

Programma « Samenleving en Toekomst »

Eindverslag – deel « Synthese van het onderzoek»¹

ONDERZOEKSCONTRACT: [TA/00/26](#)

ACRONIEM VAN HET PROJECT: GROSE

TITEL: “Economische groei en sociale cohesie in de stad”

ONDERZOEKSPLOEG (met vermelding van onderzoeksinstituten en eenheden):

COÖRDINATOR (indien van toepassing): Christian VANDERMOTTEN, IGEAT, ULB

PROMOTOR(EN): Eric CORIJN, VUB

ONDERZOEKER(S): ULB : Valérie BIOT, Xavier COURTOIS, M. ROELANDS,
Catherine PATRIS, Gilles VAN HAMME, Moritz LENNERTZ;

VUB : Tim CASSIERS, Els LECQLERCQ

DATUM: 21/10/10

Deze synthese heeft tot doel de resultaten van het onderzoek op Internet weer te geven.

¹ Zie art. 5.5.2 van het basiscontract.

Links naar de websites waar de werken van de onderzoeksploeg in het kader van het project worden vermeld

-

Synthese

Inleiding

Het project *GROSE* bestudeert de complexe relaties tussen economische groei en sociale ongelijkheden in de grootstedelijke gebieden in België, analyseert de huidige politieke antwoorden aangaande deze relatie en zoekt naar mogelijke alternatieven.

Deze studie vertrekt vanuit een tweeledige vaststelling. Enerzijds lijkt de economische inkrimping van de grootstedelijke gebieden tot het verleden te behoren en wordt er sinds de jaren 1990 overal in Europa een heropleving van de grote steden vastgesteld. Anderzijds is het proces van sociaalruimtelijke polarisering geen halt toegeroepen en lijkt het zich zelfs nog te accentueren in de grote steden. Deze paradox vormt de kern van ons onderzoek. Het schrijft zich in de meer algemene bedenking dat economische groei niet meer noodzakelijk een algehele maatschappelijke vooruitgang betekent zoals dat wel het geval was tijdens de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. Daarnaast wil dit onderzoek ook de rol van de politiek in deze processen bekijken en nagaan of onze overheden dit proces begeleid dan wel versterkt of afgeremd hebben.

Om meer klaarheid te scheppen in deze evoluties, refereren wij naar het theoretisch kader dat de overgang van een fordistisch kapitalisme naar een flexibel kapitalisme beschrijft. De naoorlogse jaren zijn door vele auteurs bestempeld als deze van het *Fordisme* of *Keynesiaans-Fordisme*. Zoals andere stabiele accumulatieregimes, wordt deze periode gekenmerkt door stevige fundamenteën wat betreft de organisatie van de productie en de arbeid, de loonsverhoudingen en de rol van de staat. Deze stabiele configuratie vormt de basis van de *Trente glorieuses* (1945-1975; de jaren van sterke economische groei en algemene welvaartstijging na WOII) Het was een sterk gereguleerde vorm van kapitalisme waarbinnen de hoge opbrengsten netjes verdeeld werden tussen bedrijfswinst, de lonen en de belastingen. Deze constructie steunt op een sociaal compromis tussen kapitaal en arbeid waarbij de stijging van de lonen gekoppeld werd aan de stijging van de productiviteit, terwijl de arbeiders van hun kant zich neerleggen bij een toenemende druk op het werkritme. Op die manier werd een sterke economische groei vertaald in een belangrijke reductie van de sociale ongelijkheden.

De economische crisis van de jaren 1970 zet dit regime op losse schroeven. De belangrijkste fundamenteën van het fordistisch accumulatieregime worden allengs meer in vraag gesteld, hetgeen uitmondt in steeds flexibelere productievormen, in een terugschroeven van de rol van de staat op het vlak van economische ontwikkeling, in een afbouwen van de Welvaartstaat en in een ontkoppeling van de loonstijgingen met de economische groei. Bijgevolg zijn de sociale ongelijkheden in de ontwikkelde landen vanaf de jaren 1980 enorm toegenomen..

Vanuit dit theoretisch denkkader bestudeert de sociale en economische ontwikkelingen in de voornaamste steden in België (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik). Voor elk van de steden stellen we ons de volgende vragen:

- Heeft er zich een proces van herconcentratie van economische activiteit voorgedaan?
- Heeft de stade en proces van sociale en sociaalruimtelijke polarisatie gekend gedurende de laatste twee decennia?
- Wat was de rol van de politieke overheden in deze processen?

Metropolisering, nieuwe groeivormen en polarisatie op de arbeidsmarkt

De insteek voor het GROSE onderzoek rond sociale en sociaalruimtelijke polarisatie is de studie van de veranderingen die optreden ten gevolge van nieuwe vormen van economische groei. De transitie naar een flexibel kapitalisme veronderstelt immers een heropleving van de steden –en in het bijzonder de grote steden- omdat de diversiteit van het economisch weefsel en de inbedding in globale interstedelijke netwerken, deze een concurrentieel voordeel biedt. Tegelijkertijd stelt de theorie dat deze stedelijke economische heropleving vooral jobs oplevert voor hoogopgeleiden, als direct gevolg van de concentratie aan strategische functies in steden en het toegenomen gewicht van de kenniseconomie. Hierdoor brengt economische groei meer en meer sociale polarisatie met zich mee.

