

**LES COMPORTEMENTS
RESIDENTIELS DES MENAGES
FACE A LA PROBLEMATIQUE
DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**DE RESIDENTIELE KEUZE
VAN DE HUISHOUDENS IN HET
LICHT VAN DE PROBLEMATIEK
VAN DUURZAME ONTWIKKELING**



SSTC – Leviers d’une politique
de développement durable

DWTC – Hefbomen voor een beleid
gericht op duurzame ontwikkeling

Projet: “Les comportements résidentiels
des ménages face à la problématique du
développement durable”

HL/DD/008

Project: “De residentiële keuze van de
huishoudens in het licht van de
problematiek van duurzame ontwikkeling

L. Brück, N. Mairy, J.-M. Halleux
Prof. Dr. B. Mérenne-Schoumaker

S. Savenberg
Prof. Dr. E. Van Hecke

2001

INHOUDSTAFEL

INHOUDSTAFEL	2
I. INLEIDING	3
I.1. Het belang van de studie in het kader van het programma	3
I.2. De internationale interactie	4
I.3. De objectieven en de verwachte resultaten	4
II. METHODOLOGIE	6
II.1. De residentiële keuze van de huishoudens: analyse van de verklarende factoren	6
II.2. Motivaties voor een suburbane residentiële keuze	6
II.3. Het ruimte- en energieverbruik van de suburbanisatie	7
II.4. De meerkost van de suburbanisatie voor de openbare en gemeenschappelijke diensten: de infrastructuurnetten en diensten van lokaal belang	8
II.5. De meerkost van de suburbanisatie in de openbare en gemeenschappelijke diensten: relatie met de overheidsfinanciën in het algemeen en de gemeentefinanciën in het bijzonder	8
II.6. De overheidstussenkomst in het controleren van de suburbanisatie: vergelijking van de Belgische situatie met Zwitserse, Deense, Nederlandse en Engelse bevindingen	9
III. RESULTATEN	11
III.1. De residentiële keuze van de huishoudens: analyse van de migratiepatronen en de verklarende factoren	11
III.2. Motivaties voor een residentiële keuze	17
III.3. Ruimte- en energieverbruik van de suburbanisatie	24
III.4. De meerkost van de suburbanisatie voor de openbare collectieve diensten: de infrastructuurnetten en de bedieningsnetten	31
III.5. De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie: relatie met de overheidsfinanciën in het algemeen en de gemeentefinanciën in het bijzonder	37
III.6. De overheidstussenkomst in de controle van de suburbanisatie: vergelijking van de Belgische situatie met deze in Zwitserland, Denemarken, Nederland en Engeland	45
III.6.1. Balans van de toestand in België	45
III.6.2. Internationale vergelijking: Denemarken, Zwitserland, Nederland en Engeland	49
IV. BESLUITEN EN BELEIDSAANBEVELINGEN	61
IV.1. Kernpunten van het onderzoeksproject	61
IV.2. Het beleid inzake suburbanisatie: de noodzaak aan duurzaamheid	61
IV.2.1. Inpassing in het wettelijk kader en de positie van de diverse regeringen	61
IV.2.2. Inpassen van het project binnen de verschillende plannen	63
IV.3. Residentiële keuze en duurzame ontwikkeling	63
IV.3.1. Objectieven, beleidsdomeinen en instrumenten	63
IV.3.2. Het uitwerken van de beleidsopties	64
IV.3.2.1. Ruimtelijke ordening en grondpolitiek	66
IV.3.2.2. Huisvesting	71
IV.3.2.3. Woonfiscaliteit	74
IV.3.2.4. Mobiliteit	78
IV.3.3. Algemene aandachtspunten bij het uitwerken van de beleidsopties	79
IV.4. Slotbeschouwing	80
V. BIJLAGEN	81
V.1. Deelrapporten	81
V.2. Publicaties	82

I. INLEIDING

I.1. Het belang van de studie in het kader van het programma

De stedelijke evolutie van de laatste decennia is globaal genomen aan twee bewegingen onderhevig: de delokalisatie van de economische activiteiten naar de periferie en de suburbane verspreiding van de bewoning. De ontstedelijking werd op gang gebracht door de veralgemening van het autogebruik en kadert in een structureel proces van deconcentratie en uitdijen van de stedelijke vormen. Gedurende een lange periode hebben de steden hoge dichtheden behouden omdat dit het beste middel was om de nabijheid van de samenstellende delen van de stad te garanderen. Vandaag kan die nabijheid gecreëerd worden door de toename van de verplaatsingssnelheid en vormt afstand geen obstakel meer. Zo ontstaat de “auto-stad”.

Voor het milieu is ontstedelijking niet gunstig. Het proces verslindt enorm veel hulpbronnen, in de eerste plaats ruimte. Dit grote ruimteverbruik, zowel voor de bewoning als voor de economische activiteiten, is het gevolg van de extensieve wijze waarop het proces gebeurt, namelijk op grote percelen, vaak op een wanordelijke manier. Dit tast de integriteit van het landschap aan. De uitbreiding van de verstedelijkte ruimten veroorzaakt ook een algemene toename van de mobiliteit, zowel van mensen als van goederen. Dit leidt tot een toename van het energieverbruik en tot vele andere problemen in verband met milieu, gezondheid, sociaal leven, transport, toeslibbing van wegen...).

Dit onderzoek kadert in het luik “Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling” van het eerste Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling (PODO I). Het gehele programma valt uit elkaar in een zestal deelthema’s: de oorzaken van een niet-duurzame ontwikkeling, de milieucomponent, de indicatoren voor een duurzame ontwikkeling, de instrumenten voor een niet-duurzame ontwikkeling, de Noord-Zuidverhouding en de gevolgen van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling uit hoofde van de concurrentiepositie. Ons project richt zich naar de oorzaken van een niet-duurzame ontwikkeling, m.a.w. wat zijn de redenen van het niet-duurzame karakter van de menselijke gedragingen? Het gaat hierbij zowel om de consumptie- en productiepatronen, als om de wijze van wonen, leven, verplaatsen en de keuze van woonplaats. De huishoudens zijn een van de druksectoren naast de industrie, de landbouw, het toerisme, de energiesector... Het komt erop aan de mechanismen bloot te leggen waarin een sector functioneert, om vervolgens de verschillende knelpunten te identificeren die een uitgangspunt van duurzame ontwikkeling in het sectoraal beleid in de weg staan en ten slotte een onderzoek uit te voeren naar de mogelijke instrumenten om aan deze knelpunten te remediëren. Pas dan krijgt men een wetenschappelijk onderbouwde basis om het hoofddoel van dit project te bereiken, met name het uitwerken van beleidsvoorstellen om de mate van duurzaamheid gekoppeld aan de residentiële voorkeur van de huishoudens te verhogen.

I.2. De internationale interactie

In termen van een duurzame (territoriale) ontwikkeling heeft de veralgemeende verstedelijking in België ook een invloed buiten de landsgrenzen, bijvoorbeeld op het vlak van energieverbruik: de luchtbezoedeling of de opwarming van het klimaat overschrijden natuurlijk onze landsgrenzen.

Suburbanisatie en de toename van het ruimteverbruik door de verstedelijking zijn universeel. De intensiteit kan wel verschillen, maar alle “rijke” landen hebben ermee te maken. Vandaag echter begint suburbanisatie ook in de ontwikkelingslanden waar een deel van de bevolking een redelijke levensstandaard bereikt, onder andere in Azië en in Zuid-Amerika. Overal is de stedelijke uitdijning het gevolg van het versoepelen van de mobiliteitsbeperkingen door het gebruik van de auto en steunt dit meestal op de eengezinswoning naar westers model. De besluiten van deze studie over de Belgische toestand hebben dus een universele waarde.

De aanbevelingen voor de Belgische situatie konden verfijnd worden door het uitvoeren van een internationale vergelijking. De toestand in enkele Europese landen waar de overheid zich nogal vlug bewust was van de negatieve gevolgen van de suburbanisatie en die gekend zijn voor hun geïntegreerde aanpak in de strijd tegen de stedelijke uitdijning (het gaat over Engeland, Denemarken, Nederland en Zwitserland) werd bestudeerd.

I.3. De objectieven en de verwachte resultaten

- *De inzet: minimaliseren van de conflictpunten tussen de nieuwe vormen van verstedelijking en de principes van duurzame ontwikkeling.*

Het project “De residentiële keuze van de huishoudens in het licht van de problematiek van duurzame ontwikkeling” kadert in een ruimer opzet, namelijk het verband tussen de nieuwe vormen van verstedelijking (zowel in het luik “bewoning” als in het luik “lokalisatie van productie en diensten”) en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling. In de Belgische context bestaat er een zeer sterke tendens tot deconcentratie en uitdijning van de steden, via het proces van suburbanisatie, wat leidt tot ontstedelijking. Deze tendens druist in tegen de aanbeveling van “compacte stad”, dit wil zeggen de metafoer die, in termen van stedelijke ruimte, op de beste manier de drie strategische opties van duurzame ontwikkeling lijkt samen te vatten: locatie-efficiëntie op lange termijn, distributieve efficiëntie en rechtvaardigheid voor het milieu.

Een van de doelstellingen van het onderzoek is onder andere zicht krijgen op de omvang van het suburbanisatieproces en de recente tendensen ervan om realistische beleidsvoorstellen te formuleren aan het slot van deze studie. Ook wil men een beter zicht krijgen op de factoren die dit proces in de hand werken, factoren die zowel het gevolg zijn van economische als van technische oorzaken (groei van het inkomen van de huishoudens, de auto die bijna binnen ieders bereik komt), als van waarden en percepties. Men wil ook nog beter de kosten van heel dit proces inschatten vanuit het gezichtspunt van collectieve en privé-kosten en aan de hand van voorbeelden uit het buitenland uitzoeken welke de gevolgen zijn van een andere manier van ruimtebeheer.

- *Doelstellingen: analyse van de residentiële mobiliteit, nagaan van de impact ervan en een analyse van de betrokken beleidsdomeinen in verband met een mogelijke sturing*

Binnen het globale kader van suburbanisatie is dit project gericht op het thema van de residentiële keuze van de huishoudens. Meer in het bijzonder gaat het om:

- een ruimtelijke analyse van de migratiepatronen in het algemeen en de suburbanisatie in het bijzonder;
- het meten van het belang van dit suburbanisatieproces voor het ruimte- en energieverbruik;
- de interacties tussen de residentiële keuze van de huishoudens en het ruimteverbruik door de verstedelijking;
- de rol van de verschillende actoren in het beslissingsproces, zowel de huishoudens als de overheid;
- het ontstaan van fiscale tegenstellingen naargelang de ruimtelijke lokalisatie en de typering van de gemeenten met repercussies in functie van het gevoerde en het te voeren beleid;
- de studie van de meerkost van de stedelijke uitdijning voor de collectieve openbare diensten;
- het opbouwen van een wetenschappelijke basis voor de formulering van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling op de verschillende beleidsniveaus (federaal, regionaal, lokaal);
- de regulerende rol van de overheid die vaak tussenkomt in het lokalisatieproces van de huishoudens via haar beleid van ruimtelijke ordening, fiscaliteit op grond en immobiliën, huisvesting, mobiliteit en de grondpolitiek;
- de vergelijking met andere landen die erin geslaagd zijn een beleid van controle op de stedelijke uitdijning te voeren;
- de formulering van aanbevelingen in het kader van de institutionele instrumenten in een Belgische context om de inplantingen in de toekomst optimaal te lokaliseren in een context van duurzame ontwikkeling.

- *Finale doelstelling: concrete aanbevelingen formuleren om de suburbane ontwikkelingen beter te beheren*

In de laatste fase van het onderzoek heeft een internationale vergelijking toegelaten dieper in te gaan op het probleem van de overheidstussenkomst in de suburbanisatie en haar impact op de residentiële lokalisatie. Verschillende thema's worden er behandeld, onder andere: de ruimtelijke ordening, de mobiliteit, de fiscaliteit op grond en op immobiliën, de overheidssteun voor huisvesting en de politiek inzake grondbeleid. De confrontatie met de politiek in andere landen heeft niet enkel tot doel nieuwe denkpijpen bloot te leggen maar maakt het ook mogelijk om een beter inzicht te krijgen in de sterke en zwakke punten van het huidige nationale en gewestelijke beleid en aldus de beleidssturing beter te kunnen oriënteren. Alles wijst erop dat omwille van het structureel karakter het zeer moeilijk zal zijn de deconcentratie van de stedelijke organisatie te stoppen; zo bijvoorbeeld is het onmogelijk een massale herintegratie van de bevolking in het traditionele stedelijke weefsel voor te stellen. Daarentegen is het noodzakelijk de productie van nieuwe stedelijke vormen beter te beheren, onder andere door een inperking van de uitdijning en de versnippering. Concreet bestaat de planologische uitdaging erin de steden zo in te richten dat ze zowel compact zijn als een aangenaam woonklimaat hebben. Op beleidsniveau moet er overgegaan worden van een volgend naar een sturend beleid, zowel op vlak van huisvesting, grondbeleid als ruimtelijke ordening. Speciale aandacht gaat naar de rol van financiële stimuli.

II. METHODOLOGIE

Het hoofddoel van het project bestaat erin beleidsvoorstellen uit te werken om met betrekking tot de residentiële keuze van de huishoudens de mate van duurzaamheid te vergroten. Hiervoor wordt het project opgedeeld in een aantal deelstudies. Elk onderdeel op zich wordt uitgewerkt volgens een eigen methodiek. De resultaten van elk deel staan op zich en worden telkens gebundeld in een tussentijds rapport.

II.1. De residentiële keuze van de huishoudens: analyse van de verklarende factoren

Op basis van statistisch materiaal op gemeentelijk niveau werden de gebruikelijke technieken voor het verwerken van migratiegegevens toegepast: immigratie- en emigratieaantallen, het migratiesaldo en de mobiliteit, uitgedrukt zowel in absolute aantallen als in relatieve cijfers. De bekomen resultaten werden telkens gekarteerd om het ruimtelijk beeld te visualiseren. De migratiepatronen illustreren de residentiële keuze van de huishoudens. Aangezien de leeftijd en de levenscyclus bepalende factoren zijn binnen de migratieprofielen en mee de residentiële keuze bepalen, is het nodig de analyse te herhalen volgens onderscheiden leeftijdsklassen. Een bijkomende variabele onder de vorm van het functioneel niveau binnen de context van de stadsgewesten wordt in rekening gebracht en dit zowel voor de gemeente van vertrek als voor de gemeente van aankomst. Een kaartenreeks werd aangemaakt volgens de leeftijd van de verhuizers, maar ook volgens de invloed uitgaande van een bepaalde stad op gebied van migratie-interactie tussen kernstad en omringende gemeenten. Om een residentieel keuzepatroon op basis van de migratiegegevens op te stellen werd er gebruik gemaakt van clusteranalyse. Het is een vrij algemeen gebruikte methode in de geografie en andere disciplines om tot synthesespatronen te komen. Zo werd voor heel België een synthesekaart op gemeentelijk niveau opgesteld die duidelijk weergeeft in welke gemeenten welke migratieprocessen het sterkst aanwezig zijn en waar de drukzones gelegen zijn.

II.2. Motivaties voor een suburbane residentiële keuze

In een volgende stap van het onderzoek wordt van dichterbij ingegaan op de verklarende factoren die achter de migratiepatronen schuil gaan. Dit gebeurt via een analyse van de verhuismotieven. Aangezien er geen systematische dataverzameling bestaat aangaande de motivering bij een verhuis wordt er gewerkt via enquêtering. Na raadpleging van de nodige literatuur werd samen met de onderzoeksploeg uit Luik de enquête opgesteld en uitgevoerd. Het uitvoeren van de enquête op het terrein bleek financieel noch qua tijdsduur haalbaar. Na gezamenlijk overleg werd besloten om over te gaan tot een telefonische enquête op basis van een zelfde vragenlijst voor beide onderzoeksploegen. De Luikse onderzoeksploeg enquêteerde in de Waalse gemeenten en de Leuvense onderzoeksploeg in de Vlaamse gemeenten. Door de strikte structuur van de vragenlijst kon er gewerkt worden met jobstudenten die vooraf gebriefd werden over het doel, de werkwijze en het invullen van de vragenlijsten. De verwerking van de enquête gebeurde via aangepaste software (Filemaker Pro). Elke onderzoeksploeg analyseerde de resultaten voor zijn taalgebied waarna deze werden gebundeld om een totaalbeeld te krijgen.

II.3. Het ruimte- en energieverbruik van de suburbanisatie

De studie van het ruimteverbruik steunt op een kwantitatieve analyse. Het voordeel is dat deze analysevorm een tijdsevolutie van het proces toont en vergelijkingen tussen verschillende ruimtelijke milieus toelaat. Verschillende bronnen werden geraadpleegd: fotointerpretatie en teledetectie, topografische kaarten, land- en tuinbouwtelling, algemene land- en bosbouwtelling en statistieken van de bodembezetting van het kadaster. Uiteindelijk werd de statistiek van de bodembezetting van het kadaster verkozen voor zijn toegankelijkheid, zijn gebruiksvriendelijkheid op schaal van heel België, zijn functionele classificatie (in functie van het bodemgebruik), zijn kwantitatief karakter en zijn jaarlijkse bijwerking.

Het is zeer moeilijk de toename van het energieverbruik in de transportsector en de huisverwarming ten gevolge van de stedelijke uitdijning te meten omdat er geen adequate gegevens bestaan op een laag ruimtelijk niveau (bv. de gemeente). De energieverdelers bewaren soms wel precieze gegevens, maar zijn meestal weinig geneigd deze ook vrij te geven. Uiteindelijk werden gegevens van het NIS gebruikt om op indirecte wijze aan te tonen dat het energieverbruik in suburbane gebieden groter is. Voor de woningen zijn de schattingen van het verbruik gesteund op de kenmerken van het woningpark van de verschillende gemeenten (aandeel van de appartementen, soort van verwarmingsinstallatie en gebruikte brandstof) en op cijfers van specifiek verbruik (in t.o.e. per woning) die met die verschillende parameters overeenstemmen (het verbruik is bijvoorbeeld hoger bij een alleenstaande woning, uitgerust met centrale verwarming en indien de brandstof stookolie, steenkool of hout is).

Voor de transportsector kan men onmogelijk inschatten hoe groot het verbruik is verbonden aan de nieuwe residentiële keuzes. Het verbruik hangt af van het type voertuig, het type brandstof, de gemiddelde snelheid en het type weg (stadsweg of autoweg). De toename van het verbruik kan wel op indirecte wijze aangetoond worden via volkstellingsgegevens. Hieruit kan de toename in de afgelegde weg door de pendelaars (studenten en werkende bevolking) gemeten worden en het veralgemeende gebruik van de auto als vervoermiddel bij de verplaatsingen. Het brandstofverbruik per passagier is inderdaad 65 gram petroleumequivalent per afgelegde kilometer voor de auto, maar slechts 16 à 20 gram voor de autobus en 18 voor een stoptrein.

Alle gegevens over ruimte- en energieverbruik werden gekarteerd op schaal van de gemeente (voor heel België of voor de belangrijkste stedelijke leefcomplexen), werden in tabellen voorgesteld en werden soms gecorreleerd met enkele verklarende factoren. Het belang ligt in het diachronisch perspectief dat de evolutie van het proces illustreert.

Niettegenstaande de toename van het energieverbruik werd de hypothese geformuleerd dat het aandeel ervan in de totale uitgaven van de huishoudens niet is toegenomen, ja zelfs is afgenomen. Daarom werden de gegevens van de huishoudbudgetenquêtes geanalyseerd om de evolutie van het aandeel van de uitgaven van motorbrandstof of huisverwarmingsbrandstof na te gaan.

II.4. De meerkost van de suburbanisatie voor de openbare en gemeenschappelijke diensten: de infrastructuurnetten en diensten van lokaal belang

Deze fase van het onderzoek kadert in een veel ruimere problematiek, namelijk de socio-economische impact van de suburbanisatie. De algemene hypothese luidt dat een suburbanisatie met lage dichtheid en sterke versnippering in aanvaring komt met de principes van duurzame ontwikkeling, omdat ze het welzijn van de toekomstige generaties hypothekeert. Een bibliografische analyse heeft aangetoond dat de suburbanisatie talrijke en zeer verscheiden mogelijke meerkosten genereert. Gezien de omvang van dit thema heeft de Luikse onderzoeksploeg zich in deze studie toegespitst op de meerkosten verbonden aan de werking van de openbare gemeenschappelijke diensten (distributienetten en –diensten). Daarnaast moet men ook rekening houden met de mobiliteitskost en de kosten verbonden aan de aanpak van de potentiële stedelijke uitbreidingszones.

De thematiek van het op elkaar aansluiten van de stedelijke vormen en de economische efficiëntie van de verschillende diensten die de bevolking nodig heeft, is nog maar zeer weinig bestudeerd. Bijgevolg was het onderzoek hierover eerder explorerend en methodologisch, dan gericht op het toewijzen van precieze doelstellingen. Voor elke bestudeerde dienst werden bevoorrechte getuigen bezocht, in persoon van de netbeheerders. Het onderwerp is zeer uitgebreid, want elke gemeenschapsvoorziening heeft zijn specifieke problematiek. Het ontbreken van kwantitatieve gegevens vormde een serieuze belemmering. Ofwel bestonden deze gegevens niet of waren ze inadequaet, ofwel wilde de maatschappij ze niet geven. Een tweede methodologisch probleem vloeide voort uit de veelheid aan actoren: gemeenten, intercommunales, gewesten, verbruikers, verkavelaars... Daarenboven hebben deze zeer verscheiden actoren ook zeer verscheiden financieringswijzen, niet enkel afhankelijk van de soort dienst, maar eveneens binnen een zelfde dienst afhankelijk van de beheerder. De actoren van de financiering vormen nochtans een essentieel onderdeel van de problematiek. Op dat niveau moet men een onderscheid maken tussen de investeringskosten en de exploitatie- en reparatiekosten.

Ondanks enkele methodologische beperkingen en wetende dat sommige thema's nog diepgaander onderzoek vergen, blijkt toch dat de suburbanisatie substantiële meerkosten veroorzaakt met betrekking tot de openbare collectieve diensten. Voor het geheel van de openbare collectieve diensten vanuit dit standpunt bekeken moeten we nochtans opmerken dat diensten verbonden aan infrastructuurnetten (afvalwater, wegnnet, elektriciteit, gas, en drinkwater) hogere meerkosten veroorzaken dan de lokale dienstverlening zoals openbaar vervoer, postbedeling en ophaling van huisvuil.

II.5. De meerkost van de suburbanisatie in de openbare en gemeenschappelijke diensten: relatie met de overheidsfinanciën in het algemeen en de gemeentefinanciën in het bijzonder

Gezien de complexiteit en de diversiteit van het thema “meerkosten” werd na overleg tussen beide onderzoeksploegen besloten dat de Leuvense onderzoeksploeg de thematiek zou benaderen vanuit de relatie met de overheidsfinanciën. De gemeenschappelijke diensten en voorzieningen (officieel gesubsidieerd onderwijs, huisvuilophaling, riolering, bibliotheek...) worden voor een groot deel georganiseerd door de overheid, specifiek door de gemeentelijke overheid. Gezien de nadrukkelijke rol van de gemeenten werd het oorspronkelijk werkplan bijgesteld en werd er eerst een analyse

gemaakt over de relatie tussen de suburbanisatie en de gemeentefinanciën. Door eerst de relatie te leggen tussen suburbanisatie en de gemeentefinanciën werd duidelijk waar de invalshoeken met betrekking tot mogelijke meeruitgaven liggen. Pas daarna werd overgegaan tot een analyse van de mogelijke meerkosten als gevolg van suburbanisatie op de diverse niveaus van de overheidsfinanciën. De dubbele werkwijze is tijdrovender,

maar leverde een beter inzicht in de problematiek op.

De gemeenterekeningen vormden een belangrijke bron van informatie voor de analyse van de gemeentefinanciën in relatie tot de suburbanisatie. Veel tijd ging echter verloren in het bruikbaar maken van de gegevens voor verwerking. De cijfers illustreerden de groeiende fiscale tegenstellingen tussen stad en randgemeenten en gaven belangrijke indicaties van de globale tendensen in functie van de te situeren meerkosten. Toch voldeed de doorlichting van de gemeenterekeningen niet voor een totale analyse van de problematiek. Globale maatschappelijke processen overschaduwden bij de kwantitatieve analyse van de gemeenterekeningen de invloed uitgaande van suburbanisatie. Aanvulling van de cijfergegevens was nodig. Er werd besloten om op het terrein interviews uit te voeren met betrokken personen, i.c. de gemeenteontvanger. Een tweede gesprek gebeurde met de verantwoordelijke van de dienst ruimtelijke ordening aangezien het fiscale en het ruimtelijk beleid in een gemeente vaak tegengestelde belangen vertegenwoordigen. Deze gesprekken hadden zeker niet tot doel een kwantitatieve gegevensbank uit te breiden of aan te vullen, maar wel om bijkomende kwalitatieve gegevens te verschaffen waardoor bepaalde gestelde onderzoeksvragen en onderzoekshypothesen konden beantwoord worden.

II.6. De overheidstussenkomst in het controleren van de suburbanisatie: vergelijking van de Belgische situatie met Zwitserse, Deense, Nederlandse en Engelse bevindingen

Het laatste deel van dit onderzoek moet uitmonden in concrete voorstellen in functie van operationele instrumenten die de overheid kan gebruiken om de suburbanisatie te sturen, zowel naar intensiteit als naar vorm. Vijf grote onderzoeksdomeinen zijn hierbij betrokken: de huisvestingspolitiek, de fiscaliteit inzake onroerende goederen, de mobiliteitspolitiek, de ruimtelijke ordening en ten slotte de betrokkenheid van de overheid in de grondpolitiek.

Vooreerst werd voor België de balans van deze verschillende aspecten opgemaakt aan de hand van een bibliografische synthese. Hiervoor konden de SEGEFA- en de ISEG-ploeg steunen op de reeds vroeger verworven expertise op gebied van ruimtelijke ordening evenals op de talrijke contacten die ze hebben met verantwoordelijken van instituten van het Waalse en Vlaamse Gewest. Ook werden er experts gecontacteerd voor de vervollediging van de inlichtingen over de huisvestingspolitiek of de fiscale politiek.

In een tweede stadium wordt de Belgische situatie vergeleken met deze van vier andere Europese landen. De SEGEFA heeft Zwitserland en Denemarken bestudeerd, het ISEG Engeland en Nederland. Uit de literatuur bleken deze landen inderdaad op het gebied van suburbanisatiebeleid zeer interessant te zijn. Om onze informatie hieromtrent te vervolledigen hebben we, naast een bibliografische analyse, ook plaatselijke specialisten van de verschillende onderzoeksdomeinen ontmoet. Een vergelijkend onderzoek heeft in de eerste plaats waarde om via de kennis en de praktische aanpak binnen het

onderzoeksdomein in andere gebieden of landen de eigen aanpak aan te passen of te verbeteren. Men vergelijkt dezelfde processen maar geplaatst tegenover verschillende institutionele en politieke achtergronden. Bijkomend kan door de vergelijking de ontwikkeling van de theorie gestimuleerd worden of zelfs gestreefd worden naar eenheid tussen de verschillende gebieden of landen binnen het beschouwde onderzoeksdomein. Toch moet de nodige feedback aanwezig zijn om de resultaten op basis van een analyse van de problematiek in het buitenland te plaatsen binnen de Belgische situatie.

Een van de doelstellingen van het onderzoek was onder andere begrijpen waarom deze landen er veel beter in slaagden de stedelijke uitdijing te beheersen dan België. Dit onderzoek besluit met een reeks beleidsvoorstellen om het suburbanisatieproces beter te beheren die geïnspireerd zijn op deze buitenlandse voorstellen. Die beleidsvoorstellen worden in dit syntheserapport verder uitgewerkt.

III. RESULTATEN

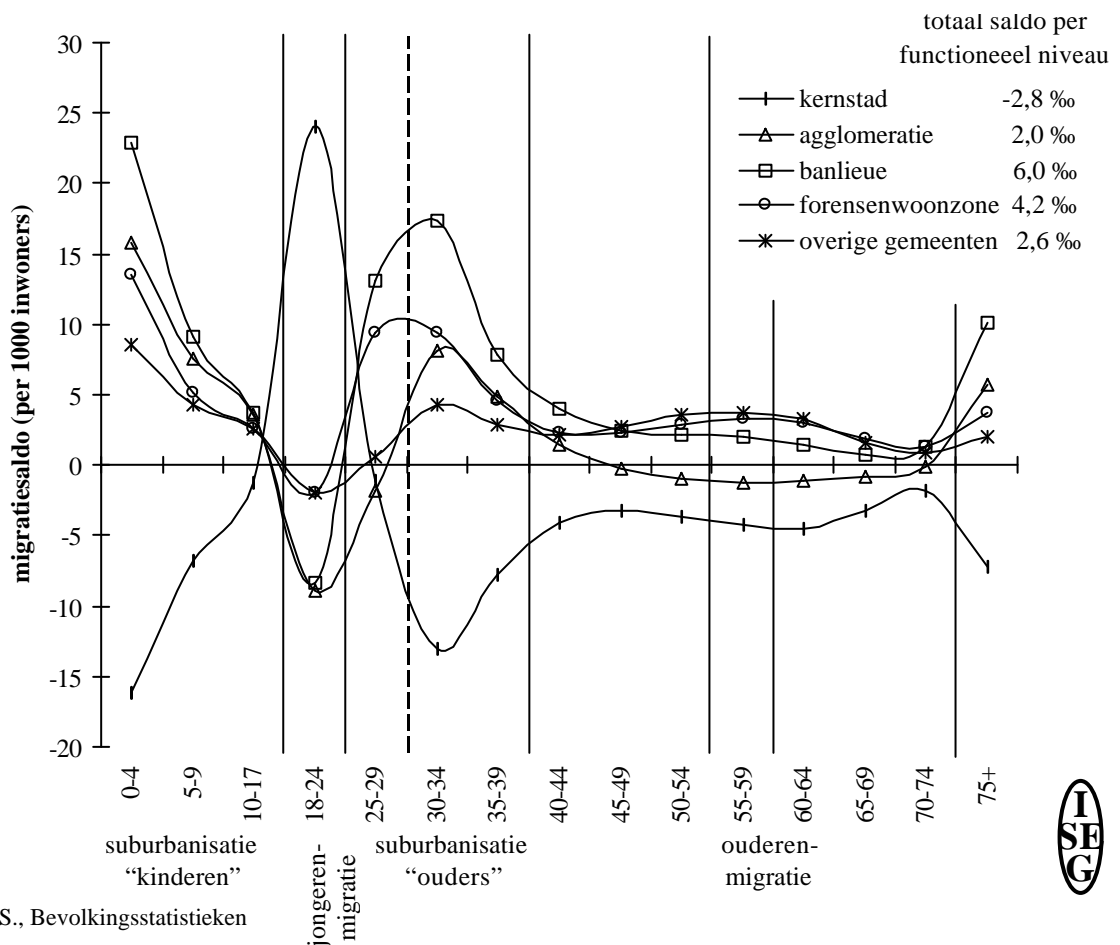
III.1. De residentiële keuze van de huishoudens: analyse van de migratiepatronen en de verklarende factoren

- *Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, Typologie van de migraties naar leeftijd.*

➤ *Het migratiesaldo naar leeftijd en functioneel niveau*

Het migratiesaldo kan als leidraad dienen om aantrekkings- en afstotingsgebieden binnen de Belgische ruimte te onderscheiden. De analyse van het migratiesaldo naar functioneel niveau van de gemeenten en naar leeftijd illustreert de hoofdlijnen van het ruimtelijk migratiepatroon. Het functioneel niveau komt overeen met de verschillende delen van de stadsgewesten en de stedelijke leefcomplexen. Vertrekkende vanuit het stadscentrum in de kernstad komt met achtereenvolgens in de (morfologische) agglomeratie en vervolgens in de banlieue. Samen vormen deze zones het stadsgewest. Wanneer men de forensenwoonzone toevoegt aan het stadsgewest spreekt men van een stedelijk leefcomplex. Deze stedelijke structuur bepaalt grotendeels de migratiefluxen. Het migratiesaldo uitgezet naar leeftijd van de migranten en functioneel niveau geeft een duidelijk beeld van wat in elke zone aan de hand is.

Fig. III.1. Migratiesaldo volgens leeftijd en functioneel niveau, 1988-1996 per 1000 inwoners



Het globaal saldo wijst erop dat de steden de vertrekgebieden zijn. De bevolking verlaat de kernsteden. De belangrijkste aantrekkingsgebieden zijn op de eerste plaats de banlieue, in mindere mate de forensenwoonzone en de gemeenten die geen deel uitmaken van de stedelijke leefcomplexen. De agglomeratie waarvan de gemeenten onmiddellijk aansluiten bij de gemeenten van de kernsteden, komt als vestigingszone slechts op de vierde plaats.

Naar leeftijd wijst Fig. III.1. op gekende fenomenen gekoppeld aan de levenscyclus. De belangrijke trek van de jongeren van 18-24 jaar naar het centrum van de steden, vervolgens brengt de veranderde gezinsstatus nieuwe woonwensen met zich mee en krijgt men de uitgesproken positieve saldi in de banlieue voor de leeftijdsklasse tussen 25 en 39 jaar. Hiermee stemt een uitgesproken negatief saldo overeen voor deze leeftijdsklassen in de kernsteden. De beschikbaarheid en de prijs van bouwgrond of woningen verklaren mee waarom de banlieue belangrijker is geworden dan de agglomeratie qua vestigingszone. Hoewel de grondprijs daalt naarmate men zich van de stadscentra verwijderd, blijven de prijzen in de banlieue hoog. De prijsvorming wordt bepaald door het spel van vraag en aanbod waarbij vooral de vraag afhankelijk is van de suburbanisatie-intensiteit en de woonwensen van de huishoudens. Die nog dure gronden in de banlieue duwen jonge, minder kapitaalkrachtige huishoudens verder van de stad weg, wat het positief saldo van jonge volwassenen in de forensenwoonzone verklaart. Al de verhuisbewegingen in deze fase van de levensloop passen binnen het proces van de suburbanisatie. De kinderen volgen hun ouders. De curve loopt parallel voor de leeftijdsklassen tussen 0 en 17 jaar en bij de dertigers. Volgend op een zeer hoge mobiliteitspiek die overeenstemt met het suburbanisatieverschijnsel komen leeftijdsklassen voor met een geringere mobiliteit. De kernsteden blijven ontvolken, maar het klein negatief saldo staat tegenover geringe positieve saldi in alle functionele niveaus. Na 45 jaar worden de positieve saldi groter buiten de banlieue en dit wordt uitgesproken in de leeftijdsklasse 50-64 jaar. De bevolking zoekt aantrekkelijke woonmilieus op, keert terug naar de streek van herkomst of zoekt de nabijheid van familie op. De migraties grijpen vaak over langere afstanden plaats. De relatie ten opzichte van de stad als werkplaats is nu immers weggefallen.

➤ *Migratiefluxen tussen de functionele niveaus*

Tabel III.1 gaat verder in de ruimtelijke relaties en toont in matrixvorm de resultante van de fluxen tussen de verschillende niveaus.

