qua kwaliteit en uitrusting, maar 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.

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 bedrijventerreinen te vestigen.

In een eerste fase hadden de bevolking en de bedrijven geen keuze: de stad was immers vol. De demografische boom in combinatie met de stijgende wel-

vaart heeft vervolgens een migratieproces op gang gebracht, dat bekend staat onder de noemer suburbanisatie.

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.

De ruimtelijke uitbreiding was dus onvermijdelijk, ja zelfs noodzakelijk. Doch wat voor het begrijpen van de stedelijke problematiek van vandaag vooral essentieel is, is dat de beweging van vooral de bevolking een selectief karakter had. Het zijn de gezinnen met kinderen, met werk, de hoger opgeleiden die de stad verlaten.

Dit migratieproces wordt gedragen door stijgende welvaart en werd 'gestimuleerd' door de overheid. De overheid promoot reeds sinds mensenheugenis de nieuwbouw van eengezinswoningen. Er is de inplanting in de periferie van sociale huisvesting. Er is het weinig stringente ruimtelijke beleid waardoor, ook door de lage bouwgrondprijzen, het stedelijke randgebied en delen van het platteland wild kon worden verkaveld. Er was het ontbreken van een substantieel woning- en buurtverbeteringsbeleid als tegengewicht.

Het overheidsbeleid is er tot op heden niet ingeslaagd om een concurrerend stedelijk woonmodel te ontwikkelen. Gezinnen met kinderen die zichzelf definitief en behoorlijk wenselijk wenselijk wenselijk konden eigenlijk niet anders dan suburbaniseren. Het waren dus de jonge, welvarende gezinnen die de stad verlieten. Het is dus de dynamische en de kritische massa die de kernstedelijke buurten heeft verlaten. Uiteindelijk deed er zich, eenvoudig gesteld, een sociaal-ruimtelijke scheiding voor, een segregatie tussen rijk en arm. 'Rijk' woont in de suburbane verkaveling rond de stad of in enkele betere stedelijke buurten. Zurenborg in Antwerpen of in het Miljoenenkwartier in Gent zijn een paar voorbeelden. '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 een 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 speciale groepen zich bij hen hebben gevoegd: mensen die zelf geen alternatief hebben (migranten, éénoudergezinnen 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 ordeningsbeleid) verlieten vele bedrijven de binnenstad om zich op bedrijventerreinen 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.

Essentieel in dit verhaal is dat de ruimtelijke configuratie als sociaal structurerend, dus als 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.

Het is belangrijk te beseffen dat onze ruimtelijke organisatie een sociaal structurend vermogen heeft. Het louter voorzien van financiële middelen of het sleutelen aan bijvoorbeeld gemeentegrenzen door fusie of door defusie zijn slechts randvoorwaarden en raken niet aan de essentie van de zaak. Wil men de bestaande segregatiepatronen doorbreken dan zal in de fysieke ruimte moeten worden ingegrepen.

II. Stedelijk herstel: een topprioriteit

De huidige balans voor de steden is negatief. Wanneer wordt vastgesteld dat in Vlaanderen 55% van alle kinderen die in kansarme gezinnen geboren worden in de grote agglomeraties wonen; als we zien dat in diezelfde agglomeraties 40% van alle Vlaamse jonge werklozen en 60% van alle werkloze migranten wonen; als we ook nog eens vaststellen dat in de agglomeraties 63% van de bestaansminimumtrekkers wonen en 53% van de éénoudergezinnen, is het niet verwonderlijk dat het stedelijk beleid een topprioriteit is geworden.

Het is met deze vaststellingen dat de Vlaamse Regering de stedelijke vernieuwing tot één van haar vijf topprioriteiten heeft gemaakt.

Het regeerakkoord stelt ter zake: '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.'

Het moet de bedoeling van de Vlaamse Regering zijn te beletten dat er, in tegenstelling tot wat reeds in tal van buitenlandse steden het geval is, een geconcentreerde armoede ontstaat, die als gevolg heeft dat de nieuwe generaties die in de achtergestelde buurten opgroeien, gedoemd zijn ook arm te zijn. Onderzoek in Nederland heeft recentelijk uitgewezen dat ook in steden met een naar verhouding lage sociaal-ruimtelijke segregatie sprake kan zijn van een sociale reproductie van achterstelling. Met andere woorden, zelfs met een beperkte segregatie wordt kansarmoede aan de kinderen doorgegeven. We moeten ons wapenen en verzetten tegen het permanent karakter van de stedelijke achterstelling: permanente armoede, permanente werkloosheid, permanente hopeloosheid.