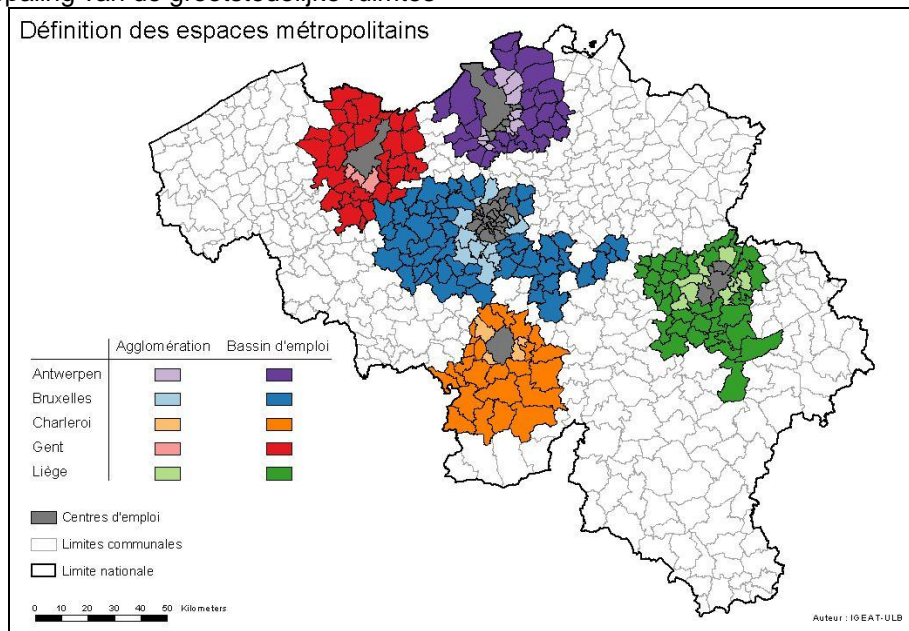
In een eerste stap werd empirisch nagegaan of deze evoluties zich effectief afspelen in de grote Belgische steden, vertrekkende vanuit twee vragen rond de economie en de werkgelegenheid:

1) Is er sprake van een concentratie van economische groei en van arbeidsplaatsen vanaf de jaren 1980 in de stedelijke agglomeraties in die specifieke sectoren en plaatsen zoals voorkomend in onze werkhypothesen rond metropolisering?

2) Hebben deze evoluties geleid tot een verschuiving in de arbeidsmarktstructuur alsook aangaande de gevraagde kwalificaties? Wordt deze gekenmerkt door een creatie van arbeidsplaatsen aan beide uiteinden van de arbeidsmarkt met betrekking tot de scholingsgraad, hetgeen bijdraagt aan de sociale polarisatie op de arbeidsmarkt? Of is er eerder sprake van een professionalisering, waarbij vooral de vraag naar steeds beter opgeleide personen stijgt?

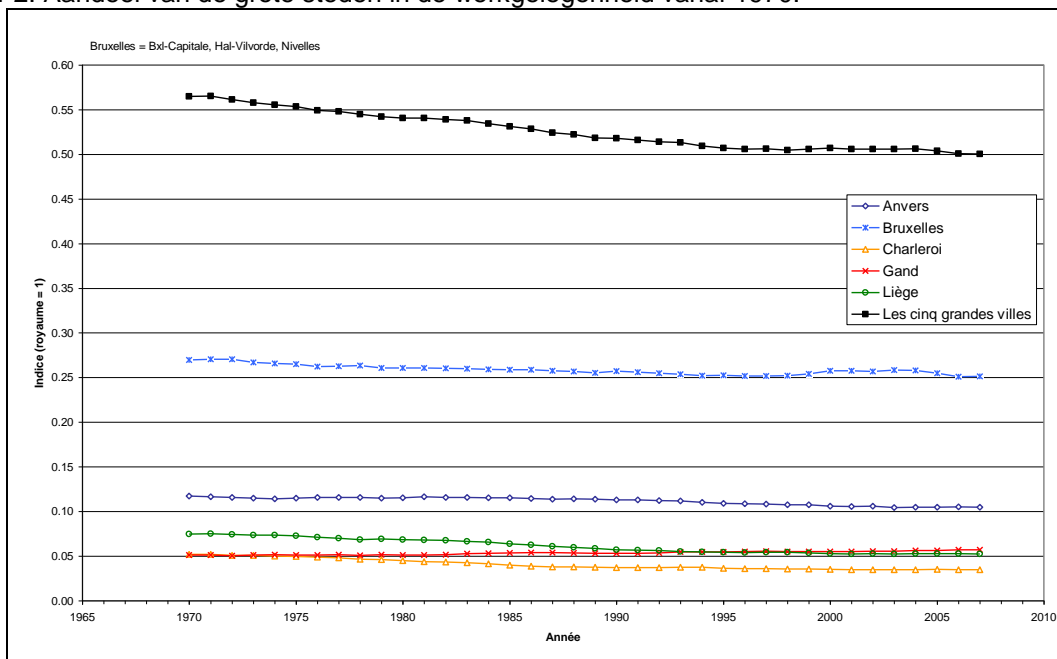
Deze vragen werden bestudeerd voor de vijf grote stedelijke agglomeraties, op schaal van het werkgelegenheidsbassin, waarbij telkens ook het centrum werd onderscheiden van het werkgelegenheidsbassin.

Figuur 1: Bepaling van de grootstedelijke ruimtes



De hypothese van een herconcentratie van werkgelegenheid in de voornaamste metropolitane zones van het land gaat niet helemaal op voor België. Wel is vast te stellen dat de economische achteruitgang van de grote steden zich stabiliseert vanaf de jaren 1990. Vooral Brussel kent vanaf de tweede helft van de jaren 1990 grotere economische groeipercentages dan de rest van het land.

