



Samenvatting

Dit document vormt het sluitstuk van het onderzoeksproject S3/64/001 in het programma “Transversale acties: België in een gemonialiseerde samenleving - Actie 3: Leefbare steden”, gefinancierd door het Federale Wetenschapsbeleid. Dit document vat al het onderzoek ondernomen in dit programma samen, zijnde twee papers en één interne nota. De eerste paper is een beschrijvende studie waarin de stedelijke dynamiek en de residentiële concentratiepatronen van Belgen en Belgische gezinnen onderzocht werden. De tweede paper behandelt migratie en belicht interne migratiemotieven op het Belgische grondgebied. Het onderzoeksdocument beschrijft enkele ideeën rond twee actuele en nauw met migratie verweven thema's: mobiliteit en fiscaliteit. In wat volgt, worden de belangrijkste onderzoeksresultaten beschreven.

A. Stedelijke woondynamiek van de Belgische bevolking en haar gezinnen

De woonpatronen van de Belgen blijken voornamelijk beïnvloed door gezinsgrootte, leeftijd, inkomen, beroep, werk of school, diploma en nationaliteit. De hedendaagse woonpatronen van de Belgische bevolking worden onder de loep genomen. Ook de bevolkingsdynamiek over de laatste decennia wordt bestudeerd. Het markante aan deze studie is dat ze voor heel het land uitgevoerd wordt, en bovendien de gemeente als ruimtelijke eenheid beschouwt.

1. Bevolkingswoonpatronen

Mensen hebben de neiging zich te groeperen in woonclusters of woonkernen. Een mogelijke woonkernvorm is de ‘stad’. Een ‘stad’ kan zowel functioneel als conceptueel gedefinieerd worden. Een functionele afbakening van een stad is de onderverdeling naar kernstad, agglomeratie, banlieue en forensenwoonzone¹ (Van der Haegen, 1996). Conceptueel zijn steden kristallisatiepunten van economische, technologische, demografische, culturele en politieke processen

1. De *kernstad* bestaat uit de stadskern en de dichtbebouwde stedelijke wijken. Het vormt zo het oude, dicht aaneengesloten centrale deel van het stadsgewest. De *agglomeratie* bekomt men door de stedelijke woonkern (de *kernstad* en de *stadsrand*) aan te passen aan de gemeentegrenzen. Een gemeente hoort bij de agglomeratie indien het relatief aandeel van inwoners van de gemeente die in een woonkern wonen ten opzichte van het totaal aantal inwoners van de gemeente meer dan 50 % bedraagt. De *banlieue* is de buitenste zone van de stad. De bevolkingsontwikkeling in de banlieue wordt in belangrijke mate door suburbanisatie vanuit het centrum bepaald. Morfologisch doet de banlieue landelijk aan, functioneel is ze stedelijk. De *forensenwoonzone* is de zone die aansluit bij het stadsgewest, maar maakt er zelf geen deel van uit. De forensenwoonzone is voor een belangrijk deel van de werkgelegenheid op het stadsgewest aangewezen.

waarbinnen bewoners en bezoekers hun (dagelijks) leven proberen te leiden (wonen, werken, winkelen, sporten, uitgaan en zich verplaatsen). Steden zijn ruimtelijke structuren waarbinnen het aantal interacties gemaximaliseerd wordt terwijl de afstanden geminimaliseerd worden.

De 'stad' heeft echter de jongste decennia heel wat veranderingen doorlopen. De middeleeuwse voetgangersstad heeft plaats geruimd voor een uitgebreid, uitgespreid stadsgewest waar Belgische inwoners zowel voor dichtbevolkte steden kiezen als voor de groene rand waar de bevolkingsdichtheid aanzienlijk lager is. De komst van de auto als voornaamste vervoersmiddel heeft dit proces aanzienlijk versneld en vergemakkelijkt. De 'stad' wordt een 'stadsgewest' waar de groene(re) gordel rond de stadskern functioneel sterk afhankelijk is van deze stadskern. In de literatuur vinden we dat verschijnsel terug onder de benaming ruimtelijke uitzaaiing (*étalement urbain*, *urban sprawl*).

De cijfers bewijzen dat ruimtelijke uitzaaiing ook in België voorkomt en dat de drie gewesten ermee te maken krijgen. In 2001 woont de Belgische bevolking erg geconcentreerd, maar de voorbije jaren (1970-2001) is er toch een duidelijk dalende tendens in woonconcentratie waar te nemen. Voor de steden veroorzaakt dat nieuws heel wat kopzorgen. Mobiliteitsproblemen, geluids- en parkeeroverlast en fiscale scheeftrekkingen zijn een greep uit de negatieve neveneffecten van ruimtelijke uitzaaiing. Dat actuele pijnpunt in de Belgische (en Europese) politiek vereist dan ook duidelijke beleidslijnen en aanbevelingen.