We moeten beletten dat er geografisch gescheiden werelden, of anders gezegd maatschappelijke uitgesloten ruimten ontstaan: een zone van kansarmen en kwetsbare bewoners in een aantal verkrotte, vaak grootstedelijke, buurten en een zone van luxueus wonen in ruime verkavelingen in het groen. Alhoewel getto's op zijn Amerikaans in Vlaanderen nog ver af zijn, mogen we toch de signalen niet negeren die er op wijzen dat achterstelling in onze steden wordt gereproduceerd.

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 dus op de revitalisatie van achtergestelde buurten wars 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.

A. Een minister voor stedelijk beleid

Het is voor de eerste maal dat een minister is aangesteld met als uitdrukkelijke taak het 'stedelijk beleid'. Dit betekent niet dat er in het verleden geen initiatieven zijn genomen met het oog op het verbeteren van de leefbaarheid van de stad en haar vervallen buurten.

In de jaren 1970 waren er de pilootprojecten, stadsvernieuwing, in het begin van de jaren 1980 werden de herwaarderingsgebieden ingesteld en hier en daar werd ook door middel van sociale huisvesting op een kwalitatieve manier aan stadsvernieuwing gedaan. Eén stad, Brugge, is zelfs 'volledig' opgeknapt: de stad heeft, bekeken vanuit een Vlaams referentiekader dan ook geen enkele kansarme buurt meer. Naast - en vooral los van de woningvernieuwing - zijn er vanuit de kansarmoedebestrijding de diverse fondsen (Vandenbossche, Lenssens) geweest en het Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen (VFIK).

Tot nu zijn vanuit de bevoegdheid stedelijk beleid twee fundamentele beleidsdaden op de sporen gezet. Een eerste betreft de heffing op de leegstand en de verkrotting. Het tweede betreft het sociaal impulsfonds.

1. Heffing op de leegstand en verkrotting

Met de goedkeuring van een decreet 'Heffing op de leegstand en verkrotting van gebouwen en woningen' is een einde gekomen aan een processie van Echternach. Reeds sinds de jaren zeventig wordt door lokale bestuurders en bewonersgroepen geklaagd over de problematiek van leegstand en verkrotting. Het zijn kankerplekken die niet alleen het aanzien en de aantrekkelijkheid van een buurt in negatieve zin bepalen, het is ook vaak speculatie en in die zin sociaal

omdat ruimte, hetzij voor wonen, hetzij voor werken, hetzij voor recreatie uit de markt wordt genomen.

Vele gemeentebesturen en voorgangers op huisvesting hebben hun tanden op deze problematiek stukgebeten. Noch de lokale politiereglementen, noch de subsidies van de hogere overheid hebben de verkrotting ten goede kunnen keren. Behalve specifieke marktargumenten, speelde het ontbreken van een decretaal sluitstuk een rol. De stedelijke of gemeentelijke politiereglementen waren te beperkt afdwingbaar. Met deze goedgekeurde decreetale regeling is in elk geval de wettelijke basis voor een afdoende bestrijding van leegstand en verkrotting gelegd.

Deze maatregel is inderdaad een ontradende maatregel, een maatregel met een repressief karakter, inclusief de ultieme sanctie de onteigening bij vijf jaar niet-betaling. Het is dus de bedoeling dat eigenaars hun gebouwen ofwel opknappen ofwel via verkoop terug op de markt brengen.

Ik hoop met de goedkeuring van de Wooncode, waarvoor de besprekingen momenteel bezig zijn, als complement van de sanctie een positief luik uit te bouwen en de gesanctioneerde woningen en gebouwen te linken met subsidies en/of vormen van sociaal beheersrecht. Dat beheersrecht is de bevoegdheid van een overheid die aan huisvesting doet om leegstaande en verwaarloosde woningen te beheren om deze, eventueel na een opknabbeurt, verder de verhuren waarbij de eigenaar een (beperkte) vergoeding ontvangt.

2. *Het Sociaal Impulsfonds*

Het koninginnenstuk van het stedelijk beleid is ongetwijfeld het decreet dat de inwerkingtreding van het Sociaal Impulsfonds regelt. Dit Sociaal Impulsfonds bundelt een maximaal aantal middelen ter verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit van de steden en de gemeenten, en meer in het bijzonder van de kansarme buurten. Het decreet van 14 mei 1996 tot de vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds werd op 1 juni 1996 in het Staatsblad gepubliceerd. Op 14 mei werden door de Vlaamse Regering de uitvoeringsbesluiten en modellen van beleidsovereenkomsten goedgekeurd. Dit jaar bedraagt dat fonds bijna 4,5 miljard frank. Daarin zitten voor ruim 500 miljoen aan nieuwe middelen. De komende drie jaar wordt dat bedrag jaarlijks cumulatief met een miljard verhoogd, zodat het tegen 1999 bijna 7,5 miljard zal bedragen. Alle gemeenten hebben recht op een gewaarborgd deel van dat fonds, maar moeten daartoe een beleidsovereenkomst (een convenant) afsluiten met de Vlaamse regering.