Figuur 2: Aandeel van de grote steden in de werkgelegenheid vanaf 1970.



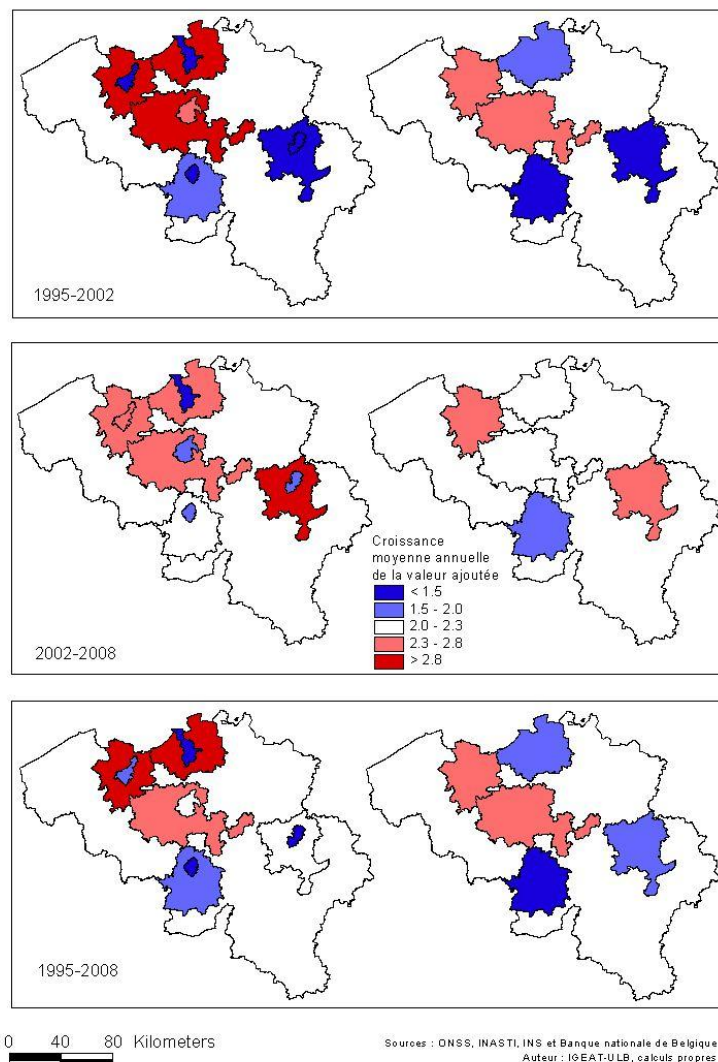
Bron: ONSS

Dit strookt met observaties elders in Europa. Het metropolitisatieproces betreft voornamelijk het voornaamste werkgelegenheidsbassin van het land. Evenwel treedt er een vertraging op in dit proces vanaf de jaren 2000. Wat de overige steden betreft wordt de economische achteruitgang van de Waalse agglomeraties bevestigd –met een zekere stabilisering

gedurende de jaren 2000- terwijl Gent langs de andere kant gedurende de hele periode een sterke economische dynamiek doormaakt. Voor Antwerpen zijn er tegenstrijdige waarnemingen. De stad kan immers niet ten volle van het metropolitisatieproces profiteren, omdat in de havenstad een belangrijk aandeel van de economische bedrijvigheid bestaat uit krimpende industriële sectoren.

De evoluties op het vlak van de vereiste kwalificaties in functie van de arbeidsplaatsen zijn daarentegen wel spectaculair. Tijdens de geobserveerde periode is er een duidelijke verschuiving waar te nemen richting steeds beter gekwalificeerde jobs. Deze evolutie is niet eigen aan de grote steden –wel aan de stedelijke centra- maar is zonder twijfel het meest van toepassing op Brussel. Brussel wordt tevens gekenmerkt door een polarisatie op de arbeidsmarkt, aangezien het aandeel arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden er minder daalt dan in de andere steden. Het belangrijkste proces is dus de mogelijke uitsluiting van laagopgeleiden door een toenemende vraag op de arbeidsmarkt naar kwalificatie. Als er polarisatie optreedt, is deze dus het gevolg van een toenemende vraag naar hoogopgeleiden en de uitsluiting van laaggeschoolden uit de arbeidsmarkt.

Figuur 3: Economische groei in de vijf grote Belgische steden in de periode 1995-2008, voor het centrum, de periferie en het totale werkgelegenheidsbassin



Welke belangrijke elementen op sociaal vlak kunnen we halen uit deze economische evoluties?