Tabel III.1. Migratiesaldo (per 1000 inwoners) naar functioneel niveau, 1988-1996

		N	A	A	R	
		kernstad	agglomeratie	banlieue	forensen- woonzone	overige gemeenten
V	kernstad	0	5,8	5,5	2,3	0,4
	agglomeratie	-1,7	0	1,8	0,8	0,3
	banlieue	-2,2	-2,4	0	1,1	0,3
A	forensenwoonzone	-1,3	-1,5	-1,5	0	0,4
	overige gemeenten	-0,3	-0,7	-0,5	-0,5	0
totaal binnenland		-5,5	1,2	5,2	3,7	1,5
N	buitenland	2,7	0,8	0,8	0,5	1,1
	totaal	-2,8	2,0	6,0	4,2	2,6

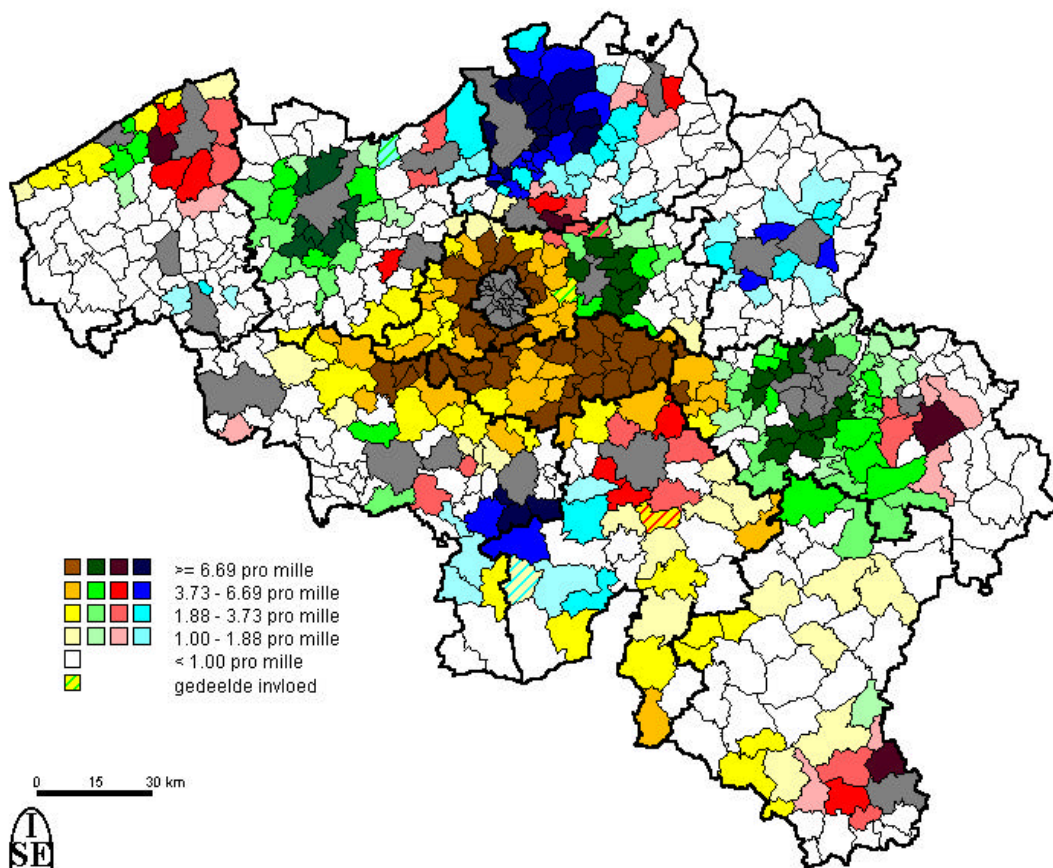
Bron: N.I.S., Bevolkingsstatistieken

Samenvattend kan men stellen dat alle zones een vertrekoverschot kennen naar de zones die ten opzichte van het centrum verderaf gelegen zijn en een vestigingsoverschot hebben vanuit de zones die

centraler gelegen zijn. Voor de kernstad wordt het sterk negatieve binnenlands migratiesaldo afgezwakt door een immigratieoverschot van personen afkomstig uit het buitenland. Alle binnenlandse verhuisbewegingen resulteren centrifugaal. De groeigordels rond de steden, gevoed door een immigratieoverschot, verleggen zich steeds verderaf van het centrum. Het migratiesaldo is voor alle zones van de stedelijke leefcomplexen en de regionale steden het sterkst positief vanuit de kernstad. Hier kennen agglomeratie en banlieue een gelijkaardig vestigingsoverschot dat vrij hoog is. Het onderlinge verschil tussen het globale overschot dat voor de banlieue driemaal zo hoog is dan voor de agglomeratie zit hem in het feit dat in de agglomeratie veel volk toekomt vanuit de kernstad maar er opnieuw veel personen vertrekken naar de banlieue, forensenwoonzone en verderafgelegen gemeenten. De banlieue daarentegen ontvangt bevolking uit de kernsteden, maar ook uit de agglomeratie. Wel is het belang van het inwijkingsoverschot uit de kernstad veel groter dan van de vestiging van personen afkomstig uit de agglomeratie. De banlieuegemeenten zien wel een deel van hun inwoners vertrekken naar forensenwoonzone of gemeenten buiten de stedelijke leefcomplexen, doch het globaal resultaat van de verhuisbewegingen is sterk positief. De forensenwoonzone ontvangt, ondanks de toenemende afstand, een ruim deel van zijn vestigers vanuit de kernstad en in mindere mate vanuit de banlieue en de agglomeratie. Vanuit geen enkele zone is er een spectaculair hoog vestigingsoverschot, maar door de accumulatie van drie positieve cijfers aangevuld met een surplus vanuit het buitenland kent de forensenwoonzone een globaal vestigingsoverschot dat niet te onderschatten is. De Belgische gemeenten die geen deel uitmaken van de stedelijke leefcomplexen kennen vanuit alle andere zones, inclusief het buitenland, een inwijkingssurplus.

➤ *Migratie-intensiteit rond de grote en regionale steden*

Kaart III.1. Migratiesaldo met de kernsteden (1988-96) – Intensiteit per stad per 1000 inwoners



Rond elke stad kenmerkt zich een eigen stedelijke rand, afhankelijk van de specifieke situatie van de stad. Opvallend daarbij is dat Brussel primeert en dat de invloedzone op basis van migratie zich veel verder doorzet op Waals grondgebied dan in Vlaanderen. Langs Vlaamse zijde overschaduwden of stoppen drie andere stedelijke centra, Aalst, Leuven en Mechelen, de Brusselse invloed. Via de ouderenmigratie omvat het Brusselse invloedsgebied ook de kustgemeenten en een groot aantal gemeenten in de provincies Namen en Luxemburg.

➤ *Ruimtelijke spreiding van de migratiepatronen*

Op basis van de verhuizingen naar leeftijd werd via clusteranalyse een migratietypologie opgesteld. De drie hoofdmigratietypes (suburbanisatie – jongerenmigratie – ouderenmigratie) komen tot uiting (Kaart III.2.).

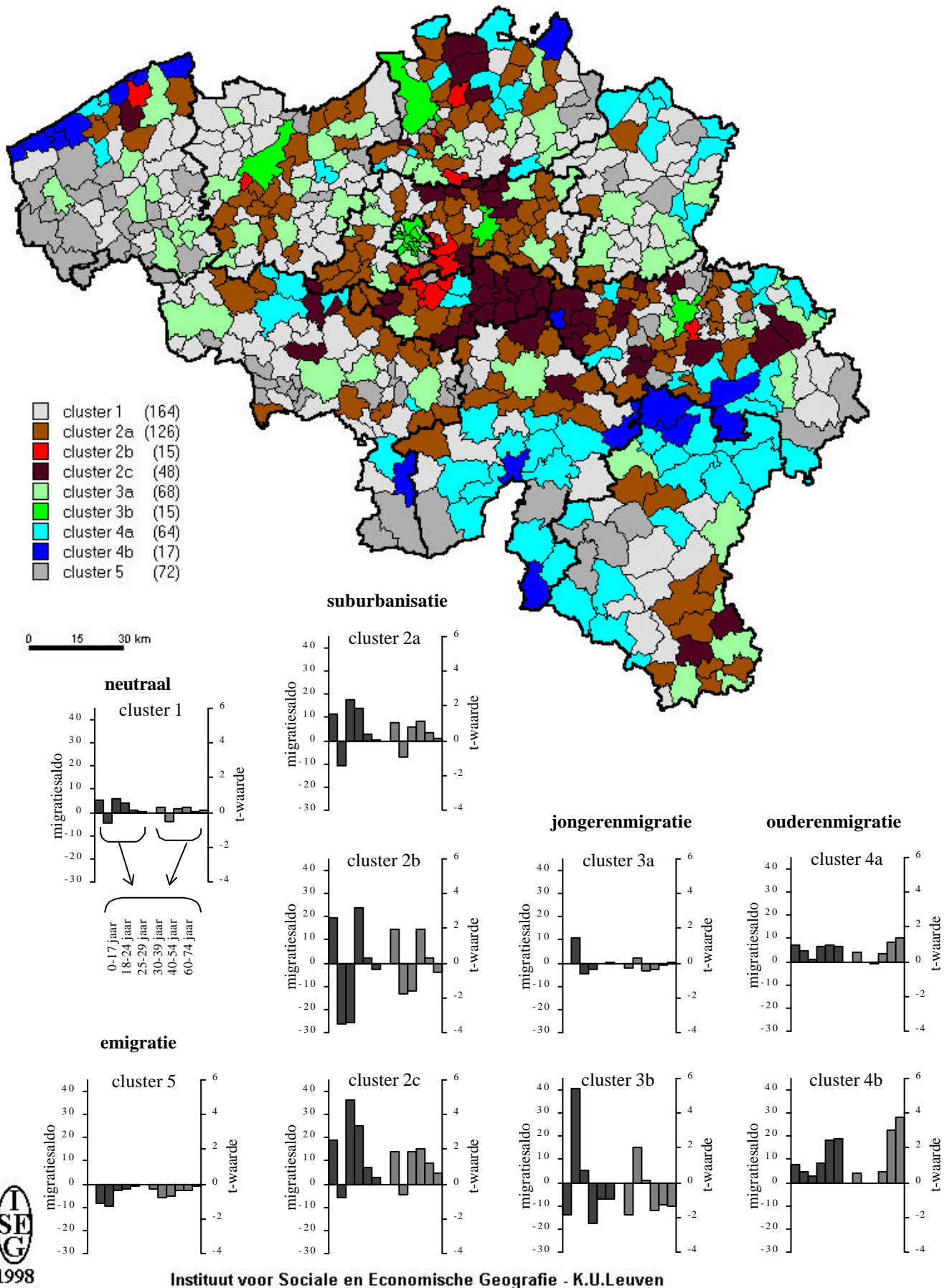
De typering laat toe om de gemeenten af te bakenen waar de suburbanisatie het sterkst aanwezig is en waar de druk op de ruimte verhoogt (cluster 2c). Die gemeenten sluiten niet meer onmiddellijk aan bij de kernsteden. De belangrijkste regio's binnen dit opzicht zijn het oosten van Waals-Brabant samen met het westelijk deel van de provincie Luik en de meest noordelijke gemeenten van de provincie Namen. Daar speelt de invloed van Brussel de voornaamste rol. Gemeenten met hetzelfde karakter situeren zich ook ten noorden en zuiden van Luik en oostelijk van Verviers. Langs Vlaamse zijde gaat het om de zone tussen Brussel-Mechelen-Leuven, doorlopend in oostelijke richting tot Aarschot-Diest en een gemeentegroep ten oosten van Antwerpen. Het is in deze groep van gemeenten dat het ruimtegebruik voor wonen en aanverwante functies sterk zal toenemen ten koste van andere gebruiksmogelijkheden.

Rond het Brusselse Gewest zijn er een aantal gemeenten die niet meer tot de verschillende suburbanisatieclusters behoren. Zij vormen het overgangsgebied tussen kernstad en rand waar het positief vestigingsoverschot afzwakt. De belangrijkste suburbanisatiegolf vond er voor de onderzochte periode plaats. Andere opvallende cluster is de groep van "dure" suburbanisatiegemeenten waar de twintigers zich niet meer (kunnen) vestigen (cluster 2b). Er is een opvallende gelijkenis met cluster 2 (Kaart III.3.) op basis van de prijs en verkoopsintensiteit van bouwgrond en woningen. De beschikbaarheid en de prijs van bouwgronden en woningen verklaren waarom globaal genomen de banlieuegemeenten aantrekkelijker zijn dan de agglomeratiegemeenten, zeker voor de jongste groep van suburbanisanten. De gemeenten waar de meeste bouwgronden verkocht worden, typeren zich als gemeenten met een hoge suburbanisatie-intensiteit.

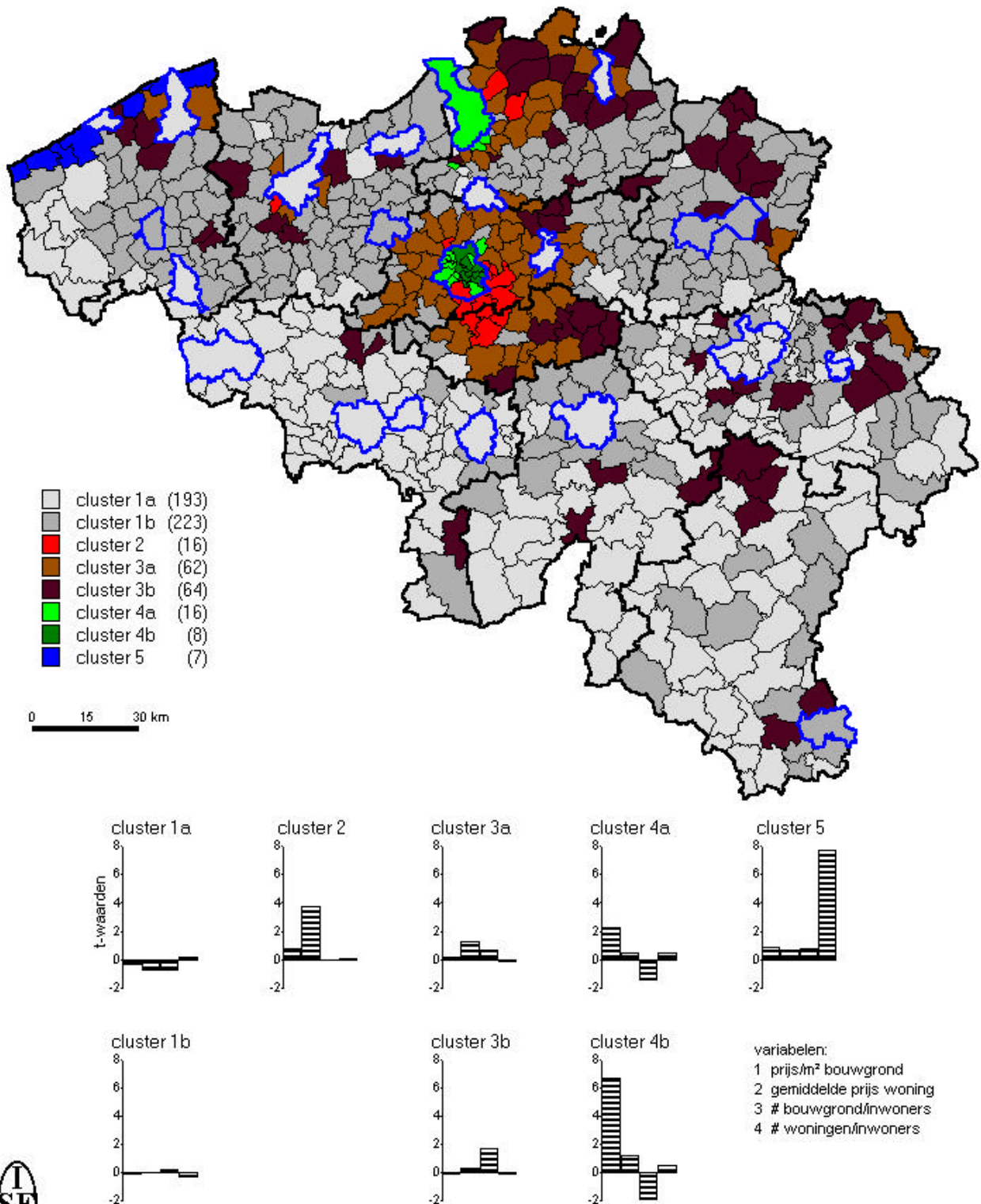
De jongerenmigratie concentreert zich in de steden waar de 18 tot 24-jarigen de enige leeftijdsgroep is met een positief saldi. Voor alle leeftijden samen verliezen de steden bevolking.

De ouderenmigratie staat losser van de indeling naar functioneel niveau. Ze vestigen zich in hoofdzaak in Zuid-België en aan de Kust. Toch zijn ze in belangrijke mate afkomstig van de kernsteden, in het bijzonder de kernsteden van de grootste Belgische steden (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi) met Brussel als uitschieter. Het laat vermoeden dat de push-factoren voor de oudere leeftijdsklassen nadrukkelijker aanwezig zijn naarmate de grootte van de stad toeneemt.

Kaart III.2. Migratiesaldo per leeftijdsklasse (1988-96) – CLUSTAN, 9clusters



Kaart III.3. Prijs en verkoopsintensiteit van bouwgrond en woningen (1988-96)–CLUSTAN, 8 clusters



1998

Instituut voor Sociale en Economische Geografie - K.U.Leuven

Ruim een derde van het totaal aantal Belgische gemeenten kenmerkt zich als suburbanisatiegemeenten. Het proces consumeert heel wat ruimte en palmt regio's in die niet onmiddellijk meer aansluiten bij de kernstad. Een eerste analyse van de verkoop van onroerend goed benadrukt het belang van de beschikbaarheid en de prijs van bouwgronden en woningen. Vermits de belangrijkste

druk die de huishoudens op de omgeving uitoefenen vooral afhangt van de keuze van de woonplaats is de druk op de Belgische ruimte hoog.

III.2. Motivaties voor een residentiële keuze

- Brück L. & Halleux J.-M., 1998, SEGEFA-ULg, *Analyse des motivations des choix résidentiels.*
- Brück L., Halleux J.-M., Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze - Analyse des motivations des choix résidentiels, belangrijkste resultaten – principaux résultats.*
- Savenberg S. & Van Hecke E., 1999, ISEG-KULeuven, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze.*

Om een beter zicht te krijgen op de fundamentele redenen die huishoudens ertoe aanzetten om een residentiële lokalisatie in de suburbane rand te verkiezen, werd er een enquête uitgevoerd bij 879 huishoudens die zich in 1995, 1996 of 1997 in enkele geselecteerde suburbane gemeenten gevestigd hebben (443 huishoudens in Vlaanderen en 436 in Wallonië). Meer dan de helft van deze huishoudens (55%) voerde een centrifugale beweging uit richting periferie, vertrekkende vanuit de centrumgemeenten van de steden of vanuit agglomeratiegemeenten.

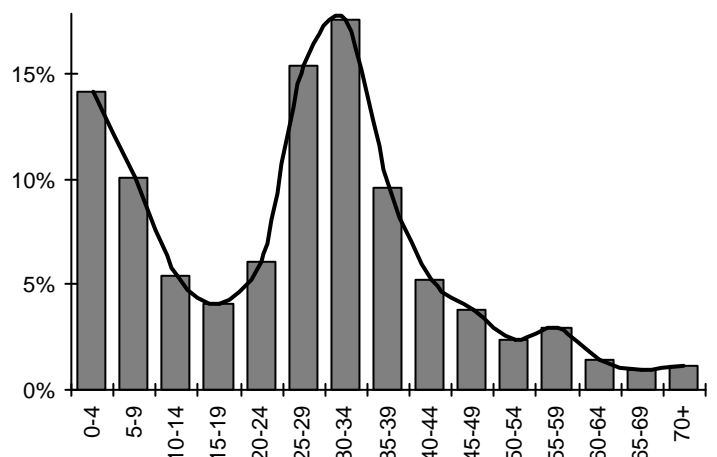
➤ Migratietype en profiel van de migranten

De meeste huishoudens vertonen een traditioneel profiel, nl. een koppel met een of twee kinderen. Bijna de helft van de huishoudens is korte tijd na de verhuis nog met een of twee kinderen uitgebreid.

Tabel III.2. Samenstelling van de huishoudens op het ogenblik van de verhuis

Samenstelling van het huishouden	
Alleenstaande	14 %
Eenoudergezin	5 %
Koppel zonder kinderen	33 %
Koppel met 1 kind	21 %
Koppel met 2 kinderen	20 %
Koppel met 3 kinderen	9 %
Andere huishoudenstypen	1 %

Fig. III.2. Leeftijdsprofiel op het ogenblik van de migratie (alle gezinsleden)



Bron: ISEG & SEGEFA – Enquête verhuismotieven

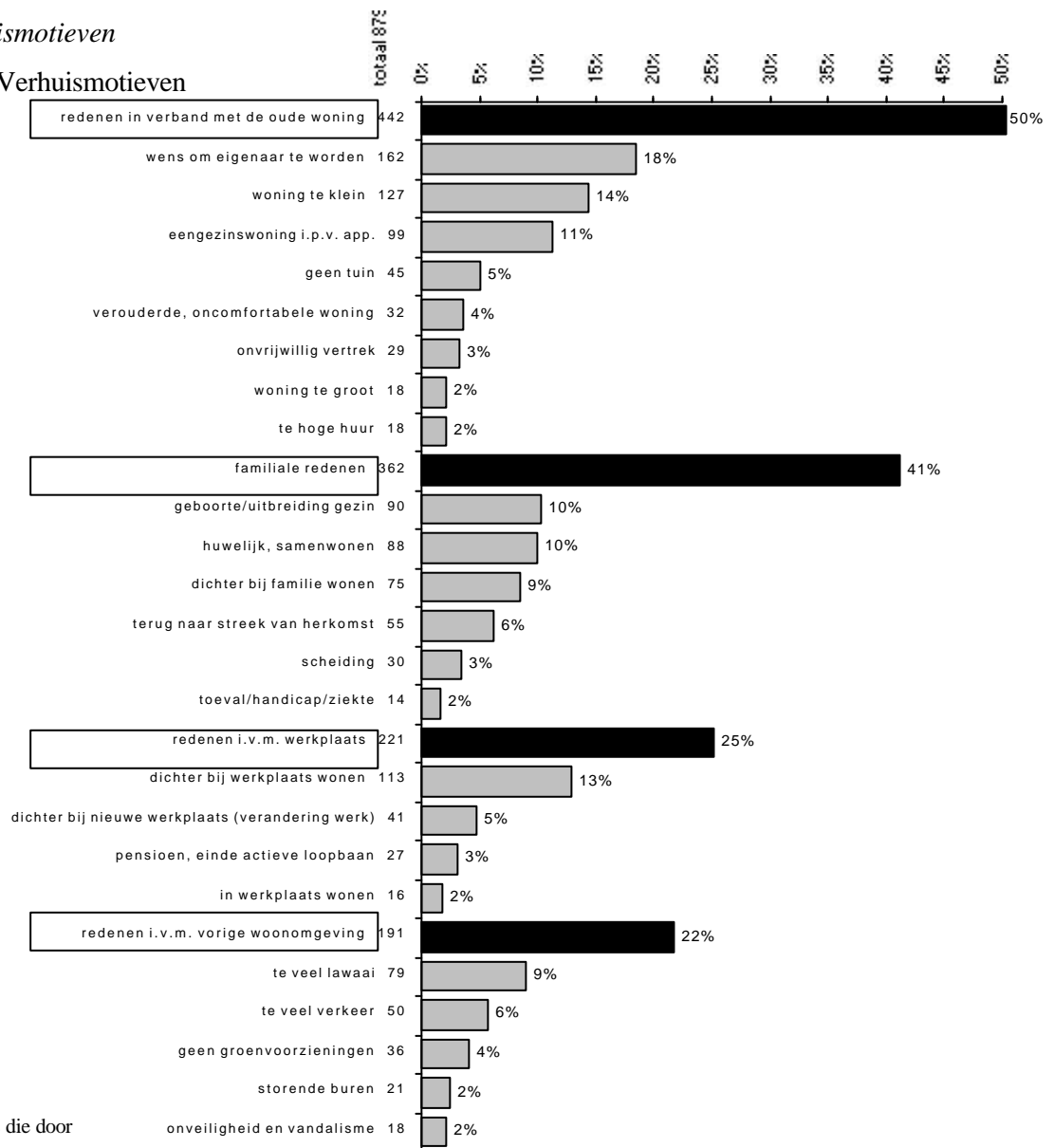
De leeftijd van de migranten op het ogenblik van de verhuis is nauw verbonden met de samenstelling van het huishouden. De grootste migratiepiek op het leeftijdsprofiel stemt overeen met de 30-34-jarigen en de 25-29-jarigen, in overeenstemming met de cijfers van de analyse van de migratiesaldi naar leeftijd. Hun kinderen verhuizen eveneens, waardoor de tweede piek in de jongste leeftijdsklassen verklaard wordt.

De profielen variëren in functie van het migratietype. Migranten die van het centrum naar de stadsrand verhuizen zijn voornamelijk jonge dertigers met kinderen. Diegenen die binnen de periferie verhuizen zijn iets jonger en bij diegenen die zonder stedelijk verband verhuizen is het aandeel 60-plussers hoger.

Onafgezien van het migratietype verkiezen de meeste verhuizers eerder een alleenstaande woning dan een appartement of een rijwoning. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië verhuist 83% van de huishoudens naar een alleenstaande woning, waarvan ze meestal eigenaar wordt. De motoriseringsgraad van de geënquêteerden is meestal zeer hoog, vermits bijna alle huishoudens (98%) minstens over één auto beschikken. De geënquêteerde huishoudens zijn niet onbemiddeld en beschikken over een maandinkomen dat tot de midden- en hogere klassen behoort.

➤ Verhuismotieven

Fig. III.3. Verhuismotieven



minstens tien geënquêteerden

werden vermeld werden

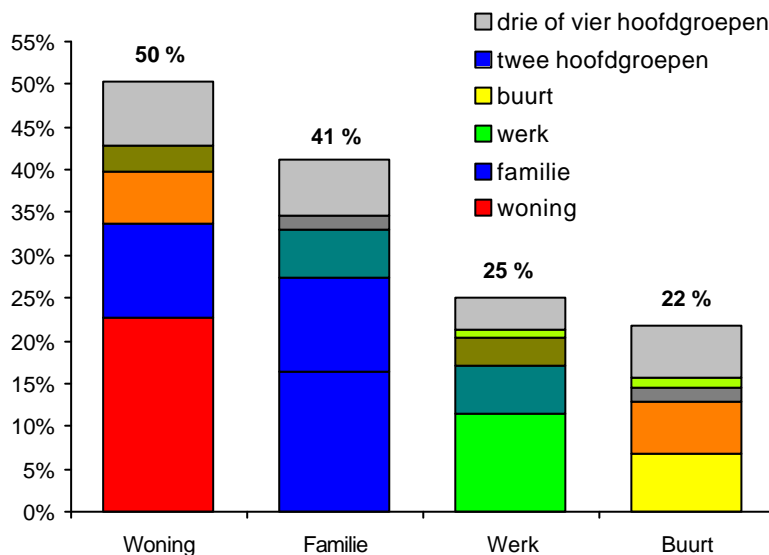
in de tabel opgenomen

Bron: ISEG & SEGEFA – Enquête verhuismotieven

De verhuismotieven worden in vier grote groepen ingedeeld: de woning, het gezin, de beroepsbezigheid en de omgeving. Sommige personen hebben meerdere motieven aangegeven die tot verschillende hoofdgroepen kunnen behoren. Aangezien het aantal opgegeven verhuismotieven groter is dan het aantal geënquêteerden, is de som van de relatieve cijfers hoger dan 100%.

Motieven die verband houden met de vroegere woning overwegen. Ongeveer de helft van de respondenten vermeldt minstens één mogelijke vertrekoorzaak in verband met de vroegere woning. Op de tweede plaats komen de familiale motieven (41%). Redenen in verband met het werk of met de vroegere woonomgeving worden veel minder aangehaald. Alle mogelijke combinaties tussen die vier hoofdgroepen zijn mogelijk. De meest voorkomende combinatie is deze van redenen in verband met de woning en met het gezin. De nadelen van de buurt zijn dikwijls gekoppeld aan die van de vroegere woning. De motieven verbonden met de vroegere buurt komen trouwens meer in associatie voor met andere verhuismotieven dan de andere. De nadelen van de vroegere omgeving zijn dus slechts zelden de enige reden om te verhuizen.

Fig. III.4. De voornaamste verhuismotieven



Bron: ISEG & SEGEFA – Enquête verhuismotieven

De woning neemt dus een centrale plaats in in de verhuismotieven en men verhuist dikwijls om eigenaar te worden.

➤ *De verhuismotieven in functie van het migratietype*

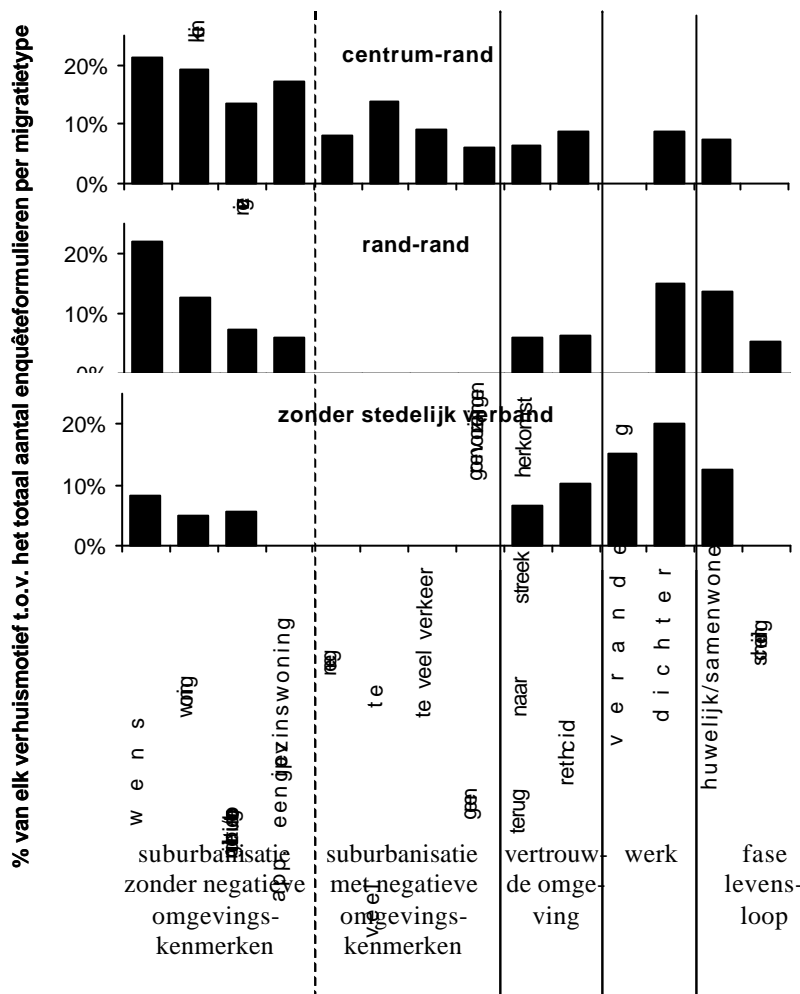
De verhuismotieven variëren sterk volgens het migratietype. Drie types worden onderscheiden:

- Wanneer de verhuisbeweging van het centrum naar de periferie gaat (typische suburbane migratie), overwegen de motieven die verband houden met de vroegere woning. De wens om eigenaar te worden, een te kleine woning, en het inruilen van een appartement voor een eengezinswoning zijn inderdaad redenen die samengaan met een geboorte of gezinsuitbreiding. De centrum-periferieverhuisbewegingen worden nog versterkt door de negatieve kenmerken van de buurt in het stedelijke milieu.

- Bij de verhuisbewegingen binnen de periferie worden ook zeer dikwijls de inadequate woonst en familiale motieven samen vermeld. Bij verhuisbewegingen binnen de periferie vindt men evenwel geen afstotingsfactoren van de omgeving.
- Deze worden soms wel vermeld bij de migraties «zonder stedelijk verband». Hier gelden wel andere motieven dan bij de suburbanisatie in strikte zin, zoals bijvoorbeeld dichterbij het werk wonen.

Onafhankelijk van het migratietype geven sommige gebeurtenissen in de levenscyclus steeds aanleiding tot een verhuis; het gaat hier vooral over trouwen en samenwonen.

Fig. III.5. Verhuismotieven volgens migratietype



Bron: ISEG & SEGEFA – Enquête verhuismotieven

➤ De verhuismotieven volgens verschillende migratieprofielen

De rol van de verschillende fases van de levenscyclus blijkt duidelijk uit de antwoorden wanneer men de verhuismotieven analyseert volgens de leeftijd van de verhuizers, de samenstelling van het huishouden en het gezinsinkomen. De kenmerken van de vroegere woning of van de vroegere buurt worden niet of bijna niet als verhuismotief vermeld door de jongste leeftijdscategorieën, vermits dit voor hen meestal de eerste vestiging is buiten de ouderlijke woonst.

De nabijheid van het werk is zeer belangrijk voor de klasse van de 20-24-jarigen. De groep van de 25-29-jarigen en de dertigers zijn de actoren van het suburbanisatieproces. De wens om eigenaar te worden geldt vooral voor de dertigers: gezinnen worden groter, de woning wordt te klein en dikwijls ruilt men een appartement in voor een eengezinswoning. Deze migranten laten zich bij hun zoektocht naar een nieuwe leefomgeving gemakkelijk verleiden door een reeds gekende streek. De terugkeer naar de streek van herkomst wordt dikwijls vermeld door de groep van 25 tot 39 jaar, naast familiale redenen en kenmerken van de oude woning. De dertigers, vaak gezinnen met kinderen, zijn ook de groep die het meeste aandacht heeft voor de negatieve omgevingskenmerken in de stad. Het is duidelijk dat die negatieve omgevingsaspecten vermeld worden als verhuismotief wanneer er (kleine) kinderen aanwezig zijn in het gezin. Naarmate men verder de levenscyclus doorloopt komen motieven naar voren die in verband staan met het einde van de actieve loopbaan, het inkrimpen van de gezinsgrootte waardoor de woning te groot wordt. De omgevingskenmerken zijn in deze oudere leeftijdsklassen opnieuw van groter belang. Ook neemt de nabijheid van familie of vrienden een belangrijker plaats in.

Vermelden we nog dat de verschillende fases van de levenscyclus vooral belangrijk zijn voor de gezinnen met de laagste inkomens. Het huwelijk of het samenwonen is vooral belangrijk bij jonge mensen aan het begin van hun beroepsloopbaan en dus ook aan het begin van hun inkomens-«carrière». Overigens gaat een echtscheiding of scheiding meestal gepaard met een verhuis omdat het beschikbaar inkomen daalt. De typische verhuismotieven van het suburbanisatieproces (gezinsuitbreiding, te kleine woning, wens om eigenaar te worden...) zijn vooral belangrijk voor de klassen met een gemiddeld of hoog inkomen. Deze groep vermeldt ook meer het onveiligheidsgevoel of vandalisme in de buurt als een mogelijk verhuismotief. Het verhuizen naar een gekende omgeving of in de buurt van de familie is vooral belangrijk voor de gezinnen met een laag inkomen. Dit is misschien een vorm van besparen (grootouders die de kinderen bijhouden bijvoorbeeld). Voor de huishoudens met lage inkomens is de keuze op de woningmarkt bovendien ook veel beperkter, zodat ze ook meer in ongezonde, minder gerieflijke woningen terechtkomen en in segmenten van de woningmarkt waar een “gedwongen vertrek” vaker voorkomt.