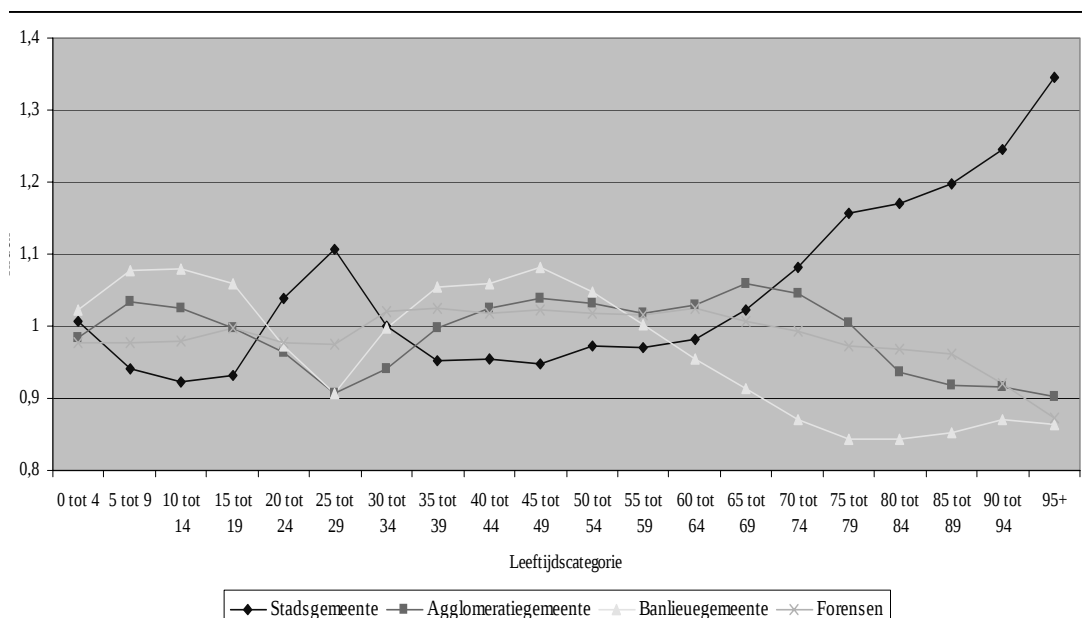
Ruimtelijke uitzaaiing gaat hand in hand met migraties of verhuizingen. In België verhuizen jaarlijks om en bij de 1 000 000 mensen (ongeveer 10 % van de bevolking¹). Verhuizingen worden sterk beïnvloed door het stadium in de *gezinslevenscyclus*. Zo wonen kinderen (0-17) vooral in de banlieue. Wanneer ze wat ouder worden, verlaten ze het ouderlijk nest om zich te gaan vestigen in kernsteden waar onderwijs en werkgelegenheid worden aangeboden, samen met een ruime keuze aan ontspannings- en recreatiemogelijkheden. Adolescenten wonen een tijdje in de kernstad, alleen of met een partner. Wanneer ze echter aan gezinsuitbreiding denken, komen de verhuisplannen op tafel. Jonge gezinnen zullen de kernstad inruilen voor de groene stadsrand. De forensenwoonzone of de banlieue wordt (opnieuw) opgezocht, met een duidelijke uitvalsroute naar de werkplaats van (één van) de partners. Wanneer vervolgens de kinderen het huis verlaten en/of de pensioengerechtigde leeftijd zich aandient, besluiten 65-plussers vaak hun ruime woonst in te ruilen voor een makkelijker te onderhouden flat in de (provinciale) binnenstad.

Onderstaande figuur stelt dat fenomeen visueel voor. Op de horizontale as worden de verschillende onderdelen van het stadsgewest voorgesteld², op de verticale as wordt de relatieve concentratie-index weergegeven. Die index berekent het aandeel van een bepaalde leeftijdsklasse in een bepaalde ruimtelijke entiteit (hier: constituerende onderdelen van een stadsgewest) vergeleken met het aandeel van die leeftijdsklasse in de leeftijdsstructuur van de totale Belgische bevolking. Een relatieve concentratie-index gelijk aan één betekent dat de verdeling van die variabele in die entiteit hetzelfde verloop kent als de verdeling in België. Een waarde hoger dan één betekent dat de variabele relatief sterker verte-

-
1. In Frankrijk is dat jaarlijks ongeveer 8 %, terwijl de Verenigde Staten de migratieranglijst aanvoeren met 16 % verhuizers.
 2. Technisch gezien maakt de forensenwoonzone geen deel uit van het stadsgewest.

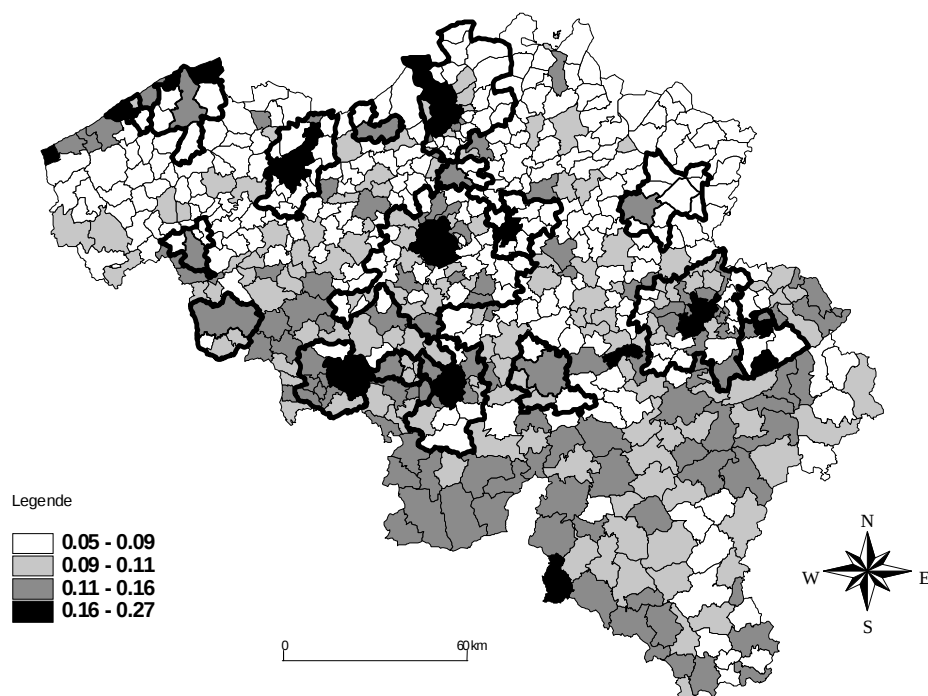
genwoordigd is in die entiteit, een waarde lager dan één duidt op een relatieve ondervertegenwoordiging.