B. *Kenmerken van het stedelijk beleid en het Sociaal Impulsfonds*

Ik ga kort in op enkele kenmerken van het stedelijk beleid en het Sociaal Impulsfonds en zal daarbij toch een aantal bestuurkundige vernieuwingen de revue laten passeren.

1. *Het stedelijk beleid berust op een gedegen voorbereiding*

Het was van meetaf aan de bedoeling om de hoe dan ook beperkte middelen resultaatgericht in te zetten. Dit betekent enerzijds dat een inhoudelijke effi-

ciëntie moet worden nagestreefd. Het betekent anderzijds dat de middelen op die plaatsen terecht moeten komen, waar de problemen zich het meest nadrukkelijk stellen (zonder daarom het geheel uit het oog te verliezen).

Dat de middelen efficiënt naar een beperkt aantal steden of buurten worden gekanaliseerd is in Vlaanderen geen evidentie. Een opstootje bij het begin van de legislatuur, waarbij enkele parlementsleden, de regering de wacht aanzegden, illustreerde dit. Dit potentieel conflict is echter in de kiem gesmoord. Op de centenkant daarvan kom ik terug. Ook andere andere aspecten spelen een rol in de ontwijking van de potentiële strijd tussen de grote steden en de kleine gemeenten.

Ik denk dat in eerste instantie een parlementair initiatief voor deze kentering heeft gezorgd. De Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, is namelijk op het terrein gaan kijken. Onder andere de krottenbuurten van Antwerpen en Gent werden bezocht. De leden hebben hun ogen opengetrokken en zijn tot de conclusie gekomen dat de stedelijke problematiek van een andere omvang is dan deze van de sociale problemen die kleinere steden en gemeenten ook kennen.

Ook een aantal documenten die ik, in samenwerking met de Vlaamse Regering en de Vlaamse Administratie heb laten opmaken, hebben mijns inziens een rol gespeeld in de objectivering van de problematiek.

Inhoudelijk betreft dit de Beleidsbrief *'Voor steden en mensen'*, waarin gekwantificeerd werd welke problemen er zijn en waar ze zich situeren. Daarin wordt tevens nagegaan wat de oorzaken zijn en worden hefboomen ter verbetering van de situatie geïnventariseerd. De thema's: er wordt verwezen naar de samenhang der dingen (slechte woningen, ouderdom, werkloosheid, economie, onderwijs...) en de noodzaak om door een integrale aanpak de problemen aan te pakken: dus niet langer alleen sociale elementen (cfr. VFIK) of bakstenen (cfr. Herwaarderingsbesluit), maar er moet gezamenlijk gewerkt worden aan de harde én zachte aspecten van het samenleven.

Naast deze inhoudelijke nota zijn twee documenten opgemaakt die als effect moeten hebben dat de middelen op de juiste plaats terecht komen, die m.a.w. tot territoriale selectiviteit leiden.

In de eerste plaats heeft de Administratie de zogenaamde SIF-plus-gemeenten afgebakend: op objectieve wijze en zonder tussenkomst van mezelf of van de regering is nagegaan in welke steden en gemeenten de nood het hoogst is. Deze gemeenten krijgen meer middelen en heten we nu gemakshalve de SIF+gemeenten. Op basis van 10 criteria zullen 30 steden en gemeenten tot en met 1999 extra middelen krijgen uit het SIF. 80% van dat extra geld gaat naar een vijftal grote steden, met Antwerpen en Gent als uitgesproken koplopers.

De volgende criteria werden in rekening gebracht: het aandeel vreemdelingen, het inwoners dat recht heeft op een bestaansminimum, het aantal eenoudergezinnen, het aantal jongeren dat naar gemeente van herkomst in de bijzondere jeugdzorg zit. Ook spelen het aantal werklozen een rol, net als het aantal kinderen geboren in kansarme gezinnen, het aantal woningen zonder comfort en het aandeel sociale huurappartementen. Een combinatie van deze criteria heeft de meest achtergestelde steden en gemeenten gedetecteerd.