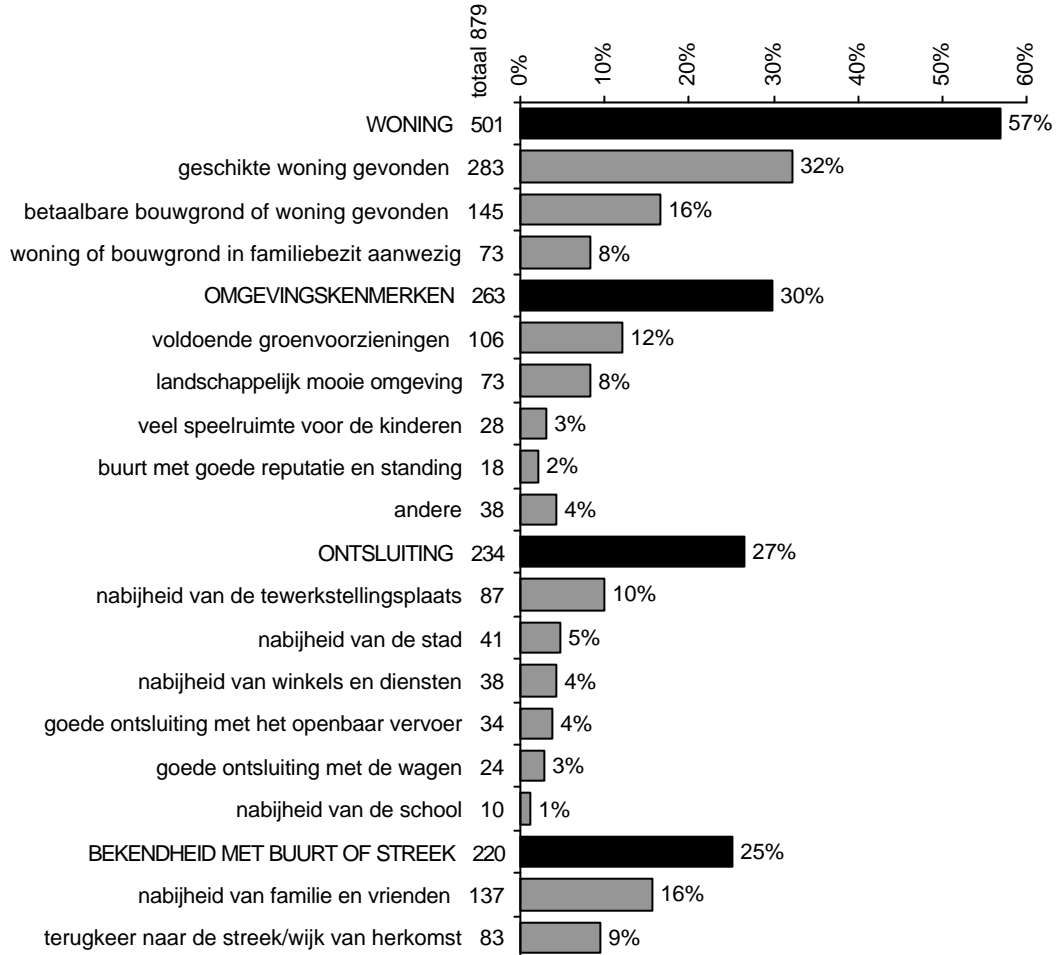
➤ *Waarom kiest men voor een suburbane gemeente?*

De redenen waarom men voor een welbepaalde woongemeente kiest zijn dikwijls nogal vaag. Dikwijls willen de gezinnen «in het groen wonen», «niet in de stad wonen» of nog «zoeken een rustige omgeving» zonder dit allemaal nader te kunnen omschrijven. Het zijn omgevingskenmerken die hen naar een suburbane gemeente leiden en het waarom verklaren waarom de gezinnen niet dichterbij het stadscentrum willen wonen. Het is misschien wel interessant te vermelden dat andere redenen niet enkel verband houden met de woning of met te weinig speelruimte voor de kinderen, maar eveneens met onveiligheid, vervuiling, stedelijke teloorgang, de aanwezigheid van migranten en een algemene verwerping van de stad en/of de stadsmentaliteit ten voordele van het platteland dat altijd als veel aantrekkelijker wordt gezien.

Bij een concretere bevraging naar de vestigingsmotieven worden factoren die rechtstreeks in verband staan met de woning door meer dan de helft van de respondenten vermeld. Er zijn op dat niveau nogal grote verschillen tussen de gewesten. Omwille van de hoge kostprijs van de gronden wordt er in Vlaanderen een veel groter belang gehecht aan het aspect «prijs» (26% ten opzichte van 6% in

Wallonië), terwijl in Wallonië de aanwezigheid van beschikbare gronden of woningen de grootste belemmering vormt. Buiten dit zijn de gelijkenissen groot tussen de lokalisatiefactoren en de verhuismotieven.

Fig. III.6. Vestigingsmotieven in suburbane gemeenten



Bron: ISEG & SEGEFA – Enquête verhuismotieven

Bij de lijst van vestigingsmotieven moet men nog het “toeval” toevoegen (13% van de gezinnen in Vlaanderen, 21% in Wallonië); hier werd dus geen verantwoorde residentiële keuze gemaakt.

Zowel in Vlaanderen als in Wallonië woont 14% van de huishoudens niet in de gemeente die op de eerste plaats stond in hun voorkeurslijst. Voor meer dan een derde van deze huishoudens komt dit door aspecten verbonden aan de woning. Weerom weegt het financiële aspect meer door in Vlaanderen dan in Wallonië. In Vlaanderen is de hoge huurprijs of de hoge prijs van de woningen of van de gronden voor bijna de helft van de huishoudens de oorzaak waarom ze niet in de gemeente wonen die ze eerst hadden uitgekozen. In Wallonië geldt dit maar voor een vierde van de huishoudens. De anderen wonen niet in hun eerste keuzegemeente omdat ze er geen geschikte woning vonden.

➤ *Eigen beoordeling van de verhuis*

Over het algemeen is de beoordeling van de verhuis overwegend positief. De meerderheid van de geënquêteerden ziet geen enkel voordeel in de oude woongemeente, maar ziet ook geen nadelen in de huidige woongemeente. Als voordelen van de oude woongemeente worden vooral de aanwezigheid en/of nabijheid van welbepaalde uitrustingen en diensten, in het bijzonder van de kleinhandel vernoemd.

➤ *Evolutie van transport- en verwarmingskosten: de meerkosten van de suburbanisatie*

Door de verhuis wijzigen de verwarmings- en transportkosten (onder andere deze van de woon-werkverplaatsingen), die ook in aanmerking moeten genomen worden bij de beoordeling of men tevreden of ontevreden is over de verhuis. Door de suburbanisatie stijgen meestal de kosten voor verwarming en transport. Dit is logisch: de meeste huishoudens verhuizen hoofdzakelijk omwille van de woning en, dikwijls, ruilen ze een appartement in voor een eengezinswoning die groter is, waardoor de verwarmingskosten alleen maar hoger kunnen zijn. De sterkste stijging van de transportkost van de woon-werkverplaatsingen vinden we eveneens bij de huishoudens die de stad verlaten. Deze huishoudens vermelden trouwens maar weinig redenen die verband houden met het werk als oorzaak van de verhuis. De plaats waar men werkt wijzigt niet door de verhuis, zodat de kostprijs van de dagelijkse pendel dus toeneemt.

➤ *De evolutie doorheen de tijd van de suburbanisatiemotieven*

In de Vlaamse gemeenten werden er ook enquêtes uitgevoerd bij huishoudens die twintig jaar geleden naar de rand verhuisd zijn en er nog steeds wonen. Van Waalse kant werd dit soort enquêtes slechts in één gemeente uitgevoerd. De antwoorden van deze oude suburbanisanten gelijken sterk op deze van de nieuwe verhuizers, op enkele details na. Zo bijvoorbeeld waren de migranten twintig jaar geleden meestal jonger en ze hebben vaker gebouwd dan een bestaande woning gekocht. Bij de vertrekmotieven lag de klemtoon nadrukkelijk op het verwerven van een eengezinswoning. Doordat de verhuizers jonger waren kwam “huwelijk/samenwonen” veel frequenter voor bij de familiale factoren, terwijl “geboorte/gezinsuitbreiding” veel minder vaak voorkwam. Motieven in verband met het werk of de kenmerken van de woonomgeving zijn gelijkaardig bij de oude en de nieuwe migraties.

➤ *Balans van de enquêtes: een cultuurverschijnsel – in de stad werken en op het platteland wonen*

Sommige van de aangehaalde factoren leiden systematisch tot het suburbanisatieproces. De wens om eigenaar te worden leeft bij bijna alle huishoudens. Op lange termijn beschouwd vindt iedereen kopen voordeliger dan te verhuizen naar een huurwoning. Daarenboven hebben de bouwers vooral naar een bouwgrond in de periferie gezocht omdat deze in de stad uiterst schaars zijn. Het is voor kandidaat-kopers gemakkelijker een eengezinswoning met tuin te vinden in de periferie, gezien de kostprijs ervan in de stad. De argumenten van de geënquêteerden bevestigen trouwens de overheersende beeldvorming in ons land: de stad is een ruimte om te werken of te winkelen, maar is geen omgeving om kinderen in groot te brengen. Het is merkwaardig dat heel wat huishoudens de stad a priori verwerpen en absoluut in de periferie wensen te wonen, zonder te kunnen uitleggen waarom.

➤ *Oplossingspistes*

Het is de taak van de overheid om deze cultureel gedetermineerde beeldvorming te wijzigen. Ze moet het imago van de stad als woonomgeving verbeteren en de stad attractief maken voor de bevolkingsgroepen die de stad nu verlaten. Dit moet samengaan met een «strengere» ruimtelijke ordening, met een aanpassing van het woningpark en met maatregelen om het stedelijk milieu financieel toegankelijker te maken. Het immobiëliaanbod moet er aangepast worden aan de vraag, dit wil zeggen betaalbare eengezinswoningen van adequate omvang. Kinderen nemen een centrale plaats in bij de verhuismotieven. Bij gezinsuitbreiding ontstaat er zeer dikwijls ontevredenheid over de woning en de buurt, vooral bij diegenen die het stadscentrum verlaten. De rol en de plaats van het kind in de stad verdienen dus meer aandacht, niettegenstaande de bevolkingsveroudering.

III.3. Ruimte- en energieverbruik van de suburbanisatie

- *Mérenne-Schoumaker B., Brück L., Jehin J.-B. & Van Hoof T., 1998, SEGEFA-ULg, Etude des consommations d'espace et d'énergie.*

➤ *Ruimteverbruik van de suburbanisatie*

Een van de voornaamste conflictpunten tussen het suburbanisatieproces en het principe van duurzame ontwikkeling is het ruimteverbruik van de verstedelijking. Men moet op een adequate manier het belang en de snelheid van dit proces inschatten. Overigens moet ook nagegaan worden of er een verband bestaat tussen de groei van de verstedelijkte oppervlakte en de algemene economische situatie.

Tabel III.3. Groei van de verstedelijkte ruimte (in %)

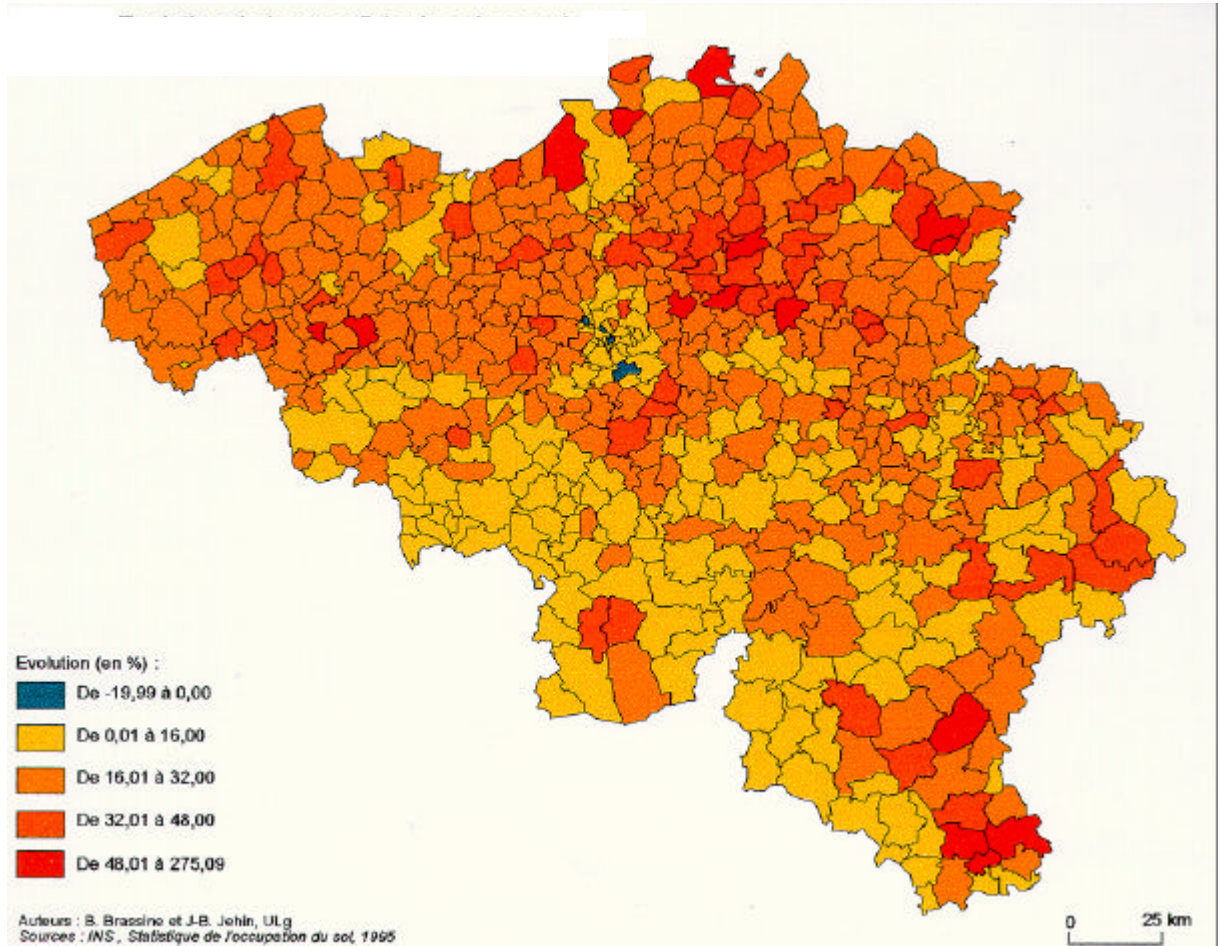
	1929 - 1950	1950 - 1959	1959 - 1970	1980 - 1995	% verst. opp. in 1995
België	1,67	2,11	2,72	1,65	20,20
Waals Gewest	1,66	2,34	2,88	1,32	14,10
Vlaams Gewest	1,72	2,02	2,69	1,93	27,30
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	0,74	0,60	0,53	0,43	81,40
Provincie Henegouwen	1,32	2,16	2,91	0,91	18,80
Provincie Luik	1,17	2,26	3,05	1,21	16,40
Provincie Luxemburg	2,36	2,46	2,95	2,10	8,10
Provincie Namen	1,96	2,56	3,13	1,27	11,40
Provincie Brabant*	1,60	2,25	3,31	1,64	21,28 (W-B) 27,60 (V-B)
Provincie Antwerpen	1,81	1,68	2,71	1,88	33,80
Provincie Limburg	1,96	3,15	2,56	2,00	25,40
Provincie West-Vlaanderen	1,79	1,46	2,40	2,03	22,80
Provincie Oost-Vlaanderen	1,43	1,53	2,45	1,95	27,30

* Oude provincie Brabant, bevat de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
Bron: Statistiek van de bodembezetting van het kadaster, NIS, 1982 en 1995

Een bibliografische analyse heeft toegelaten verschillende informatiebronnen over de bodembezetting te vergelijken. De statistiek van de bodembezetting van het kadaster (verspreid door het NIS) leek het meest geschikt voor een nauwkeurige kwantitatieve benadering. Ze is het volledigst qua categorieën en heeft als groot voordeel dat ze jaarlijks bijgewerkt wordt, waardoor tijdsevoluties mogelijk worden. Toch moeten de gegevens met een zekere omzichtigheid behandeld worden: de bebouwde percelen

bevatten ook zeer dikwijls een niet bebouwd deel zoals een tuin, een weide, een koer... Zo ook wordt de oppervlakte ingenomen door wegen en grote rivieren in een zelfde categorie ondergebracht.

Kaart III.4. Evolutie van de oppervlakte ingenomen door verstedelijkte ruimten tussen 1982 en 1995



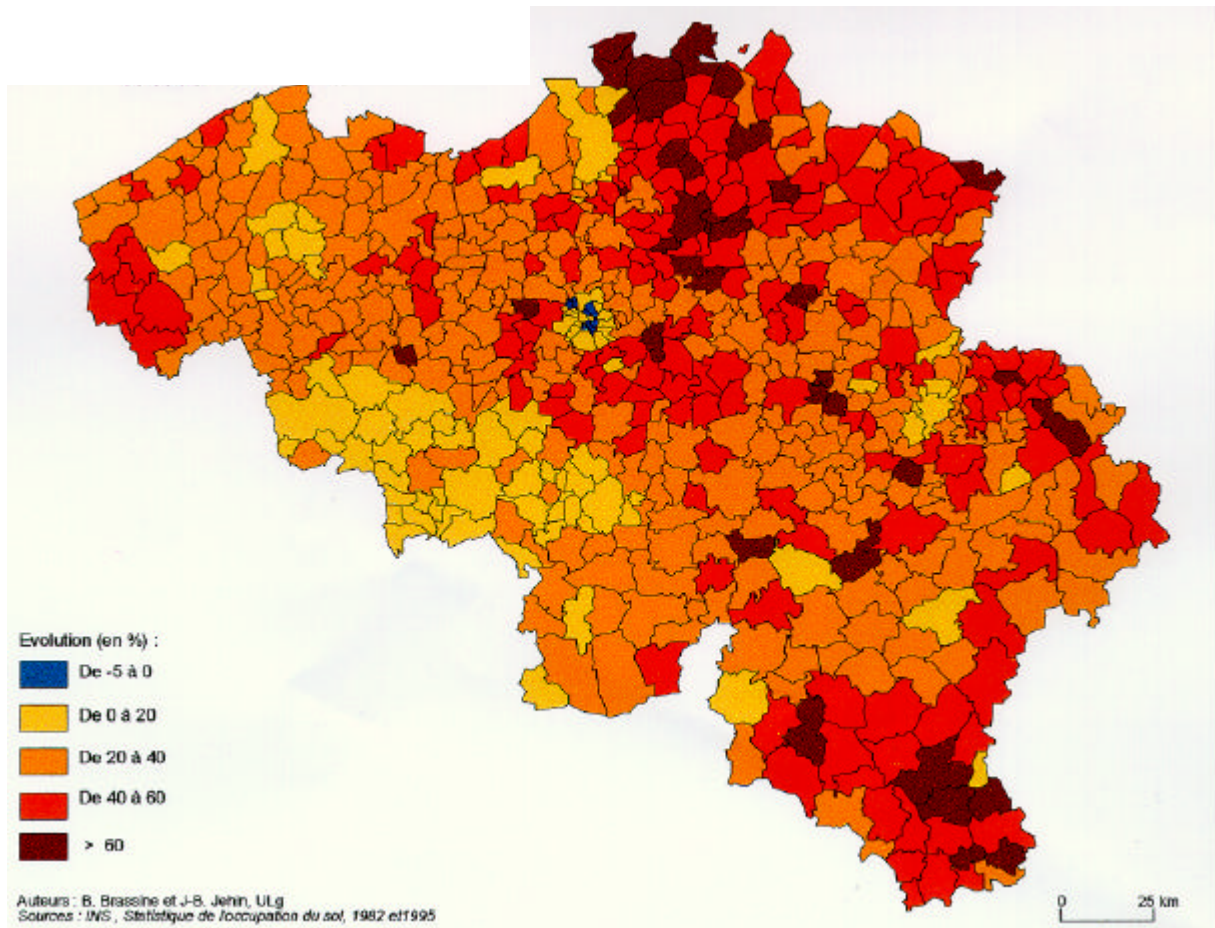
Groeipercentage van de verstedelijkte oppervlakte:

- Op 1 januari 1995, was de verstedelijkingsgraad van België 20,2% (27,3% in Vlaanderen, 14,1% in Wallonië).
- Het jaarlijks groeipercentage van de verstedelijkte ruimte was het grootst in de jaren zestig. Er is een vertraging van de groei van de verstedelijking in de periode 1980-1995.
- In de periode 1980-1995 zijn de jaarlijkse groeipercentages groter in Vlaanderen dan in Wallonië. Binnen een gewest zijn er zeer grote verschillen: het groeipercentage bedraagt 2,1% in de provincie Luxemburg maar slechts 0,91% in de provincie Henegouwen. Kaart III.4 toont de evolutie van de verstedelijkte oppervlakte op gemeentelijk niveau.
- Vandaag schat men het «grondverbruik» van de verstedelijking in België op ongeveer 2 m² per seconde, wat overeenstemt met 63 km² per jaar, hetzij ongeveer de oppervlakte van de huidige gemeente Luik. Anders uitgedrukt, bijna 6% van het Belgische grondgebied werd in 15 jaar (van 1980 tot 1995) tijd door de verstedelijking verbruikt. Aan dit ritme is België binnen twee eeuwen helemaal verstedelijkt.

- Merken we op dat de verbruikte ruimte in werkelijkheid groter is dan wat hoger gemeten werd. Globaal is er de schadelijke impact op het landschap of de problemen voor de landbouwgronden (versnippering van de velden die minder gemakkelijk kunnen bewerkt worden, moeilijke toegang...).

➤ *De bewoning als voornaamste component van de verstedelijkte ruimte*

Kaart III.5. Evolutie van de oppervlakte ingenomen door de bewoning tussen 1982 en 1995



De residentiële functie is slechts één element van de verstedelijkte ruimte (34,80% voor België). De andere elementen zijn de wegen (28,20%), de industriële gebouwen en de werkplaatsen (6,10%), de publieke gebouwen (5,20%), de gebouwen met een commerciële functie (1,80%), de kantoorgebouwen (0,22%), de parken en tuinen (5,90%), de recreatieterreinen (1,30%), de gekadastreerde wegen (1,80%) en andere niet nader bepaalde bestemmingen (14,60%).

De bewoning neemt maar een derde van de verstedelijkte oppervlakte in. Kaart III.5. toont de evolutie van de oppervlakte bestemd voor bewoning tussen 1982 en 1995. Men ziet duidelijk dat het suburbanisatieproces steeds verder van de stedelijke kernen plaatsgrijpt, onder andere rond Brussel in de twee provincies Brabant, maar ook in gemeenten van de Kempen of van het zuiden van de provincie Luxemburg. In de meest dynamische gebieden bereiken sommige gemeenten percentages van meer dan 60%. De oppervlakte voor bewoning is er verdubbeld in twintig jaar tijd.

Aangezien de bevolking in België nauwelijks toeneemt, wordt de sterke uitbreiding van de oppervlakte voor de bewoning veroorzaakt door de stijging van de woonstandaard, het aantal m² per bewoner. Deze stijging is het gevolg van de algemene toename van de levensstandaard. Van 1980 tot 1995 is de oppervlakte per inwoner toegenomen van 158 naar 217 m², dit is een toename van 37%.

Tabel III.4. Evolutie van de woonstandaard tussen 1980 en 1995 (in m²/inwoner)

	1980	1995
België	158	214
Waals Gewest	174	229
Vlaams Gewest	169	233
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	39	42

Bron: Statistieken van de bodembezetting, NIS, 1980 en 1995

In de 17 Belgische stedelijke leefcomplexen komen de hoogste groeipercentages dikwijls in de banlieue voor (dit is logisch, want per definitie is dit de natuurlijke groeizone van de stadsgewesten). Behalve in enkele gemeenten van het Brusselse Gewest waar het saturatieniveau bereikt is, blijft de groei van de verstedelijkte oppervlakte binnen de centrale gemeenten in absolute waarden echter zeer belangrijk, zelfs bij bevolkingsafname. Er bestaan grote verschillen tussen de evolutiecijfers van de verschillende stedelijke leefcomplexen, zonder dat men de invloed van de grootte van de stad of van haar geografische lokalisatie (gewest waarin ze gelegen is) kan aantonen.

De analyse toont dat de woonstandaard toeneemt van het centrum naar de periferie van de stedelijke leefcomplexen, maar in meerdere gevallen is deze groter in de banlieue dan in de forensenwoonzone. In het Brussels stedelijk leefcomplex vindt men de hoogste waarden voor de woonstandaard in de rijkere gemeenten van het zuidoosten (vooral in Waals-Brabant). Dit bevestigt het verband tussen woonstandaard en rijkdom van de bevolking.

➤ *Het ruimtegebruik van de diensten*

De dienstensector (kantoren, handelszaken en openbare gebouwen) neemt 7,6% van de Vlaamse verstedelijkte ruimte in en 6,4% van de verstedelijkte Waalse ruimte. De dienstensector is logischerwijze in de grote agglomeraties geconcentreerd, terwijl het deel van de verstedelijkte ruimte dat door de bewoning en de wegen is ingenomen toeneemt van de centrale gemeente naar de periferie. In België was de groei van de ruimte voor de dienstensector nog groter dan deze van de ruimte voor bewoning: tussen 1982 en 1995, +139% voor kantoorgebouwen, +63% voor gebouwen met een commerciële bestemming en +54% voor openbare gebouwen.

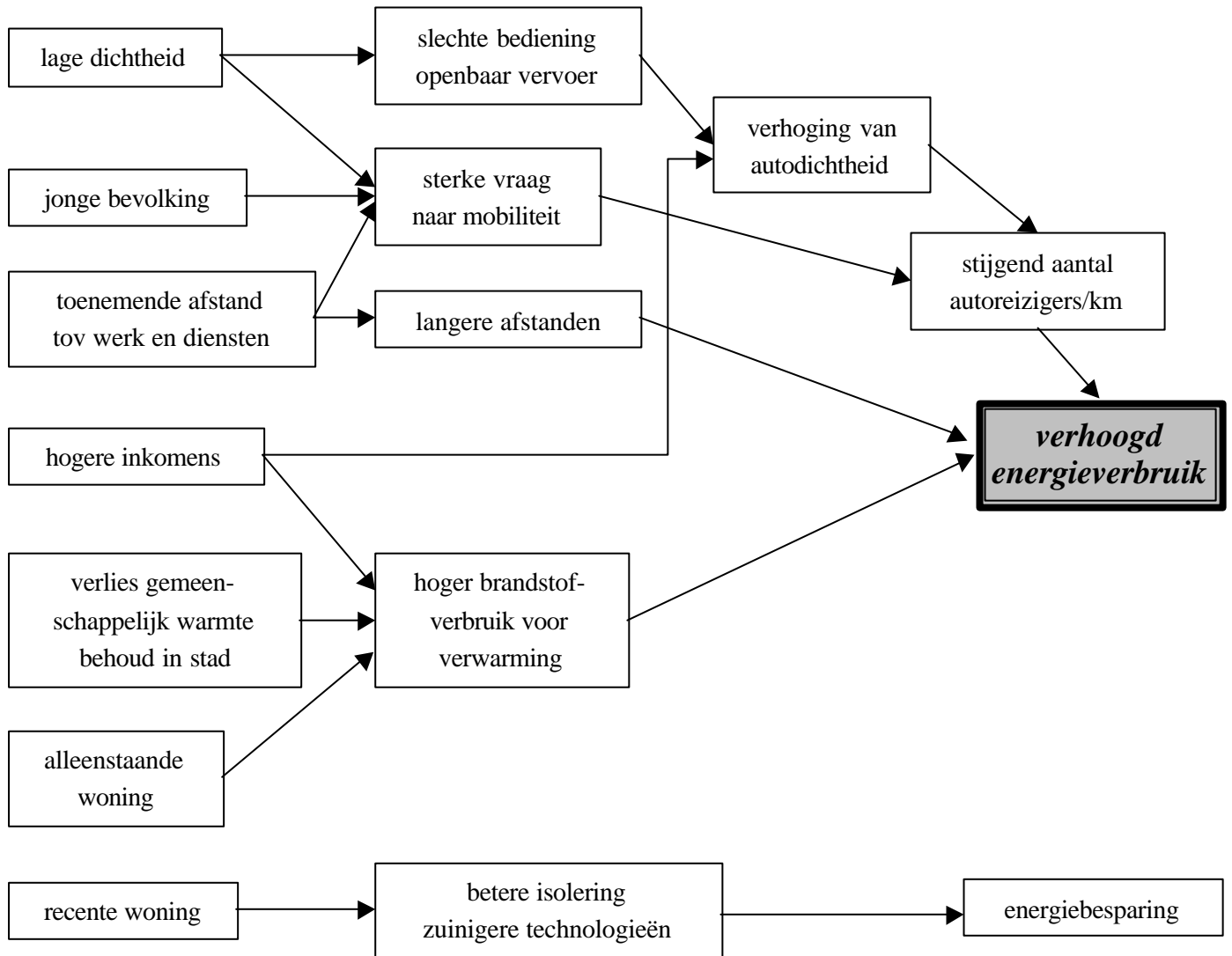
➤ *Bodembestemmingen in regressie*

Het ruimteverbruik van de verstedelijking gebeurt natuurlijk ten koste van andere bodembestemmingen. Het gaat hoofdzakelijk over landbouwgronden (tussen 1980 en 1995, 54 300 ha minder in Vlaanderen, 9 410 ha in Wallonië) en weiden (6 261 ha minder in Vlaanderen, 18 300 ha in Wallonië). De bosoppervlakte nam af in Vlaanderen (2 529 ha minder), maar nam licht toe in het Waalse Gewest (1 240 ha meer).

➤ *Het energieverbruik van de suburbanisatie*

De verspreiding van de bewoning aan de rand van de stadsgewesten veroorzaakt een stijging van het verbruik van fossiele brandstoffen (Fig. III.7. Het hogere brandstofverbruik voor huisverwarming wordt veroorzaakt door de bijzondere kenmerken van de suburbane woningen: grote eengezinswoningen, geen rijbouw en weinig compacte vormen (deze laatste twee kenmerken veroorzaken warmteverliezen).

Fig. III.7. Factoren verantwoordelijk voor de overconsumptie van energie in de suburbane gebieden



Bron: SEGEFA

De ouderdom van de woning is een belangrijke parameter voor het energieverbruik, want het type van verwarming en brandstof evenals de isolatiekenmerken hangen sterk af van de bouwperiode. De suburbane woningen zijn van recentere datum en gebruiken meestal zuinigere verwarmingstechnieken. De woningen zijn meestal ook beter geïsoleerd dan de oude woningen van het centrum van de agglomeraties.

Wat transport betreft verbruiken suburbane huishoudens meer energie doordat de verplaatsingen langer worden en het autogebruik op zich toeneemt ten koste van het openbaar vervoer. De omvang en

de structuur van de stad bei nvloeden het belang van de verplaatsingen. Bij gelijkblijvend bevolkingsaantal neemt de verplaatsingsafstand toe samen met de afname van de dichtheid. De bevolking suburbaniseert, maar de activiteiten blijven in de centrale delen van de agglomeraties geconcentreerd. Uit studies blijkt ook het belang van de lokalisatie van de tewerkstellingsgebieden. In de Brusselse vijfhoek gebeurt 75% van de verplaatsingen met het openbaar vervoer (knooppunt van het openbaarvervoersnet). In de perifere zones die minder goed ontsloten zijn, is dit minder dan 35%. (Bron: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1997, Synthese van het IRIS-plan – *Gewestelijk verkeersplan*, Brussel).

Tabel III.5. Brandstofverbruik per passagier naar transportmiddel (in gram petroleumequivalent per afgelegde kilometer)

Transportmiddel	Eenheidsverbruik
Auto	65
Motorfiets	25
Metro	20 à 30
Stoptrein	18
Autobus	16 à 20
Tram	16
Bromfiets	10

Bron: P.Merlin, 1984, La planification des transports urbains, Ed. Masson, Paris, 220p.

Het hoge energieverbruik in de suburbane zones wordt ook verklaard door de bevolkingskenmerken. De suburbane gezinnen zijn meestal bemiddeld en jong (tussen 16 en 45 jaar), de motoriseringsgraad is hoger (minstens twee auto's per huishouden) en dus ook de mobiliteit.

➤ *De toename van het energieverbruik voor verwarming*

Het type van de suburbane bewoning is de voornaamste reden voor de toename van het energieverbruik voor verwarming. Het meest voorkomende type is er het alleenstaande huis, voorzien van centrale verwarming op stookolie. Gezien de grote hoeveelheid te verwerken gegevens werden enkel Brussel en Luik bestudeerd (bovendien maakt de gemeentelijke indeling het fenomeen soms ook moeilijk zichtbaar voor de andere steden). In deze twee steden komt een combinatie voor van de verschillende reeds besproken factoren en neemt men dezelfde tendensen waar. Het verbruik neemt toe van de centrale gemeente (de waarde is er kleiner dan het gemiddelde van het stadsgewest) naar de banlieue en neemt dan licht af in de forensenwoonzone, te verklaren door het groter aandeel van landelijke woningen zonder centrale verwarming. Het verbruik per woning toont overigens aan dat in elke zone van het stedelijk leefcomplex van Luik het gemiddeld verbruik hoger is dan in de overeenstemmende Brusselse zone. Dit komt hoofdzakelijk door het groter aandeel appartementen in het Brusselse.

Tabel III.6. Schatting van het energieverbruik per inwoner en per woning, in 1991, voor de zones van het Brusselse en het Luikse stedelijk leefcomplex (in t.o.e./jaar)

	Brussel		Luik	
	Verbruik/inwoner	Verbruik/woning	Verbruik/inwoner	Verbruik/woning
Centrale gemeente	0,48	1,27	0,64	1,46
Agglomeratie	0,56	1,40	0,71	1,83
Banlieue	0,55	1,63	0,65	1,93
Forensenwoonzone	0,55	1,54	0,72	1,91
Gewest	0,55	1,47	0,66	1,74

Bron: Volks- en woningtelling, NIS, 1991

De analyse van het verbruik per inwoner laat toe de resultaten te relativeren, waardoor de verschillen tussen het centrum en de periferie beperkter zijn. De suburbane “familiale” huishoudens zijn beduidend groter dan deze in de stad waar een groot aandeel alleenstaanden of eenoudergezinnen woont. De suburbane woningen zijn dus groter, maar ze worden ook door een groter aantal personen bewoond. We stellen nochtans vast, zeker voor Brussel, dat het hoogste energieverbruik voorkomt in de perifere residentiële gemeenten met de rijkste inwoners. Dit bevestigt het verband tussen energieverbruik en rijkdom.

➤ *Het aandeel van de auto in de dagelijkse verplaatsingen: werk- en schoolpendel*

Luik en Brussel werden in detail bestudeerd, terwijl de drie andere grootsteden enkel als vergelijkingsbasis dienen. In elke stad en voor het geheel van de zones (agglomeratie, banlieue, forensenwoonzone) verplaatsen de forensen zich het meest met de auto. In Brussel bedraagt het aandeel van de auto 62%, tegenover meer dan 80% in de andere grote steden. Dit komt waarschijnlijk door de omvang van Brussel. Verkeerscongestie, parkingkosten en een betere bediening door het openbaar vervoer maken de auto minder populair in de grote steden. Dit geldt niet voor de studenten. Studenten hebben een lagere motoriseringsgraad en gebruiken overal meer het openbaar vervoer.