FIGUUR 1 - Stedelijke woonpatronen voor de 17 Belgische stadsgewesten per leeftijdsgroep anno 2000

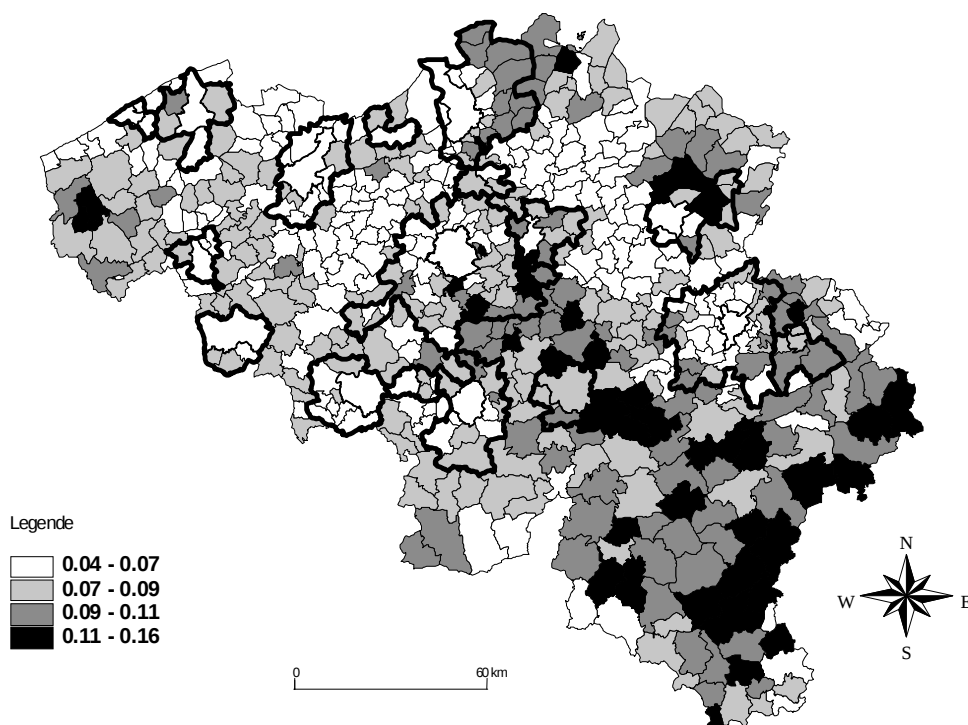


Huishoudensgrootte speelt eveneens een rol in het Belgisch woonpatroon. Eenpersoons- en erg grote gezinnen (meer dan 5 personen) ondervinden de sterkste agglomeratietendensen. Ongeacht de leeftijd kiezen eenpersoonsgezinnen het meest voor de stad, terwijl kroostrijke gezinnen eerder gaan resideren in rurale gemeenten. Alleenstaanden kiezen voor de stad omwille van de nabijheid van werk of school, recreatiemogelijkheden, hoge beschikbaarheid van betaalbare (kleine) woningen, aanwezigheid van verzorgingsinstellingen voor de wat oudere alleenstaanden, ... Kroostrijke gezinnen kiezen voor landelijke gemeenten omdat wonen in de steden duur is en vaak niet aangepast is aan gezinnen met meer dan één kind. De reden waarom rurale gemeenten meer grote gezinnen herbergen, heeft bovendien te maken met een verschillend voortplantingspatroon in landelijke gemeenten in vergelijking met steden. Ook komen grote gezinnen relatief vaker voor in Wallonië, mede omdat het zuidelijk landsgedeelte meer landelijke gemeenten telt dan Vlaanderen. Onderstaande kaarten geven de relatieve concentraties van de twee sterkst geconcentreerde groepen weer.

FIGUUR 2 - Relatieve concentratie van alleenstaanden in België, 2001



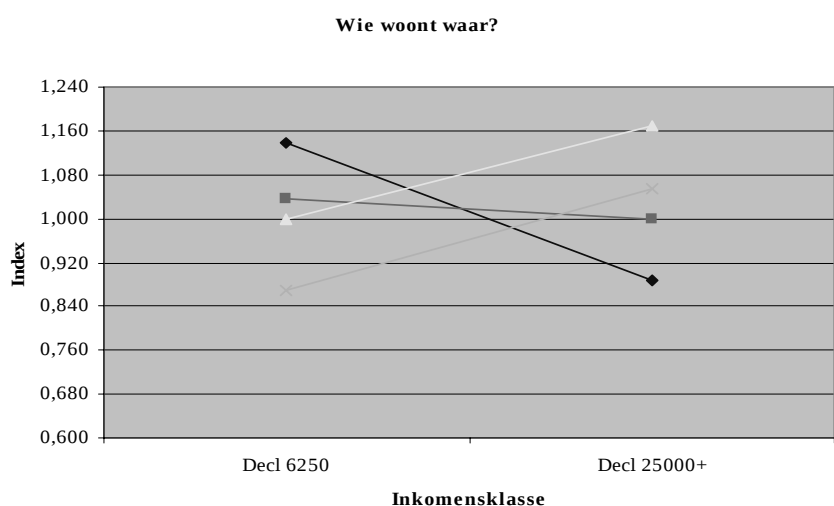
FIGUUR 3 - Relatieve concentratie van gezinnen van 5 personen en meer, 2001