In tweede instantie is een *Atlas van Achtergestelde Buurten* aangemaakt door prof. Kesteloot. De opvatting is dat de problemen in bepaalde buurten zo groot zijn dat we ons vanuit 'Brussel' niet kunnen veroorloven om in die buurten geen inspanningen te doen. Deze atlas wordt in een tweede fase ingeschakeld. Gemeenten met een kansarme buurt moeten binnen de zes maanden na de ondertekening van hun conventant wijkontwikkelingsplannen voorleggen. Het is niet de bedoeling om alle middelen in deze buurten te investeren, doch er moet een substantiële inspanning worden geleverd.

2. *Het Sociaal Impulsfonds (SIF): structureel en operationeel*

a. *Operationeel*

Achteraf beschouwd is het mijns inziens een huzarenstuk dat de Vlaamse Regering het Stedelijk Beleid op zo'n korte termijn op poten heeft gezet. Er was geen administratie, er was nauwelijks ervaring, er was weinig materiaal. Momenteel, dus anderhalf jaar na het aantreden van de regering, worden de onderhandelingen gevoerd met de steden en gemeenten voor de overgangsconvenant 1996. De Administratieve cel is opgericht en gestart en de financiële middelen zijn vrijgemaakt. M.a.w.: concept, financiering, administratie en lokale besturen zijn op 1,5 jaar tijd operationeel.

b. *Een structureel fonds*

Zoals reeds gesteld wordt in Vlaanderen reeds enige tijd aan stedelijk beleid gedaan. Er waren/zijn de herwaarderingsgebieden, er waren de Fondsen Lenssens en Vandenbossche, er was het VFIK. Deze hadden nooit een structurele basis ofwel waren in tijd beperkt: zo liep het VFIK sowieso dit jaar.

Het nieuwe stedelijk beleid, en dit lijkt mij een belangrijke vernieuwing, heeft door het 'Decreet op het SIF' een structurele basis. Het houdt m.a.w. niet op met deze regering. De voorziene middelen na 2.000 zijn zelfs geïndexeerd. Wat in 2.000 wel moet gebeuren, is een herberekening van de criteria waardoor een aantal steden of gemeenten een verdieping kunnen zakken (van plus naar min) of kunnen stijgen (van min naar plus). Ik denk dat we deze dynamiek moeten voorzien, al verwacht ik, gezien de traagheid der dingen, geen noemenswaardige verschuiving.

Ik wil hierbij overigens waarschuwen voor overhaaste conclusies en ik hoop dan ook dat binnen drie jaar wanneer de eerste conventantperiode voorbij zal zijn, het kind niet met het badwater zal worden weggegooid. Het stedelijk vervalproces is een langzaam proces geweest, een proces van decennia. Daar de fysieke component een sleutelrol vervult, zal ook de vernieuwing een langzaam, legislatuuroverschrijdend proces zijn. Er moeten plannen worden gemaakt, gronden en gebouwen aankocht, gebouwen opgetrokken, adviesorganen geïnstalleerd en gehoord, enz. Het is een complexe materie. De spelregels zijn bovendien nieuw. De eerste conventant heeft dan ook een niet onbelangrijke experimentele kant. Het SIF en het conventantensysteem moeten de kans krijgen om te groeien. Het is een oproep die ik nu al lanceer. Als binnen 3 jaar de meest verkrotte buurten nog niet volledig opgeknapt zijn, gooi a.u.b. niet alles over boord. Trek even-

tueel een aantal lessen, maar laten we de basisbeginselen intact. Het stedelijk beleid heeft nood aan stabiliteit.

c. *Resultaatsgericht en niet bureaucratisch*

Het stedelijk beleid is resultaatgericht. Er wordt tussen de steden en de Vlaamse Regering een contract (convenant) afgesloten, met de wederzijdse verplichtingen. De overheden leggen dus vast wat in ruil voor 'geld' op het lokale vlak zal worden uitgevoerd. De lokale overheid duidt daartoe, in overleg met de Vlaamse Regering, evaluatiecriteria aan.

Het is de bedoeling om het convenantenbeleid in het kader van het sociaal impulsfonds zoveel mogelijk uit te bouwen in onderling overleg. Regelmatig overleg, uitwisseling van informatie, gezamenlijke evaluatie van de uitvoering, de organisatie van informatiedagen, het aanbieden van cursussen, handleidingen, de ondersteuning van de lokale overheid is essentieel.

Een kenmerk van het SIF-decreet is bovendien dat het pact, het contract met de gemeenten wordt gekenmerkt door een beperking van de bureaucratie. Er zijn uit het herwaarderingsbesluit en het VFIK een aantal lessen getrokken. Ellenlange procedures of het schoonmoedergedrag van de Vlaamse administratie werken zeer verlamdend. Dit houdt op: alle Vlaamse gemeenten weten nu reeds wat ze als middelen over de volledige regeerperiode kunnen krijgen. Ze kunnen dus plannen en hoeven niet met elk projectje naar Brussel te trekken om goedkeuring te krijgen.