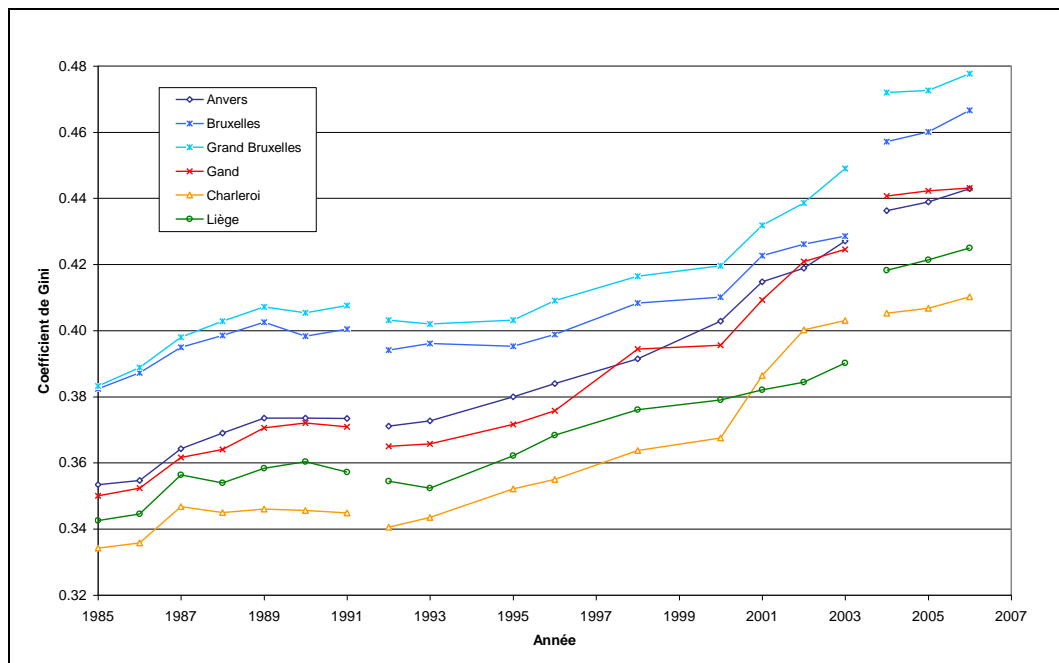
- Vanaf de jaren 1990 –met uitzondering van de Waalse as- kan het sociale vraagstuk niet langer enkel betrokken worden op het economische aspect. Vanaf dan hervinden de steden Brussel en Gent –en in mindere mate Antwerpen- hun economische dynamiek, met waarden die hoger liggen dan het nationale gemiddelde.
- Tegelijkertijd zorgt deze economische groei –die in de centra al lager ligt dan in de periferie- niet voor de creatie van extra werkgelegenheid in deze stedelijke centra (met uitzondering van Gent) en in het geheel van het Brusselse werkgelegenheidsbassin. Het samengaan van deze sociaaleconomische realiteit met een concentratie van laaggekwalificeerde bevolking brengt een sterke stijging in de werkloosheid met zich mee in de stedelijke centra (weerom met uitzondering van Gent)
- De stijgende vraag naar kwalificering op de arbeidsmarkt heeft een uitsluiting van de laagst opgeleide personen veroorzaakt. Met uitzondering van Brussel is dit geen proces eigen aan de stedelijke centra, maar wel is deze evolutie er meer uitgesproken. In Brussel is dit proces het meest uitgesproken, omdat de stad als hoofdstad meer werk op strategisch niveau op haar grondgebied kent..

Het sociale vraagstuk moet dus herbekeken worden in functie van de huidige context, met een economie die maar weinig werkgelegenheid met zich meebrengt en die steeds hoger opgeleide personen vraagt. Enkel voor Gent zijn de economische prestaties gunstig over de hele lijn; een sterke economische groei, een sterke stijging van het aantal arbeidsplaatsen en een gemiddelde vraag naar kwalificatie. In de Waalse bekkens blijft de vraag rond de economische dynamiek wel de centrale vaststelling, waarbij de zwakte ervan kan gelden als verklaring voor de sociale problemen. In Brussel en in mindere mate in Antwerpen is de economische dynamiek erg positief, zonder echter te zorgen voor een gunstig effect op de sociale problemen, daar deze groei hoofdzakelijk gerealiseerd wordt binnen sectoren die weinig arbeidsplaatsen genereren en een hoog opleidingsniveau vereisen.

De sociale en sociaalruimtelijke dualisering in de grote Belgische steden

De evolutie naar een steeds meer gekwalificeerde arbeidsmarkt in de grote steden, en zeker in Brussel, kan niet in twijfel worden getrokken. Daarom rijst de vraag of deze evolutie op de arbeidsmarkt ook aanleiding geeft tot een sterke sociale polarisatie in termen van inkomen of van kansen op de arbeidsmarkt in functie van diploma. Volgende hypothese werd naar voren geschoven aangaande deze relatie: "Elke vorm van grootstedelijke economische groei onder het flexibele kapitalisme, zorgt voor een intense en stijgende sociale polarisatie in de steden, of deze nu veroorzaakt wordt door flexibilisering op de arbeidsmarkt, door een groeiende vraag naar kwalificaties of door een terugschroeven van herverdelingsmechanismen.":

Figuur 4: Evolutie van de Gini coëfficiënt voor de vijf grote Belgische steden, 1985-2006



Bron: Fiscale statistiek, NIS

Uitleg bij deze indicator: De Gini coëfficiënt laat toe een synthetisch beeld te verkrijgen van algemene evolutie van de spreiding van de inkomens. Deze indicator geeft een statistisch cijfer dat de mate van inkomensspreiding weergeeft tussen 0 (perfecte gelijkheid) en 1 (perfecte ongelijkheid).

Voor alle grote Belgische steden kunnen we sinds de jaren 1980 een toenemende sociale polarisatie vaststellen, waarbij Brussel beduidend hoger scoort dan de Waalse steden.

Deze evolutie kan verklaard worden vanuit verschillende factoren. We beschrijven hier de drie belangrijkste:

- In de eerste plaats is het voor laaggekwalificeerde personen in toenemende mate moeilijk om zich toegang te verschaffen tot de arbeidsmarkt. De werkloosheidsgraad bij laagopgeleiden is in alle grote steden in België -en nog het meest in Brussel- sterk gestegen. Deze stijging is in grote mate te wijten aan de boven beschreven mechanismes op de arbeidsmarkt.