Verdere analyse van de steden leert ons dat Belgische kernsteden voornamelijk bevolkt worden door lage *inkomens*, terwijl de wat meer welgestelde burgers voor de banlieue en de forensenwoonzones kiezen en dagelijks naar de stad pendelen

om te gaan werken. Onderstaande figuur geeft dat fenomeen weer. De curves stellen de lage (aangiften tot 6 250 euro) en hoge (aangiften vanaf 25 000 euro) inkomens voor. Op de verticale as wordt de relatieve concentratie-index weergegeven. Die index berekent het aandeel van een bepaalde inkomensklasse op een bepaalde plaats vergeleken met het aandeel van die inkomensklasse in de inkomens van de totale bevolking. Hieruit blijkt opnieuw dat stads- en agglomeratiegemeenten oververtegenwoordigd zijn in lage en middeninkomens, terwijl de hogere inkomens een oververtegenwoordiging kennen in de banlieue en forensen woonzones van de stadsgewesten.

FIGUUR 4 - Stedelijke woonpatronen voor hoge en lage inkomens in de 17 Belgische stadsgewesten anno 2000



Wanneer we gaan kijken naar een mogelijke bron van die inkomens, met name *werkgelegenheid*, valt ons een onderscheid op tussen woon- en werkgemeenten. Woongemeenten zijn gemeenten die in hoofdzaak een residentiële functie hebben, in werkgemeenten worden voornamelijk werkplaatsen aangeboden en ligt het aandeel kantoorgebouwen en gebouwen bedoeld voor professionele doeleinden aanzienlijk hoger. Een kleine 20% van de Belgische gemeenten kan geclassificeerd worden als in hoofdzaak werkgemeente, terwijl de rest van de gemeenten overwegend een woonfunctie heeft. Andere opmerkelijke bevinding is dat het beroep dat men beoefent een niet onaanzienlijke invloed heeft op de plaats waar men wil/kan wonen. Landbouwers zullen bijvoorbeeld een erg diffuus woonpatroon vertonen, terwijl bedrijfsleiders en kaderleden agglomereren in slechts enkele residentiële gemeenten en villawijken.

Een andere variabele die de woonkeuze van de Belg beïnvloedt, is het gevolgde type *onderwijs* en het behaalde *diploma*. De populatie die hoger onderwijs volgt, ondervindt de sterkste concentratietendensen, terwijl de lagere en middelbare schoolkinderen eerder diffuus verspreid wonen. Dit heeft te maken met de sterke concentratie van hoger-onderwijsinstellingen. Studenten uit het hoger onderwijs zullen een stek in de nabijheid van die instellingen proberen te betrekken, terwijl lagere onderwijsvormen een ruimere spreiding over het land kennen (afhankelijk van het gemeentelijk inwonersaantal). Voor afgestudeerden geldt volgende stelregel: hoe hoger het behaalde diploma, hoe sterker de agglomeratiekrachten. Universitair en mensen die een buitenlands diploma behaald hebben, ondervinden de sterkste agglomeratietendensen en kennen hogere concentraties in (de

buurgemeenten rond) de stad waar de alma mater zich bevindt (vb. Leuven, Namen, Luik, Louvain-la-Neuve).

Ook *nationaliteit* speelt een rol. Buitenlanders ondervinden een zeer sterke ruimtelijke concentratie. We kunnen drie typen buitenlanders onderscheiden, elk met specifieke residentiële woonpatronen. Een eerste klasse zijn de ‘hoge-inkomens-hoge-opleiding-buitenlanders’. Die groep vertoont een sterke woonvoorkeur voor het Brusselse stadsgewest. Enkele jaren geleden bleek dat vooral de Brusselse groene rand te zijn (Kraainem, Tervuren, Sterrebeek, ...); de laatste jaren wordt er ook systematisch gekozen voor de Brusselse binnenstad. Een tweede groep zijn de ‘lage-inkomens-lage-opleiding-migranten’. In die groep vinden we meestal niet-EU-burgers terug. Hun verblijfplaatsen situeren zich vaak in de kernsteden en meer bepaald in enkele wijken of buurten. Een laatste groep buitenlanders zijn staatsburgers uit buurlanden (Nederland, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk) die net over de grens op Belgisch grondgebied zijn komen wonen. Hun woonpatronen zijn dan ook sterk geconcentreerd in die gemeenten die zich langs de landsgrenzen situeren, zoals bijvoorbeeld Raeren, Kelmis en Baarle-Hertog.

2. Vijf case studies

Wanneer we die bevindingen toepassen op de Belgische grootsteden (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi), zien we dat er tussen Belgische grootsteden aanzienlijke verschillen bestaan.