Ook inzake uitbetaling is het gebeuren sterk vereenvoudigd. Eens de convenant afgesloten krijgen de lokale overheden onmiddellijk de helft van het bedrag uitgekeerd. Dit betekent dat ze zonder verdere papieren rompslomp aan het werk kunnen. De rest van het bedrag krijgen ze uitbetaald wanneer ze resultaten aantonen. Daartoe moeten geen boeken noch facturen worden overgemaakt. Het SIF berust op een verstrekkend vertrouwen tussen de partners.

3. *Het SIF-decreet streeft een integraal en inclusief beleid na met respect voor de lokale eigenheid*

a. *Integraal/inclusief*

Met inclusief beleid bedoelt men dat op vele domeinen tegelijk en samenhangend maatregelen moeten worden getroffen om de leefbaarheid van de steden en de gemeenten te herstellen. Heffbomen voor oplossingen zijn ondermeer te vinden in de gezinszorg, de samenlevingsopbouw, de werkgelegenheid, de huisvesting, de mobiliteit, het onderwijs en de vorming, de economie, het welzijns- en OCMW-beleid, het migrantenbeleid. Slechts als elke minister, binnen de eigen bevoegdheden, uitdrukkelijk rekening houdt met het stedelijk beleid, kunnen duurzame oplossingen gevonden worden.

Het convenantenbeleid veronderstelt ook de volle betrokkenheid van de lokale bevolking en haar leiders. Het is deze benadering, waarbij partnerschap tegelijk het cement en de motor is, die onontbeerlijk is in de strijd voor de leefbaarheid van steden en gemeenten.

Alle middelen die hiervoor kunnen dienstig zijn, moeten worden aangewend en op elkaar worden afgestemd. Zo zijn er de middelen uit de Europese programma's (URBAN), de federale middelen in het kader van de veiligheids- en preventiecontracten, de Vlaamse inspanningen, de middelen van de lokale overheid en eventueel de provincies. De beleidsovereenkomst tussen het gewest en de lokale overheid zal daarom slechts het gemeentelijk beleidsplan bekrachtigen in de mate dat die afstemming van alle beschikbare middelen op het lokaal vlak wordt gerealiseerd.

b. *Respect lokale eigenheid*

Er is vastgesteld dat de sociale problemen zeer sterk verschillen van gemeente tot gemeente, van stad tot stad. Daarom is er voor geopteerd om geen blauwdruk op te leggen vanuit Brussel. De gemeenten kunnen derhalve hun eigen specifieke problemen aanpakken. Dit houdt in dat de ingediende beleidsplannen zeer sterk van elkaar zullen kunnen verschillen en toch aan de doelstellingen voldoen. Het is bovendien evident dat een stad als Antwerpen of Gent een totaal andere problematiek heeft als een Limburgse mijn gemeente of Geraardsbergen en Ronse.

III. Naar een stadsregio?

Het herstel van onze steden is een gigantische opdracht en beslaat, zoals gesteld, vele domeinen die elk met het specifiek stedelijke rekening moeten houden. Huisvesting zal zijn middelen op renovatie moeten heroriënteren om de woningen in de verkrotte buurten op te knappen, huisvesting zal mee de sociale segregatie moeten doorbreken. Welstellende en hoogopgeleide mensen moeten opnieuw tussen de minder-welstellenden wonen. Ze moeten daar hun voortrekkersrol, hun positief rolmodel opnemen in plaats van naar de randgemeenten te vluchten.

Er zal opnieuw werkgelegenheid naar de stad gebracht moeten worden: nu groeien volgens de SERV vooral de randgemeenten. Er zal een verkeersleefbaarheidsbeleid gevoerd moeten worden: stedenbouwkundigen zullen ontwerpen moeten maken met de auto en niet tegen de auto, terwijl tegelijkertijd onze straten niet langer mogen gemonopoliseerd worden door de auto, maar weer wat meer woonstraten moeten worden. Dit lijkt mij een boeiende opdracht. Verder moet de segregatie van scholen worden tegengegaan, dienen opleidingsprojecten op te starten of te worden gecontinueerd. Ik kan zo nog een ganse waslijst voor een doe-agenda opsommen. Ik zal me vandaag beperken tot één thema, namelijk dit van de ruimtelijke bestuurlijke (re)organisatie. Moeten onze grote steden worden gedefusioneerd, gefusioneerd? Of moet er een nieuwe bestuursstructuur, de stadsregio, worden geïntroduceerd?