Behalve dat arbeidskrachten globaal meer de auto gebruiken dan studenten, vertonen deze twee groepen pendelaars in de verschillende zones dezelfde tendensen. In de agglomeratie gebruiken de bewoners algemeen meer het openbaar vervoer. Het net heeft er een grote dichtheid. De pendelaars van de forensenwoonzone gebruiken meer de trein omdat dit transportmiddel pas aantrekkelijk wordt vanaf een zekere afstand. De cartografische analyse heeft aangetoond dat het treingebruik zeer sterk afhangt van de aanwezigheid van een spoorlijn in de gemeente. Ten slotte wordt de auto het meest gebruikt door de pendelaars van de banlieue. Dit is het gevolg van de slechte bediening door de andere transportmiddelen, maar wordt ook verklaard doordat de bevolking er welstellender is en de motoriseringsgraad daardoor hoger is.

Tabel III.7. Aandeel van de verschillende transportmiddelen in de zones van het Brussels stedelijk leefcomplex in 1991

	Auto	Trein	Bus, tram, metro
Agglomeratie	60%	5%	41%
Banlieue	75%	25%	24%
Forensenwoonzone	62%	54%	23%

Bron: NIS

Tussen 1981 en 1991 is het aandeel van de auto in de dagelijkse werk- en schoolpendel toegenomen in alle zones (+28% voor het stedelijk leefcomplex van Brussel en +13% voor dit van Luik voor de werkpendel). Het autogebruik neemt het sterkst toe in de forensenwoonzone, vooral ten koste van de trein. Het aandeel van de trein is het sterkst afgenomen in de regionale steden (-44% in Hasselt, bijvoorbeeld). Dit bevestigt het effect van de omvang dat reeds beschreven werd.

Drie redenen verklaren de toename van het aantal autoverplaatsingen in de suburbane gebieden: de toename van de motoriseringsgraad, de natuurlijke aangroei van de bevolking en de aankomst van nieuwe inwoners door het suburbanisatieproces. In Luik zijn er in 10 jaar tijd 3399 minder

autopendelaars in de agglomeratie, maar in de banlieue neemt dit aantal toe met 2605 eenheden en in de forensenwoonzone met 610 eenheden.

➤ *De impact van het energieverbruik op het huishoudbudget*

Tussen 1987 en 1995 is het aandeel van verwarmingsbrandstoffen in het huishoudbudget gedaald met 40%. Deze sterke relatieve daling van de brandstofkosten voor verwarming heeft vele oorzaken, maar dit zet natuurlijk niet aan tot rationeel energieverbruik.

III.4. De meerkost van de suburbanisatie voor de openbare collectieve diensten: de infrastructuurnetten en de bedieningsnetten

- *Brück L., Halleux J.-M., Lambotte J.-M. & Mérenne-Schoumaker B., 2000, SEGEFA-ULg, Les surcoûts des services collectifs liés a la périurbanisation: les réseaux d'infrastructures et les services de desserte.*

➤ *De collectieve diensten en het grondgebied: drie soorten technische benodigdheden*

Drie soorten technische benodigdheden staan in voor de uitrusting van het grondgebied en de bevolking die er woont: de infrastructuur, de superstructuren en de persoonlijke bediening van openbare diensten aan huis. De infrastructuur bestaat uit netwerken die de particuliere woningen ontsluiten. Dit zijn hoofdzakelijk de wegen, de bedieningsnetten van drinkwater, elektriciteit, gas, communicatie, evenals openbare verlichting en de uitrusting voor het verzamelen en behandelen van afvalwater. De superstructuur stemt overeen met de collectieve verbruiksruimten van openbaar nut: scholen, hospitalen, zwembaden, crèches, parken, culturele en sportcentra, postkantoren... Buiten de installatie van infrastructuur en superstructuren vereisen sommige collectieve diensten een persoonlijke bediening aan huis, hetzij systematisch, hetzij occasioneel. Dit is bijvoorbeeld zo voor de postbedeling of de ophaling van huisvuil. Voor andere diensten geldt een andere territoriale logica. Denken we maar aan politiebescherming, zout strooien of sneeuw ruimen, of nog schoolbusdienst.

➤ *Classificatie van kosten en meerkosten*

De tijdsdimensie van de kosten. In het kader van duurzame ontwikkeling, waar men per definitie ook het welzijn van de toekomstige generaties wil garanderen, is het uiterst belangrijk om de tijdsdimensie van de kosten te integreren. Vanuit dit standpunt vallen de collectieve diensten uiteen in verschillende soorten kosten. Voor de materiële uitrustingen (infrastructuur en superstructuren), komt de basiskost overeen met de investeringskosten. Bij deze installatiekosten moet men de exploitatie- en onderhoudskosten, maar ook de reparatie-, de vervangings- en wederopbouwkosten toevoegen.

Het verschil tussen primaire en secundaire kosten. De technische kenmerken van de openbare collectieve diensten zijn zeer complex. Het is handig hiervoor een onderscheid te maken tussen primaire en secundaire kosten. Bij een nieuwe verstedelijkingsoperatie, bv. een verkaveling, zijn de kosten voor de uitrusting – infrastructuur of superstructuur – de primaire kosten. Ze zijn essentieel en deze uitrusting ligt binnen de nieuw aangelegde zone. Secundaire kosten daarentegen zijn verbonden aan uitrustingen die buiten de site liggen. Deze secundaire kosten hebben betrekking op "de

*aansluitingskosten op een reeds bestaand infrastructuurnet, of elke andere kost die veroorzaakt wordt door elke nieuwe uitbreiding, bijvoorbeeld een school of de uitbreiding van een waterzuiveringsstation voor afvalwater*¹. De secundaire kosten worden niet specifiek door de nieuwe verstedelijking (bebouwing) veroorzaakt, maar zijn ingebed in een ruimer kader waar ook andere bevolkingsgroepen bij betrokken zijn. We zullen later zien dat de secundaire kosten meestal gefinancierd worden door de hele gemeenschap, terwijl de financiering van de primaire kosten meer gediversifieerd is.

➤ *De geanalyseerde diensten*

De infrastructuren worden het sterkst door de verspreiding van de bevolking beïnvloed. Vijf verschillende problemen werden besproken: waterzuivering, de wegen, het elektriciteits-, gas- en waterleidingsnet. De analyse werd vervolledigd door de bespreking van enkele diensten met een bedelingsnet, namelijk de postbedeling, de huisvuilophaling en het openbaar vervoer.

➤ *De meerkosten van de suburbanisatie: bepaling van de grootteorde van de meerkosten van de infrastructuren*

Globaal genomen neemt de productiviteit van de collectieve diensten af met dalende bevolkingsdichtheid, niettegenstaande hoge dichtheden (bijvoorbeeld van congestie) soms ook meerkosten genereren. Als geheel is de suburbane uitbreiding dus contraproductief en zal het aanbieden van een zelfde dienstenniveau bijkomende uitgaven vergen. Toch verschilt de relatie tussen het geografisch kader en de productiviteit van dienst tot dienst. De meerkosten zullen, bij gelijke omstandigheden, des te groter zijn naarmate de beschouwde sector economisch belangrijker is (de totale kost van de postbedeling is veertigmaal lager dan de kost voor de gemeenschap van de elektriciteitssector). Wat ook een rol speelt is het onderscheid tussen enerzijds diensten aan huis afhankelijk van de bebouwingwijze en anderzijds de diensten die niet beïnvloed worden door de bebouwingwijzen. Voor de drinkwatervoorziening bijvoorbeeld schat men dat de kosten voor de uiteindelijke levering van water 50% van de kosten voor de gemeenschap uitmaken (de andere 50% komen op rekening van de waterwinning, de anti-pollutiebehandeling, de aanvoer van de productiecentra naar het distributienet). Voor de elektriciteitsvoorziening is het aandeel van de uiteindelijke verdeling lager omdat de elektriciteitsproductie in de centrales veel kost. Bij de waterzuivering en de collecte van het afvalwater speelt de lokalisatie van de betrokken woningen een zeer grote rol, vermits dit bijna het geheel van de kosten bepaalt.

Uit de technische monografieën van de acht behandelde diensten blijken de meerkosten het hoogst te zijn voor diensten met een groot netwerk, onder andere voor de twee waterdiensten, bedeling van drinkwater en afvoer van afvalwater (collecte en waterzuivering). De kosten voor de gemeenschap zijn zeer hoog en ook de noodzaak om infrastructuurnetten ondergronds aan te leggen neemt een groot deel van het budget in. Daarenboven zijn de recurrente kosten (exploitatiekosten, onderhoudskosten, herstellings- en herinstallatiekosten) van de infrastructuuren ook hoog, zodat binnenkort de werkingskosten waarschijnlijk aanzienlijk zullen toenemen.

¹ Verhage R. & Needham B., 1997, *Negotiating about the Residential Environment: It is Not Only Money that Matters*, *Urban Studies*, Vol. 34, n°12, p. 205

➤ *De meerkosten van de suburbanisatie: de invloed van de bebouwingsdichtheid op de primaire infrastructuurkosten*

De suburbane gebieden kenmerken zich door hun lage woondichtheid. Deze lage dichtheid, synoniem voor levenskwaliteit, lijkt de belangrijkste reden te zijn waarom vele gezinnen naar de suburbane gebieden verhuizen (zie de paragraaf over de motivaties van de residentiële keuzes). Op stedenbouwkundig gebied uit de lage woondichtheid zich als alleenstaande eengezinswoningen op grote percelen. De gemiddelde afstand tussen twee aanpalende woningen, die zelf het gevolg is van de perceelsgrootte, bedraagt dikwijls meer dan 20 meter. In vergelijking met rijwoningen zullen de verdelingsnetten voor gas, elektriciteit, water, riolering, telefoon en wegen veel langer zijn om een welbepaald aantal woningen te bedienen. We herinneren eraan dat het hier globaal over primaire kosten gaat, dit wil zeggen noodzakelijke kosten voor deze diensten en gesitueerd binnen de te ontwikkelen gebieden.

De primaire kosten – installatie- of onderhoudskosten – van de infrastructuur zijn weliswaar niet rechtstreeks evenredig met de afstand tussen de woningen. Buiten de variabele kosten is er altijd een basiskost per woning die overeenstemt met de vaste uitrusting. Om dit te verduidelijken hebben we gewerkt met de installatiekosten van de noodzakelijke infrastructuur voor een nieuwe verstedelijkte zone. Deze primaire kosten werden, dankzij verschillende enquêtes en interviews, gesynthetiseerd in een vergelijking van de kosten voor de verschillende soorten stedelijke vormen. De referentie-eenheid is de woning.

Tabel III.8 geeft de gemiddelde primaire kosten voor de uitrusting van percelen van 7, 20 en 30 meter breedte aan de straatkant. In de eerste verkaveling zijn de percelen 7 meter breed. Dit is een redelijk compacte verstedelijkingsvorm met rijwoningen. Percelen met een breedte aan de straatkant van 20 of 30 meter stemmen overeen met een suburbane verstedelijking, gekenmerkt door alleenstaande woningen op grote percelen.

De voorgestelde referentiekosten komen methodologisch gezien naar grootteorde overeen met een “standaard” situatie, zonder speciale technische problemen. In vergelijking met de werkelijke situaties op het terrein zijn dit slechts minimale kosten en er komen frequent extrakosten voor. Deze primaire kosten zijn meestal niet de enige kosten, want meestal zijn er nieuwe infrastructuur nodig om de nieuwe gebieden als geheel aan te sluiten op het bestaande net (secundaire kosten). De eenheidskost per woning hangt ook af of er aan weerszijden van de straat of slechts aan één enkele kant gebouwd wordt. Voor sommige diensten worden de kosten bijna gehalveerd door aan de twee kanten te bouwen. Verschillende uitrustingsnetten worden echter steeds aan weerszijden van de weg geïnstalleerd, bijvoorbeeld het drinkwaternet of de elektriciteit (deel 1 van de tabel). Merken we op dat de vorm van de percelen weinig belang heeft. Uit onze berekeningen blijkt dat de perceelsbreedte aan de straatkant (of de afstand tussen twee aangrenzende woningen) bepalend is voor de kosten.

Alhoewel Tabel III.8 slechts minimale bedragen geeft, lopen de uitrustingskosten voor een perceel op tot duizenden euro. Een supplementaire meter gevelbreedte kost voor de variabele kosten ongeveer 455 €. De kosten voor de aanleg van het wegennet en het waternet (in ruime zin: zowel toevoer van drinkwater als afvoer en zuivering van afvalwater) wegen zwaar door in de totale kosten. Het gaat hier slechts over installatiekosten! Deze infrastructuur moeten echter ook onderhouden en vernieuwd worden. Over de recurrente kosten hebben we spijtig genoeg slechts weinig gegevens. Zoals bij de installatiekosten veroorzaken de langste netwerken ook de hoogste recurrente kosten.

Tabel III.8. Schatting van de gemiddelde primaire kosten voor de uitrusting van drie perceelstypes in een verkaveling met inbegrip van het wegnnet (perceelsbreedte aan de straatkant van 7, 20 en 30 m)

	<i>Eenheidskost</i>	<i>Deel</i>	<i>7 m</i>	<i>20 m</i>	<i>30 m</i>
“Variabele” kosten					
Elektriciteit	35 €/m	1	245 €	700 €	1 050 €
Openbare verlichting	62 €/m	½	217 €	620 €	930 €
Water	100 €/m	1	700 €	2 000 €	3 000 €
Brandweer	10 €/m	½	35 €	100 €	150 €
Gas	37 €/m	1	259 €	740 €	1 110 €
Wegen (6m breedte)					
met volledig rioleringsnet	495 €/m	½	1 733 €	4 950 €	7 425 €
zonder rioleringsnet	320 €/m	½	1 120 €	3 200 €	4 800 €
<i>Geheel van variabele kosten (huizen aan weerszijden van de weg)</i>			3 190 €	9 110 €	13 660 €
“Vaste” kosten (aansluitingen inbegrepen)					
Elektriciteit	185 €/perceel (transformatiecabine)				
Water	1 100 €/perceel (aansluiting)				
Gas	40 €/perceel (transformatiepost) - 745 €/perceel (aansluiting)				
Totaal (variabele en vaste kosten)			5 260 €	11 180 €	15 730 €

Bron: SEGEFA - ULg

➤ *De meerkost van de suburbanisatie: de invloed van de verspreiding op de algemene configuratie van de infrastructuurnetten*

Suburbane verkavelingen hebben niet enkel een lage woondichtheid, maar zijn ook dikwijls versnipperd over zeer uitgestrekte gebieden. Het gevolg hiervan is de stedelijke uitdijning, want uitgestrekte percelen vindt men slechts op grote afstand van de stad. Dit is niet enkel een weinig dichte woonwijze maar veroorzaakt ook aanzienlijke meerkosten, omdat de verspreiding ook vele punctuele uitrustingen vereist. Voor de drinkwatervoorziening moet het net door de verspreiding, per wooneenheid, een omvangrijker gebied bedienen. De waterbekkens en de watertorens hebben een dubbel doel, namelijk de druk in de leidingen garanderen en reserves aanleggen. Door de versnippering en verspreiding moeten er meer zijn. Voor de waterzuivering moet het aantal kleine collectieve waterzuiveringsstations hierdoor ook vermenigvuldigd worden. Bij de samenhang tussen verspreide bewoning en zuivering van afvalwater moet de problematiek van de collectoren² ook bekeken worden, want hoe verder de bevolking van de collectieve waterzuiveringsstations woont, hoe omvangrijker het collectorennet moet zijn. Voor het elektriciteitsnet veroorzaakt de verspreide verstedelijking een verlenging van het laagspanningsnet, wat ook meerkosten genereert. Dit geldt natuurlijk eveneens voor aardgas waar het net van de leidingen eveneens moet uitgebreid worden.

Ten slotte, uit de schaarse terreinstudies over het verband tussen de verspreiding van de suburbane eengezinswoning en de infrastructuurkosten, blijkt dat de twee effecten, minder dichte bebouwing en uitdijning, tot twee- à driemaal hogere kosten genereren dan een compacte verstedelijking. In een Belgische context toont een technische monografie over het drinkwaternet en de zuivering van het afvalwater in verschillende buurten van de gemeente Esneux, dat de kosten hiervoor in nieuwe

² Een collector is een leiding die het afvalwater naar het waterzuiveringsstation voert. De diameter van deze leidingen is meestal kleiner dan deze van een gewone leiding omdat het debiet van het afvalwater als het in het waterzuiveringsstation toekomt relatief constant moet zijn.

verkavelingen dubbel zo hoog zijn als deze waar inbreiding in reeds bebouwde wijken gebeurt³. Een gelijkaardige studie uitgevoerd voor “l'Office suisse du développement territorial” komt tot nog grotere verschillen. Volgens deze studie kost de verspreiding het driedubbele van de verdichting⁴.

➤ *De financieringskanalen van de infrastructuur: de verstedelijkingsopbrengst en de categorieën actoren die dit moeten financieren*

De meerkosten moeten niet enkel geïdentificeerd en gekwantificeerd worden, maar ook betaald worden. De vraag wie dit uiteindelijk allemaal moet betalen is een fundamentele vraag, die nochtans maar zelden op expliciete wijze gesteld wordt. We zullen deze vraag proberen te beantwoorden voor de infrastructuurkosten om de terreinen bouwrijp te maken.

De verstedelijking veroorzaakt kosten. Nieuwe te bebouwen gebieden moeten met verschillende collectieve diensten uitgerust worden. Het inrichten van nieuw verstedelijkt gebied creëert echter ook een meerwaarde. Een gedeelte van deze meerwaarde komt in de grond- en immobiëlesector terecht. Dit is de verstedelijkingsopbrengst. De verstedelijking creëert dus gelijktijdig kosten en baten en het lijkt logisch de laatste aan te wenden om de eerste te bekostigen. Dit is de “gouden regel” van de lokale economie aangaande openbare voorzieningen. De kosten van de collectieve voorzieningen moeten door de grond- en immobiëleopbrengst gefinancierd worden. Voor het initieel kapitaal via de aankoopprijs van de loten en voor het recurrent deel via de jaarlijkse belastingen (opcentiemen op onroerende goederen) op de waarde van de eigendommen.

De veiligste manier waarop de gemeenschap i.f.v. de investeringskost de verstedelijkingsopbrengst zou kunnen aanwenden voor de financiering van de collectieve diensten, is dat ze “zelf” zorgt voor het bouwrijp maken van de gronden. Dit via een politiek van “grondproductie”. Ze verkoopt de percelen en int dus zelf de verstedelijkingsopbrengst. Dit gebeurt op deze manier in Zweden en in Nederland. Het mechanisme is wel verschillend in de twee landen (de Zweedse steden bezitten grondreserves op lange termijn, in Nederland hebben de steden een quasi-monopolie op de productie van bouwgrond), de meerwaarde van de verstedelijking komt voor het grootste gedeelte aan de gemeenschap ten goede" (V. Renard, 1999. "Où en est le système des transferts de COS ?", *Etudes foncières*, n°82, pp. 8-16). In België denkt men hier anders over. Zoals in vele Zuid-Europese landen (Ibidem), komt de meerwaarde van de verstedelijking toe aan de initiële grondbezitter, onder voorbehoud van fiscale correcties.

Bij de «correctie»systemen is het vooral het mechanisme van een opgelegde verstedelijkingsbijdrage dat maakt dat een deel van de grondopbrengst dient om de uitrusting van de verkavelingen te financieren. Deze verstedelijkingsbijdrage wordt aan de verkavelaars opgelegd bij het afleveren van de verkavelingsvergunning. Deze bijdrage wordt bepaald door de verkoopprijs van de loten. Ze vermindert ofwel de winstmarge van de verkavelaar, ofwel de opbrengst voor de oorspronkelijke bezitter, ofwel leidt het tot een hogere verkoopprijs van de bouwrijpe grond. Terreinonderzoek bevestigt dat de opgelegde verstedelijkingsbijdrage de kosten om de terreinen bouwrijp te maken niet dekt. Meestal dekken de verstedelijkingsbijdragen enkel de primaire kosten, en bijgevolg moeten de

³ Halleux J.-M. et al., 2001, Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation, *Les coûts de la désurbanisation*, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes – in druk

⁴ ECOPLAN, 2000, *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*, Rapport destiné à l'Office fédéral du développement territorial (ODT), au secrétariat d'état à l'économie (seco) et à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du Canton de Berne

beheerders-verdelers talrijke externe investeringen voorzien. Dit betekent dat de meerkosten – van het secundaire type – veroorzaakt door de ontstedelijking, de productiviteit beïnvloeden en dus zullen gevolgd worden door een tariefverhoging. Finaal worden de meerkosten door de ganse gemeenschap betaald. De meerkost wordt dus gecollectiviseerd!

Voor de “recurrente” terugwinning van de verstedelijkingsbijdrage, voldoet het huidige Belgische systeem van de jaarlijkse grondbelasting (de onroerende voorheffing) niet. Dit komt vooral door het onrechtvaardig berekeningsmechanisme dat de perifere gebieden bevoordeelt (zie de paragraaf over meeruitgaven van de suburbanisatie in de openbare en gemeenschappelijke diensten). Immobiliën met een zelfde waarde worden minder belast in de periferie dan in de stad. De meerkosten verbonden aan de suburbane verstedelijking zijn echter enorm, zodat dit systeem totaal inadequaat is.

Een tweede grote onrechtvaardigheid is dat de kosten van de talrijke gemeenschaps- en collectieve diensten – vooral de recurrente kosten – helemaal niet gefinancierd worden door de grondfiscaliteit. Meestal wordt de factuur gepresenteerd aan alle verbruikers, zoals bijvoorbeeld bij de watervoorziening. Deze collectivisatie wordt niet aangepast door tarifiering in functie van de verstedelijkingsvorm en leidt dus tot een verborgen subsidiëring van de rand ten nadele van de dichtbewoonde stedelijke gebieden. Deze financieringswijze is vandaag nog onrechtvaardiger, omdat de steden verarmd zijn en de rijkste socio-economische groepen in de stedelijke rand wonen.

➤ *De financieringskanalen van de infrastructuren: de recurrente kosten, de interne stedelijke mutaties en de toekomstige generaties*

De collectivisatie van de recurrente kosten is des te onrustwekkender omdat deze kosten in de loop van de volgende decennia waarschijnlijk sterk zullen stijgen. De voornaamste reden voor deze stijging is dat de vernieuwingsbehoeften niet rationeel in rekening gebracht worden. Het waterleidingsnet moet door de continue verstedelijking verlengd worden, maar de reeds bestaande leidingen worden niet goed onderhouden. In Wallonië veroorzaakt de ouderdom van de watertoevoerleidingen lekken, die op 10 à 20% van het verbruik geschat worden.

De problematiek van de recurrente kosten is ook bijzonder nijpend door de huidige context van demografische stagnatie. De suburbane ontwikkeling stemt eerder overeen met een herverdeling van de bevolking dan met een toename. Zelfs bij gelijkblijvend bevolkingsaantal worden steeds nieuwe uitgaven gegenereerd door de verlenging van de uitrustingsnetten. Dit leidt dus onherroepelijk tot een stijging van de gemiddelde lasten per inwoner. Hiermee samengaand moet men ook de problematiek van de ruimtelijke veranderingen binnen de steden beschouwen, vermits de budgetten bestemd zullen zijn voor het geheel van de uitgeruste gebieden, dus ook voor het oud stedelijk weefsel. De toekomstige generaties zullen steeds grotere uitgaven moeten bekostigen om de bestaande infrastructuurnetten werkzaam te houden. Dit zal waarschijnlijk bijzonder moeilijk zijn voor de minst bedeelde huishoudens. Maar ook de concurrentiekracht van de ondernemingen zal door die groeiende lasten ondermijnd worden. Dit alles is in strijd met het principe van rechtvaardige verdeling tussen de generaties.

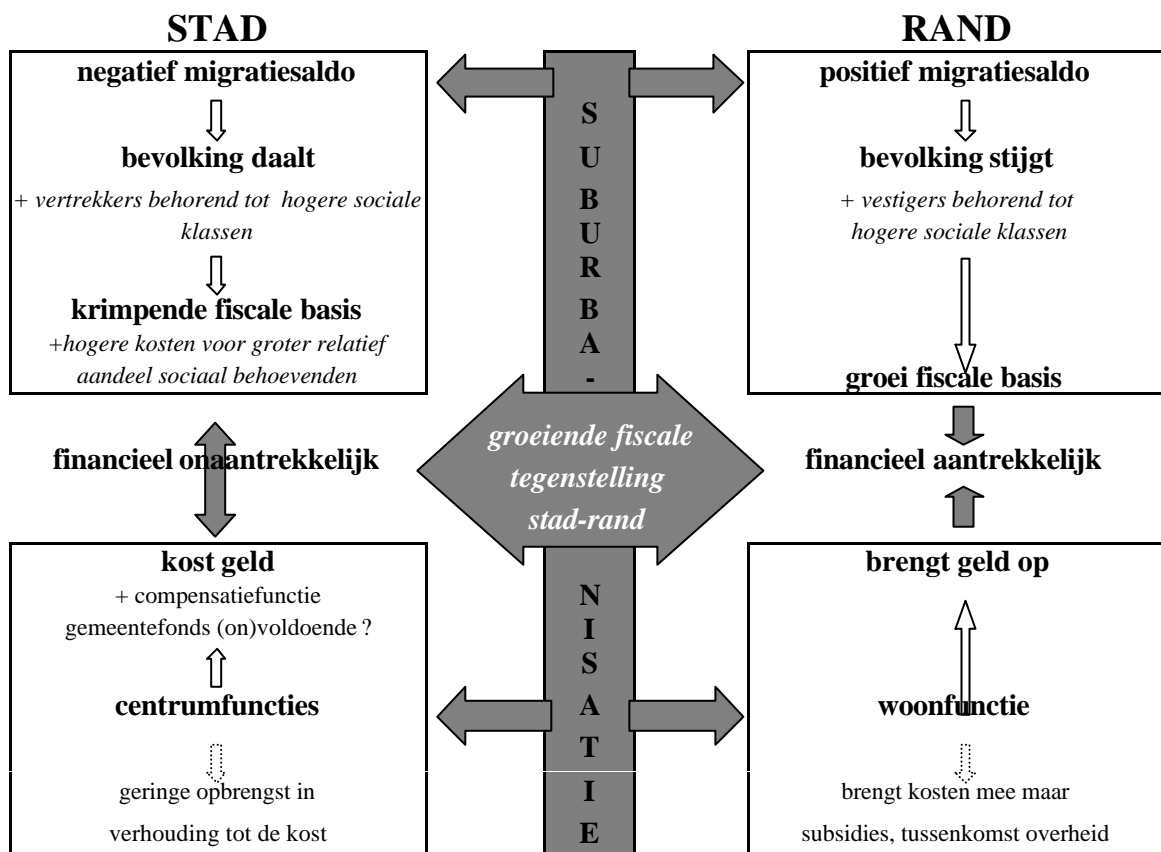
III.5. De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie: relatie met de overheidsfinanciën in het algemeen en de gemeentefinanciën in het bijzonder

- Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, *De invloed van het suburbanisatieproces op de gemeentefinanciën.*
- Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, ISEG-KULeuven, *De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie: relatie met de overheidsfinanciën.*

➤ De impact van suburbanisatie binnen het domein van de gemeentefinanciën

In verband met de gemeentelijke fiscaliteit contrasteren de steden sterk van de niet-stedelijke gemeenten.

Fig. III.8. Schematisch overzicht van de relatie suburbanisatie-gemeentefinanciën



Bron: ISEG - KULeuven

De steden nemen een centrale positie in en vervullen hun rol als centrale plaats voor een bepaald achterland, afhankelijk van hun uitrustingsniveau. Het aanbieden van deze stedelijke centrumfuncties kost heel wat geld, waarbij de baten de kosten niet compenseren. Voornaamste knelpunt is dat de centrumfuncties gebruikt worden door zowel de eigen stadsbevolking als door de inwoners van een ruimere omgeving, terwijl de kosten enkel kunnen verhaald worden op de eigen woonbevolking. Wel voorziet de overheid bij de verdeling van de dotaties van het Gemeentefonds in een hoger bedrag voor de steden als compensatie voor de kostprijs voor het aanbieden van de centrumfuncties. De vraag blijft

of die compensatiefunctie voldoende is om de meerkosten van de centrumfunctie volledig te financieren. Het antwoord is eerder negatief dan positief. De verdeelsleutel van de dotaties van het Gemeentefonds houdt slechts indirect rekening met de aan de gang zijnde ruimtelijke processen. Door de suburbanisatie neemt het aantal inwoners in het gedeelte van het werkingsbereik buiten de administratieve stadsgrenzen toe en vermindert in de stad zelf. De steden worden ertoe gedwongen hun gemeentelijke ontvangsten te verhalen op een inkrimpende bevolking waarvan de economische kenmerken bovendien verzwakken omdat de stadsvlucht selectief gebeurt.

Fig. III.9. Aandeel per zone van de totale bevolking, ontvangsten en uitgaven – verschil 1988-96

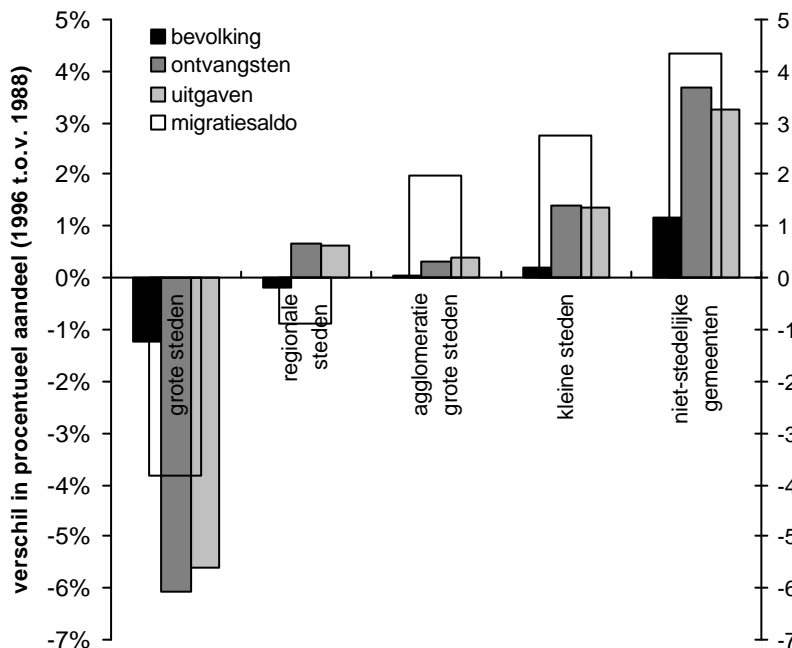
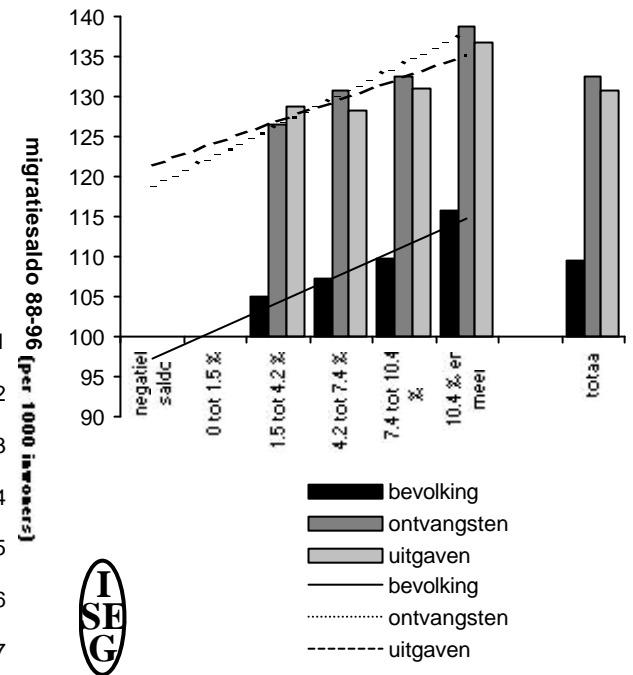


Fig. III.10. Evolutie van de totale ontvangsten & uitgaven volgens het migratiesaldo (1988-96)

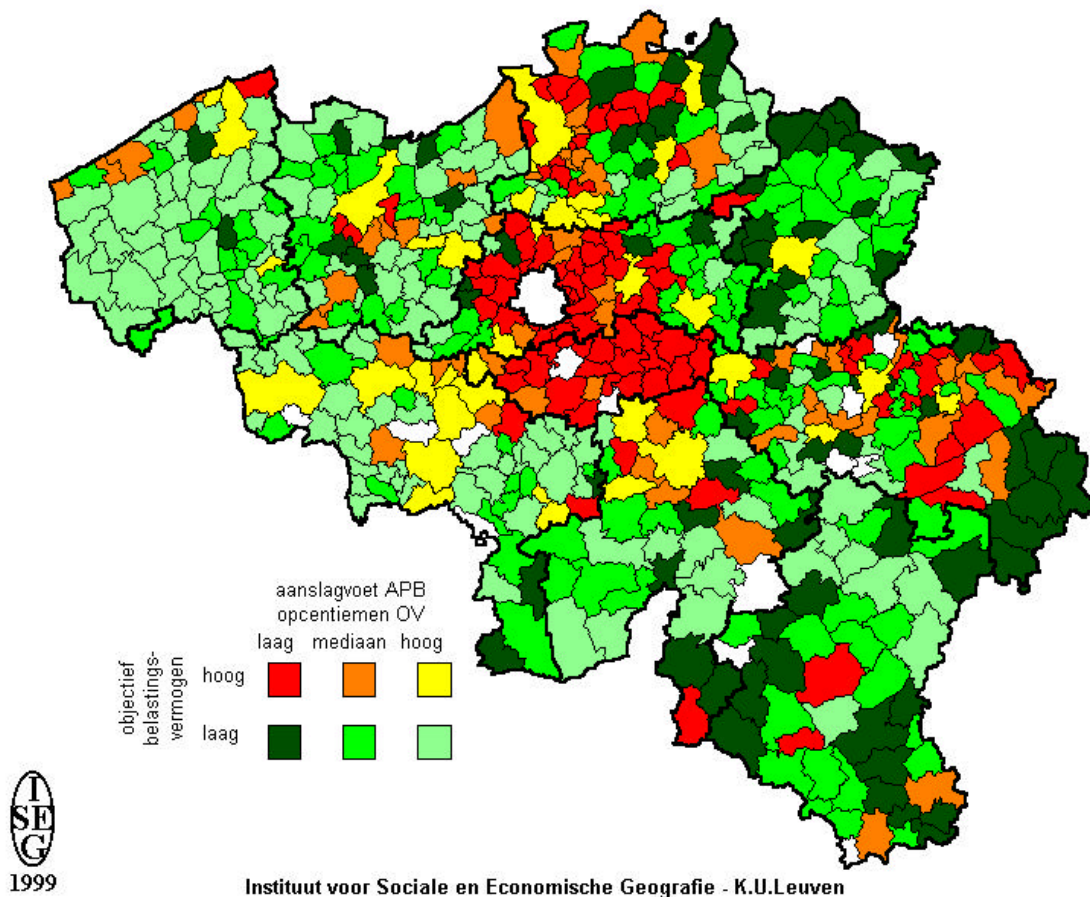


Het contrast in gemeentelijke fiscaliteit tussen de steden en de niet-stedelijke gemeenten vergroot ten voordele van de niet-stedelijke gemeenten. De gemeentelijke financiën nemen er in aandeel sterker toe dan wat op basis van de bevolkingsaan groei verwacht wordt, ten koste van de steden die met minder financiële middelen hun begroting in evenwicht dienen te houden. Het suburbanisatie proces ligt mee aan de basis van de bevolkingsaan groei in de niet-stedelijke gemeenten naast bv. de ouderen migratie, gemeenten met een grote instroom die gekenmerkt wordt door hoofdzakelijk oudere immigranten en minder door jonge gezinnen met kinderen. De ontvangsten zowel als de uitgaven stijgen het sterkste in de gemeenten met de grootste instroom van nieuwe inwoners, specifiek in de gemeenten waar het inwijkingssurplus een suburbaan karakter heeft. Belangrijk is dat de ontvangsten daarbij sneller toenemen dan de uitgaven, m.a.w. dat de suburbane gemeenten duidelijk positieve financiële impulsen ondervinden in contrast met de steden. Voor het totaal van de stedelijke gemeenten nemen daarentegen de uitgaven sneller toe dan de ontvangsten, waarbij ook hier een gradatie bestaat volgens het migratiesaldo. De meest negatieve evolutie van de gemeentefinanciën vindt plaats in de steden met een negatief saldo, meestal de grote steden. Naarmate het saldo positiever wordt, gaan de ontvangsten sterker stijgen dan de uitgaven en evolueren de financiën in positieve zin, maar het betreft voornamelijk de kleine steden die vaak zelf in suburbane regio's gesitueerd zijn en mee profiteren van de inwijkingstrend in de regio.