Brussel is het belangrijkste stadsgewest in termen van bevolkingsaantal. Boven-dien is Brussel de enige stad van het lijstje van vijf die een bevolkingsaangroei op zijn conto kan schrijven. De Brusselse bevolking is het voorbije decennium met 0,55 % toegenomen. Ongeveer 17 % van de Belgische bevolking woont in het Brusselse stadsgewest op een oppervlakte van om en bij de 5 % van het Belgisch territorium. De bevolking bestaat voor een kleine 30 % uit buitenlanders, waaronder heel wat hoge functionarissen bij internationale organisaties, naast armere en vaak werkloze migranten. De leeftijdsstructuur van Brussel vormt een buitenbeentje. Van de vijf bestudeerde steden blijkt de jeugd het best vertegenwoordigd in Brussel. Ouderen daarentegen zijn er het slechtst vertegenwoordigd. Een mogelijke verklaring ligt in het Brussels bevolkingsbestand dat veel nationaliteiten verenigt, met een groot aantal allochtonen die gemiddeld gezien een jongere samenstelling hebben. Ouderen verlaten het Hoofdstedelijk Gewest in hoofdzaak omdat er relatief weinig rust- en verzorgingstehuizen zijn en omdat de natuurlijke aantrekkingskracht die uitgaat van het feit dat men dichtbij de werkplaats woont, verloren gaat. Verder hebben we vastgesteld dat Brussel een erg hoog aantal singles heeft: ongeveer één inwoner op vier woont alleen. Qua tewerkstelling blijkt uit onze berekeningen dat de zone Brussel de grootste werkgelegenheidspool van België is. Qua inkomens volgt het Brussels stadsgewest de algemene tendens van lage inkomens binnen de stadsmuren en hoge inkomens in de periferie. Op te merken valt evenwel dat in de Brusselse banlieue de allerhoogste inkomens het sterkst vertegenwoordigd zijn, wat gelinkt kan worden aan de residentiële wijken waar een oververtegenwoordiging is van bedrijfsleiders en kaderleden (hoofdzakelijk in het zuidoostelijk kwadrant van Brussel).

Het *Antwerps* stadsgewest is het tweede belangrijkste in termen van bevolking. Het kende echter het voorbije decennium een nieuwe dip in zijn bevolkingsbestand van om en bij de 4,5 %. Hierdoor past het perfect in het plaatje van

ruimtelijke uitzaaiing. De meest recente berichten zijn echter weer wat hoopgevend. De laatste jaren kan er immers opnieuw een lichte stijging in het Antwerps inwonersaantal opgetekend worden (ongeveer 0,5 % bevolkingsaanwas). Wat de bevolkingssamenstelling betreft, kent Antwerpen een zeer sterke representatie van 65-plussers. Qua buitenlandse populatie staat Antwerpen in absoluut aantal op de tweede plaats. Haar natuurlijke ligging aan de landsgrens met Nederland zorgt voor een sterke vertegenwoordiging van Nederlandse staatsburgers in het Antwerps stadsgewest¹. Bovendien vormt de aanwezigheid van een internationaal gerenommeerde haven een aantrekkingspool voor heel wat ‘vreemde’ inwoners. Relatief gezien vertegenwoordigen buitenlanders 11,34 % van het Antwerps bevolkingsbestand. De werkgelegenheid die deze stad biedt, behoort tot de top van het land.

Wat bij *Gent* vooral opvalt, is de sterke vertegenwoordiging van hoge inkomens buiten het stadscentrum. Een ander opvallend fenomeen is dat *Gent*, van de vijf grootsteden, de laagste bevolkingsdichtheid noteert. Dat is voor een groot deel toe te schrijven aan de aanzienlijke industriële activiteit rond het kanaal Gent-Terneuzen. *Gent* staat hoog genoteerd in de rangschikking van tewerkstelling. Qua buitenlanders sluit *Gent* het lijstje van vijf af. Slechts 7 % van de ‘Stroppendragers’ bezit een vreemde nationaliteit.

Luik kent de sterkste bevolkingsterugval van de vijf. *Luik* heeft een relatief grote vergrijzing die zich vooral in het stadscentrum en de agglomeratie manifesteert. De *Luikse banlieue* is oververtegenwoordigd aan zeer lage inkomens. Ongeveer 20 % van de *Luikse* bevolking bezit een vreemde nationaliteit. Ten slotte voert *Luik* de rangschikking aan in relatief aandeel alleenstaanden. Zomaar liefst één inwoner op vier woont alleen.

De positie van *Charleroi* valt vooral op door haar oververtegenwoordiging aan lage inkomens in praktisch alle geledingen van het stadsgewest. Meteen wordt hieraan toegevoegd dat hoge inkomens sterk ondervertegenwoordigd zijn in *Charleroi*. Het is zelfs zo dat het gemiddeld inkomen per *Carolo* één van de laagste van het land is (8 877,06 euro). Mogelijk kan een verklaring gezocht worden in de lage werk-woon-coëfficiënt² van *Charleroi*. Volgens die berekening biedt *Charleroi* ongeveer net zoveel arbeids- als woonplaatsen aan. Een hoge werkloosheidsgraad is dan ook niet verwonderlijk. *Charleroi* verloor het voorbije decennium ongeveer 6 000 inwoners. *Charleroi* kent na Antwerpen de hoogste afhankelijkheidsgraad van de vijf, te wijten aan een relatief lage ontgroening en relatief hoge vergrijzing. Ongeveer één inwoner op vijf bezit een buitenlands paspoort.

Na deze beschrijvende analyse waar de klemtoon gelegd werd op waar Belgen wonen en welke subgroepen van Belgen waar wonen, worden in de volgende paper de redenen onderzocht die aan de basis liggen van deze woonpatronen. De tweede paper belicht interne Belgische intergemeentelijke migraties, met bijzondere aandacht voor verhuizingen van en naar steden.