- Daarnaast heeft de afbouw van de welvaartstaat zeker een belangrijke rol gespeeld. Deze factor is in deze studie echter niet geanalyseerd.

- En ten derde speelt ook de bestaande ruimtelijke structuur van de Belgische steden een rol. We hebben in deze studie kunnen vaststellen dat ook de sociaalruimtelijke polarisatie (verschil tussen de wijken) sterk toeneemt, zeker wanneer deze gemeten wordt aan de hand van de werkloosheidscijfers. Dit betekent dat de werkloosheidsgraad in achtergestelde buurten tussen 1991 en 2006 relatief sterker stijgt dan in de rest van de grootstedelijke zone (tabel 1). Onze studie toont bovendien aan dat de ruimtelijke concentratie van een gefragiliseerde bevolking de kansen tot toegang tot de arbeidsmarkt vermindert voor de mensen die in deze concentratiebuurten wonen. Dit proces wordt het *effect van de buurt* genoemd, omdat het aangeeft dat mensen met een gelijkaardig profiel moeilijker werk vinden wanneer ze wonen in buurten met een concentratie van sociale problemen dan zij die niet in zo'n buurt wonen.

Tabel 1: De werkloosheidspercentages (1991-2006) voor de buurten in moeilijkheden enerzijds en het grootstedelijke gebied anderzijds in de vijf grote Belgische steden

Quartiers en difficulté - <i>Espace métropolitain</i>	Taux de chômage					
	1991		2001		2006	
Anvers	18.8	9.3	17.8	7.2	19.2	9.0
Bruxelles	24.5	10.9	29.1	12.0	29.3	13.2
Gand	18.3	8.3	18.6	6.6	19.4	7.9
Charleroi	27.7	20.0	32.6	20.9	33.8	21.4
Liège	29.0	18.6	30.2	17.4	31.9	18.4

Bron: Volkstelling 1991 en Sociaaleconomische Enquête 2001

Stedelijk Beleid

Zoals boven beschreven bracht de economische heropleving van de steden nergens positieve sociale effecten met zich mee, noch op het niveau van de stad en nog minder op dat van de wijk. Lokale overheden kunnen dit marktgestuurde proces nog versterken indien ze vanuit het oogpunt om de stad te promoten op wereldschaal hoofdzakelijk investeren in het aantrekken van een hoogwaardige dienstensector en desinvesteren in het sociale en sociale inclusie. De transitie naar een flexibel kapitalisme, samen met de verminderende rol van de staat en de verhoogde internationale competitie, hebben steden ertoe aangezet om een meer *ondernemend* beleid te volgen, waarin aantrekkelijkheid voor factoren die economische groei zouden met zich mee brengen (hoogopgeleide arbeidskrachten, investeringen,...) een sleutelrol spelen.

Om deze hypothese te testen werden in een eerste fase de stedelijke regimes in de vijf grote steden in België geïdentificeerd aan de hand van de analyse van de verschillende beleids- en strategische plannen van de stadsbesturen in geval van de vier Vlaams en Waalse steden en deze van de regionale overheid in het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In een tweede fase werden de rol en de impact van dat beleid in realiteit bekeken aan de hand van case studies.

1. Het stedelijk beleid in het discours

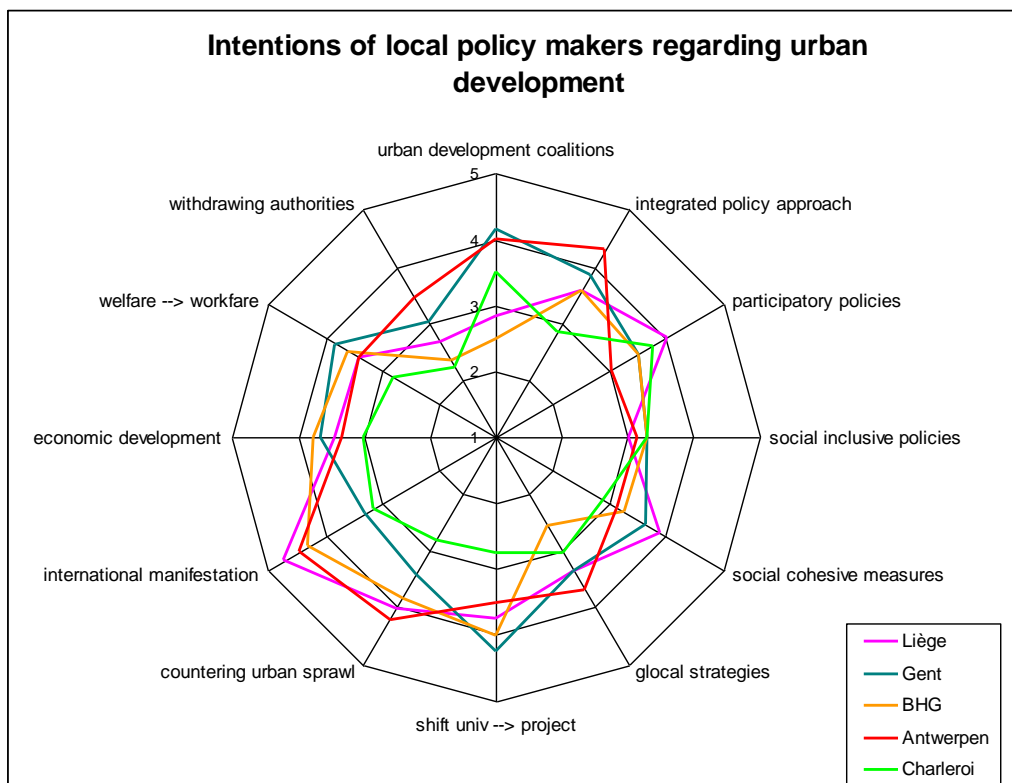
Eerst en vooral moeten we een kanttekening maken bij dit deel van de studie ten opzichte van het voorafgaande kwantitatieve deel. Het stedelijk beleid werd immers bestudeerd op niveau van de steden en niet van de stadsgewesten. Dit heeft in de eerste plaats te maken met een gebrek aan correspondentie tussen de functionele ruimte van het stadsgewest en de politieke ruimte van de stad. Daarnaast kan er zelfs sprake zijn van concurrentie tussen stad en hinterland, met name inzake het aantrekken van bedrijvigheid en de middenklasse.