➤ *De fiscale draagkracht*

De ontvangsten worden voor een groot deel bepaald door de gemeentelijke belastingen. Het gaat in hoofdzaak om de aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing, en voor een veel kleiner deel om eigen specifieke belastingen. In suburbane gemeenten bepalen de belastingen iets meer dan de helft van de totale ontvangsten van de gewone dienst. In de grote steden schommelt het percentage tussen 30 en 40%, omdat ze een relatief groter aandeel ontvangen uit de fondsen (o.a. Gemeentefonds) en toelagen. De gemeenten zelf kunnen de opbrengsten in de goede richting leiden via de aanslagvoeten op de aanvullende belastingen. Gemeenten onder fiscale druk zijn veel sterker geneigd om de aanslagvoeten te verhogen om de inkomsten op peil te houden. Het potentieel van de gemeente is hier sterk bepalend of een verhoging van de aanslagvoeten daadwerkelijk veel zal opleveren of niet. Uit de analyse van de belastingsontvangsten van de laatste jaren blijkt dat de financiële draagkracht van vooral de suburbane randgemeenten er op vooruitgaat. Het zijn de gemeenten die een hoog objectief belastingsvermogen combineren met lage aanslagvoeten, de meest gunstige positie.

Kaart III.6. Classificatie van gemeenten volgens hun financiële draagkracht – 1996 (op basis van de aanslagvoeten op de aanvullende personenbelasting, de opcentiemen op de onroerende voorheffing en het objectief belastingsvermogen)



Het suburbanisatieproces heeft negatieve gevolgen voor de stedelijke fiscaliteit terwijl de randgemeenten positieve impulsen ontvangen. De groeiende fiscale tegenstelling is in de huidige ruimtelijke en maatschappelijke context een feit. Toch blijft alles sterk afhankelijk van gemeente tot gemeente. Er zullen suburbane gemeenten bestaan waar de suburbanisatie geld kost, zoals er ook steden zijn die beter gewapend zijn tegen de uitstroom met zijn financieel negatieve gevolgen.

➤ *Gemeentebelasting als verhuismotief*

Als direct verhuismotief speelt de hoogte van de gemeentebelastingen geen rol. Wel kan de gemeentelijke fiscaliteit bijdragen in het afremmen of omkeren van het suburbanisatieproces via financiële impulsen om het stedelijk wonen aantrekkelijker te maken. Een lagere onroerende voorheffing of nivellering van de aanslagvoeten op de aanvullende personenbelasting om de suburbanisatiebonus voor stadsverlaters te neutraliseren... kunnen meehelpen om de stad als woonmilieu op te waarderen. Alleen kunnen de fiscale elementen het suburbanisatieproces niet tegenhouden maar het zijn wel elementen die aan bod moeten komen in verband met een heroriëntering en accentverschuivingen van het woonbeleid.

➤ *Aard van de gemeentelijke uitgaven*

De verdeling van de uitgaven naar bestemming toont dat het accent in de steden ligt op sociale, culturele en maatschappelijke uitgaven en in de niet-stedelijke gemeenten bij de infrastructurele uitgaven. Wanneer de gemeenten een suburbaan karakter hebben, nemen ook de uitgaven voor onderwijs een groter aandeel in. In het bijzonder voor de uitgaven voor primair onderwijs is er een directe link tussen de toename van de bevolking en de toename van de uitgaven voor onderwijs. Ook met betrekking tot de uitgaven van de buitengewone dienst over de infrastructureel georiënteerde uitgaven in de niet-stedelijke gemeenten en de sociale, cultureel en maatschappelijk georiënteerde uitgaven in de steden.

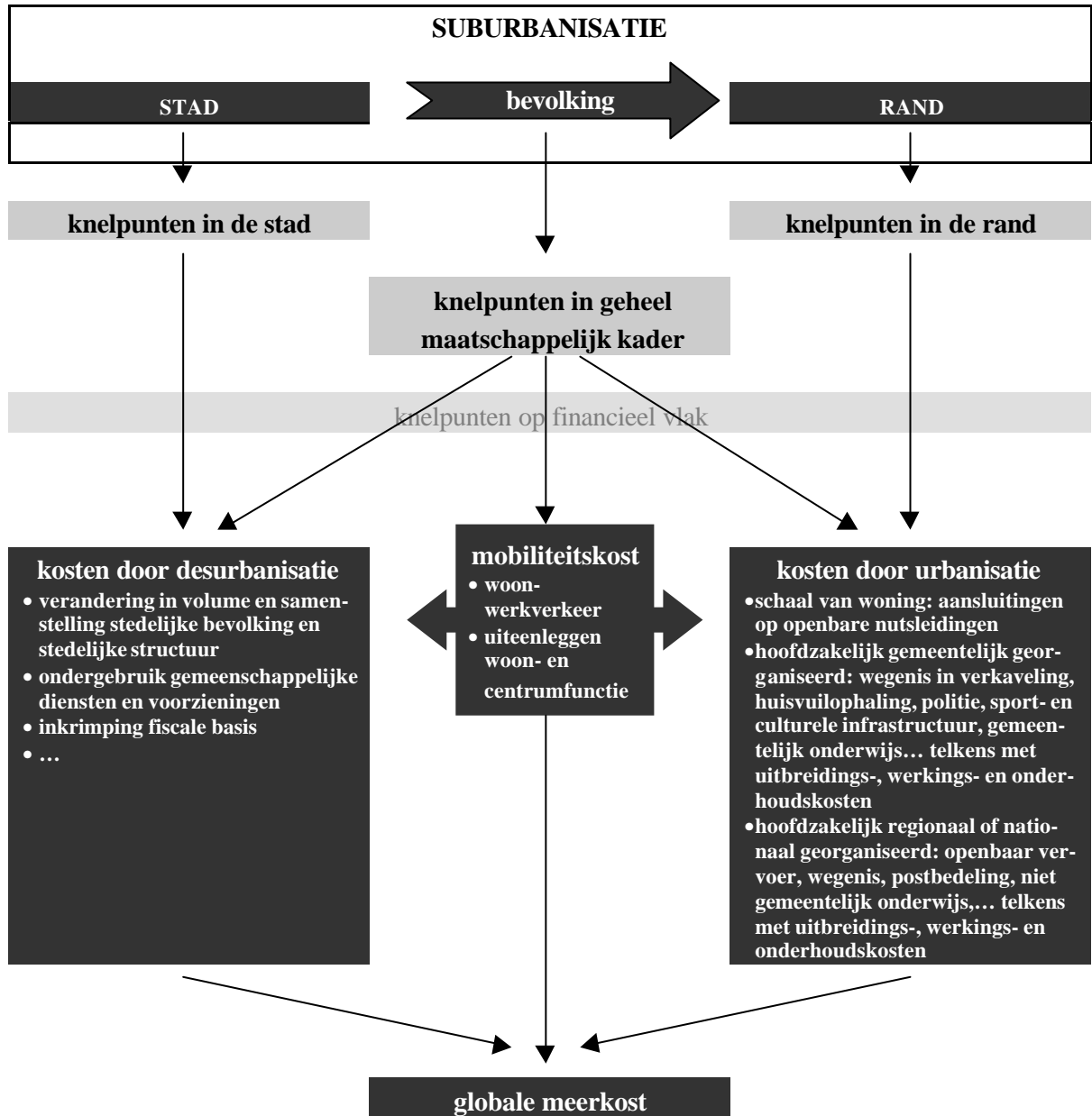
➤ *Meerkosten als gevolg van suburbanisatie*

De suburbane voorkeur van de huishoudens brengt kosten met zich mee. Wanneer men zijn woonplaats in de stad verlaat voor een woonplaats in de rand maakt men één verhuisbeweging met implicaties in twee ruimtelijke milieus, zijnde plaats van vertrek en plaats van vestiging. Een van de kenmerken van suburbanisatie is dat enerzijds wonen, werken, centrale diensten en voorzieningen, ontspanningsplaatsen... zich ruimtelijk steeds meer gaan uiteenleggen en het aantal verplaatsingen toeneemt. Anderzijds zijn er een aantal lokale voorzieningen die noodzakelijkerwijs aanwezig moeten zijn (nutsvoorzieningen) en een aantal lokale openbare diensten waarvan verwacht wordt dat ze in voldoende mate aanwezig zijn in de nieuwe woonplaats (bv. kleuterschool). Zowel op de plaats van vertrek als op de plaats van aankomst genereert de suburbanisatie kosten, terwijl er ook een mobiliteitskost ontstaat tussen beide als gevolg van het toenemend aantal verplaatsingen.

Infrastructureel zijn er kosten gekoppeld aan de aanwezigheid en de uitbreiding van allerlei netwerken. Waar bevolking wegtrekt moet men voor minder mensen voorzien in een aantal voorzieningen. Waar bevolking toekomt moet men voor meer mensen gaan voorzien in diezelfde voorzieningen. In die zin kan men spreken van winst en verlies voor een bepaalde locatie omdat langs de ene kant minder moet uitgegeven worden en langs de andere kant extra kosten optreden. In realiteit echter is de infrastructuur en in mindere mate ook het personeel gekoppeld aan deze voorzieningen plaatsgebonden. Dit betekent dat de relatieve winst in de steden waar men voor minder mensen moet voorzien in bepaalde diensten, in realiteit weinig of onbestaande is door de onderbenutting van de infrastructuur die wel onderhouden moet worden en vaak moet werken onder een "rendabele" capaciteit en men te maken krijgt met bv. hoge personeelskosten. Aangezien suburbanisatie vaak samengaat met nieuwbouw zijn er kosten in de stedelijke periferie, omdat de netwerken dienen

uitgebreid te worden om de woningen aan te sluiten op de nutsvoorzieningen. De kosten worden zeker niet gecompenseerd door de opbrengst gekoppeld aan diezelfde woningen en de bewoners ervan onder de vorm van belastingen op het onroerend goed en de inkomens.

Fig. III.11. Situering van de meeruitgaven in verband met suburbanisatie



Bron: ISEG – KULeuven

➤ *De suburbanisatiewoningen en hun bewoners*

Er werd berekend dat in de randgemeenten die zich als suburbaan typeren er jaarlijks tussen 3200 en 3600 huishoudens inwijken afkomstig uit de kernstad. Zij zijn verantwoordelijk voor 1000 à 1400 bijkomende suburbanisatiewoningen. Wanneer die woningen worden opgericht in nieuwe verkavelingen en op alle nutsvoorzieningen worden aangesloten, hangt daar een serieus prijskaartje aan (buiten de bouwkost die gedragen wordt door de bouwheer zelf). De rekening loopt dan jaarlijks op tot enkele tientallen miljoenen euro. De kosten zijn hier sterk afhankelijk van welke netwerken er moeten

voorzien worden en van de perceelsbreedte. Gemiddelde waarden worden geschat op 11,2 à 15,7 miljoen € op basis van 455 € variabele kosten per meter perceelsbreedte (elektriciteit, straatverlichting, water, brand, gas, wegenis) en 2 070 € vaste kosten per perceel (elektriciteitskabinen, afvalwaterzuivering, water, gas) voor een gemiddelde perceelsbreedte van 20 meter (cfr. Tabel III.8). Toch zijn er ook baten aan die nieuwe woningen. Aan elk onroerend goed wordt een kadastraal inkomen toegekend waarop onroerende voorheffing wordt betaald. Het geïnde belastingsbedrag kan als de opbrengst van de bijkomende woningen beschouwd worden. Die opbrengst komt zowel ten goede aan de gemeente, de provincie als aan het gewest. De gemeente strijkt het grootste aandeel op via de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing. In totaal voor alle overheidsniveaus samen gaat het jaarlijks om 768 000 à 1 050 000 € voor de vooropgestelde 1 000 à 1 400 woningen. Daarvan gaat 471 000 à 670 000 € naar de suburbane gemeenten. Dit komt overeen met 0,3 tot 0,5% ten opzichte van de totale opbrengst van de opcentiemen op de onroerende voorheffing in die suburbane gemeenten. Naast de opbrengst uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing heeft de gemeenten extra opbrengsten via de aanvullende belasting op de personenbelasting. Door de verhuis van de huishoudens van stad naar rand betekent dit dat er jaarlijks 1 040 000 à 1 215 000 € ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting verschuift van de kernstad naar de suburbane randgemeenten. Voor de suburbane gemeenten impliceert dit jaarlijks een stijging van 0,5 à 0,6% ten opzichte van de totale opbrengst van de aanvullende personenbelasting, los van andere evoluties van deze opbrengst.

➤ *Balans voor de suburbane gemeenten*

De kostprijs als gevolg van die nieuwe woningen – grootteorde tientallen miljoenen euro – overtreft dus in ruime mate de opbrengst – grootteorde miljoenen euro. Toch is de balans in functie van de bijkomende suburbanisatiewoningen voor de suburbane gemeenten niet negatief omdat de suburbane gemeenten de bijkomende belastingsopbrengsten innen, maar zich onttrekken aan de kosten. Zoals elke Belgische gemeente bevinden ze zich in de mogelijkheid om het grootste deel van de kosten van de aan te leggen nutsnetwerken over te dragen aan derden, zijnde de verkavelaars, de voorzieners van de netwerken, de verbruikers...

Ze halen vooral hun voordeel uit de nieuwe inwoners via de bijkomende belastingsontvangsten. Het positieve effect resulteert vooral op langere termijn. De specifieke evolutie van de twee voornaamste belastingsontvangsten (APB en OOV) voor de suburbane gemeenten ent zich bovenop de normale basisevolutie van beide belastingen. Die basisevolutie geldt voor elke Belgische gemeente en volgt uit de evolutie van de inkomens, de indexering van de kadastrale inkomens en de bevolkingsevolutie van de autochtone bevolking van de gemeente (zonder extra inbreng van de verhuisbewegingen). De extra opbrengst voor een suburbane gemeente cumuleert zich jaar na jaar, aangezien de vestiging van suburbanisanten een vrij definitief karakter heeft. Die plannen zeker geen nieuwe verhuis op korte of middellange termijn. Hierdoor stijgen de opbrengsten aan een sneller ritme dan wat men verwacht op grond van de normale basisevolutie. De jaarlijkse extra opbrengst van de suburbanisatie van een bepaald jaar wordt immers opgeteld bij de belastingsopbrengsten die al hoger waren door de extra inkomsten van de jaren voordien. Het cumulatieve-effect keert terug tot bij het begin van het suburbanisatieproces voor de betreffende gemeente. Op die manier wordt door de bevolkingstoename het draagvlak van de suburbane gemeenten jaar na jaar groter, met het gekende gunstige effect op de gemeentelijke ontvangsten. Het maakt het bekostigen van het infrastructuur- en dienstenpakket, dat

zich (op termijn) eveneens moet aanpassen aan de groeiende bevolking en de wijzigende samenstelling, gemakkelijker.

Zoals op basis van de gemeenterekeningen blijkt nemen de ontvangsten in de suburbane gemeenten sneller toe dan de uitgaven en is het pakket ontvangsten dat van de stad naar de rand verschuift belangrijker dan het pakket uitgaven. Uit interviews met de gemeenteontvangers van een aantal suburbane gemeenten volgt de bevestiging van de toename van de belastingsontvangsten, de in vergelijking minder nadrukkelijke groei van de uitgaven en het gegeven dat de groei van de ontvangsten het gemakkelijker maakt om de uitgaven te financieren. In dit type van gemeente bestaat de tendens dat het niveau van de ontvangsten de uitgaven gaat bepalen omdat de inkomende geldstroom voldoende groot is. In de gemeenten met een ongunstige financiële situatie, zoals de steden, bepalen de uitgaven de nodige evolutie van de ontvangsten. Zij hebben het zeer moeilijk om het wettelijk verplichte begrotingsevenwicht na te streven. Toch wordt door de suburbane gemeenten de aanpassing en uitbreiding van hun infrastructuur en hun dienstverleningspakket nooit direct gekoppeld aan het toenemend inwonersaantal in het algemeen of specifiek als gevolg van suburbanisatie. Ook in het dagelijkse bestuur kunnen de uitgaven voor bepaalde functies verhogen omwille van een toenemende woonfunctie, maar het gebeurt zo langzaam dat het haast niet merkbaar is en zeker niet in de cijfers van de individuele gemeenterekeningen af te lezen valt. Het ontvangstenpakket blijft op korte termijn minimaal op hetzelfde niveau en neemt toe op langere termijn omwille van stijgende belastingsontvangsten door het inwijkingsoverschot, maar de besturen van de suburbane gemeenten raken bewust niet aan de aanslagvoeten, waarvan ze zelf het niveau kunnen bepalen (ze zouden die kunnen verlagen), omdat de toename in de ontvangsten het gemakkelijker maakt om de investeringen te financieren. Die investeringen gaan echter op in het algemeen investeringsbudget en worden beschouwd als behorende tot de taak van openbare dienstverlener die de gemeente heeft. Ze ervaren geen specifieke vraag vanuit de bevolking of vanuit het verenigingsleven naar bijkomende infrastructuur, al vermelden sommige gemeentebesturen toch een sterk verhoogde druk op de capaciteit van de gemeentelijke kleuter- en lagere scholen. Voor andere functies volstaat vaak het aanwezige aanbod om de bijkomende vraag op te vangen of overschaduwet het gewestelijk beleid de invloed van het suburbanisatieproces (bv. investeringen in rioleringswerken of de aanwezigheid van een openbare bibliotheek). De gemeenten benutten ten volle de subsidiemogelijkheden vanwege de gemeenschappen en gewesten, zodat het investeringsbeleid deels bepaald wordt door de mogelijke subsidies. Ook met de blijvende kost als gevolg van de investeringen achteraf in het gewone werkingsbudget wordt weinig rekening gehouden, maar het werkt zeker niet bezwarend voor de dagelijkse werking van de gemeente. Naar eigen oordeel van de gemeenten is de balans van de suburbanisatie zeker positief. De extra ontvangsten komen automatisch, extra uitgaven worden niet als dusdanig ervaren en worden indien aanwezig opgeslorpt binnen het algemene beleid.

➤ *Balans voor de steden*

Waar de balans voor de suburbane gemeenten steeds gunstiger lijkt te worden onder meer door de verbreding van het draagvlak en het cumulatieve-effect in de tijd, werken beide factoren net omgekeerd in de steden. Het draagvlak wordt jaar na jaar kleiner en het verlies aan belastingsontvangsten cumuleert zich waardoor het relatief verlies ten opzichte van de totale opbrengst bij gelijkblijvend

aantal suburbanisanten jaar na jaar groter wordt. Het tast de fiscale draagkracht van de stadsgemeenten aan.

➤ *Balans op bovengemeentelijk niveau*

Op bovengemeentelijk niveau vinden de verhuisbewegingen binnen het kader van suburbanisatie plaats binnen eenzelfde schaalniveau. De directe invloed op ontvangsten en uitgaven is dan ook bijna onbestaande. Ook omdat de bevoegdheden veel minder direct bij de concrete leefwereld staan waarbinnen de bevolking zijn wooneisen en omgevingskenmerken uitdrukt. Ook de concrete bedragen die direct aan de suburbanisatiemigraties kunnen gekoppeld worden zijn in verhouding tot de totaalbudgetten uiterst klein. De meerkost als gevolg van suburbanisatie moet op bovengemeentelijk niveau gezien worden als een kost verbonden aan de maatschappelijke verandering die het proces met zich meebrengt. Het vertrek van de midden en hogere sociale klassen uit de steden veroorzaakt een relatieve verarming van de stedelijke bevolking en een toenemende concentratie van probleemgroepen en kansarmen in stedelijke milieus en een relatieve verrijking in de randstedelijke milieus. Een bijkomend gevolg in de suburbane gebieden is het wegduwen van de autochtone bevolking van die gemeenten in centrifugale richting meestal door stijgende immobiliënprijzen. Die prijzen stijgen zowel door een toenemende vraag als door het hoger economisch niveau van de inwijkelingen ten opzichte van de autochtone bevolking.

Die maatschappelijke veranderingen zijn de aanleiding tot het oprichten van allerlei fondsen waar men met overheidsgeld de gevolgen van onder meer de suburbanisatie probeert op te vangen. Op dit moment wordt veel van het geld gebruikt niet om het proces zelf af te remmen, maar om de gevolgen ervan te compenseren. Het Investeringsfonds is er voor alle gemeenten, maar de suburbane gemeenten vinden er de middelen om de infrastructuurwerken die het gevolg zijn van de instroom van nieuwe inwoners voor een belangrijk deel mee te financieren. Ook het Gemeentefonds draagt een zekere compensatiefunctie in zich in functie van het aanbieden van centrumfunctie maar ook ter compensering van verschillen in fiscale draagkracht tussen de gemeenten. Van economische efficiëntie is al lang geen sprake meer. De financiële middelen worden in beide ruimtelijke milieus ingezet om de woonomgeving aan te passen aan de wooneisen van de bevolking en de aanwezige infrastructuur enerzijds in werking te houden of een nieuwe functie te geven omdat de benuttingsgraad daalt en anderzijds uit te breiden en te verwezenlijken omdat de lokalisatie van de vraag verschoven is naar een ander geografisch milieu.

➤ *Globale balans van de meerkosten*

De vraag wie wat allemaal betaalt, blijft vaak een onontwarbaar kluwen. Het laagste niveau van betaalers wordt gevormd door de huishoudens, het hoogste niveau door de gemeenschap als geheel. Tusschen bevinden zich een aantal niveaus waarbij in relatie met de openbare financiën de gemeenten, provincies, gemeenschappen en gewesten de belangrijkste zijn. Buiten de relatie met de openbare financiën komen daar verkavelaars bij, distributeurs van allerlei netwerken en andere mogelijke actoren. Kenmerkend is dat alle kosten voortdurend verschuiven tussen de niveaus van betaalers en in mindere mate tussen de functies, omdat er binnen de overheidsfinanciën zeker op de hogere niveaus niet wordt gewerkt met voorbestemde middelen. Verkavelaars schuiven kosten door naar de huishoudens, distributeurs van netwerken verrekenen uitbreidingskosten in hun eenheidsprijs voor de

latere dienstverlening, gemeenten doen beroep op allerlei fondsen van hogere overheden waar men op het hoogste niveau een terugkoppeling krijgt naar het laagste niveau via mogelijke belastingen en taksen.

Toch zijn er een aantal niveaus die naargelang hun ruimtelijke positie wel varen bij het ganse proces, met name de suburbane gemeenten. Voor hen is de concrete kosten-batenanalyse vaak positief. Dit is een belangrijk gegeven in het vervolg van het verhaal, waar men op zoek gaat naar de mogelijke instrumenten om de knelpunten van de suburbanisatie tegen te gaan. Ze hebben zowel op fiscaal als op ruimtelijk vlak een zekere autonomie en kunnen door hun beslissingen hun invloed laten gelden.

III.6. De overheidstussenkomst in de controle van de suburbanisatie: vergelijking van de Belgische situatie met deze in Zwitserland, Denemarken, Nederland en Engeland

- *Brück L., Halleux J.-M., Mairy N., Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain – Etat de la question en Belgique.*
- *Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. & Mérenne-Schoumaker B., 2001, L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain – Confrontation de la situation belge aux expériences suisses et danoises.*
- *Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, De residentiële keuze binnen het kader van suburbanisatie – Instrumentarium om te verhelpen aan de voornaamste knelpunten (België – Nederland – Engeland).*

III.6.1. Balans van de toestand in België

Fig. III.12. De elementen van het suburbanisatieproces



Bron: SEGEFA

België kent een lange “traditie” van suburbanisatie. Het proces is vrij vroeg begonnen, heeft doorheen de jaren een greep gekregen op een groot deel van het Belgisch grondgebied en is eigenlijk door het beleid ondersteund geweest. Fig. III.12 illustreert de hoofdlijnen van het suburbanisatieproces in ons land.

De woonvoorkeur en het beleid in verschillende sectoren hebben er toe geleid dat de suburbanisatie sterk aanwezig is in ons land en een aantal “Belgische” karakteristieken vertoont.

➤ *De grote intensiteit van het suburbanisatieproces*

De intensiteit van het suburbanisatieproces wordt in de eerste plaats veroorzaakt door demografische factoren: de bevolkingsgroei en/of de groei van het aantal huishoudens. Dit zijn parameters waarop de overheid maar weinig vat heeft. Deze factor moet vandaag door de zwakke bevolkingsgroei in België echter gerelativeerd worden. De intensiteit van het proces wordt ook beïnvloed door de werking van de immobiëlenmarkt: een alleenstaande woning met tuin verbruikt natuurlijk meer ruimte dan een appartement. Voor de Belgische huishoudens is het bezit van een alleenstaande eengezinswoning zeer belangrijk. Het is een zeer pregnant “cultureel model”. Deze voorkeur voor het landelijk milieu ten koste van het stedelijk milieu heeft de overheid er trouwens toe aangezet dit model te bevoordelen via de huisvestingspolitiek. Zo hebben bijvoorbeeld gedurende geruime tijd de toekenningsvoorwaarden van de verschillende steunmaatregelen aan de woning geleid tot lage dichtheden (de kleine landeigendom, financiering van wijken met sociale woningen door het Brunfaut-fonds). Ook de indirecte hulp aan personen onder de vorm van fiscale aftrekken is een manier om gezinnen aan te sporen tot eigendomsverwerving. Dit gebeurt heel dikwijls door de bouw van een nieuwe individuele woning. Tot slot heeft de inpalming van de grondmarkt door de privé-sector en de sterke individualisering waarschijnlijk geleid tot de uitermate grote oppervlakte van de bouwpercelen in ons land (woonstandaard). Dit gaat natuurlijk samen met een zeer intens ruimteverbruik.

➤ *De pendelafstand en de uitgestrektheid van de gebieden betrokken bij de suburbanisatie*

Het suburbanisatieproces in België kenmerkt zich door zijn grote ruimtelijke omvang: de druk op de ruimte is er zeer groot en, met uitzondering misschien van enkele ver verwijderde Ardense gebieden, wordt het hele land erbij betrokken. De suburbanisatie op grote afstand van een centrale stad wordt in de eerste plaats verklaard door de lange pendeltraditie in België. Dankzij de ontwikkeling van het openbaarvervoersnet woont de bevolking al meer dan een eeuw niet meer in de werkgemeente. Deze tendens werd nog versterkt na de Tweede Wereldoorlog door de aanleg van een uitgebreid (auto)wegennet door de overheid en door de veralgemening van het autobezit. In dit kader merken we op dat de fiscaliteit op voertuigen en brandstoffen nogal gunstig is in België, zodat de automobilititeit er redelijk betaalbaar is. Nog recenter heeft de suburbane bevolking, door het vertrek van de economische activiteiten uit de stad, de stadscentra niet meer nodig voor de uitoefening van haar dagelijkse bezigheden. De suburbanisatie heeft zich ook uitgebreid omdat de overheid niets heeft ondernomen om de markt en de prijzen van grond en woningen rond de grote steden te reguleren. Er is geen grond- en pandenbeleid aanwezig. Hierdoor verwijderen de huishoudens zich steeds verder van de stadscentra op zoek naar betaalbare gronden. De afwezigheid van richtplannen op niveau van de stadsgewesten die toelaten een coherente ontwikkeling van de te verstedelijken gebieden te programmeren, moet hier ook aangehaald worden. Vermelden we als slot dat de sterke uitbreiding van de suburbane zones

gelijkloopt met de verlenging van de dagelijkse werkverplaatsingen, wat natuurlijk gevolgen heeft voor het energieverbruik.

➤ *Het extensieve karakter van de nieuwe verstedelijking*

Het extensieve karakter van de Belgische suburbanisatie speelt op verschillende niveaus. Vooreerst, in overeenstemming met het voorgaande punt, laat het uitgestrekte gebied van mogelijke lokalisaties de sterke versnippering toe van verkavelingsoperaties in een ruim gebied rond de steden. Bovendien leidt de overschatting van de woonzones in de gewestplannen ertoe dat deze versnipperingstendens moeilijk te beteugelen is. Deze verkavelingen sluiten soms niet aan bij een bebouwde kern aan, zodat de uitbouw van de uitrustings- en bedieningsnetten zeer grote meeruitgaven genereert. De opkomst van kleine verkavelingen ten koste van grotere en beter gestructureerde operaties heeft ook het diffuse karakter van de suburbanisatie versterkt. Dit is buitengewoon schadelijk voor het landschap. Het ontbreken van een grondpolitiek van de overheid is te betreuren, want hierdoor zou men de inrichting van nieuwe dichtbebouwde en beter georganiseerde woonwijken rond bestaande woonkernen kunnen stimuleren. De huidige Belgische plannen hechten zeer weinig belang aan het dichtheidsaspect, bijvoorbeeld door het gebruik van bodemgebruikscoëfficiënten. Het extensieve karakter van de Belgische suburbanisatie is ook het gevolg van de inefficiëntie van de fiscale instrumenten om grondspeculatie (belasting op niet-bebouwde terreinen) tegen te gaan, en van de traagheid waarmee percelen die door de privé-sector bouwrijp werden gemaakt langs bestaande wegen in gebruik worden genomen. Tot slot en zoals reeds werd vermeld is de grote oppervlakte van de Belgische bouwpercelen een andere reden voor het extensieve karakter van de Belgische suburbanisatie.

➤ *De lintbebouwing en de aantasting van het landschap*

Kenmerkend voor de Belgische suburbanisatie is de lintbebouwing. Dit is een verstedelijking die zich tentakelvormig langs bestaande wegen verderzet, zodat er soms zelfs geen morfologische breuk meer voorkomt tussen twee vroegere gescheiden woonkernen. Lintbebouwing tast de kwaliteit van het landelijke landschap sterk aan. Lintbebouwing is in de eerste plaats het gevolg van de afbakening van de woongebieden in de gewestplannen. Door het principe van de instemming met de bestaande situatie, de opvulregel en de vrees om schadevergoeding te moeten betalen als compensatie voor de waardevermindering van de terreinen, werden vele “niet gebruikte” terreinen langs bestaande wegen als bouwzone bestempeld. Men meende dat de nieuwe woningen op die manier gebruik konden maken van de bestaande uitrusting, maar de meeste wegen waren niet uitgerust met de nodige infrastructuur. En zo leidde lintbebouwing tot een uitbreiding van de verdelingsnetten (water, gas, elektriciteit, riolering). Dit veroorzaakt grote kosten zoals het deel van dit onderzoek gewijd aan de meerkosten op niveau van collectieve overheidsdiensten bewijst.

De sector van de bouwpromotors en verkavelaars heeft eveneens de lintbebouwing bevoordeeld. Om de onvermijdelijke verstedelijkingsuitgaven in grote verkavelingen waar wegen moeten aangelegd worden te beperken, geven promotoren-verkavelaars eerder de voorkeur aan een aantal kleinere verkavelingen langs bestaande wegen. Zo kunnen de uitrustingskosten gemakkelijk verhaald worden op de overheid of op de distributiemaatschappijen. Daarenboven hebben de Belgische gezinnen een voorkeur om zelf als bouwheer op te treden. Dit verhoogt de aantrekkingskracht van deze kleinere

bouwzones, die soepeler zijn op gebied van residentiële keuze en die beter overeenkomen met de individuele keuzes.

➤ *De sociale zonering en de versterking van de ruimtelijke ongelijkheden*

Enkel de bemiddelde huishoudens kunnen zich in de suburbane rand vestigen. De suburbanisatie leidt dus tot een sociale en ruimtelijke zonering, vermits sociaal zwakkere huishoudens (eenoudergezinnen, huishoudens met lagere inkomens, vreemdelingen) “verankerd” blijven in de stadscentra. Maar de meerkost van de suburbanisatie, zowel in de periferie als in het stedelijk milieu, wordt door de hele gemeenschap gedragen. Zo wordt de suburbane rand, hoewel “hij enkel ten goede komt aan de rijken”, gesubsidieerd door de gehele bevolking. Deze ruimtelijke ongelijkheid wordt nog versterkt door het «spill-over»-fenomeen. De suburbane bevolking bezoekt en gebruikt regelmatig de uitrusting en diensten van de centrale gemeenten, maar draagt niet bij tot de financiering hiervan (men spreekt soms ook van “plundering” van de stedelijke diensten). In België is het huidige financiële verdelingssysteem tussen de gemeenten echter totaal onevenwichtig (cfr. § III.5). Tot slot worden door het ontbreken van perequaties van de kadastrale inkomens de woningen in suburbaan gebied ondergewaardeerd voor de onroerende voorheffing terwijl stadswoningen overgewaardeerd worden. Deze nieuwe ruimtelijke ongelijkheid wordt nog versterkt door de hogere aanslagvoeten op de belastingen, zowel onroerende voorheffing als aanvullende belasting op de personenbelasting, in de centrale gemeenten van de agglomeraties, om de hogere uitgaven door het proces van de sociale zonering en de spill-over te bekostigen.

➤ *Dysfuncties op gebied van financiering van de verstedelijkingskosten*

De toename van het aantal kleine verkavelingen langs bestaande wegen veroorzaakt scheeftrekkingen in de financiering van de noodzakelijke collectieve publieke uitrustingen. De hele bevolking betaalt voor deze uitrusting die slechts door een kleine groep geprivilegieerden gebruikt wordt. Dit is des te meer verontrustend door het extensieve karakter van de verstedelijking. De projecten worden los van elkaar uitgevoerd wat elke rationele planning van de infrastructuur belet, zodat er aanzienlijke meerkosten ontstaan. De grond- en immobielbelastingen voorzien natuurlijk wel verschillende systemen om de meerwaarde ontstaan door de klassering als bouwgrond of door de infrastructuurwerken te recupereren: belasting op de speculatiemeerwaarden, verstedelijkingsbijdrage, bijdragetaks op de uitrusting (wegentaks). Voor het ogenblik laten deze taksen echter geen efficiënte controle van het suburbanisatieproces toe, omdat ze niet gebruikt worden waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld zijn. Ze worden niet gebruikt als een instrument van rechtvaardige verdeling en ruimtelijke bijsturing maar enkel als instrument van fiscale inkomsten, zoals dit trouwens ook het geval is met de registratierechten en de erfensirechten.