A. *Schaalvegrotting of niet?*

Op regelmatige tijdstippen komt de schaalgrootte van steden en gemeenten aan de orde. Vooral als het slecht gaat, wordt dit een element van debat. Ik heb de indruk dat daarbij de neiging bestaat dat de rijken, de armen aan hun lot overlaten. Of gelooft men werkelijk dat het Antwerpen of Gent van voor de fusie in staat is om helemaal alleen de problematiek van zijn 19de eeuwse gordel op te lossen?

Sommigen, vooral inwoners van de destijds gefusioneerde randgemeenten, willen dan, zoals voor een paar jaar, terug naar kleinschaligheid van de vroegere gemeenten en bepleiten een defusie. Wanneer Berchem weer Berchem en Wilrijk weer Wilrijk wordt, zou de politiek weer dichterbij de burger komen, zou de dienstverlening verbeteren en zou als indirect effect hier en daar zelfs aan een belastingsverlaging gedacht kunnen worden.

Anderen bepleiten een schaalvergroting en vinden dat de territoriale bestuursruimte, in klare taal, de stadsgrenzen samen moet vallen met de functionele ruimte. Heelwat activiteiten en inzonderheid werken en wonen, doch ook cultuurparticipatie spelen zich af op een bovengemeentelijke schaal: terwijl men bijvoorbeeld woont in Zoersel, Kapellen of Brasschaat, werkt men in Antwerpen en neemt er deel aan het culturele leven.

Een ruimer territorium verruimt het financieel draagvlak van een stad en laat toe om een meer gespecialiseerd amtenarenkorps op de been te brengen. Afhankelijk van de criteria zou het functionele Antwerpen zo tot Heist-op-den-Berg lopen. Dit voorbeeld toont meteen aan dat een territoriale reorganisatie niet evident is.

Wie echter de kaart van achtergestelde buurten bekijkt, zal zien dat er voor een aantal steden wel degelijk wat aan de hand is. Inzonderheid de Brusselse gemeenten en Antwerpen laten een afwijkend patroon zien. Daar waar andere steden, ik noem zonder limitatief te zijn Brugge, Kortrijk, Gent en Hasselt, een behoorlijk aantal rijke, welstellende buurten binnen hun gemeentegrenzen hebben, is dit in vele Brusselse gemeenten en dus ook in Antwerpen niet het geval. Er zijn dus objectieve gronden om een schaalvergroting van Antwerpen te bepleiten. In de metropool wonen de rijke mensen verhoudingsgewijs meer voorbij de gemeentegrens - wat het financieel draagvlak van Antwerpen in vergelijking met bijvoorbeeld Gent of Mechelen, serieus benadeelt.

B. *Commissie De Rynck*

Er zijn zowel bij een schaalverkleining als een schaalvergroting voor- en nadelen. Ik ben mij bewust van de complexiteit en de gevoeligheden van deze problematiek. Daarom, maar ook omwille van de ervaring van het vorige fusiedebat dat vele jaren heeft geduurd, heb ik een commissie voor de bestuurlijke reorganisatie onder leiding van bestuurskundige Filip De Rynck aan het werk gezet. De commissie omvat 14 leden en is samengesteld uit academici, vertegenwoordigers van de provincies, van steden en gemeenten, van de SERV en leden van mijn kabinet. De commissie heeft de opdracht om concrete beleidsaanbevelingen te doen over de bestuurlijke opbouw van Vlaanderen. Daarbij zal er aandacht gaan naar de respectieve taken van het provinciale en gemeentelijke bestuursniveau. De commissie moet nagaan of de oprichting van stads- en streekgewesten mogelijk en wenselijk is.

De recente discussies bewijzen dat de bestuurlijke indeling een dynamisch gegeven is. Het huidig optreden van de lokale besturen is dus principieel geen statische verworvenheid, maar maakt deel uit van een voortdurend vernieuwingsproces. De Commissie kan dit proces steunen, stimuleren en richting geven. In het licht van de toekomstige regionalisering van de gemeente- en provinciewet kunnen bovendien nu reeds de eerste bouwstenen aangebracht worden voor de eigen Vlaamse klemtonen in de opbouw van onze lokale instellingen.

Al te vaak wordt ook uit het oog verloren dat door een optimale bestuurlijke indeling het algemeen belang wordt gediend. Door een betere organisatie en afbakening van de bevoegdheids-sferen kan immers de herkenbaarheid van sommige beleidsniveau's versterkt worden. Ook uit het oogpunt van de bevolking heeft deze invalshoek verschillende voordelen.

Een grotere herkenbaarheid zal bij de burger leiden tot een groter inzicht in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de resp. beleidsniveau's. Een bestuurlijke benadering kan derhalve onrechtstreeks bijdragen tot een grotere openbaarheid van bestuur en participatie van de bevolking.