Dit kwalitatieve deel bestaat uit een analyse van het stedelijke vertoeg van vijf Belgische steden Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik. De intenties in het stedelijke beleid werden onderzocht om de complexe relaties tussen economische groei, sociaal welzijn en stedelijke beleid te belichten. Het kwalitatieve onderzoek werd ruimer genomen dan uitsluitend economische en sociale vraagstukken. Een analysemodel werd opgebouwd dat de sturing van de stedelijke dynamiek uiteenzet als een wisselwerking tussen economisch, internationaal, ruimtelijk en sociaal beleid en eventuele zijtakken.

Om de vergelijking concreter te maken, werd een grafisch model ontwikkeld dat de kwalitatieve informatie- verkregen uit de analyse van de verschillende stadsprojecten en beleidsintenties- op een visuele manier weergeeft. Deze matrix voor stedelijk beleid is een model om het discours van de steden aangaande hun eigen ontwikkeling te analyseren. Het webdiagram is gebaseerd op een vragenlijst die de voornaamste in de literatuur beschreven shifts en trends op het vlak van stedelijk

beleid opneemt (o.a. “actually existing neoliberalism” van Brenner en Theodore (2002) en Witboek Stedenbeleid). Twaalf dimensies werden weerhouden die elk een bepaalde shift weergeven. In het diagram zijn de assen aan de linkerkant die dimensies geassocieerd met een neoliberale shift zoals terugtrekkende overhead, shift van welfare naar workfare, nadruk op economische ontwikkeling, internationale manifestatie en een beleid om middenklasse aan te trekken. De assen aan de rechterkant vertegenwoordigen de dimensies die compenseren en alternatieven verkennen: een geïntegreerd beleid, participatief beleid, sociaal inclusief beleid, sociaal cohesief beleid en een beleid dat lokale antwoorden probeert te formuleren op globalisatie processen. Het model geeft de relatieve positioneringen van de steden ten opzichte van elkaar weer en laat toe te interpreteren hoeveel aandacht de stad aan deze bepaalde dimensie besteedt

Deze studie toont aan dat de Belgische steden hoe langer hoe meer hun eigen ontwikkeling in handen nemen, zelf beleidsvisies uitschrijven rond hun toekomst en zich hierbij trachten te positioneren in de regionale en internationale geografische competitie om investeringen.



Het kwalitatieve onderzoek bevestigt de context zoals beschreven in de eerste delen. Steden richten zich op een hermetropolitanisering van de economische kernactiviteiten die zo de basis moeten vormen van een stedelijk heropleven en dit in het kader van een mondialiseringsproces dat de economische ruimtes boven- en transnationaal maakt. Zowel de staat als de stad richten de regulatiemechanismen op het verhogen van de concurrentiepositie; echter dit is een beleid dat in de neoliberale context niet gevat is in een sociaal herverdelingsbeleid waardoor ook met economische groei de sociale kloof kan toenemen.

Alle onderzochte steden schrijven zich in deze logica in, zelfs indien ze voor hun beleid beroep moeten doen op maatregelen en middelen die behoren tot gewestelijke of federale competenties. In alle steden duiken neoliberale accenten op in de beleidsteksten en visiedocumenten. Zich profileren, een ondernemingsklimaat scheppen, attractiviteit verhogen, inzetten op (kennis)economie, publiek-private samenwerking,... m.a.w. de economische hefboomen zo efficiënt mogelijk maken, vormen overall een rode draad doorheen de teksten rond economische ontwikkeling. Een dergelijke oriëntatie op de markteconomie wordt in beleidsteksten veelal als positief omschreven, waarbij het win-win perspectief gehanteerd wordt. Dat betekent ook dat het niet als een politieke keuze wordt voorgesteld (waarin duidelijk kan zijn welke ongewenste gevolgen er toch worden aanvaard), maar meestal wordt gepresenteerd als de optimale, enige keuze. Daar een groot deel van het investeringsbeleid buiten de directe bevoegdheden van steden ligt, net als de grote hefboomen op politiek-economisch vlak, zetten

de steden hierbij maximaal in op het creëren van een goed investeringsklimaat. Drie steden lijken zich hierbij zeer internationaal te willen manifesteren: Brussel, Antwerpen en Luik terwijl Gent en Charleroi zich eerder regionaal profileren.