➤ *De negatieve gevolgen voor het stedelijk milieu*

De suburbanisatie tast de kwaliteit van de leefomgeving in de stadscentra aan: aanwezigheid van residentiële en economische leegstand, verkeerscongestie en mobiliteitsproblemen, geluidsoverlast door het pendelverkeer, onderbenutting van collectieve dienstverlenende uitrusting... Overigens, behalve in enkele uitzonderlijke gevallen zoals in Brussel met het Gewestelijk Bestemmingsplan, slaagt de overheid er niet in om de stad «leefbaar» te maken. In dit opzicht betreuren we de

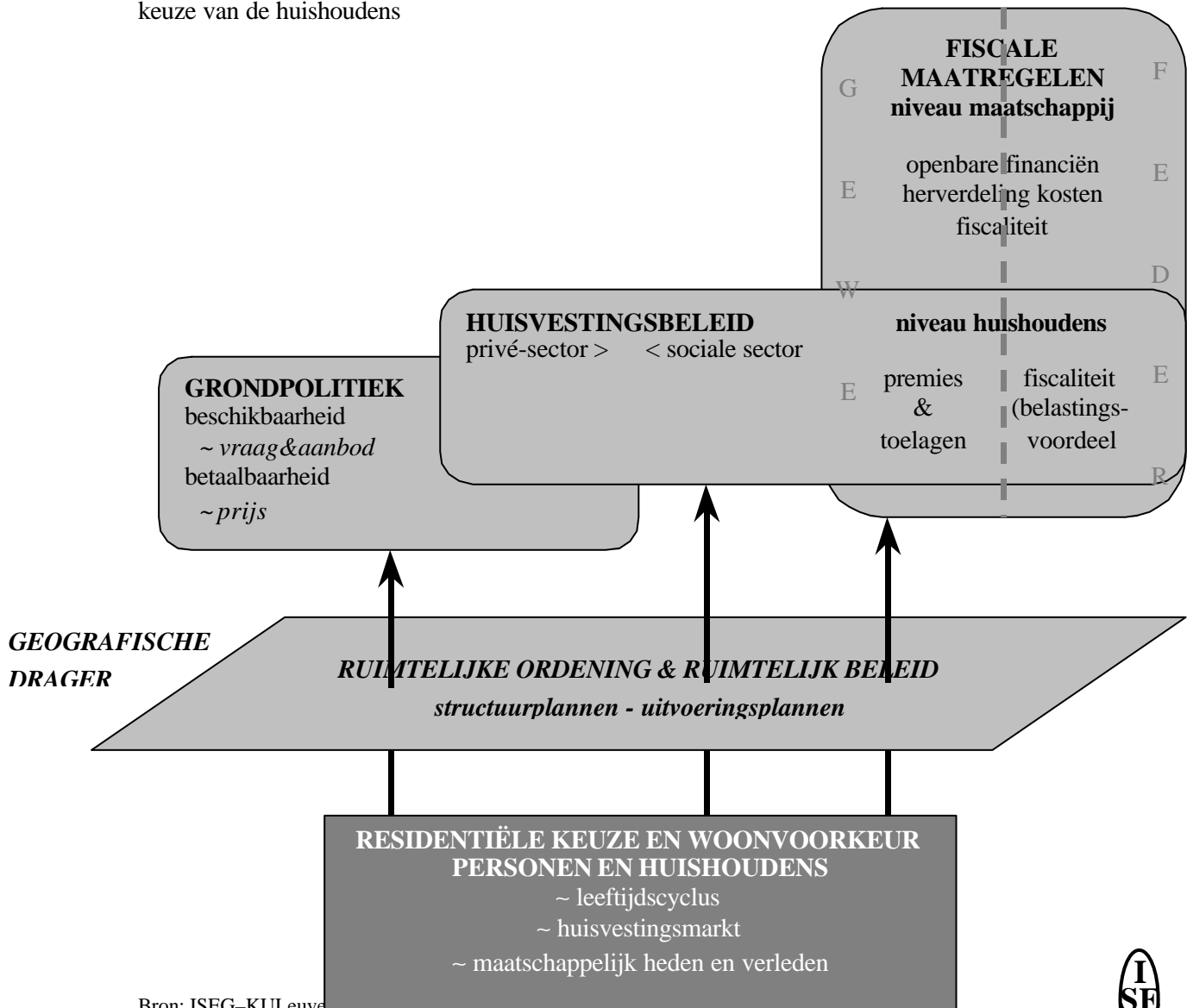
afwezigheid van maatregelen om het woningpark aan te passen aan de behoeften van de huishoudens, de voorkeurbehandeling van de auto die een strenger verkeers- en parkingbeleid belet, of het ontbreken van een visie over groene ruimten of toegang tot speelruimten voor kinderen.

III.6.2. Internationale vergelijking: Denemarken, Zwitserland, Nederland en Engeland

➤ Betrokken beleidssectoren

De initiële stuwende kracht van het suburbanisatieproces wordt gevoed door de residentiële voorkeur van de huishoudens. Deze wordt beïnvloed door de levenscyclus, de mogelijkheden op de immobiëlenmarkt en het culturele model dat gangbaar is in die samenleving. Maar deze voorkeur wordt georiënteerd en gekanaliseerd via de beleidsinstrumenten van de verschillende sectoren. De onderzochte sectoren zijn de ruimtelijke ordening, de grondpolitiek, het huisvestingsbeleid en het geheel van fiscale maatregelen in direct of indirect verband met de betrokken sectoren.

Fig. III.13. De sectorale beleidsinstrumenten die een rechtstreekse invloed hebben op de residentiële keuze van de huishoudens



Bron: ISEG-KULeuven



De verwevenheid tussen de sectoren is groot. De ruimtelijke ordening bepaalt het geografisch draagvlak en heeft een invloed op de beschikbaarheid van bouwgronden en dus ook op de prijsbepaling in functie van vraag en aanbod. Via het ruimtelijk beleid moet er een duidelijke visie zijn op de inrichting van onze ruimte. Welke functies zijn op welke locaties wenselijk? Het verleden speelt hier een belangrijke rol. Het huidig beleid wordt geënt op de erfenis uit het verleden waar een overkoepelende visie van de ruimtelijke inrichting op nationaal vlak ontbrak. De gewenste ruimtelijke structuren als uitwerking van die visie moeten eveneens geënt worden op het bestaand ruimtelijk geheel.

De overheid heeft een andere directe invalshoek met betrekking tot de suburbanisatie via het gevoerde huisvestingsbeleid, zowel via de publieke als de private sector. Binnen de Belgische context overweegt de private sector. Via premies, toelagen en fiscale maatregelen ondersteunt de overheid via haar woonbeleid de private eigendom die in een Belgische context geassocieerd wordt met nieuwbouw. Er is echter bijna nergens sprake van ruimtelijke differentiatie in het gevoerde beleid. Samen met het huisvestingsbeleid kan de grondpolitiek een regulerende rol spelen in het tegengaan van de suburbanisatie. Van een actief grondbeleid is in België nooit echt sprake geweest.

De directe link naar de fiscale maatregelen situeert zich op het domein van de huisvestingsmarkt via de tussenkomsten op het niveau van de huishoudens onder de vorm van premies, toelagen en fiscale aftrekken. Het domein van de fiscale maatregelen werkt eveneens op het niveau van de maatschappij als geheel. Onder de vorm van een herverdeling van de meerkosten of het wegwerken van de fiscale tegenstellingen tussen de ruimtelijke milieus betrokken bij suburbanisatie kan men een invloed op het proces uitoefenen. De fiscale maatregelen op beide schaalniveaus staan niet los van elkaar. Invloed op de intensiteit en uitgestrektheid van de suburbanisatie binnen het beslissingsproces van de huishoudens heeft ook zijn invloed op de hoogte en de intensiteit van de extra kosten gekoppeld aan het proces op maatschappelijk niveau.

➤ *Internationaal vergelijkend onderzoek*

Om de Belgische situatie beter te kunnen situeren en het belang van het suburbanisatieproces in te schatten, wordt beroep gedaan op buitenlandse voorbeelden via een internationaal vergelijkend onderzoek. De internationale vergelijking wordt opgebouwd vanuit een beleidsmatige en sectorale benadering. Het uiteindelijke doel van de internationaal vergelijkende studie is om via de kennis en de aanpak van het suburbanisatieproces in andere landen, het formuleren van beleidsaanbevelingen binnen de Belgische context een degelijk onderbouwde basis te geven.

De situatie in vier landen werd bekeken. De keuze viel op Denemarken, Engeland, Nederland en Zwitserland. In elk van de landen heeft men via één of meerdere betrokken beleidssectoren een regulerende rol in functie van suburbanisatie kunnen uitwerken.

➤ *Internationaal vergelijkend onderzoek: Zwitserland*

Om de zwakkere intensiteit van de suburbanisatie in Zwitserland in vergelijking met België te verklaren moet men vooreerst het kleine aandeel individuele woningen in het woningpark vermelden, samengaand met het lage aandeel woningen bewoond door de eigenaar. Hiervoor bestaan meerdere verklaringsfactoren: hoge prijs voor bouwgronden en woningen, laattijdige opkomst van de gemeenschappelijke eigendom (eigendom per verdieping), grote juridische bijstand aan het

huurdersstatuut... De Zwitserse grondwet moedigt trouwens zowel eigendomsverwerving aan als de bescherming van de huurders. Tot slot wordt het statuut van huurder in Zwitserland hoger aanzien dan in België. Het aandeel eengezinswoningen in de nieuwbouw groeit voor het ogenblik constant.

Op het niveau van steunmaatregelen voor het wonen, worden zowel eigenaars als huurders gesteund. In tegenstelling met België hebben de toekenningscriteria voor deze steun nooit perifere gebieden bevoorreed. De structuur van het gesubsidieerde “sociale”-woningpark is dezelfde als deze van de rest van het woningpark. Daarenboven zijn de sociale woningen in eigendom van overheidsorganen (slechts 2,7% van het park) meestal collectieve woningen. Dit leidt natuurlijk tot een veel kleinere ruimtelijke verspreiding dan het Belgische model van tuinvijken.

In Zwitserland is de samenhang tussen het mobiliteitsbeleid en de beheersing van de suburbanisatie eerder dubbelzinnig. Enerzijds heeft de Confederatie de ontwikkeling van het openbaarvervoersnet altijd gesteund (vooral het interstedelijk net) en een restrictief beleid gevoerd ten opzichte van het parkeren en het verkeer in stedelijk milieu, zodat het aandeel van het openbaar vervoer belangrijk bleef in de dagelijkse pendel. Bovendien hebben sommige agglomeraties hun ontwikkeling doen steunen op het openbaarvervoersnet. Maar anderzijds heeft de Zwitserse overheid ook de individuele mobiliteit ondersteund door de bouw van een dicht (auto)wegennet en een lichte fiscaliteit op voertuigen en brandstoffen. Zulk beleid benadeelt de suburbane migraties dus niet.

Op gebied van de fiscaliteit op gronden en immobiliën gebruiken Zwitserland en België globaal dezelfde instrumenten. De grondbelasting wordt er vooral beschouwd als een instrument om fiscale inkomsten te verwerven. Maar het rechtvaardigheidsbeginsel wordt er beter gerespecteerd omdat men de immobiliënwaarden regelmatig aanpast aan de marktprijzen. Niet-bebouwde terreinen worden er niettemin te weinig belast in verhouding tot hun waarde, wat aberrant is indien men het compacte stadsmodel promoot. Ook zijn de belastingaanslagvoeten op de personenbelasting hoger in de centrale delen van de agglomeraties dan in de welstellende gemeenten van de stadsrand. Dit veroorzaakt ruimtelijke ongelijkheden. De belasting op de uitrusting wordt daarentegen veel systematischer aangevend in Zwitserland dan in België. Een gedeelte van de meerwaarde van de verstedelijking wordt op die manier door de gemeenschap gerecupereerd, vermits de publieke infrastructures van bij de aanvang enkel door de eigenaars van de terreinen die er baat bij hebben gefinancierd worden. Dit is trouwens ook een manier om het niet in gebruik nemen van terreinen te beletten. De belasting op de meerwaarden, die varieert volgens het kanton, belast niet de meerwaarden ontstaan doordat een terrein op de bodembestemmingsplannen in een bebouwbare zone geklasseerd wordt. Dit is trouwens niet noodzakelijk omdat deze meeropbrengst anticiperend teruggewonnen wordt door de belasting op de uitrusting. Ten slotte zijn de registratierechten kleiner dan in België en deze neigen een loutere vergoeding van de administratiekosten te worden. Dit vergroot de mobiliteit op de immobiliënmarkt.

In Zwitserland bestaan er drie niveaus van territoriale planning. Het belangrijkste niveau is het kanton met de kantonale Richtplannen. Bodembestemmingsplannen worden wel op gemeentelijk niveau opgesteld. Zoals in België is er ook in de Zwitserse plannen een overaanbod van bouwzones ter grootteorde van 100 000 ha. Dit overaanbod wordt onder andere verklaard door de rol van de drukkingsgroepen (landbouwers en lokale politieke mandatarissen).

De nationale wetgeving voorziet nochtans zeer expliciet «een spaarzaam ruimteverbruik». Sinds verschillende decennia besteedt Zwitserland veel aandacht aan het verstedelijkingsbeleid omdat het

land niet zeer groot is en omdat het “plateau” een hoge bezettingsgraad heeft. Vele landbouwgronden werden zo tegen elke vorm van verstedelijking beschermd. Talrijke maatregelen beperken de bebouwbare zones tot de reële noden. Vooreerst moeten bodembestemmingsplannen om de vijftien jaar herzien worden. Daarenboven zijn ze vergezeld van uitrustingsprogramma’s waarin de intenties van de gemeenten verduidelijkt worden. Gemeenten worden trouwens verplicht de gronden uit te rusten binnen de vijftien jaar nadat ze deze als bouwgrond hebben geklasseerd. In deze plannen kunnen bepalingen over de dichtheid evenals over het minimale aandeel van de woonoppervlakte (quotaplan) door het gebruik van coëfficiënten verfijnd worden. Soms gebruikt men onteigeningen om de bebouwbare zone in te krimpen. Tot slot moet men ook de zeer belangrijke rol vermelden van de wet op de bescherming van het water (van 1971), die de uitreiking van een bouwvergunning koppelt aan de mogelijkheid zich op een bestaande waterzuiveringsinstallatie aan te sluiten.

Een aantal terreinen binnen te verstedelijken zones worden niet als bouwzone ontwikkeld, onder andere doordat deze terreinen niet hoger belast worden dan landbouwgronden. De Zwitserse overheid voert zoals België ook geen actieve grondpolitiek, behalve in enkele gemeenten. In de nieuwe verkavelingen zijn de kosten meestal ten laste van de verkavelaars. Dit leidt tot compacte verstedelijkingsvormen en vermijdt de aantasting van het landschap. Tot slot merken we op dat het huidige financiële perequatiesysteem tussen de gemeenten onvoldoende is om het probleem van de spill-overs op te lossen.

De besluiten over het Zwitsers suburbanisatiebeleid zijn nogal verrassend. Men stelt er dezelfde dysfuncties vast als in België. Een fiscaliteit met eerder financiële bedoelingen dan een aansprekende functie, overaanbod van woonzones op de plannen, een mobiliteitsbeleid dat een grote individuele mobiliteit toelaat... De nieuwe verstedelijkte gebieden hebben nochtans een compactere vorm door de zeer originele structuur van het woningpark en door de engere afbakening van de woonzones op de plannen.

➤ *Internationaal vergelijkend onderzoek: Denemarken*

Het aandeel individuele woningen in het Deense woningpark is hoger dan in Zwitserland maar lager dan in België. De belangrijkste reden hiervoor is de aantrekkingskracht van de huursector: kwaliteit van de woningen, groot aandeel van de sociale huursector, voordelig statuut van de huurder (rechtstreekse hulp, matige huurprijzen...) en verzekerde financiële rendabiliteit voor de eigenaar-verhuurder.

Denemarken heeft trouwens ook een speciale mobiliteitspolitiek. De auto wordt er zeer duidelijk benadeeld ten opzichte van het openbaar vervoer en andere tragere verplaatsingswijzen. Enerzijds is de automobieliteit er dus weinig aantrekkelijk. De aankoopprijs van een auto is er niet alleen hoog, maar men stelt ook alles in het werk om het autogebruik te ontmoedigen (zone 30, weinig parkeerplaatsen...). Anderzijds is het openbaar vervoer er zeer performant: dicht net, uitgebreide infrastructuur, lage kostprijs voor de gebruikers... De verstedelijking werd er bovendien gekanaliseerd langs de verkeerswegen, vooral langs de spoorwegen. Activiteiten die de stad verlaten moeten zich lokaliseren in zones die gemakkelijk te bereiken zijn met het openbaar vervoer.

In Denemarken combineert de grond- en immobiliënfiscaliteit op een verstandige manier haar roeping van fiscale inkomsten en haar doel van economische aansporing. De originaliteit van de

grondbelasting ligt in de berekeningsbasis. Deze berust niet op de waarde van het huidige gebruik maar op de waarde van het optimale potentiële gebruik. Indien de eigenaar van een terrein zijn investeringskapitaal optimaal wil laten renderen, wordt hij bijgevolg aangespoord om de bestemming van het terrein te «optimaliseren». Dit heeft rechtstreekse gevolgen i.v.m. grondspeculatie (het niet in gebruik nemen van een terrein). Dit is ook zo voor de verstedelijkingsstaks die betaald moet worden op het ogenblik dat een stuk grond van een landelijke bestemming naar een stedelijke overgaat. Door deze taks wordt een belangrijk deel van de verstedelijkingsopbrengst ingepalmd en dit kan dan gebruikt worden, al was het maar gedeeltelijk, om de nieuwe stedelijke ontwikkeling te bekostigen. Dat de grondfiscaliteit in Denemarken niet louter economisch is bewijzen ook de registratierechten die ongeveer 1% bedragen, met als enige bedoeling de administratiekosten voor de verandering van eigenaar te dekken.

Het Deense planningsstelsel is in drie niveaus ingedeeld (Staat, graafschappen, gemeenten). Het functioneert zoals een echte trechter: van algemene regels naar een bodembestemmingsplan, van macro-schaal naar micro-schaal, van een oriënterend naar een beperkend karakter. De onderschikking van de plannen van lager niveau aan deze van een hoger niveau gebeurt er rimpelloos. Bovendien worden de plannen om de vier jaar herzien, zodat ze zelden verouderd zijn. Ze volgen nauwgezet de maatschappelijke evoluties en kunnen zich er op elk ogenblik aan aanpassen. De regelmatige actualisering van de documenten heeft op efficiënte manier bijgedragen tot de strijd tegen het overaanbod van bouwgronden door progressief, naargelang de noden, de noodzakelijke ruimte toe te voegen, of zelfs soms bouwgronden te deklasseren tot landbouwgrond.

Er worden slechts weinig gronden aan de markt onttrokken door de zware fiscaliteit op onbebouwde gronden en, in mindere mate, doordat de overheid over onteigeningsrechten beschikt. De lokale plannen hebben bovendien dikwijls betrekking op gemeentelijke gronden, zodat de gemeente een actief grondbeleid kan voeren. Zowel voor gronden in privé-bezit als in publiek bezit zijn de kosten voor de wegeaanleg en het onderhoud steeds voor rekening van de gemeenten. Bij een verkavelingsproject zijn de andere kosten voor rekening van de promotor. We herinneren eraan dat de planning van de verstedelijking steeds gebeurt in functie van de reeds bestaande netwerken. Dit beperkt de kosten en de stedelijke uitdijning.

De compactere verstedelijking van Denemarken is het gevolg van een speciale «cultuur» die tot uiting komt in vele originele kenmerken: een huurmarkt van hoge kwaliteit, de voorrang aan alternatieve transportwijzen, een verstedelijking gepland volgens de bestaande verkeersinfrastructuren en bedieningsnetten, een grond- en immobiliënfiscaliteit met een economische aansporing (grondbelasting gesteund op de waarde van de site en verstedelijkingstaks), een strenge hiërarchisch georganiseerde planning, een regelmatige herziening van de bestemmingsplannen en een klassering van gronden in bouwzone in functie van de behoeften op korte termijn (lokale plannen).

➤ *Internationaal vergelijkend onderzoek: Nederland*

Nederland kenmerkt zich in vergelijking met de Belgische situatie door zijn strakke beleidslijnen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en grondbeleid. De drie beleidsrichtingen zijn nauw met mekaar verbonden. Zo staat het grondbeleid mede in functie van het bewerkstelligen van het grondbeleid en de opgezette doelstellingen op het vlak van volkshuisvesting. De grondmarkt en de huisvesting behoren tot dezelfde productiesfeer van het wonen waarbij de ruimtelijke component

bepaald wordt door de ruimtelijke ordening. Binnen dit kader is de Nederlandse samenleving onderhevig aan het proces van suburbanisatie. Ondanks de sterk regulerende beleidstraditie heeft men het proces van suburbanisatie niet kunnen verhinderen. Men heeft het enkel kunnen leiden.

Suburbanisatie verschilt van land tot land onder meer door verschillen in schaal, nederzettingspatroon, overheidsinvloed, demografische kenmerken, samenstelling van de suburbanisatiegroepen, bebouwingsdichtheid, fysische landschapskenmerken... De factor die in Nederland de belangrijkste rol speelt is de sterk aanwezige overheidsinvloed, in eerste instantie op vlak van volkshuisvesting als gevolg van een sterke demografische groei. Het woningtekort dwong de overheid tot het nemen van maatregelen in functie van kwantitatieve woningaantallen die moeten gerealiseerd worden. Hier ligt mee de basis voor de sterk aanwezige sociale sector en het belang van de huursector. Het beeld dat de Nederlandse huishoudens van een woning hebben, verschilt hierdoor van het Belgische ideaalbeeld. Huren en kopen hebben een gelijkwaardig beeld, terwijl in België huren voor vele huishoudens een tussenstap is naar eigendomsverwerving. Pas recent zijn er in Nederland maatregelen opgesteld die aanzetten tot eigendomsverwerving. De onderliggende idee is dat de bewoners meer zeggenschap moeten krijgen over de woning en de woonomgeving en om aan de koopwens van vele Nederlanders tegemoet te komen. Alles raakt meer marktgeoriënteerd. De ruimteconsumptie voor het wonen ligt ook lager in Nederland dan in België. Men bouwt veel minder vrijstaande woningen die slechts één woongelegenheden bevatten. De halfopen bebouwing onder de «twee-onder-één-kap-vorm» is veel populairder, maar vooral het aandeel meergezinswoningen ligt veel hoger.

In de jaren '60 wanneer suburbanisatie zich ruimtelijk sterk uitbreidt, wordt het ruimtelijk ordeningsbeleid steeds belangrijker. Door de opeenvolging van de verschillende nota's ruimtelijke ordening op nationaal niveau past men het beleid aan aan een veranderende samenleving in een veranderend tijds kader. Het bepaalt mee de lokalisatie van nieuwbouwwoningen volgens de quota binnen het domein van de volkshuisvesting. De VINEX-lokalisaties waar het zwaartepunt van de woningbouw meer en meer moet komen te liggen, zijn een begrip geworden. Naast het nationale niveau gebeurt de concrete uitwerking op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het succes van het Nederlandse planningsysteem wordt vaak verklaard door de aanwezigheid van een planningsdoctrine. De overheid heeft duidelijk haar verantwoordelijkheid genomen om de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en heeft het ook effectief gedaan. Structuurplanning is steeds de basis geweest waarbinnen de bodembestemmingsplannen, die op gemeentelijk niveau uitgewerkt worden, inpassen. Vandaag herkent men in het spreidingspatroon van nieuwbouwwoningen in Nederland duidelijk de stedelijke structuren en de gemeenten waar woningbouw volgens de planning wenselijk is. Een zelfde spreidingspatroon op Vlaams niveau geeft een zeer diffuus beeld.

Bovenop de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening die het bouwproces al sterk reguleren, komt het actief gevoerd grondbeleid. De gemeentelijke overheid ontwikkelt de potentiële bouwsites waarbij de infrastructuur wordt aangelegd om de ruwe terreinen te ontwikkelen. Men moet hierbij eerder uitgaan van het schaalniveau van een kleine buurt omdat vaak ook buurtvoorzieningen worden geïncorporeerd, dan van het schaalniveau van een verkaveling waar enkel woonpercelen aanwezig zijn. Voor het verwerven van de grond bestaat een onteigeningswetgeving. Door de komst van de VINEX-nota ruimtelijke ordening verloor de overheid een deel van zijn greep op de grondmarkt. Men bracht een nieuwe nota Grondbeleid uit om de sturing vanwege de overheid terug te vergroten. Toch vergroot de private markt van bouwontwikkelaars en bouwpromotoren zijn aandeel binnen het

ontwikkelings- en bouwproces van woningen. De huishoudens begeven zich maar in de vastgoedsector wanneer het bouwproces voltooid is en de woningen verkocht worden.

De laatste jaren probeert men de diverse beleidslijnen nog meer op elkaar af te stemmen. Het is daarbij niet onbelangrijk dat Nederland een van de landen is waar het beleid inzake volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en de grondmarkt gecoördineerd wordt vanuit één ministerie met één bevoegde minister, het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

De fiscale opbrengsten op basis van het onroerend goed komen voor een groot deel ten goede aan de gemeenten. Er vindt om de vier jaar een actualisering van de waarde plaats. Het probleem van fiscale tegenstellingen tussen de gemeenten op basis van het al dan niet vervullen van een centrumfunctie blijft bestaan. Wel is de betrokkenheid van de overheid om regulerend op te treden via de financiële verhoudingswet groot.

De strakke Nederlandse beleidslijnen hebben de suburbanisatie nooit kunnen tegenhouden, enkel sturen. De knelpunten als gevolg van het proces zijn minder uitgesproken en vooral de ruimte is veel gestructureerder. Toch ontstaan er spanningen omwille van het artificieel tekort aan nieuwe bouwsites, spanningen tussen de beoogde woningdichtheden en woonwensen, de vastgelegde differentiatie in het woningaanbod, gevaar voor toenemende ruimtelijke segregatie, spanning tussen ruimtegebruik voor nieuwbouw of behoud van natuurlijk milieu.

➤ *Internationaal vergelijkend onderzoek: Engeland*

In Groot-Brittannië gebeurt de deconcentratie binnen de stedelijke ontwikkeling vrij vroeg op de tijdsschaal in vergelijking met andere landen. Britse steden vertonen daardoor geringere dichtheden maar strekken zich over een ruimer gebied uit. Elementen uit het verleden die rechtstreeks verband houden met de uitgestrektheid en het leiden van de stedelijke ontwikkelingen zijn de groene gordels en de nieuwe steden. Het ruimtelijk beleid heeft een lange traditie in Groot-Brittannië. Vandaag wordt het ruimtelijk beleid uitgezet via een aantal nota's (planning policy guidance notes) waarvan de thema's veel verder gaan dan ruimtelijke ordening op zich. Het past in de meer geïntegreerde beleidsaanpak vanwege de overheid op basis van een globaal programma van duurzame ontwikkeling. Ruimtelijke ordening zelf wordt uitgewerkt volgens het principe van structuurplanning op drie niveaus: nationaal, regionaal en lokaal. Een van de belangrijke aspecten in de Engelse aanpak is dat men een onderscheid maakt tussen stedelijke en niet-stedelijke gebieden.

Op vlak van huisvesting is de situatie in Engeland sterk verschillend tussen heden en verleden. Net zoals in Nederland wordt Engeland na de Tweede Wereldoorlog geconfronteerd met een scherp woningtekort. De overheid gaat regulerend optreden waarbij zoveel mogelijk bijkomende woningen worden opgetrokken en de sociale sector belangrijk is. Intussen is de rol van bouwheer overgenomen door privé-ondernemingen, echter niet door de huishoudens zelf. Eigendomsverwerving staat centraal en wordt ondersteund vanwege de overheid. Zo stimuleert men de verkoop van sociale huurwoningen aan de bewoners. Dit heeft er mee toe geleid dat het aandeel eigenaars hoog ligt, maar het is zowel groot in de lagere als in de hogere inkomensklassen. Het aantal woningen in de sociale sector neemt daardoor ook af. Het verhaal past binnen de algemene tendens van privatisering. Overheidsinterventie wordt beperkt en alles wordt meer en meer overgelaten aan vrijemarktmechanismen.

Een actieve grondpolitiek is in Engeland verdwenen. Het Britse beleid in het algemeen wordt sterk beïnvloed door regeringswissels omdat men steeds één machtspartij aan het bewind heeft. Na het aantreden van Thatcher verschuift ook de grondpolitiek naar de private sector en trekt de overheid zich terug.

Op vlak van fiscaliteit is in Engeland de aftrek van de hypotheekrente binnen de inkomstenbelasting afgeschaft. De fiscale autonomie van de gemeenten is beperkt en is gebaseerd op de Council Tax. Het neemt het gegeven niet weg dat er spanningen ontstaan tussen verschillende gemeenten door de kosten verbonden aan het aanbieden van centrumfuncties. De Council Tax is een belasting op het onroerend goed. In tegenstelling tot andere landen wordt er gebruik gemaakt van de verkoopswaarde van het onroerend goed.

Ook in Engeland heeft men de suburbanisatie nooit kunnen verhinderen. Bovendien is er de laatste jaren een globale verschuiving in de richting van de private markt geweest waar winstprincipes vaak voorrang krijgen en suburbanisatiebevorderend kunnen werken. Toch staat men er de laatste jaren voor een aantal nieuwe elementen. Binnen het globale programma van duurzame ontwikkeling gaat er veel aandacht naar *urban generation* en het centraal stellen van *brownfield*-ontwikkelingen. Om die beleidslijnen uit te werken werd een speciale commissie opgericht. De grenzen tussen ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en grondbeleid vervagen, wat een geïntegreerde aanpak bevordert.

➤ *België in vergelijking met de vier andere landen*

De belangrijkste elementen in verband met de beleidsoriëntering binnen het kader van suburbanisatie worden naast de Belgische context geplaatst. Op die manier wordt duidelijk geïllustreerd hoe het Belgische beleid tot de dag van vandaag in wezen suburbanisatiebevorderend werkt.