Benevens het effect van een meer optimale bestuurlijke indeling op de kwaliteit van het bestuur, is een ander motief om de Commissie op te richten het versterken van het bestuur van grootstedelijke gebieden. Verschillende studies tonen aan - en de genoemde Atlas van achtergestelde illustreert nogmaals en meer gedetailleerd - dat de bestaande bestuursstructuren in sommige - en ik benadruk sommige - stedelijke gebieden niet meer voldoende in staat zijn om bepaalde maatschappelijke, economische en sociale problemen adequaat aan te pakken. Zo zou het bijvoorbeeld aangewezen zijn om de ruimtelijke ordening, de huisvesting, de mobiliteit en het milieubeleid op een bovengemeentelijke schaal te kunnen organiseren. Door de uiteenlopende belangen is een doorgedreven samenwerking van alle betrokken gemeenten niet steeds evident of toereikend om gewenste doelstellingen te bereiken.

De vraag stelt zich derhalve terecht naar de opportuniteit van een grotere bestuurschaal, de zogenaamde stadsgewesten. Die moeten de geïntegreerde aanpak van de grootschalige uitdagingen mogelijk maken - en zouden het bestuurlijke sluitstuk kunnen vormen van een beleidsruimte. Stadsgewesten of stadsregio's bepalen dan voor deze aangelegenheden de beleidsruimte.

Er is geen beleid mogelijk zonder financiële middelen. Het denkwerk dat in de commissie dient te gebeuren zal ook een bezinning over de volledige financiële waardering van de zogenaamde centrumfuncties van de steden inhouden. In sommige studies werd immers reeds gewezen op de financiële stromen tussen kernsteden en randgemeenten. Dezelfde studies brachten ook de fiscale en financiële mechanismen aan het licht die mogelijks leiden tot een structurele uitholling van het economische draagvlak en toenemende fiscale erosie van de kernsteden.

Tot zover een korte schets van de opdracht die aan de Commissie De Rynck is verleend. Daar de Commissie pas begin volgend jaar haar werkzaamheden beëindigt kan en wens ik niet op haar rapport en voorstellen vooruit te lopen.

C. Bestuurlijke efficiëntie door gedifferentieerde aanpak

Ik ben persoonlijk niet per definitie tegen een nieuwe bestuurlijke organisatie. Integendeel zelfs. We moeten de feiten onder ogen durven zien. Doch een territoriaal bestuurlijke reorganisatie kan echter geen doel op zich zijn en is slechts een sluitstuk van een beleidsmatige en financiële heroriëntering. Ik ben persoonlijk wel tegen het invoeren van een extra bestuurslaag: als er op lange termijn iets als een stadregio komt dan gaat dit onvermijdelijk ten koste van bevoegdheden van de provincie. Ik bepleit hier wel de mogelijkheid voor een gedifferentieerde aanpak. Zoals gesteld zijn er objectieve redenen om in het Antwerpse iets

te doen. Dit betekent niet dat we nu een blauwdruk voor alle steden met een stadsgewest moeten maken. De oplossing voor Antwerpen moet m.i. kunnen verschillen van deze voor Gent, Kortrijk of pakweg Leuven. We moeten, om het met Filip De Rynck te stellen, maatwerk leveren. Heeft Antwerpen behoefte aan een nieuwe territoriale bestuursorganisatie, dan kan het elders bijvoorbeeld volstaan één of enkele gemeente bij de kerngemeente te voegen, zonder dat daarom een mastodont van een regio gecreëerd wordt.

De oprichting van een stadsregio is, gegeven de gevoeligheden en de ervaring van de vroegere fusies, een langetermijn project. Dit betekent niet dat er niet onmiddellijk iets moet gebeuren. In de afstemming van een aantal domeinen dient ofwel de rol van de provincie nu versterkt te worden ofwel dient voor een aantal beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening, huisvesting en mobiliteit de bovengemeentelijke samenwerking opgelegd te worden. Ik zeg wel degelijk opgelegd omdat ik, in een dergelijk gevoelige materie, niet geloof in vrijwillige intercommunale samenwerkingsverbanden.

Ik besef terdege dat er voor het Antwerpse iets moet gebeuren. We kunnen Antwerpen - en ik overdrijf bewust - niet laten leeglopen en dit in alle betekenissen van het woord. We kunnen niet toekijken hoe niet alleen mensen wegtrekken, maar ook bedrijven, cultuur, welvaart, kapitaal, enz...