-
1. In de volkstelling van 1991 vinden we terug dat van het totaal aantal vreemdelingen die resideren in de stad Antwerpen 11 % Nederlanders zijn. Voor de provincie Antwerpen geldt zelfs dat meer dan een kwart van alle buitenlanders Nederlandse burgers zijn.
 2. De werk-wooncoëfficiënt geeft de verhouding weer tussen het aantal werk- en woonplaatsen in een gemeente voor de beroepsbevolking.

B. Interne migraties in België: wie, waarom en naar welke gemeenten? En waarom niet naar steden?

Migratie en verhuizing zijn twee verschillende termen om een zelfde demografisch fenomeen aan te duiden. Op elk ruimtelijk niveau zorgt dit fenomeen voor de grootste bevolkingswijzigingen, in aantal veel belangrijker dan geboortes en sterftes. Op wereldvlak veroorzaken migraties grote bevolkingsstromen. Enerzijds zijn er migraties tussen ontwikkelingslanden onderling, voornamelijk veroorzaakt door natuurlijke rampen en oorlogen. Anderzijds grijpen er belangrijke bevolkingsverhuizingen plaats tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen, het merendeel gestoeld op economische aspiraties. De groeiende mondialisering met in haar kielzog een toename van armoede en ongelijkheid wordt hier vaak met de vinger gewezen. Naast economische internationale bewegingen bestaan er ook asielmigraties. Dit zijn migraties van bevolkingsgroepen die een vijandig regime ontvluchten op zoek naar een betere toekomst in een ander land. Gezinsherenigingen vormen dan een vierde categorie van internationale migratiestromen. Deze 4 types van internationale migratie moeten echter duidelijk onderscheiden worden van interne migratie binnenin een land. En het is deze interne migratie die het voorwerp uitmaakt van dit werk.

Interne verhuismotieven van en naar Belgische gemeenten in het algemeen en naar steden in het bijzonder worden onderzocht. Dergelijke verhuisbewegingen werden de afgelopen 4 decennia gekenmerkt door een beweging waarbij de stad de rug toegekeerd werd en eerder gemigreerd werd richting buitengebied, wat tot ruimtelijke uitzaaiing (peri-urbanisatie) leidde. In deze studie wordt verder ingegaan op dit fenomeen. Meer bepaald komen volgende onderzoeksvragen aan bod:

- Kon in de periode 1998-2000 een halt toegeroepen worden aan de peri-urbanisatiegolf?
- Welke factoren beïnvloedden de lokalisatie van bewoners, of, welke karakteristieken spelen mee in een interne migratiebeweging?
- Hoe kunnen steden zich beter wapenen tegen de uitstroom van inwoners, of, welke initiatieven kunnen steden ondernemen om een positief intern migratiesaldo te bekomen?

Om dit onderzoek uit te voeren, werd gebruik gemaakt van interne migratiegegevens op gemeentelijk niveau. De periode die daarbij bestudeerd werd, is de periode 1998-2000.

Voor de totale bevolking blijkt het netto intern migratiesaldo sterk beïnvloed te worden door tewerkstelling en ameniteiten. Gemeenten met lage werkloosheid en hoge werkgelegenheidsaangroei zullen hogere interne migratiesaldi noteren. Ook ameniteiten zijn belangrijk als vestigingsfactor. Naast natuurlijke ameniteiten zoals tuinen en parken zullen ook medische, maatschappelijke en sociale zorg, sport, recreatie en horeca, openbaar vervoer, diensten met loketfunctie, overheidsfuncties, cultuur, onderwijs en de detailhandelsfunctie bewoners aantrekken, en dit niet alleen in de gemeente zelf, maar ook in naburige gemeenten. Invloeden uit het verleden gemeten door nederzettingspatronen en demografische variabelen hebben eveneens een impact op interne migratie.

Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar *leeftijdsgroepen* die zich in de “actieve” leeftijdscategorie (18-64) bevinden, kunnen een aantal verschilpunten in verhuismotieven waargenomen worden. Zo zullen de vier onderscheiden groe-

pen (18-24, 25-34, 35-49 en 50-64 jaar) een ander belang hechten aan de boven beschreven determinanten, waardoor hun respectievelijke woonpatronen onderling sterk zullen verschillen.

Wanneer de analyse vervolgens op *regionaal* niveau gevoerd wordt, blijkt dat ook tussen de taalgemeenschappen verschillen bestaan in migratievoorkeuren. Algemeen kunnen we stellen dat de taalgrens een migratiegrens vormt, zowel als barrière voor intergewestelijke migratie als voor de bepalende factoren in lokalisatiegedrag.

Uit dit en vorig onderzoek blijkt bovendien dat de *stad* als woonoord geen historisch achterhaald fenomeen is. Steden tellen nog steeds significant meer inwoners dan andere gemeenten. Toch blijkt dat in de onderzochte periode peri-urbanisatie nog altijd voelbaar was. Gemeenten verder verwijderd van de stadskern blijken (hogere) positieve migratiesaldi te noteren dan de steden zelf. Voor de onderzochte periode kunnen we zelfs vaststellen dat de druk op de groene buitengemeenten aanhield en dat de stadsvlucht zich nog verder wist door te zetten.