<i>België</i>	<i>Belangrijke elementen uit Zwitserland – Denemarken – Nederland – Engeland</i>
<i>Huisvesting</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • vanuit het verleden: <ul style="list-style-type: none"> - sterke traditie van eigendomsverwerving in privé-sector via nieuwbouw van eengezinswoningen - ondersteuning door de overheid via subsidies - overheid treedt niet of nauwelijks op als bouwheer • subjectsubsidiëring in functie van eigendoms sector: belangrijk aandeel sociale leningen, bouwpremies en fiscale aftrek; subjectsubsidies in huursector zijn beperkter • objectsubsidieëring heeft geen traditie in Belgische context en gebeurde op goedkope randstedelijke gronden 	<ul style="list-style-type: none"> • de Belgische historische context contrasteert sterk met de situatie in de vier andere landen: <ul style="list-style-type: none"> - eigendom nooit sterker aangemoedigd dan huursector - sterke overheidsinterventie, ook als bouwheer • subjectsubsidiëring in huursector is minstens zo niet belangrijker dan eigendomssector: <ul style="list-style-type: none"> - in Nederland is pas recent de koopsubsidie in werking getreden - in Engeland is de fiscale aftrek inzake hypotheek afgeschaft maar wordt het aankopen van een woning nu wel sterk aangemoedigd • objectsubsidies verliezen terrein ten opzichte van de subjectsubsidies maar zijn ten opzichte van de Belgische context veel belangrijker in relatief aandeel (uitgedrukt in % van het woningpark)
<ul style="list-style-type: none"> • historische, culturele en structurele verschillen met andere landen: <ul style="list-style-type: none"> - België wordt genoodzaakt tot inhaalbewegingen in sociale woningbouw via urgentieprogramma's - ommekeer nodig in geografische oriëntering van de huisvesting (suburbaan) die door de jarenlange ondersteuning van het beleid een traditioneel en cultureel bepaald karakter heeft gekregen - het in het verleden gevoerde overheidsbeleid is mee verantwoordelijk voor de Belgische baksteen in de maag - de overheid werkte zelf actief aan mee aan suburbanisatie door sociale woningbouw in de periferie te lokaliseren ⇒ er is een complete ommekeer nodig in een beleid dat al decennia lang perifeer georiënteerd is 	<ul style="list-style-type: none"> • veel sterkere traditie van overheidsbepalend optreden op de woningmarkt • evenwichtigere verdeling privé- en openbare sector • evenwichtigere verdeling eigendoms- en huursector • meer uniformiteit in bouwlandschap • kwalitatieve aspecten werden soms verwaarloosd • net zoals elders dure woningen en stijgende prijzen maar groot belang sociale huursector ⇒ door meer overheidsinterventie is er een groter potentieel om de suburbanisatie te controleren maar evolutie naar sterkere private marktparticipatie = suburbanisatiebevorderend
<p>BELGIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>het suburbanisatiemodel (eigen nieuwbouw-eengezinswoning buiten de stad) werd door de overheid gepromoot, dit gebeurde al van voor de grote suburbanisatiegolf na WOII</i> P <i>vroege suburbanisatie tot vandaag ondersteund door accent op eigendomsverwerving en het verstrekken van subjectsubsidies</i> • <i>beperkte overheidsinterventie via de publieke sector wat suburbanisatiecontrolerend kan werken</i> P <i>uitgestrekte suburbane zones met lage bewoningsdichtheid met hoge comfortnormen, divers van uitzicht</i> 	

<i>Grondbeleid</i>	<i>(enkel Nederland en Engeland)</i>
geen	<ul style="list-style-type: none"> • in Nederland actief grondbeleid met sterke koppeling aan beleid ruimtelijke ordening • in Engeland is actief grondbeleid verdwenen (jaren '80) door privatiseringsgolf
<ul style="list-style-type: none"> • gezien het ontbreken van een uitgewerkt grondbeleid gaat de private markt zijn weg en zijn regulerende aspecten, die vaak nauw verbonden zijn met het ruimtelijk ordeningsbeleid, vanwege de overheid moeilijk te implementeren 	<ul style="list-style-type: none"> • actief grondbeleid in combinatie met het huisvestingsbeleid en het beleid van ruimtelijke ordening oriënteert de suburbanisatie en bepaalt mee de ontwikkelingen binnen het proces (lintbebouwing, bundeling,...)
<p>BELGIE: <i>de afwezigheid van een grondpolitiek betekent het ontbreken van een potentieel reguleringsmechanisme in verband met suburbanisatie en ook met betrekking tot het beleid van suburbanisatie in het algemeen</i> Psuburbanisatiebevorderend</p>	

<i>Ruimtelijke Ordening</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - zeer laks beleid - overkoepelend nationaal of gewestelijk niveau <p>ontbrak jarenlang ⇒ gebrek aan visie in combinatie met sterke oriëntering op bodembestemming maar zonder dynamisme in de vorm van elementen of vaste perioden van herziening</p> <ul style="list-style-type: none"> - na federalisering heeft Vlaanderen gekozen voor structuurplanning, in Brussel ontwikkelt men het gewestelijk bestemmingsplan en in Wallonië behoudt men als basis de gewestplannen - vanuit verleden bestaat er - overdimensionering van bouwzones - woonuitbreidingsgebieden werden als volwaardig woongebied beschouwd - lintbebouwing - versnippering - geen meervoudige functies - actieve lobbying vanuit de betrokken sectoren - individualisme - geen dichtheidsvoorschriften <p>⇒ weinig aanvaarding van een effectief gevoerd beleid van ruimtelijke ordening vanuit de publieke opinie ⇒ de privé-sector bepaalt</p>	<ul style="list-style-type: none"> • meestal een sterk uitgebouwd ruimtelijk-ordeningsbeleid met Nederland als een van de koplopers • aanwezigheid van een nationaal of vergelijkbaar niveau ⇒ er is een visie en planningsfilosofie aanwezig • veel sterker georiënteerd op structuurplanning en minder op bodembestemming alhoewel dit steeds aanwezig is om de nodige rechtszekerheid te geven • geen overdimensionering behalve in Zwitserland er is wel een regulerend overheidsoptreden dat samenhangt met het grondbeleid en het huisvestingsbeleid zoals bv. een uitgewerkte onteigeningswetgeving • groot belang toegekend aan de afmetingen van de woonzones, gebaseerd op kortetermijnvoorspellingen • afbakening van compacte woonzones (geen lintbebouwing)
<p>BELGIË:</p> <ul style="list-style-type: none"> • huidig ruimtelijk landschap is bepaald door het verleden • gezien het ontbrekend en ontoereikend beleid in het verleden wordt men geconfronteerd met allerlei ongewenste ruimtelijke structuren en een belangrijke suburbanisatie • in het buitenland heeft men door een strikter beleid de suburbanisatie nooit kunnen tegenhouden, wel meer kunnen leiden en ruimtelijk sturen • de confrontatie met de erfenis uit het verleden is niet te onderschatten: de aanwezige ruimtelijke structuren blijven bepalend, de publieke opinie is gegroeid in functie van de beleidsaanwezigheid <p>Pzeer bepalende factor in de verklaring van de uitgebreide suburbanisatie in België</p>	

<i>Mobiliteit</i>	<i>(enkel Zwitserland en Denemarken)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • accent hoofdzakelijk op individueel vervoer dat goedkoop is • weinig of geen functionele uitbouw van het openbaar vervoer • recenter: politiek i.v.m. het terugdringen van het autogebruik in de stad maar problemen van files, parkeren blijven even groot 	<ul style="list-style-type: none"> • individueel vervoer is belangrijk maar er is steeds meer aandacht geweest voor de uitbouw en het functioneren van het openbaar vervoer • restrictiever beleid op gebruik en parkeren van de auto in de stad • suburbanisatie van werk en diensten ging in Denemarken gepaard met blijvende toegankelijkheid met het openbaar vervoer
<ul style="list-style-type: none"> • België heeft een zeer dicht wegennet dat gratis is in gebruik • pendel blijft sterk georiënteerd op auto mede omdat de ontsluiting met het openbaar vervoer in de randstedelijke zones, die gegroeid zijn op basis van auto-gebruik, niet functioneel genoeg is en de bestemmingen ook deels suburbaan zijn (industrieparken, shopping centra,...) 	<ul style="list-style-type: none"> • een degelijk openbaarvervoersnet is onontbeerlijk • bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wordt onderzoek uitgevoerd in verband met de ontsluiting niet enkel met privé-vervoer maar eveneens met openbaar vervoer
<p>BELGIË: <i>de uitbouw van het wegennet, de relatief lage kostprijs van het gebruik van de eigen wagen en de zwakke uitbouw van het openbaar vervoer in randstedelijke gebieden hebben het gebruik van de auto bevorderd en maken het mogelijk woon- en werkplaats of andere potentiële bestemmingen ruimtelijke uit elkaar te leggen</i> Psuburbanisatiebevorderend</p>	

<i>Fiscaliteit</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • belasting op onroerend goed wordt niet geactualiseerd waardoor de steden met een ouder patrimonium extra benadeeld zijn ⇒ veroorzaakt ongelijkheid tussen de gemeenten in verschillende ruimtelijke milieus ⇒ wordt nog eens versterkt door heffen van aanvullende belasting op de inkomens • belang van de registratierechten bij verkoop: hoe hoger de rechten, hoe kleiner de woonmobiliteit omdat anders de kosten te hoog oplopen wat aanzet tot toenemende mobiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • hoe beter de mate van actualisering van de belastingbasis van het onroerend goed, hoe minder de ongelijkheid tussen gemeenten <i>kan</i> zijn ⇒ de ongelijkheid bestaat overal • de aanvullende belasting op basis van inkomen is geen algemeen gegeven • nergens behalen de registratierechten hetzelfde hoge niveau als in België • in Denemarken, belasting van niet-bebouwde terreinen op waarde van optimaal gebruik
<p>BELGIË: <i>• hoge lokale fiscale inkomsten op basis van de woonbevolking P grote ongelijkheid tussen gemeenten in het voordeel van de perifere gemeenten (grotere inwijking is financieel aantrekkelijk)</i> <i>• hoge registratierechten verminderen de woonmobiliteit</i> Psuburbanisatiebevorderend</p>	

<i>Situering van de bevoegdheden</i>	
sterk verdeelde bevoegdheden: huisvesting, ruimtelijke ordening, grondbeleid is gewestmaterie transport op gewestelijk en federaal niveau ⇒ binnen de verschillende gewesten vallen de sectoren onder de bevoegdheid van verschillende ministers	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscaliteit overall los van de andere onderzochte sectoren • NL: huisvesting, ruimtelijke ordening en milieu samen in VROM (Ministerie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu) • ENG: huisvesting, ruimtelijke ordening, transport, milieu, regionale ontwikkeling samen in DETR (Department of the Environment, TRansport and the Regions) • DK: huisvesting en stedelijk beleid samen (By og Boligministeriet); ruimtelijke ordening, milieu en energie samen (Miljø & Energi ministeriet) • CH: huisvesting binnen departement economie DFE (Office fédéral du logement); ruimtelijke ordening en transport binnen Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
BELGIË: <i>- in Engeland en Zwitserland heeft men zeer recent verschillende bevoegdheden samengebracht terwijl in België de bevoegdheden gefederaliseerd worden en dan nog eens onder de bevoegdheid vallen van verschillende departementen en ministers</i> <i>Pcoördinatie is in praktijk bijna niet mogelijk</i> <i>Psuburbanisatiebevorderend</i>	

➤ *Beleidsoriëntering binnen het kader van suburbanisatie*

Vanuit de internationale vergelijking komen een aantal denkpistes naar voren in verband met de uit te werken beleidsaanbevelingen:

- De betrokken maatschappij: het belang van culturele aspecten mag niet onderschat worden, net zo min als de historische context
- Degelijk uitgebouwd beleid van ruimtelijke ordening als geografische drager
- Up-to-date houden van ruimtelijke beleidslijnen
- Ruimtelijke differentiatie binnen de verschillende beleidsdomeinen
- Actief grondbeleid in een ondersteunende rol voor o.a. ruimtelijke ordening en huisvesting
- Fiscale autonomie van gemeenten afzwakken
- Doel en invloed verschillende subsidiëringpistes binnen huisvesting
- Rol van de overheid als verstrekker van infrastructuur
- Stedelijke renovatie en revitalisatie
- Horizontale coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen
- Verticale coördinatie binnen de domeinen
- ...

De opdracht voor het formuleren van beleidsaanbevelingen is niet eenvoudig wanneer men overdenkt dat het functioneren van de verschillende beleidsdomeinen de suburbanisatie in België bevordert en ondersteund heeft. Vanuit diezelfde beleidsdomeinen moeten de oplossingen aangebracht om de suburbanisatie te gaan controleren en in te perken

IV. BESLUITEN EN BELEIDSAANBEVELINGEN

IV.1. Kernpunten van het onderzoeksproject

De analyse van de verhuisbewegingen tussen de Belgische gemeenten toonde aan dat het suburbanisatieproces vandaag zeer sterk het residentieel patroon bepaalt. De statistische analyse van het ruimte- en energieverbruik heeft de omvang van het proces in België aangetoond evenals het fundamenteel niet-duurzame karakter. De enquête over de residentiële keuze van de nieuwe suburbane huishoudens onthulde de dieperliggende oorzaken van het suburbanisatieproces. De analyse van de meerkosten van deze nieuwe verstedelijkingsvormen op niveau van de publieke collectieve diensten heeft een aantal dysfuncties in de financiering van deze uitrusting aangetoond, terwijl de studie van de gemeentefinanciën zeer sterke ongelijkheden heeft gevonden tussen stedelijke en suburbane zones. Een internationaal vergelijkend onderzoek had tot doel de kennis en de aanpak van het suburbanisatieproces in andere landen door te lichten via een beleidsmatige en sectorale benadering.

Met al deze informatie kon men overgaan tot het eindobjectief van het onderzoeksproject, met name de concrete formulering van beleidsaanbevelingen om de stedelijke transitie en de suburbanisatie in het bijzonder te kunnen sturen.

IV.2. Het beleid inzake suburbanisatie: de noodzaak aan duurzaamheid

De Belgische overheid is zich sinds kort bewust van de negatieve gevolgen van het suburbanisatieproces voor de gemeenschap. Het actuele ritme van ruimteverbruik door de nieuwbouw is inderdaad niet vol te houden en is onverenigbaar met de bescherming van de landelijke gebieden. Sommige beleidsmaatregelen gaan al in de goede richting maar zijn toch nog onvoldoende. Om de stedelijke uitdijning te beletten en een “duurzame verstedelijking” te bevorderen moet men op alle vlakken tezamen interveniëren, want de verschillende instrumenten beïnvloeden elkaar.

IV.2.1. *Inpassing in het wettelijk kader en de positie van de diverse regeringen*

Op internationaal niveau wordt duurzame ontwikkeling omschreven in Agenda 21⁵, het actieplan aangenomen op de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling – UNCED in Rio de Janeiro-Brazilië in 1992.

In België zijn zowel het federaal als het gewestelijk niveau betrokken bij het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De coördinatie op federaal niveau wordt geregeld door de *“Wet betreffende de coördinatie van het federale*



⁵ Agenda 21 werd opgesteld in drie talen waaronder het Frans. De Franstalige versie is integraal te raadplegen op gopher://gopher.un.org/11/confs/unced of gopher://gopher.undp.org/11/unconfs/unced. De officiële Nederlandse vertaling van juni 1993 werd gepubliceerd door de Nederlandse ministeries VROM en Buitenlandse zaken. Deze versie is integraal te raadplegen op www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring of www.belspo.be/frdocfdd/nl/bibnl/bibnl.htm.

beleid inzake duurzame ontwikkeling - Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable” (BS 18/06/1997) van 5 mei 1997. In deze wet wordt duurzame ontwikkeling in de Belgische context omschreven als:

“duurzame ontwikkeling: die ontwikkeling die gericht is op bevrediging van de noden van het heden zonder deze van de komende generaties in het gedrang te brengen, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op toekomstige zowel als huidige behoeften” (Art. 2, 1°).

In het kader van voorliggend project onthouden we vooral dat naast de algemeen aanvaarde definitie van duurzame ontwikkeling er een bijkomende bepaling is in verband met *een veranderingsproces van het gebruik van hulpbronnen*. De ruimte kan binnen deze context beschouwd worden als bron of drager voor de woonfunctie. Voorts bepaalt de wet de werking en de samenstelling van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling – FRDO (waarin vertegenwoordigers van het gewestelijk niveau aanwezig zijn) en de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling – ICDO (interdepartementaal op federaal niveau). Het Federaal Planbureau stelt het tweejaarlijks Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling⁶ op als basis voor het Federaal Plan Inzake Duurzame Ontwikkeling⁷ dat vierjaarlijks wordt opgesteld volgens de indeling van Agenda 21. Het legt de te nemen maatregelen op federaal niveau vast. De regering moet het geheel vertalen en incorporeren in het beleid. Niet enkel de federale maar ook de gewestelijke regeringen stellen, conform het plan, duurzame ontwikkeling voorop in het beleid. In de federale regeringsverklaring van 28 juli 1999 stelt men dat “*Naast een zorgzame en doeltreffende overheid en het uitbouwen van de actieve welvaartsstaat is de aandacht voor de duurzame ontwikkeling van onze samenleving het derde uitgangspunt van de actie van de nieuwe regering.*” (http://www.fgov.be/nl_index.htm). Heel wat bevoegdheden die rechtstreeks te maken hebben met het nastreven van duurzame ontwikkeling liggen niet op federaal maar wel op gewestelijk niveau als gevolg van de verdeling der bevoegdheden in het federale België. Het Vlaamse regeerakkoord van 13 juli 1999 stelt dat “*Toekomstgericht en vernieuwend besturen betekent voor de Vlaamse regering dat zij oog heeft voor duurzame ontwikkeling in de verschillende bevoegdheidsdomeinen.*” (<http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord/regeerakkoord.doc>). Het regeerakkoord van de Waalse regering van 15 juli 1999 opent met de zin: “*La législature 1999-2004 sera pour la Wallonie celle de la mobilisation pour un développement économique et social riche en emplois, conciliant efficacité et croissance économiques, développement durable et solidarité sociale*” (<http://gov.wallonie.be/gov/dpr/dpr.htm>). In het Brusselse regeerakkoord spreekt men van een “*duurzaam stadsontwikkelingsproject*” eigen aan de positie van grootstedelijk gebied (<ftp://ftp.cirb.irisnet.be/public/REGION-GEWEST/akkoord.pdf>).



⁶ Het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling is integraal te raadplegen op www.plan.fgov.be (Nederlandstalige en Franstalige versie)

⁷ Het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling is integraal te raadplegen op www.icdo.fgov.be (nederlandstalig) of www.cidd.fgov.be (franstalige versie).

IV.2.2. Inpassen van het project binnen de verschillende plannen

Binnen Agenda 21 vindt men een hoofdstuk terug rond het thema van de menselijke nederzettingen (*Hoofdstuk 7: Bevordering van duurzame ontwikkeling van menselijke nederzettingen*). Dit hoofdstuk is echter nog niet verwerkt in het Belgisch Federaal Plan Inzake Duurzame Ontwikkeling. Het is binnen het gamma van uitgangspunten en doelstellingen in verband met menselijke nederzettingen dat voor het voorliggend project de beleidsaanbevelingen zullen uitgewerkt worden. Hoewel de uitgangspunten binnen Agenda 21 op het internationaal niveau zijn omschreven, raken ze de kern van het probleem binnen de nationale Belgische context aan. Als voorbeeld vermelden we §7.27 over de bevordering van planning en beheer ten behoeve van een duurzaam landgebruik:

“7.27. De beschikbaarheid van met land samenhangende hulpbronnen is een wezenlijk onderdeel van duurzame leefwijzen die het milieu zoveel mogelijk intact laten. De met land samenhangende hulpbronnen vormen de basis voor (menselijke) leefsystemen, levert bodem, energie en water, en schept gelegenheid voor elke menselijke activiteit. In snel groeiende stedelijke gebieden vormt de beperkte beschikbaarheid van grond een steeds groter probleem als gevolg van de tegenstrijdige belangen van de industrie, woningbouw, handel, landbouw, pachtstelsels en de behoefte aan onbebouwde ruimte. Bovendien belemmeren de stijgende grondprijzen in steden de armen hun toegang tot geschikte grond. Op het platteland leiden niet duurzame werkwijzen, zoals het bewerken van marginaal bouwland en de aantasting van bossen en ecologisch kwetsbare gebieden door commerciële bedrijven en de landloze plattelandsbevolking, tot een achteruitgang van het milieu en tot teruglopende inkomsten voor de verarmde agrarische bevolking.”

Om werkbaar te kunnen zijn moeten de activiteiten passend bij de uitgangspunten en doelstellingen de beleids- en bevoegdheidsstructuur volgen. Daarbij is verticale coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus op basis van tweerichtingsverkeer even belangrijk als horizontale coördinatie tussen de beleidssectoren. Bij het uitwerken van de beleidsaanbevelingen wordt ook gebruikgemaakt van situaties en modellen uit het buitenland, in het bijzonder uit de vier onderzochte landen (Denemarken, Engeland, Nederland en Zwitserland).

IV.3. Residentiële keuze en duurzame ontwikkeling

IV.3.1. Objectieven, beleidsdomeinen en instrumenten

De objectieven ter bevordering van het duurzaamheidsaspect van de residentiële keuze van de huishoudens hebben betrekking op een geheel gamma van potentiële maatregelen. De verschillende objectieven zijn steeds onderling gecorreleerd en al dan niet afhankelijk van elkaar. Zo zal bv. het streven naar compactere ruimtelijke structuren door onder meer inbreiding, een gunstig effect hebben i.v.m. het terugdringen van het gemotoriseerd vervoer. Een aantal voorzieningen komt dan binnen loopafstand te liggen. Het zal ook zijn invloed hebben op de kost van nieuw aan te leggen nutsvoorzieningen omdat het aantal “nutskilometers” beperkt wordt. De lijst van objectieven kan echter nooit volledig zijn omdat het elementen zijn die deel uitmaken van een bepaald maatschappelijk kader dat evolueert met de tijd (cfr. §IV.3.2). Samenvattend komt het erop neer om het stedelijk woonklimaat te herwaarderen en de stadsvlucht af te remmen. De inplanting van bijkomende woningen moet gebeuren volgens duurzame concepten.

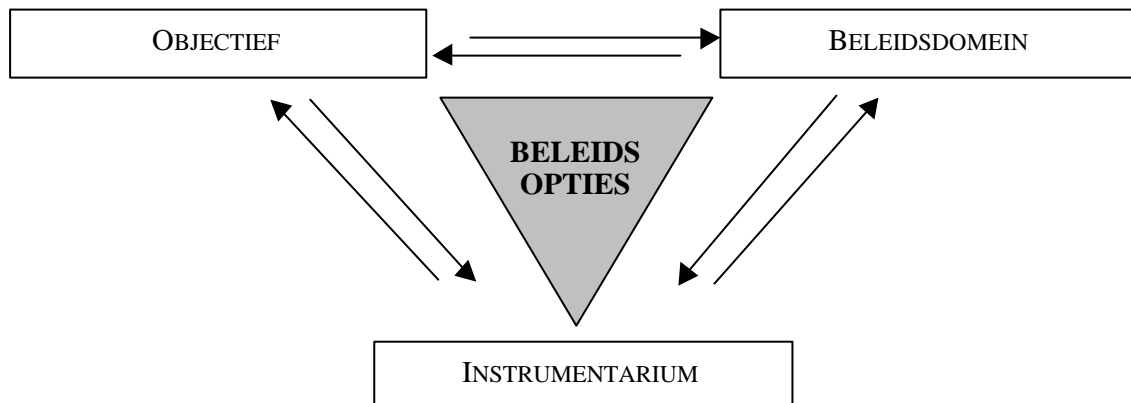
De ruimtelijke inplanting van de nieuwe woningen in de randstedelijke zone en het buitengebied zal voor een groot deel gebeuren op basis van een vernieuwd beleid inzake ruimtelijke ordening dat een

trendbreuk met het verleden inhoudt. Dat verleden staat synoniem voor de gewestplannen. In Wallonië opteerde men voor een volledige herziening van de gewestplannen, in de twee andere gewesten worden ze vervangen door nieuwe instrumenten: het GBP – Gewestelijk Bestemmingsplan voor het Brusselse Gewest en het RSV – Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in het Vlaamse Gewest. De ruimtelijke ordening is niet het enige betrokken beleidsdomein. Het vormt het geografisch draagvlak voor de andere beleidsdomeinen betrokken bij de woonfunctie: huisvesting, grondpolitiek en de bijhorende fiscale maatregelen.

IV.3.2. *Het uitwerken van de beleidsopties*

Om het residentieel keuzepatroon te sturen in de richting van duurzaamheid moeten de objectieven vertaald worden in concrete beleidsopties. Men moet daarbij de koppeling maken met een concreet beleidsdomein om een duidelijk bevoegdheidskader en bevoegd persoon te krijgen. De uitwerking zelf gebeurt aan de hand van een werkinstrument.

Fig. IV.1. Het uitwerken van beleidsopties



Bron: ISEG -KULeuven

De objectieven worden gebundeld volgens een gemeenschappelijke noemer. Het vermelde beleidsdomein en werkinstrument in onderstaande lijst is het meest toepasbare of heeft het grootste raakvlak met het objectief.

Objectieven	Beleidsdomein*	Werkinstrument°
➤ <i>ruimtelijke expansie:</i>		
- de stedelijke expansie in de stedelijke randzones afzwakken en inperken	RO	Jl
- de toename van de bebouwde oppervlakte afzwakken	RO	Jl
- het extensief karakter van de bebouwing afzwakken	RO	Jl
- de verdere versnippering van het landschap tegengaan	RO	Jl
- afstappen van de lintbebouwing	RO	Jl
- bouwdensiteit per ha verhogen, vooral in buitengebieden	RO	Jl
- evolueren naar compactere structuren	RO	Jl
- systematische herziening van de plannen	RO	Jl

➤ <i>fiscale en financiële aspecten</i>		
- het afzwakken van de fiscale tegenstellingen tussen verschillende ruimtelijke milieus	FISC	FI
- het afzwakken van de fiscale autonomie van de gemeenten	FISC	FI
- de kostprijs van nutsvoorzieningen drukken door het aantal nieuwe “nutskilometers” te beperken	RO	JI
- de fiscale aftrek van leningen	FISC	FI
- de fiscale aftrek van de kosten in verband met woon-werkverkeer	FISC	FI
- belasting volgens werkgemeente voor de inkomen en voor het onroerend goed volgens woongemeente	FISC	FI
- huisvestingspremies en –toelagen ruimtelijk differentiëren	HV	RD
- verlaagde BTW-tarieven voor renovatie, in het bijzonder in stedelijk gebied	FISC	FI+RD
- perequatie kadastrale inkomens	FISC	FI+RD
- belasting op de uitrusting	FISC	FI
- belasting van gronden en immobiliën	FISC	FI
➤ <i>vraag, aanbod en prijs grond- en woningmarkt</i>		
- grondspeculatie controleren	GB<RO	JI
- controlemechanismen op prijzen	GB<RO	JI
- regulerend grond- en pandenbeleid	GB<RO	JI
- bebouwing op niet-aangepaste terreinen inperken (bv. overstromingsgevoelige gronden)	RO	JI
- betaalbare woningen in stad, vaak nog te renoveren	HV	RD+JI
- inspelen op de vergrijzing, gezinsverdunning en veranderende vraag op de woningmarkt	HV	RD+JI
- aandeel sociale sector van de huisvestingmarkt vergroten	HV	JI
➤ <i>woonklimaat en woonvoorkeur</i>		
- promotie van renovatie (opwaarderen bestaande structuren), vernieuwbouw (brownfields, ontginde percelen en terreinen herontginnen) en duurzaam bouwen	RO+HV	RD+JI
- versterken huurdersstatuut	HV	JI
- creëren van een woonbaar stadsklimaat	LOK	SI
- afstappen van extreme mate van individualisering van de nieuwbouw	RO	JI
- verkeer in de stad concentreren op hoofdassen: parkeren van niet-bewoners en sluisverkeer in woonbuurten beperken	MOB	JI
- aandacht voor de infrastructuur voor fietsers en voetgangers	MOB+RO	JI
- groenvoorzieningen, openbare ruimte, speelruimte, beperken van nachtlawaai, bewonersparking als essentiële onderdelen in stedelijke woonbuurten	LOK	SI
- de stad moet alle bevolkingsgroepen herbergen en ook aantrekkelijk zijn voor al die bevolkingsgroepen (ook de jonge gezinnen met kinderen die het meest deelnemen aan de suburbanisatie)	LOK	SI
➤ <i>verhuismobiliteit</i>		
- verhogen van de woonmobiliteit	FISC	FI
- versoepelen van de verhuismobiliteit: registratierechten, huurdersstatuut	FISC	FI

➤ <i>mobiliteit</i>		
- positie van het openbaar vervoer versterken	MOB	JI
- de relatie suburbanisatie - privé-vervoer afzwakken	MOB	JI
- parkeren in de stad ontmoedigen	MOB	JI
➤ <i>publieke opinie, houding van de huishoudens</i>		
- aanvaarding van een strikter beleid inzake ruimtelijke ordening en huisvesting door de publieke opinie	RO	SI
- besef dat de beschikbare ruimte geen oneindige voorraad is en dat de ruimte moet gedeeld worden met andere functies dan de woonfunctie	RO	SI
➤ <i>beleid op zich</i>		
- de aanwezigheid van een sturend, effectief en actief beleid in de betrokken domeinen waarvan de krachtlijnen vastliggen, zodanig dat de invloed van beleidswisselingen ingeperkt wordt en dit zowel op federaal, gewestelijk als lokaal niveau	AL	
- deskundigheid en objectiviteit op de verschillende niveaus	AL	
➤ <i>sociale ongelijkheid</i>		
- de toename van sociale ongelijkheden tegengaan	HV	SI

* RO = ruimtelijke ordening

AL = alle domeinen

FISC = fiscaliteit

MOB = mobiliteit

HV = huisvesting

GB<RO = grondbeleid als onderdeel ruimtelijke ordening

LOK = lokaal (buurt)beleid

° RD = ruimtelijke differentiatie

JI = juridisch instrumentarium

FI = fiscaal instrumentarium

SI = sociaal instrumentarium

IV.3.2.1. Ruimtelijke ordening en grondpolitiek

a. Ruimtelijke ordening als juridisch instrument

De ruimtelijke ordening als juridisch instrument moet gezien worden als het domein waarbinnen men de bepalingen en verplichtingen vastlegt van wat er mogelijk is op welke locaties, m.a.w. het ruimtelijk-ordeningsbeleid *sensu strictu*. Door de opgelegde verplichtingen komt het zeer restrictief over, maar in wezen heeft de burger binnen deze verplichtingen een grote vrijheid. Wie een huis wil bouwen, doet dat ook. Niet het beleid inzake ruimtelijke ordening, maar wel hoofdzakelijk financiële aspecten bepalen de beslissing. Vandaar ook het belang van de ruimtelijke ordening als sensibiliseringsinstrument (cfr. infra).

Ruimtelijke ordening is in België hoofdzakelijk georiënteerd op het vastleggen van de bodembestemming in plannen. Tot op heden betreft het steeds enkelvoudige zones op basis van één functie (wonen, industrie, landbouw...). In België zijn de woongebieden ruim afgebakend in verhouding tot de werkelijke behoeften. Ze moeten dus dringend verkleind worden. Zoals in Zwitserland of in het Vlaamse Gewest wil men hun omvang vastleggen op basis van een schatting van de woonbehoeften voor een redelijk korte termijn, namelijk 10 à 20 jaar. Deze schatting moet op kwantitatieve gegevens berusten: evolutie van de bevolking, het aantal huishoudens, de woonstandaard en het belang van de

reserves in reeds verstedelijkte zones. Een continue en systematische opvolging is noodzakelijk: in Wallonië van de woonzones op de gewestplannen, in Vlaanderen bij het opstellen van de ruimtelijke uitvoeringsplannen horende bij de structuurplannen, alhoewel men vandaag nog steeds steunt op de gewestplannen. Een van de grote tekortkomingen van de ruimtelijke ordening in het verleden was de starheid en het statisch karakter van de plannen. Bovendien werden de gewestplannen opgesteld in een periode met gunstige economische vooruitzichten en een belangrijke voorspelde bevolkingsaan groei. Daarnaast was er weinig respect voor de opdeling in woonzone en woonuitbreidingsgebied en werden ook deze laatste beschouwd en gebruikt als woongebied.

De keuze van het ruimtelijke niveau voor de behoeftenraming en de afbakening van de woongebieden is van kapitaal belang. Daarom is een hiërarchisch planningsstelsel aan te raden, zoals de nieuwe Vlaamse wetgeving op de ruimtelijke ordening het voorziet. De opstelling van plannen op gemeentelijk niveau laat een nauwkeurig bodembeheer toe, maar een bovengemeentelijk plan om deze gemeentelijke plannen te coördineren lijkt absoluut noodzakelijk, zeker voor de grote stadsgewesten die uit vele gemeenten bestaan. In het beslissingsproces lijkt het aangewezen de lokale besturen er wel bij te betrekken om de inspraak van de burgers toe te laten.

Binnen de woongebieden moet lintbebouwing als een niet wenselijke zoneringsvorm beschouwd worden. Via de principes die vooropgesteld worden in het RSV, gedeconcentreerde bundeling en inbreiding, moet men komen tot compactere vormen. Vaak zijn de binnengebieden in de kernen geklasseerd als woonuitbreidingsgebied en treft men langs de uitvalswegen woonzone aan. Binnen de huidige structuren moet via ruilmechanismen tussen de verschillende zones op de gewestplannen deze anomalie kunnen weggewerkt worden waarbij de ruimteboekhouding gerespecteerd wordt. Via inbreiding en het nastreven van compactere structuren in en rond bestaande kernen zullen de woonzones ook beter aansluiten bij het bestaande openbaarvervoersnet.

Via de 60/40-bepaling in het RSV legt men een norm op aan de nieuwbouw in het stedelijk en het buitengebied. Het is een duidelijke optie om de toename van de bebouwde oppervlakte af te zwakken. Wel liggen de minimumdichtheden van het aantal woningen per ha zowel in het buitengebied als in het stedelijk gebied nog veel lager in vergelijking met bv. Nederland. Het verhogen van de dichtheden en het afstappen van de sterke mate van individualisering in de nieuwbouw moeten mee het extensief karakter van de bebouwing afzwakken. Om hogere dichtheden te behouden kunnen de stedenbouwkundige voorschriften versterkt worden door bodemgebruiksindexen. Bij de toekenning van bouwvergunningen moeten minimumpercentages gerespecteerd worden. In de suburbane zones kunnen ook minimumnormen opgelegd worden om een te diffuse verstedelijking te vermijden. De bodemgebruiksindexen kunnen ook vastgelegd worden op niveau van buurten of percelen. Het vaststellen van maximale dichtheidscoëfficiënten in de centrale delen van de agglomeraties biedt een ander voordeel: dit laat toe de grondspeculatie te bestrijden (cfr. infra). Zoals we in Zwitserland vastgesteld hebben, kan men door het gebruik van bodemgebruiksindexen de omvang van de woonzones beter bepalen (berekening van de capaciteit van de zones). Het laat tevens toe de eigenaars op gelijke voet te behandelen bij de bepaling van hun bijdragen voor de financiering van de uitrusting. Al deze principes moeten de verdere versnippering van het landschap verhinderen.

De verspreide en versnipperde verstedelijking in België die geen rekening houdt met natuurlijke beperkingen, veroorzaakt enorme meerkosten voor de uitrustings- en bedieningsnetten, vooral voor de waterbedeling en -zuivering die zeer hoge technische eisen stellen. Bovendien is het zinloos om zones

met natuurrisico's te verstedelijken. Daarom zouden volgende zones beter niet (meer) als woongebied ingedeeld worden:

- waar de waterbedeling door natuurlijke afstroming vanuit bestaande installaties onmogelijk is;
- waar de aansluiting op een collector van vervuilde waters naar een bestaand waterzuiveringsstation niet kan;
- de aan overstromingsrisico's blootgestelde alluviale vlakten;
- de gebieden onderhevig aan neerstortende stenen en aan grondverschuivingen;
- ...

Zoals dit in Zwitserland reeds lang het geval is, zouden bouw- of verkavelingsvergunningen enkel mogen uitgereikt worden indien aansluiting op een bestaand waterzuiveringsstation mogelijk is.

b. Grondbeleid

Grondspectatie moet zo veel mogelijk tegengegaan worden. Wanneer er te veel speculatie aanwezig is, belemmert dit de beschikbaarheid van de gronden en beïnvloedt het de prijsmechanismen. De belasting op onbebouwde percelen vormt een instrument om speculatie tegen te gaan. De gemeenten moeten effectief werk maken van de inventaris van onbebouwde percelen, zowel binnen de bestaande verkavelingen als voor het gehele grondgebied. Hoewel de verplichting bestaat om dergelijke inventaris op te stellen, beschikken weinig gemeenten over dergelijke inventaris.

De onwetendheid i.f.v. reserves en beschikbaarheid voedt enkel de speculatie. Alleen al door het invoeren van het RSV lijkt er in Vlaanderen een idee te ontstaan dat er een tekort is of zal zijn aan bouwgronden. De lobbies spelen daar gretig op in om het beleid onder druk te zetten. Vooral in Vlaanderen willen ze de woonuitbreidingsgebieden als volwaardige woongebieden op de markt brengen en liefst zo snel mogelijk. Ook kan enkel een inventarisatie van potentiële bouwgronden een beter inzicht verschaffen in de te realiseren nutsvoorzieningen en de kostprijs ervan. Het maakt ook een eventuele omzetting of ruiling in lokalisatie van zones met inachtnaam van de ruimteboekhouding, gemakkelijker. In Vlaanderen heeft men via het recht van voorkoop een potentieel instrument dat speculatie kan tegenwerken. Het wordt echter weinig gebruikt.

Het uitwerken van een grondbeleid moet volgende objectieven voor ogen hebben:

- de markt in evenwicht brengen, zowel naar volume als naar prijsniveau van het aanbod;
- de overheid toelaten geschikte gronden voor stadsuitbreiding te «produceren»;
- de overheid toelaten invloed uit te oefenen op de lokalisatie van de nieuwe stadsuitbreidingen .

De oprichting van grondreserves moet door grondregies gebeuren die afhangen van de overheid, hetzij op gemeentelijk niveau, hetzij op gewestelijk niveau. Deze regies kopen gronden, rusten er sommige uit en verkopen deze als bouwgrond. Ze bepalen dus niet enkel de lokalisatie van te verstedelijken zones, maar kunnen daarenboven de markt beïnvloeden door bijvoorbeeld te interveniëren in gebieden met hoge gronddruk of door percelen vrij te geven wanneer de markt oververhit is.

c. Ruimtelijke ordening als sensibiliseringsinstrument

De Vlaamse overheid heeft recent campagne gevoerd om de ruimtelijke ordening te promoten en kenbaarder te maken bij het brede publiek, onder meer via televisiespots. De publieke opinie blijft echter in het bijzonder bezorgd over deelaspecten van het beleid die hen direct aanbelangen. Het

concreetste voorbeeld is de problematiek rond de zonevreemde woningen. Men is in eerste instantie verontrust over wat er gaat gebeuren met de particuliere eigendommen vanuit een vorm van zelf-protectie. Bij het publiek bestaat er onduidelijkheid over wat de ruimtelijke ordening in zijn geheel betekent. Het correct plaatsen van de gewestplannen en de structuurplannen is moeilijk. Over het feit dat de structuurplannen concreet worden geïmplementeerd via RUP's (ruimtelijke uitvoeringsplannen) en zullen bestaan op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk niveau bestaat vaak onwetendheid. Het zijn structuren en begrippen die bestaan op beleidsniveau terwijl de burger zijn bouwvergunning nog steeds aanvraagt op basis van de gewestplannen.

Om de bevolking vertrouwd te maken met de werking en de functie van de ruimtelijke ordening moet er ook gekeken worden naar het (secundair) onderwijs. Binnen de leerplannen is er aandacht voor de ruimtelijke ordening. Ook buiten de leerplannen kan er in de scholen aandacht geschonken worden aan het thema. Het is een piste die de nodige aandacht verdient, want de tieners van vandaag zijn de kopers of bouwers van morgen. Concreet naar het wonen toe moet er de nodige aandacht zijn voor de promotie en kennisgeving van renovatie als bouwvorm. Ook duurzaam bouwen met verantwoorde materialen en technieken verdient meer aandacht. Het waardebesef moet verder gaan dan de zuiver geldelijke waarde van de eigendommen.