D. Rol van de randgemeenten

We moeten er ons bovendien ook van bewust zijn dat het ommeland, het platteland hiervoor de prijs betaalt. Vlaams-Brabant, dat geconfronteerd wordt met de overloop van Brussel, kan hier als voorbeeld dienen. Dit houdt in dat de financiële problemen van de Brusselse gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook een Vlaamse zaak zijn.

De groei van de kleine gemeenten heeft inderdaad niet alleen maar positieve gevolgen voor de gemeentekas. Er zijn namelijk ook nefaste en niet geringe sociale gevolgen. Zo is er de stijging van de prijzen van gronden en woningen waardoor de autochtone bevolking verdrongen wordt door de welstellende inwijkingen. De eigen mensen zijn verplicht uit te wijken, weg van de kernstad en verder het platteland in. Maar ook daar gaan de prijzen stijgen en herhaalt zich de negatieve beweging.

Wie de evolutie van de grondprijzen in het Brusselse volgt, zal zien dat de spectaculaire stijgingen reeds naar de tweede en zelfs naar de derde gordel gemeenten rond het hoofdstedelijk gewest is opgeschoven. Hetzelfde doet zich reeds voor tussen Antwerpen en Turnhout. Met andere woorden niet ingrijpen in de grote stad heeft, gegeven de mobiliteits- en financiële mogelijkheden van de bevolking, een zeer sterk urbaniserend effect op de stedelijke rand en steeds meer op verderaf liggend platteland. Dit doet daar de prijzen stijgen en de files naar de stad langer worden. Want werken doen we nog steeds in die kernstad.

Naarmate het platteland verder urbaniseert zullen haar nieuwe bewoners stedelijke eisen stellen en vragen dat een stedelijke infrastructuur wordt uitgebouwd: voldoende scholen van een hoog niveau, voldoende recreatieve ruimte, voldoende ruimte voor cultuur, straks een grote bioscoop of zelfs opera in - ik zeg maar - Herentals? Wie de ploegen in de eerste en tweede voetbalklasse bekijkt, zal zien dat steeds meer suburbane ploegen de dienst uitmaken: Ekeren is er reeds enige

tijd; nu zijn er ook Kapellen, Westerloo, Harelbeke, Deinze...enz, terwijl de stedelijke ploegen - waar zijn Berchem en het roemruchte Beerschot - het steeds moeilijker hebben om mee te spelen. Is dit een teken aan de wand van een verschuiving van de financiële en straks ook creatieve macht?

Bestuurlijke efficiëntie is dus één element om na te denken over een nieuwe territoriale organisatie. Er is vanzelfsprekend ook het rechtvaardigheidselement: we stellen nu vast dat de armste mensen haast noodzakelijkerwijze de hoogste gemeentelijke belastingen moeten betalen en dat omgekeerd de rijkste mensen relatief de laagste belasting betalen. Dit kan niet blijven duren. Indien een territoriale reorganisatie op beleids- of bestuursvlak niet mogelijk is, dan zal er op het vlak van de fiscaliteit ingegrepen moeten worden. Ik vrees dat dit onvermijdelijk is. De randgemeenten hebben, zoals gesteld, dus geen enkel belang met de financiële uithongering van de centrumsteden.

Tot slot wil ik er nog op wijzen dat we ons echter niet mogen vastpinnen op de parasietthesis. Er is immers geen oorzakelijk verband tussen de lagere belastingen en de zogenaamde stadsvlucht. De lagere belastingen worden enkel lekker meegenomen. Er is een structurele onderlegger, met name de structuur van de woningmarkt, omdat die weinig te maken heeft met de ligging van de gemeentegrens. De kleine, oude woningen liggen in de centrumsteden, de grote in de randgemeenten. Het is in deze structuur dat moet worden ingegrepen. En dat is meteen ook de fundamentele reden waarom het zoeken naar oplossingen voor de problematiek van de lokale en regionale bestuurlijke organisatie een langdurig en langzaam proces zal zijn.

Summary: Between neighbourhood and city region. One and a half year of urban policy in Flanders

Since several elections since 1991 were won by an extreme right political party, especially in the Flanders and in the city of Antwerp, politics has responded with an increase in attention for environmental and social policies. In a first reaction - and after a longstand period of budget cuts - more money was invested in the building of social housing. Later this policy was broadened to a more comprehensive policy for the cities, trying to integrate the brick-and-mortar approaches with welfare policies. In this contribution three things are put into perspective. The first deals with the rise of the urban problems. A second part deals with the new policies who are implemented today. These are territorially targeted at poor neighbourhoods. In a final part these policies are situated in a regional context since the liveability of the central cities can not be seen without its regional context, since very often the more wealthy people are living outside the administrative boundaries while the vulnerable social groups are living in the older inner city neighbourhoods.