Sociale cohesie en economische ontwikkeling worden hierbij voorgesteld als twee kanten van dezelfde medaille. Mits een gunstige economische dynamiek zal sociale cohesie en insluiting volgen. Maar economische groei volstaat niet voor een toename van sociale gelijkheid. De onderzochte steden zijn zich impliciet wel bewust van dit spanningsveld. Inzake sociale uitsluiting wordt merendeels het instrumentarium van herscholing, bijkomende opleiding, inschakeling,... gehanteerd. Er is weinig aandacht voor alternatieve ontwikkelingsmodellen, zoals creatieve industrie, sociale economie, micro-initiatieven,... Steden blijven wel veel aandacht besteden aan huisvesting, sociale inclusie, het stedelijk leefkader en het herstel van het stedelijk weefsel. Vooral op lokale basis worden vele instrumenten gecreëerd die hieraan beantwoorden. Het gaat erom de leefbaarheid van de stedelijke habitat te verhogen en aldus aantrekkelijker te maken ook en vooral voor (potentiële) nieuwkomers. Globaal genomen slagen steden er niet in een sociaaleconomisch ontwikkelingsmodel op te leggen dat de economische groei poogt te verbinden met de sociale noden.

Ook het spanningsveld stad en periferie is voelbaar in beleidskeuzes. Uit de studie blijkt dat de omliggende gemeenten verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de economische groei van de stadsgewesten. De stedelijke centra gaan dus ook de competitie aangaan met hun periferie en gaan sterk inzetten op het stoppen van de stadsvlucht en een terugkeer van de middenklasse. Het is een algemeen (Belgisch) fenomeen dat heeft te maken met de structuur en werking van de woningmarkt, de mobiliteitsstructuren en dominante suburbane mentaliteit. De tweedeling tussen arm centrum en rijke periferie zorgt voor een ongunstige fiscale basis voor de steden, die dan ook sterk inzetten op een terugkeer van de middenklasse. Dat is niet altijd congruent met een zorg voor de armen. In Brussel en Luik wordt deze tweedeling nog extra in de verf gezet omdat de politieke macht en vooral invloed van de periferie erg groot is.

Steden zijn het terrein van veranderingen in bestuurlijke aanpak. Er gebeurt een shift van "government" naar "governance". Dat betekent dat de relatie van de overheid met de bevolking steeds meer gemedieerd wordt door een samenwerking met andere actoren en met delen van de civiele maatschappij. Dat geeft aanleiding tot de creatie van een 'stedelijk regime', dat zich achter een gezamenlijk stedelijk ontwikkelingsproject schaaft. Deze shift is zeer expliciet in de Vlaamse steden en via het stedenbeleid ook doorgedrongen in de bestuurlijke terminologie. Ze is in mindere mate aanwezig in de Waalse steden en in Brussel, waar het herbepalen van overheidsrol nauwelijks aandacht krijgt. Andere operatoren blijven hier ook veel meer instrumenten van en voor de overheid en krijgen ze niet de rol van partners in een onderhandeld project toebedeeld. In Gent, Antwerpen (en Charleroi) resulteerde deze shift in een verregaande inschakeling van het georganiseerde middenveld in het stedelijk beleid. Alle steden tonen zich ook kandidaat publiek-private partnerschappen aan te gaan.

Alle steden beseffen dat een stedelijk project een integraal verhaal dient te zijn, dat de traditionele bevoegdheidsdomeinen overstijgt. Elke stad heeft een eigen stedelijk ontwikkelingsplan opgemaakt die de bestaande beleidsdomeinen en institutionele bevoegdheidsverdeling in meerdere of mindere mate overstijgen. Deze transitie is opmerkelijker in Vlaamse steden. Antwerpen gaat hierin het verst door haar hele structuur te herorganiseren als een bedrijf en die bedrijfscultuur, terwijl Gent verregaande vormen van interdepartementale samenwerking en overstijgende horizontale eenheden vertoont. In de Waalse steden blijft het verhaal van integraliteit eerder beperkt tot intenties en accenten in de beleidsteksten, maar vetaalt deze zich (nog) niet in het organigram van de administratie. In Brussel maakt de versnipperde bevoegdheidsstructuur een echte integrale planning onmogelijk en is een geïntegreerde, laat staan gedeelde, visie afwezig.

2. De rol en impact van stedelijk beleid; gevalstudies

Dit deel van de studie zoomt in op de concrete rol en impact van het stedelijke beleid, middels case studies. In drie steden (Brussel, Gent en Luik) werden twee soorten lokaal stedelijk ontwikkelingsbeleid bestudeerd. Enerzijds werd er gekeken naar een ontwikkeling van bovenuit, waarbij flagship projecten werden ontwikkeld die een internationale uitstraling

beogen. Voor dit type project werden MédiaCité in Luik, Tour&Taxis in Brussel en Gent-Sint-Pieters in Gent (maar in geringe mate een flagship) bestudeerd. Anderzijds werd er gekeken naar een ontwikkeling van onderuit, waarbij het accent hoofdzakelijk ligt op een sociaaleconomische revitalisatie van buurten in moeilijkheden. Hierbij werden Sainte Marguérite in Luik, de Brabantwijk in Brussel en de Brugse Poort in Gent geselecteerd. De gevalstudies moeten toelaten om de uitvoering van het discours te testen, de voornaamste actoren –met nadruk op de betrokken overheden- te identificeren en de impact en grenzen van de verschillende benaderingswijzen in te schatten. Tot slot voeden deze case studies ook een denkproces rond mogelijke alternatieve ontwikkelingsmodellen, waarbij sociale cohesie vooropstaat.