Gezien deze peri-urbanisatie een erg hoge maatschappelijke kost heeft in termen van congestie, ruimtelijke segregatie van bepaalde bevolkingsgroepen, duplicatie en niet-efficient gebruik van infrastructuur, luchtvervuiling, geluidshinder, transformatie van schaars recreatiedomein en bosgronden in ruimtelijk inefficiënte residentiële zones, wordt een pleidooi gevoerd voor het *herconcentreren* van de *woonfunctie* binnen stedelijk gebied. Idealiter moet deze herconcentratie nagestreefd worden door en samen met een verwevenheid van woon- en werkfunctie. Enkele aanbevelingen zijn de uitbouw van een degelijk woonaanbod aan haalbare prijzen, groene stroken, kindvriendelijke buurten, sensibiliseringscampagnes, gerichte en gecoördineerde acties, een degelijk stedelijk mobiliteitsplan en een herziening van het fiscale aanslagstelsel.

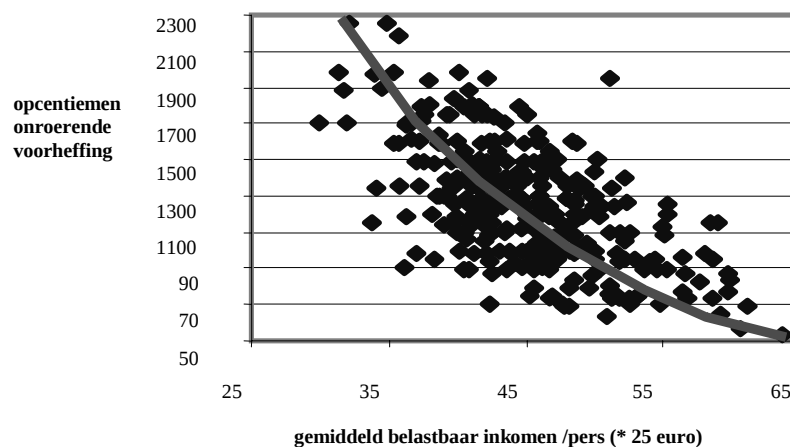
C. Fiscaliteit en Mobiliteit: enkele ideeën

Om in te pikken op deze twee laatste aanbevelingen, wordt in dit deel gekeken naar mogelijke mobiliteits- en fiscaliteitsacties die bewoners de stad als residentiële optie kunnen laten (her)ontdekken. Uiteraard zijn er ook op talrijke andere vlakken initiatieven bedenkbare en nodig om steden weer op het migratiemenu te plaatsen. Zo kan geen terugkeer naar de stad voorzien worden zonder maatregelen op ruimtelijk ordeningsvlak, of op het vlak van een degelijk grond- en panden- en zelfs sociaal huisvestingsbeleid. In dit deel worden enkel mobiliteits- en fiscaliteitsinitiatieven toegelicht, enerzijds wegens het erg actuele en hoogdringende karakter van deze twee thema's, anderzijds omdat we ervan overtuigd zijn dat deze twee topics sterke impulsen kunnen geven aan het (hernieuwde) stedelijk wonen.

Uit deel 1 bleek reeds dat de inkomens (en dus de fiscale basis) binnen de stad typisch lager zijn dan buiten de stad. Paradoxaal genoeg stellen we vast dat de kosten die door de stad gedragen dienen te worden, hoger zijn dan in de haar omringende gemeenten. Dit heeft te maken met het feit dat ruimtelijke uitzaaiing handelt over het inruilen van de woonplaats, maar de werkplaats hoeft daarbij niet persé mee te wijzigen. De stad loopt dus kosten op voor het voorzien van aangepaste infrastructuur, een degelijk verkeers- en vervoersstelsel, politie, on-

derhouds- en reinigingskosten, ... terwijl de stadskas onvoldoende gespijsd wordt door de huidige, achtergebleven, vaak minder welstellende inwoners. Net deze vaststelling heeft repercussies op fiscaliteitsvlak. De steden zien zich genoodzaakt de fiscale recetten te verhogen om enerzijds het verlies aan populatie (en dus fiscale basis) door de ruimtelijke uitzaaiing op te vangen, anderzijds de bijkomende infrastructuurkosten te dekken. In de mate dat de vergoeding van het Gemeentefonds deze situatie niet indekt, worden steden verplicht hun fiscale mosterd elders te gaan zoeken, bijvoorbeeld door een verhoging van het percentage van de aanvullende personenbelasting. Bovendien is het zo dat wanneer de opbrengst van 1 percent aanvullende personenbelasting daalt, de noodzaak vergroot om hogere opcentiemen op de onroerende voorheffing te gaan heffen, wat ertoe leidt dat uiteindelijk ook de onroerend goedfiscaliteit in de grootsteden hoog uitvalt. Dit leidt tot een situatie waarbij de laagste inkomens met de hoogste opcentiemen geconfronteerd worden. Figuur 3 stelt deze situatie in Vlaanderen voor.