Na de analyses van de beleidsintenties is de grote vraag of deze stedelijke regimes in staat zijn de achterstelling en ongelijkheid, inherent aan het huidige economische ontwikkelingsmodel, te ondervangen of enigszins te milderen. Hierbij is de toenemende ruimtelijke dualisering onze overheden niet ontgaan. Deze hebben dan ook allerhande instrumenten, fondsen en andere beleidsmaatregelen in het leven geroepen met als doel deze ruimtelijke dimensie van de sociale ongelijkheid te 'targetten', merendeels op niveau van de wijk door gebiedsgerichte werking. Dit instrumentarium is sterk verschillend voor de verschillende steden. In Brussel en Wallonië zijn specifieke instrumenten gecreëerd, waardoor de gemeenten het proces van wijkontwikkeling dienen in te richten volgens een door de gewesten opgelegd canvas. In Vlaanderen vormen fondsen de basis van het proces en hebben de gemeenten meer manoeuvreer-ruimte om de projecten op een meer horizontale manier vorm te geven. Er zijn belangrijke verschillen in het sturend vermogen van het stadsbestuur dat in bepaalde gevallen de regie in eigen handen houdt en in andere gevallen reactief optreedt.

De integraliteit van de wijkontwikkelingsprojecten is hierdoor sterk verschillend. In Brussel vormt het sociaal(-economisch) luik in het wijkcontract slechts een beperkt deel van het programma bij gebrek aan gewestelijke bevoegdheden. Wijkgericht opbouwwerk wordt vaak opgenomen door organisaties die los staan van het wijkcontract. In Gent wordt een integraal wijkontwikkelingsproject opgesteld, waarbij de taakverdeling met middenveldorganisaties een belangrijk uitgangspunt is. Dit geeft aanleiding tot ontwikkelingscoalities tussen de verschillende stadsdiensten en op wijkniveau. Ook in Luik startte een integraal Wijkproject maar met weinig aandacht voor de taakverdeling met het aanwezige middenveld, zodanig dat alle verwezenlijkingen erg instrumenteel blijven.

Onze studie leert dat deze territoriale programma's er zeker in slagen om het fysieke weefsel van de getargetete wijken te herstellen, via een geconcentreerde inzet aan middelen in een beperkt territorium voor heraanleg van de openbare ruimte en renovatie van (een deel van) de gebouwen. De leefbaarheid en het leefkader worden duidelijk en visueel verhoogd. Ook treedt op stadsniveau een demografische kentering op waarbij voor het eerst in jaren de bevolking niet meer afneemt. Steden stellen hierbij allen een 'gezonde sociale mix' voorop. De strategieën om deze te bekomen zijn verschillend. Gent richt haar investeringen in huisvesting hoofdzakelijk op sociale woningen en rekent op de markt die er voor zal zorgen dat de middenklasse in de wijk aangetrokken wordt. Luik en Brussel hebben minder vertrouwen in de markt en bouwen zelf een groot deel middenklasse woningen teneinde deze naar de wijk te halen. In globo lijkt deze sociale mix politiek beperkt vruchten af te werpen.

Ook het sociale weefsel en het eigenbeeld van de wijk worden positief beïnvloed tengevolge van de dynamiek van deze wijkprogramma's. Er worden vaak continue processen van interactie tussen bewoners en middenveld tot stand gebracht vooral bij de verduurzaming en invulling van openbare ruimte. Waar participatie en inspraak expliciet vervat zitten in de wijkontwikkelingsprogramma's, lijkt deze in geval van flagship projecten veel moeilijker te richten.

Echter, deze stadsprojecten slagen er niet in om de achterstelling en ruimtelijke dualisering weg te werken. De impact op arbeidsmarkt en achterstelling is heel beperkt. Stadsvernieuwingsprojecten lijken er niet in te slagen om de wijken in te schakelen in de stedelijke neoliberale competitie waarbij economische ontwikkeling leidt tot meer sociale cohesie. In alle gevalsstudies komen we tot gelijkaardige vaststellingen. Elke stad doet een poging de eigen ontwikkelingsdynamiek te sturen maar in geen van de gevallen slaagt men erin een voldoende sterke lokale ontwikkelingscoalitie uit te bouwen die de economische ontwikkeling met de strijd tegen sociale dualisering verbindt.

Ingeval van de flagship projecten, waar de steden in consortium gaan met private ondernemers, lijken de wijken weer aan te pikken met de economische ontwikkeling in de rest van de stad. Bovendien

genereren ze eveneens een duidelijke impact op het imago, bekendheid en positionering van de buurt en de stad. Dit dreigt echter ten koste te gaan van de lokale bevolking, die hier niet als coproducent, maar eerder als factor beschouwd wordt. Hoewel cijfermatig nog beperkt (de projecten zijn allen vrij recent), zijn er aanwijzingen van een veranderende woningmarkt in deze buurten wat sociale verdringing met zich meebrengt.

Stedelijke regimes lijken er wel in te slagen een impact te genereren op de leefbaarheid en stedenbouwkundige context in haar buurten. Maar zolang stedelijke regimes gevangen zitten in een zeer concurrentieel en sociaal exclusief groeimodel, kunnen ze niet in staat worden geacht om het verschil te maken. Een rendabele economische dynamiek blijft dan primordiaal en die verwekt geen gelijkheid tussen de mensen. Hierdoor blijft de sociale kwestie de kern van het stedelijk beleid beheersen. Er lijkt zich op twee vlakken een deficit af te tekenen. Enerzijds komen er geen alternatieve groeimodellen naar voren waardoor een sociale stadseconomie op basis van een nieuw sociaal stadscontract kan ontstaan en de stadsbesturen beschikken noch over de bevoegdheden noch over de noodzakelijke samenwerkingsverbanden onder elkaar, met hun ommeland of met de « hogere » overheden om dergelijke modellen een kans te geven in de praktijk.

*

* *