FIGUUR 5 - Inkomens in Vlaanderen en gemeentelijke belastingen, 2000



Grootsteden zien zich dus verplicht de kosten verbonden aan hun belangrijke werkgelegenheidsfunctie te laten dragen door hun (minder kapitaalkrachtige) inwoners, zodat de belasting op het wonen in de grootstad onverantwoord hoog wordt. Dit leidt er op haar beurt toe dat verdere stadsvlucht wordt gepromoot, waardoor de belastingsdruk op nog minder schouders terecht komt. Om aan deze stedelijke vicieuze cirkel een mouw te passen, zijn er twee mogelijke oplossingen: enerzijds het overtuigen van hoge en middeninkomens om in de stad te komen wonen, wat een ruimtelijke mix van stedelijke inkomensklassen teweegbrengt, anderzijds het wegwerken van de fiscale onevenwichten die in het nadeel van de steden spelen. De eerste oplossing kan bekomen worden door het woonaanbod aan te passen en af te stemmen op een meer welstellende klasse: ééngezinswoningen met tuin, rustige buurten, aangename woonomgeving kunnen een aanzet vormen tot de terugkeer van de begoede klasse naar de stad. Ook fiscale incentives passen in dit plaatje. De tweede oplossing bestaat erin de huidige fiscale onevenwichten stad-platteland recht te trekken zodat de stad haar kostelijke centrumfunctie naar behoren kan uitoefenen. In wat volgt, worden enkele fiscale maatregelen die op (één van) de twee beoogde doelen inspelen, kort aangehaald.

Een algemeen doorgevoerde perequatie is een eerste fiscale maatregel die het wonen in de steden kan bevorderen. De kadastrale inkomens dateren immers van 1975 en zijn bijgevolg totaal onaangepast aan de huidige woon- en leefsituatie. Vooral de (groot)steden ondervinden daar de nadelige invloed van. Een algemene perequatie met in afwachting een blokkering van de indexering van de kadastrale inkomens gelegen in de achtergestelde grootstedelijke wijken lijkt dan ook geen overbodige luxe, en zelfs een zaak van hoogdringendheid. Andere maatregelen en fiscale stimuli om het leven in de stad (terug) aantrekkelijk te maken, zijn o.a. een verlaagd tarief voor registratierechten, verlaagde BTW-tarieven voor nieuwbouw in (bepaalde achtergestelde) stedelijke zones¹, herverdeling van fiscale middelen en bevoegdheden, ... Bij dit laatste staan we even langer stil. Een herverdeling van fiscale middelen en bevoegdheden kan op verschillende manieren gebeuren. Moesen (2003) geeft enkele mogelijkheden: gemeentelijke fusies, tariefdiscriminatie, coöperatie, lastendeling en compensatie.

Gemeentelijke fusies zijn een middel om de verbruikers van gemeentelijke voorzieningen ook te laten betalen; door fusies worden batengebied en verbruikers immers beter op elkaar afgestemd. Voor deze oplossing werd gekozen in o.a. het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Ook Dantzig en Spaaty stelden reeds in 1973 dat een meer functionele herdefinitie van de administratieve eenheden een antwoord kan bieden aan het probleem van fiscaal onevenwicht.

“Essentially, the problem becomes one of political jurisdiction, for the technical and financial means to revitalize city life exist in the combined city and its surrounding sprawl, i.e., in the megalopolis as a whole” (Dantzig en Spaaty, 1973, blz. 14)

Een tweede mogelijkheid is het toepassen van *tariefdiscriminatie*: niet-inwoners moeten (meer) betalen voor bepaalde gemeentelijke diensten. Deze optie blijkt echter niet erg populair te zijn en is ook vaak moeilijk in de praktijk om te zetten. De toepassing voor het gebruik van zuiver collectieve goederen (gemeentelijke wegen bijvoorbeeld) is niet eenvoudig. *Coöperatie* tussen centrum- en randgemeenten kan eveneens een oplossing bieden. Een vierde formule is *lastendeling* (burden sharing), een aanpak waar de Zwitsers vaak voor kiezen. Bij deze variant wordt het bedrag van de gemeentelijke belastingen in twee delen opgesplitst, waarbij een deel aan de woongemeente gealloceerd wordt, het tweede deel aan de werkgemeente. Onderliggende logica is dat de werknemer naar de werkgemeente pendelt en daar een aantal kosten veroorzaakt. Die kosten worden (deels) teruggewonnen door de implementatie van deze lastendeling. In België wordt echter vaak gekozen voor *compensatie*, waarbij centrumgemeenten gecompenseerd worden via een dotatie uit het Gemeentefonds.

Ook op mobiliteitsvlak kan een aangepast en doordacht stedelijk beleidsplan niet veel langer meer uitblijven. Mobiliteit speelt immers een belangrijke rol in de perceptie van de stad als woonomgeving. Zo zullen waargenomen stadsdrukke, gecongestioneerde wegen van, naar en zelfs in de stad, luchtvervuiling, geluidsoverlast, ... niet als erg aantrekkelijk overkomen op huidige en nieuwe inwoners. Het is dus zaak om de stad terug ‘leefbaar’ te maken. Dit kan door bepaalde initiatieven uit te werken die stadsverkeer reguleren en urbaan autoverkeer aan banden leggen: het stimuleren van car sharing, het vergemakkelijken van modal shift en het uitwerken van een degelijk parkeerbeleid en –management moeten dan ook hoog op het prioriteitenlijstje van de leefbare stad staan.

1. In de mate date een dergelijke verlaging past binnen de EU-voorschriften.

Bovendien kan mobiliteit sturend optreden door bepaalde (perifere) woonpatronen af te straffen en andere (gewenste) residentiële gedragingen te belonen. Mobiele initiatieven zijn bedenikbaar die bewoners kunnen aanzetten in of dichtbij de stad te gaan wonen. Rekeningrijden past in dit plaatje. Gefundeerd onderzoek naar dergelijke initiatieven en vergelijking met de buitenlandse situatie (Nederland, Zweden en Denemarken) strekt dan ook tot aanbeveling.