In de sensibilisering moet minder de nadruk gelegd worden op het restrictieve van het beleid en meer op de positieve punten. Het sociale aspect is hier zeer belangrijk: wat ik niet kan door de opgelegde bepalingen van het beleid, kan mijn buurman ook niet en komt ons allen ten goede.

d. Uitvoeringsmoeilijkheden en begeleidende maatregelen

De inperking van de omvang van de woonzones, zoals voorzien in Wallonië, stoot tegen een grote moeilijkheid: de schadeloosstelling van de eigenaars van gedeklasseerde terreinen. De compensatie van de minder-inkomsten vergt een enorm budget. Dit schrikt de bevoegde autoriteiten af om het herzieningsproces te starten. Een mogelijke oplossing is de invoering in de Belgische grondwet van het begrip "formeel eigendom". Dit maakt een onderscheid tussen het bezit van grond en het gebruiksrecht ervan, zodat grond zonder financiële schadeloosstelling gedeklasseerd kan worden. Deze maatregel zal maar moeilijk ingang vinden, omdat het recht op de meerwaarden van grondbezit in België reeds sinds lang gemeengoed is. De meerderheid van de bevolking zal zich hiertegen verzetten. In Vlaanderen voorziet men geen vermindering in het totaal van de woonzones. Wel hebben de discussie en het beleid rond de zonevreemde woningen al voor politiek gekibbel gezorgd en voor ongerustheid bij de bevolking.

Om de uitbreiding van de woonzones te beperken tot de behoeften op middellangetermijn kan de Zwitserse handelswijze eveneens model staan. De overheid (in dit geval, de gemeenten) wordt er verplicht uitrustingsprogramma's op te zetten en de terreinen ingedeeld als woongebied uiterlijk binnen een periode van 10 jaar uit te rusten.

Van lintbebouwing afstappen is geen eenvoudig gegeven, rekening houdend met de bestaande situatie. Een verstedelijking langs bestaande verbindingswegen was gemakkelijk te verwezenlijken en dit al gedurende decennia. Men moet dus geval per geval de voor- en nadelen van de afschaffing van zones met lintbebouwing afwegen op de plannen. Bij reeds verwezenlijkte gebouwen en onherroepelijk aantasting van het landschap kan men best verder verstedelijken om de reeds bestaande uitrusting te rendabiliseren. Men moet echter opletten dat de uitzonderingen niet de regel worden.

De compensatie van de mindere opbrengsten stelt minder problemen bij een herafbakening van de woonzones dan bij een oppervlaktebeperking omdat men dan gebruik kan maken van de belastingen op de meeropbrengsten. Voor de terreinen die pas recent als woonzone geklasseerd werden, moeten de meeropbrengsten gecollectiviseerd worden door een belasting op de uitrusting. Naderhand zullen eventuele bestemmingswijzigingen bij de betrokken eigenaars dan geen problemen meer opleveren.

De voornaamste moeilijkheid bij de instelling van een grondregie is het opzetten van een startfonds. Naderhand zal de aankoop en de uitrusting van nieuwe terreinen gefinancierd worden door de verkoop van reeds uitgeruste terreinen. De overheid kan maar een efficiënte grondpolitiek voeren indien ze ook over een voorkooprecht beschikt op alle terreinen die in woongebieden te koop staan. De oprichting van grondreserves door de overheid moet passen in een globale visie over ruimtelijke planning, vermits de grondreserves moeten overeenstemmen met de toekomstige stedelijke ontwikkelingen.

e. Beleidsopties

Met betrekking tot voorliggend onderzoeksproject gaat de aandacht naar de woonfunctie. De woonzones moeten herafgebakend worden (Wallonië) of geheroriënteerd worden (Brussel en Vlaanderen) in functie van:

- de woonbehoefte op korte en middellange termijn,
- compactere structuren, inbreiding, gedeconcentreerde bundeling, eerder concentrische structuren rond centrale punten dan de voor België kenmerkende lijnstructuren in de vorm van lintbebouwing,
- het beperken van bijkomende infrastructuurkosten voor het aanleggen en onderhouden van nutsvoorzieningen,
- het openbaarvervoersnet.

Daarbij moet de oppervlakte aanwezig in de woonuitbreidingsgebieden bevroren worden en vrijgegeven worden in functie van de behoefte. Dit kan enkel als men globale herzieningen van de plannen doorvoert en dit op systematische wijze. Bodemgebruiksindexen kunnen ingevoerd worden als een nieuw instrument om op verschillende niveaus dichtheden of woonvormen te evalueren en eventueel bij te sturen.

Deze oriëntering van het beleid komt in essentie overeen met de nieuwe oriëntering die men aan de ruimtelijke ordening in België wil geven. Men is in de drie gewesten al een heel eind op weg in de heroriëntering van de ruimtelijke ordening om een trendbreuk met het verleden te realiseren. Nieuwe principes zijn geïntroduceerd, toch zal de heroriëntering maar slagen op voorwaarde dat:

- de overgangsfase met vaak juridische onduidelijkheden zo kort mogelijk gehouden wordt;
- de implementatie op de voorziene manier gebeurt;
- men geen toegevingen doet onder druk van de lobbies;
- er een duidelijke visie met betrekking tot de woonuitbreidingsgebieden bestaat;
- de deadlines op de betrokken beleidsniveaus gerespecteerd worden, zodat men geen plannen opstelt op het ogenblik dat ze eigenlijk al moeten herzien worden;
- de hoofdlijnen van het beleid de regeringswissels doorstaan in hun oorspronkelijk vorm zonder dat ze afgezwakt worden (cfr. politiek getouwtrek over de zonevreemde woningen);
- er toezicht is op de naleving van het beleid op de verschillende beleidsniveaus;
- er toezicht is op de deskundigheid van het beleid op alle niveaus;

- men geen versoepelingen aanvaardt van de concreet vooropgestelde voorschriften (bv. 60/40-bepaling, dichtheden) en er controle is op de naleving ervan;
- er werk gemaakt wordt van een bodemgebruiksindex;
- er werk gemaakt wordt van de inventaris van onbebouwde percelen;
- bestaande instrumenten effectief gebruikt worden (bv. recht van voorkoop);
- de achterpoorten van het beleid gecorrigeerd worden (denken we aan de opvulregel die jarenlang is blijven bestaan);
- er werkt gemaakt wordt van sensibilisering, onder meer via de media en het onderwijs;
- de nadruk gelegd wordt op renovatie en vernieuwbouw en compactere bouwvormen die met duurzame methoden gebouwd worden;
- grondspeculatie beperkt blijft;
- een regulerend grond-en pandenbeleid ingang vindt.

Daarnaast blijft het aangewezen een nationale visie te behouden. De problematiek van suburbanisatie en ook van andere processen overschrijdt de gewestgrenzen. Nationale grenzen vormen een meer belemmerende barrière. Suburbanisatie vanuit Brussel heeft implicaties voor de drie gewesten. Alleen al de morfologische agglomeratie van de hoofdstad strekt zich uit over de drie gewesten. Een gemeenschappelijke visie voor deze zone is nodig. Binnen deze optiek kan een voorbeeld genomen worden aan de Urban Task Force in Engeland. Men heeft er een apart orgaan opgericht over de beleidsdomeinen heen om de problematiek van stadsvlucht en van duurzame nederzettingen in de Engelse context te analyseren en oplossingen aan te brengen. Er moet durven afgestapt te worden van de administratieve grenzen die vaak sterk verschillen van de “reële grenzen” bv. de Brusselse morfologische agglomeratie. Deze begrenzingen op basis van stedelijkheid en de daarmee verwante processen kunnen een intermediair niveau vormen en inpassen in de hiërarchie gemeente-provincie-gewest. Dit intermediair niveau kan functioneren door een sterk gecoördineerde samenwerking naar Engels model tussen de betrokken gemeenten.

IV.3.2.2. Huisvesting

a. Ruimtelijke differentiatie binnen het beleidsdomein huisvesting

In de optiek van duurzame ontwikkeling en de objectieven die binnen het domein van de ruimtelijke ontwikkeling uitgewerkt zijn (o.a. compactere urbanisatie en compactere bouwvormen) is het van groot belang om de huisvestingspremies en –toelagen ruimtelijk te differentiëren volgens de locatie van de woning. Op die manier kan men via financiële stimuli de aantrekkingskracht van bepaalde locaties vergroten of verkleinen. Onder ruimtelijke differentiatie wordt op de eerste plaats het onderscheid stad–rand bedoeld. Ook binnen het stedelijk en het niet-stedelijk milieu kan men ruimtelijk differentiëren. De kernen in het niet-stedelijk gebied behoren dan tot een andere ruimtelijke categorie dan de zones die niet onmiddellijk aansluiten bij een bestaande kern. In Vlaanderen kan men steunen op de indeling die opgesteld werd binnen het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Het koppelen van toelagen aan de locatie van het gebouw vindt men terug in de Vlaamse Wooncode (Hfst III – Territoriale bepalingen)⁸. Voor het Vlaamse Gewest werd een afbakening gemaakt van de woningbouw- en woonvernieuwingsgebieden: “*De afbakening heeft tot doel om de beperkte middelen optimaal te richten. Dit gebeurt door de subsidies en tegemoetkomingen afhankelijk te maken van de ligging van de bestaande of te bouwen woning(en)*”⁹. Een zelfde stelling vindt men terug binnen de Vlaamse Wooncode (Art. 23). Deze koppeling aan locatie werd echter ingebouwd als een randvoorwaarde. Sinds 1 maart 2001 bestaat de nieuwbouwpremie. Als een van de randvoorwaarden hiervoor geldt dat de nieuw te bouwen woning in een woningbouw- of woonvernieuwingsgebied moet liggen. Ook de renovatiepremie heeft als territoriale voorwaarde dat de te renoveren woning in een van de 13 Vlaamse kernsteden moet liggen.

Wat hier bedoeld wordt als ruimtelijke differentiatie gaat verder. De ruimtelijke differentiatie moet de hoofdvoorwaarde worden voor het toekennen van een huisvestingspremie of andere vorm van betoelaging. Op die manier geldt het als directe ondersteuning van het ruimtelijk-orderingsbeleid.

Men kan deze ruimtelijke differentiatie niet enkel koppelen aan het systeem van toelagen en premies als een vorm van directe tussenkomst. Men kan ook op indirecte manier tussenkomen via bv. een deductie op personenbelasting of op de onroerende voorheffing.

Met een zelfde systeem kan men eveneens bepaalde woonvormen stimuleren. In Vlaanderen heeft men al gebruik gemaakt van een systeem van premies waarbij men aan een algemene instapvoorwaarde moet voldoen (meestal het inkomen), maar de premie kan verhogen naarmate men ook voldoet aan een aantal randvoorwaarden (bv. driegevelwoning, kleine woning...).

b. Huisvesting als juridisch instrument

België is een land van eigenaars. De verdeling eigenaar-huurders verloopt echter niet gelijk in de verschillende ruimtelijke milieus. In de steden ligt het aantal huurders veel hoger. Veel gezinnen willen op een bepaald ogenblik overgaan tot eigendomsverwerving. Meestal gaat dit gepaard met het bouwen of kopen van de woning in randstedelijke of verderafgelegen niet stedelijke milieus. Een verbetering en versterking van het huurdersstatuut kan positief werken om bij een aantal gezinnen de stap naar eigendomsverwerving overbodig te maken en indirect het stedelijk woonmilieu te bevorderen. Voor de gezinnen die toch willen overgaan tot het verwerven van een eigen woning moet men de stap naar eigendomsverwerving in de steden vergemakkelijken. Vaak liggen de prijzen van stadswoningen al hoog en is een kleine of grote renovatie nodig. Dit gegeven hangt opnieuw samen met het feit dat stadswoningen vaak niet aangepast zijn aan gezinnen met kinderen. De aankoop van stadswoningen kan bevorderd worden door het toekennen van premies en toelagen in functie van het renoveren en de aanpassing van de bestaande woningen. De uitdaging ligt in het gegeven om aangepaste, betaalbare woningen in de steden te creëren om stadsvlucht af te remmen. Op die manier kan men een deel van potentiële stadsverlaters in de steden houden. Het is een gegeven dat zowel van toepassing is op de privé-markt als binnen de sociale sector. Met betrekking tot de privé-sector komt men op die manier

⁸ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling woonbeleid, 1998, *De Vlaamse Wooncode: decreet*, 43 p.

⁹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur, arohm, 1999, *De woonvernieuwings en woningbouwgebieden in Vlaanderen*, CD-Rom. voor Vlaanderen of publicatie per provincie.

terug tot een ruimtelijke differentiëring van de premies en toelagen verstrekt door de overheid. Voor de nieuwbouw kan men een aantal (bijkomende) voorwaarden inbouwen zoals een maximumgrootte voor de percelen, de gevelbreedte, de mogelijkheid om op de bestaande nutsvoorzieningen aan te sluiten.

c. Uitvoeringsmoeilijkheden en begeleidende maatregelen

Sommige voorstellen gaan in tegen de spontane ontwikkelingen op de woningmarkt. Nieuwe belemmeringen beperken de rendabiliteit van sommige stedenbouwkundige verwezenlijkingen, waardoor ze minder aantrekkelijk worden voor de investeerders en misschien niet zullen gerealiseerd worden. De opgelegde stedenbouwkundige lasten moeten het evenwicht bewaren tussen economische rendabiliteit en het nut voor de gemeenschap.

De vaststelling van verstedelijkingslasten en van woningenquota van voldoende omvang zou ideaal per wijk of wooneiland moeten gebeuren. De ruimtelijke planning zou op een redelijk fijn ruimtelijk niveau moeten plaatsgrijpen, zoals bijvoorbeeld in het Brusselse Gewest met de GBP (Gewestelijk Bestemmingsplan). In het Waalse Gewest zijn de bodembestemmingsplannen op een grotere schaal, zodat men er dit beleid niet kan voeren. Zoals de planning er nu gebeurt kan dit enkel door Bijzondere Plannen van Aanleg.

De stad moet ook aantrekkelijker worden voor jonge huishoudens. De hierboven voorgestelde overheidsmaatregelen voor huisvesting moeten samengaan met maatregelen om de leefomgeving van de stad te verbeteren. Toch blijft het moeilijk om het aanbod van woningen dat gezinnen met kinderen als doelpubliek heeft, te verhogen. Men wordt immers geconfronteerd met het bestaand patrimonium dat niet zomaar onmiddellijk kan aangepast worden.

Om te verhinderen dat de ruimtelijke differentiatie van premies een negatieve weerslag heeft op autochtone bewoners van landelijke gebieden waar woningbouw minder wenselijk is, kan men rekening houden met diezelfde factor autochtoniteit als bijkomende voorwaarde bij het toekennen van huisvestingspremies.

De kostprijs van de tussenkomsten op indirecte manier (via deducties op andere belastingen) kan gefinancierd worden door de begroting voor de directe, bestaande manier van premies en betoelaging te verminderen. Binnen de budgetten voorzien voor het uitkeren van premies en toelagen kan een herverdeling plaatsvinden in functie van de ruimtelijke differentiatie.

In Vlaanderen is het aantal premies op dit ogenblik beperkt. Dit is zeker geen negatieve evolutie als men bedenkt dat vele premies terechtkomen bij gezinnen die er niet direct nood aan hebben en zich niet laten leiden door het al of niet verkrijgen van een premie¹⁰. Op financieel vlak zullen maatregelen binnen het fiscale luik van groter belang zijn.

Er is een grote interactie met andere beleidsdomeinen aanwezig, waardoor concrete maatregelen op verschillende vlakken moeten afgewogen worden.

¹⁰ De Decker P., 2000, *Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen*, in: Ruimte & Planning, 20/1, pp8-35.

d. Beleidsopties

Binnen het gamma van huisvestingspremies en –toelagen moet zeker werk gemaakt worden van ruimtelijke differentiatie om bepaalde lokalisaties aantrekkelijker te maken, dit zowel op het niveau stad – rand als binnen de niet-stedelijke zone. Daar moeten de bestaande kernen als vertrekpunt dienen in functie van uitbreidingen die al dan niet aansluiten bij de bestaande kernen. Bijkomende voorwaarden voor de toekenning moeten betrekking hebben op de grootte van de woningen en van de percelen. Ook de bouwvorm moet in rekening gebracht worden, telkens met het oog op het creëren van een compactere en minder versnipperde urbanisatie.

De hoofdbedoeling is dat een bepaalde premie gekoppeld wordt aan een bepaalde lokalisatie. De ruimtelijke lokalisatie wordt de hoofdvoorwaarde voor het toekennen van de premie en ondersteunt op die manier het beleid inzake ruimtelijke ordening. Daarbinnen blijven natuurlijk algemeen geldende voorwaarden van kracht (met het inkomen als basisfactor) om te bepalen wie recht heeft op de premie en wie niet.

Er moeten maatregelen ontwikkeld worden onder de vorm van financiële ondersteuning aan de gezinnen, om het aanbod van woningen in verschillende ruimtelijke milieus aantrekkelijk te maken voor alle bevolkingsgroepen. Binnen de optiek van suburbanisatie gaat het hier om het gegeven jonge gezinnen (in wording) in de stad te houden en niet te laten instappen in de stadsvlucht. Het verwerven van een eigen woning in de stad moet aantrekkelijker worden, al zullen hier naast de financiële ondersteuning door premies een aantal fiscale maatregelen sterker doorwerken (bv. kadastraal inkomen en te betalen onroerende voorheffing, cfr. infra). Terzelfder tijd moet ook het renoveren en aanpassen van de woningen ondersteund worden, gezien de ouderdom van het stedelijk woonpatrimonium. Een samenwerkingsverband tussen huisvesting en stedelijk beleid lijkt hier onontbeerlijk; zeker met het oog op het verminderen van de sociale ongelijkheid die mee gegroeid is door de selectiviteit van het suburbanisatieproces.

De financiële ondersteuning aan de huishoudens binnen het beleidsdomein huisvesting is vaak ondergeschikt aan de fiscale elementen van de woning.

IV.3.2.3. Woonfiscaliteit

a. Fiscaal instrumentarium

De kracht van het fiscaal instrumentarium in verband met de woonfunctie en de vastgoedsector mag niet onderschat worden. Het heeft zowel betrekking op het afzwakken van de fiscale tegenstellingen, in hoofdzaak op gemeentelijk niveau, als op een mogelijk regulerende rol in functie van het bodemgebruik.

Fiscale tegenstellingen:

De bestaande discriminaties ten voordele van de suburbane rand moeten verdwijnen door de ruimtelijke gelijkshakeling van de belastingen op woningen. De kadastrale inkomens moeten herzien worden, zoals de wet dit voorschrijft, zodat de waarden van immobiliën overeenstemmen met de werkelijke prijzen op de woningmarkt.

De belastingen zijn vandaag nog altijd hoger in stedelijke gemeenten dan in suburbane gemeenten. Een andere doelstelling is dus de gelijkschakeling van de aanslagvoeten, zowel voor de aanvullende personenbelasting alsook voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing. Op die manier wordt de discriminatie in de stedelijke gemeenten weggewerkt. Een andere manier om de tegenstellingen tussen stad en rand weg te werken is de woningen via de opcentiemen op de onroerende voorheffing te belasten in de woongemeenten en de inkomens via de aanvullende belasting op de personenbelasting te belasten in de werkgemeente¹¹.

De Vlaamse regering heeft plannen om via een hervorming van het Gemeentefonds de scheve verhouding tussen rijke en arme gemeenten rechter te trekken. De suburbanisatie heeft de fiscale draagkracht van de gemeenten beïnvloed. Door bij de verdeling van de budgetten uit het Gemeentefonds meer te gaan steunen op de fiscale draagkracht als criterium, probeert men de verschillen te verkleinen. Deze maatregel geldt als een duidelijk voorbeeld van het wegwerken van de gevolgen van de stadsvlucht. Toch is er een indirecte link naar het startpunt van de suburbanisatie. De steden krijgen meer financiële middelen, meer ademruimte om onder meer het stedelijk woonklimaat op te waarderen. Op die manier kan men de push-factoren die aanleiding geven tot stadsvlucht milderen.

Fiscaliteit en bodemgebruik:

Het fiscaal instrumentarium kan een grotere ruimtelijke gelijkheid nastreven door de meerwaarde van de verstedelijking terug te laten vloeien naar de gemeenschap, door grondspeculatie te beletten en een compactere verstedelijking te bevoorstellen. Het is de bedoeling om het principe van de gebruiker-betaler toe te passen door de kosten voor de uitbreiding van de infrastructuurnetten enkel te verhalen op de personen die er gebruik van maken. Dit kan enkel door de terugvorderingstaks. De kosten voor de wegeaanleg moeten betaald worden door de eigenaars van de aanpalende terreinen (de gemeentelijke verstedelijkingsbelastingen rekenen de kosten van de nieuwe extensies aan aan alle belastingbetalers en respecteren het rechtvaardigheidsbeginsel dus niet). Door de meerwaarde te belasten op het ogenblik dat het terrein uitgerust wordt (het gaat dan over een potentiële nog niet verwezenlijkte meerwaarde) kan men door de terugvorderingstaks ook de grondspeculatie beletten door de eigenaars aan te zetten tot verkoop of tot bouwen.

In België worden niet-bebouwde terreinen nog altijd belast als landbouwgrond. Er bestaat een specifieke taks voor onbebouwde percelen, maar de toepassing ervan verschilt van gemeente tot gemeente en beperkt zich meestal tot de bouwgronden in goedgekeurde verkavelingen. Dit is op zich nutteloos, vermits deze gronden al aangeboden worden op de markt en de speculatieve waarde klein is. Zoals men in Zwitserland voortstelt en in Denemarken reeds toepast met de «Grundskill»-taks, wil men alle terreinen belasten – bebouwd of onbebouwd – in functie van de marktwaarde die overeenstemt met optimaal gebruik gesteund op de bodembestemmingsplannen. Deze globale belasting op grond en immobiëlen vervangt zowel de huidige taks op onbebouwde terreinen als de onroerende voorheffing. Men wil zo de grondspeculatie verminderen door de eigenaars van onbebouwde terreinen in woongebied aan te zetten tot verkopen of bouwen.

¹¹ In een voorgaand rapport (Savenberg S. & Van Hecke E., *De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie, relatie met de overheidsfinanciën*, p 40) werd berekend wat het verschil zou zijn indien de APB belast zou worden op basis van de tewerkgestelde bevolking i.p.v. de woonbevolking.

Meerwaarden komen tot vandaag enkel ten goede aan de grondeigenaar. Door een belasting op de meerwaarden, geïnd bij de opstelling van ruimtelijke plannen, vloeien de meerwaarden van de omvorming van landbouwgrond tot woongebied terug naar de gemeenschap. In Denemarken gebeurt dit reeds onder de vorm van de verstedelijkingsbelasting. Het principe van belasting van de meerwaarden zou automatisch moeten toegepast worden bij wijzigingen in de bodembestemmingsplannen.

Via een vermindering van de registratierechten verhoogt de verhuismobiliteit. De registratierechten moeten verlaagd worden tot een niveau waar ze de administratieve kosten dekken en niets meer. In vergelijking met een aantal andere Europese landen zijn de registratierechten nergens zo hoog als in België.

Een vermindering van de BTW op bouw- en renovatiewerken in een stedelijk milieu moet de stad bevoordelen. In het verleden is al gebleken dat een vermindering van BTW-tarieven een effect heeft op de bouwintensiteit. Een BTW-tarief van 21% - 12,5% of 6% maakt een heel verschil op het bouw- of renovatiebudget van de gezinnen. Het gaat om een groter bedrag dan wat men via een huisvestingspremie kan krijgen als ondersteuning. Het is dan ook duidelijk dat een vermindering van het BTW-tarief gekoppeld moet zijn aan een ruimtelijke lokalisatie. De argumentatie met betrekking tot de ruimtelijke differentiatie is dezelfde als voor het huisvestingsbeleid (cfr. § IV.3.2.2.a, p. 72).

b. Uitvoeringsmoeilijkheden en begeleidende maatregelen

De huidige terughoudendheid om de perequatie van de kadastrale inkomens in te voeren, wordt verklaard door de hoge kostprijs hiervan en misschien ook door het lobbyen van sommige eigenaars. Op zeker ogenblik zal men deze toch moeten doorvoeren. Hoe eerder, hoe liever, want elk uitstel verhoogt de kosten. De perequatie beoogt geen globale verhoging van de belastingsmassa, maar een rechtvaardigere verdeling van de belastingen op basis van de huidige waarde van de eigendommen. De bevolking moet hierover ingelicht worden, om vooroordelen hieromtrent weg te werken.

Voor de perequatie van de kadastrale inkomens moeten de inkomsten van de rijke periferiegemeenten en de armere gemeenten van de stadscentra herverdeeld worden. Het Gemeentefonds zou hier een veel grotere rol kunnen in spelen (speelt nu slechts een ondergeschikte rol), wat door het Vlaamse Gewest overwogen wordt en voorzien is voor 2003. De transfers moeten veel meer rekening houden met alle lasten van de centrale gemeenten, vooral met de kosten verbonden aan de dienstverleningen die door de bevolking van de randgemeenten gebruikt wordt. De gelijkschakeling van de belastingsniveaus komt in aanvaring met het autonomieprincipe van de gemeentelijke overheid, zelfs indien men aan de gemeenten de vrijheid laat om de aanslagvoet binnen bepaalde grenzen zelf vast te leggen. De bovengemeentelijke overheid moet deze harmonisatie streng controleren. De inwoners van de suburbane zone zwaarder belasten is strategisch gezien geen goede zet, want hierdoor worden alle inwoners weer niet gelijk behandeld. Maar de inwoners van de stedelijke milieus zouden indirect kunnen bevoordeeld worden via andere maatregelen, zoals fiscale aftrekken of huisvestingspremies (zie aanbevelingen voor huisvestingspolitiek).

Belastingen op de uitrusting worden reeds zeer veel gebruikt voor de wegeninfrastructuur en het rioleringsstelsel. Voor de andere netten die door semi-openbare maatschappijen (intercommunales of gemengde intercommunales voor verdeling van water, gas en elektriciteit) beheerd worden is dit moeilijker te verwezenlijken. De overheid zou hier tussenbeide moeten komen om een rechtvaardigere

verdeling van de lasten te bekomen op dit niveau. De belastingen op de uitrusting zijn veel gemakkelijker toepasbaar voor de primaire kosten (kosten gegenereerd binnen de verkaveling) dan voor de secundaire kosten die gegenereerd worden buiten de verkavelingen. Dit geldt vooral voor de superstructuren. De belastingen op de uitrusting zijn niet zeer populair bij de eigenaars, daar ze het recht op de meerwaarden van grondbezit uitschakelen. Men zal hierover ook informatie moeten verschaffen. De toepassing van de belastingen op de uitrusting stelt geen enkel probleem bij de wegeaanleg in verkavelingen. Bij een diffuse verstedelijking langs bestaande wegen waar al woningen zijn is deze belasting veel minder evident voor de nieuwe woningen.

Technisch gezien is de instelling van een nieuw globaal belastingssysteem op gronden en immobiliën moeilijk. Het gehele systeem moet hierdoor herzien worden. De lobby van grondeigenaars zal de invoering van een belasting op onbebouwde gronden pogen te beletten. Dit is een aantasting van hun recht om vrij over grond te beschikken. Ook de gemeenten die de belasting op onbebouwde gronden louter als bron van financiële inkomsten zien, kunnen tegen dit project gekant zijn. Indien de invoering van de nieuwe belasting onmogelijk is, zou men toch de huidige belasting op onbebouwde gronden beter kunnen aanwenden door alle gemeenten met een identieke aanslagvoet te belasten en door ze niet langer enkel toe te passen op gronden binnen goedgekeurde verkavelingen. De belasting op onbebouwde terreinen moet samengaan met een herafbakening van de woonzones. Vandaag zijn deze te ruim bemeten voor de behoeften. Het is immers onrechtvaardig belastingen te heffen op terreinen alsof ze bebouwd zijn, wanneer die niet verkocht geraken. Met de invoering van de nieuwe belasting zou ook de belasting op leegstaande panden in de stadscentra verdwijnen. Deze heeft dezelfde doelstelling als de belasting op de niet-bebouwde terreinen, namelijk een optimaal en spaarzaam ruimtegebruik.

Technisch gezien is de instelling van belastingen op meerwaarden niet moeilijk, maar waarschijnlijk zullen eigenaars zich hiertegen verzetten omdat ze de huidige eigendomsrechten aantasten. Weerom moet de overheid de bevolking hierover inlichten.

Het probleem bij het verlagen van de registratierechten is dat men de opbrengst ervan als een bron van inkomsten beschouwt en die inkomsten dan elders moet zoeken. Hetzelfde geldt voor een (selectieve) verlaging van het BTW-tarief. Een mogelijke oplossing ligt in het systeem van de fiscale aftrek van leningen en van kosten voor het woon-werkverkeer. In Engeland is sinds kort de fiscale aftrek van leningen afgeschaft. Onderzoek in Vlaanderen¹² heeft aangetoond dat het fiscaal voordeel voor een groot deel te situeren valt bij de hogere inkomens en dus eigenlijk zijn doel voorbijgaat. Bij een afschaffing van het systeem kunnen deze gelden vrijgemaakt worden om bv. de registratierechten te verminderen of de selectieve verlaging van het BTW-tarief volgens ruimtelijk milieu te bekostigen. Gezinnen die kopen, bouwen of renoveren op «duurzame locaties» krijgen op die manier een compensatie.

c. Beleidsopties

De beleidsopties hebben betrekking op:

- het doorvoeren van de perequatie van de kadastrale inkomens,
- het harmoniseren van de taxatieniveaus op het niveau van de gemeenten,

¹² De Decker P., 2000, *Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen*, in : Ruimte & Planning, 20/1, pp8-35.

- de aanvullende belasting op de personenbelasting (geheel of gedeeltelijk) heffen in de werkgemeente in plaats van in de woongemeente,
- veralgemenen van het principe van belastingen op de uitrusting,
- instellen van een nieuw belastingssysteem voor gronden en immobiëlen,
- de meerwaarden ontstaan bij het opmaken van de plannen belasten,
- het verminderen van de registratierechten,
- het verlagen van de BTW-tarieven op bouw-/verbouwingswerken in stedelijk milieu,
- herziening van het systeem van fiscale aftrek van leningen en woon-werkverkeer.

Een aantal van deze maatregelen werd in juli 2001 door minister Picqué, bevoegd voor grootstedelijk beleid, naar voren gebracht als maatregelen om het aantal inwoners in de steden te doen toenemen. Op deze manier wordt de fiscale druk op de huishoudens in de steden verminderd. Terzelfder tijd krijgt men een rechtvaardigere verdeling van de inkomsten van steden en gemeenten volgens het belang van de functie die ze uitoefenen (accent op woonfunctie of centrumfunctie).

IV.3.2.4. Mobiliteit

Evenals de lokalisatie van de economische activiteiten is ook de mobiliteitspolitiek een volwaardige problematiek. Er bestaan interacties tussen het verkeersnet, de lokalisatie van de huishoudens en de activiteiten, het aandeel van de verschillende transportmiddelen, de afgelegde afstanden, het energieverbruik en de pollutie die eruit voortvloeit. We stellen hier enkel de maatregelen voor die rechtstreeks in verband staan met de residentiële keuze van de huishoudens. Over het algemeen integreert het beleid voor de compacte stad ook mobiliteitsmaatregelen.

a. Mobiliteit als juridisch instrument

De objectieven omvatten het bevorderen van het gebruik van het openbaar vervoer en beperking van de verkeershinder in de residentiële wijken.

Het impliceert dat de kostprijs van de individuele mobiliteit hoog moet liggen in vergelijking met andere vervoersvormen (aankoop van wagen, bezit van wagen, brandstof). Relatief gezien is de prijs per afgelegde kilometer echter sterker gestegen bij het openbaar vervoer dan bij de auto. Het openbaar vervoer moet ook aantrekkelijker gemaakt worden door een verbetering van de dienstverlening: comfort van de voertuigen, snelheid, frequentie... Men kan het openbaar vervoer ook ondersteunen door het ontmoedigen van het parkeren van lange duur in de stadscentra (hoge kostprijs, progressieve prijs in functie van de duur, beperking van het aantal parkeerplaatsen per arbeidsplaats bij de toekenning van de bouwvergunning van kantoorgebouwen...).

Er bestaan een aantal manieren om transitverkeer in residentiële straten te beperken:

- doorgang van sommige voertuigen beperken (bijvoorbeeld verboden voor vrachtwagens);
- centrale stadsdelen enkel toegankelijk voor omwonenden (zoals bijvoorbeeld in Gent) maken;
- door een snelheidsbeperking (door bijvoorbeeld de toegang van sommige straten af te sluiten zodat het een doodlopende straat wordt).

b. Uitvoeringsmoeilijkheden en begeleidende maatregelen

- Om de ondernemingen niet te bestraffen moet men de bedrijfsvoertuigen en de privé-voertuigen verschillend belasten, zoals dat bijvoorbeeld in Denemarken gebeurt (de belastingheffing is natuurlijk zwaarder in het tweede geval).
- De prijsvermindering van een openbaarvervoerkaartje vergt wel belangrijke overheidssubsidies.
- Maatregelen voor het autoverkeer zijn wel niet moeilijk in te stellen, maar de aarzelingen zijn het gevolg van de traditie van «bevoordelen van het autoverkeer».
- De beperking van de nadelen van het verkeer is slechts één mogelijke maatregel om het woonklimaat in de stad te verbeteren. Er bestaan vele andere mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld groene ruimten aanleggen of speelpleinen voor de kinderen in de wooneilanden.

c. Beleidsopties

De onderstaande beleidsopties in verband met mobiliteit hebben enkel betrekking op de woonfunctie:

- openbaar vervoer goedkoper maken dan de individuele mobiliteit;
- langdurig parkeren in de stadscentra ontmoedigen;
- het verkeer in residentiële stedelijke zones beperken.

IV.3.3. Algemene aandachtslijnen bij het uitwerken van de beleidsopties

De beleidsopties zijn opgesteld vanuit de problematiek van het wonen en de afbakening van woonzones in functie van duurzame ontwikkeling. Op een bepaald moment zal men in confrontatie komen met andere functies en activiteiten. Het is dan zeer aannemelijk dat beleidsopties vanuit verschillende domeinen en invalshoeken ten opzichte van mekaar moeten afgewogen worden om tegenspraak tegen te gaan en samenhang te bevorderen.

De beleidsopties binnen dit project zijn met duidelijke objectieven voor ogen opgesteld. Het hoeft geen betoog dat ze door juristen en andere specialisten moeten onderzocht worden op hun concrete haalbaarheid binnen de bestaande wetgeving. Ook een analyse over de uitwerking van de maatregelen binnen andere domeinen is nodig. Naast een juridische en economische doorlichting bestaat een belangrijk maatschappelijk aspect.

Het is van groot belang om de maatschappelijke gevolgen van verschillende maatregelen juist in te schatten, in het bijzonder in functie van het afzwakken van suburbanisatie. Stadsvlucht is een selectief proces op basis van economische variabelen. De inkomenspositie bepaalt voor een groot deel wie kan deelnemen en wie niet. Op die manier heeft suburbanisatie de sociale ongelijkheid tussen verschillende ruimtelijke milieus in de hand gewerkt. Vandaar het belang van positieve discriminatie bij het uitwerken van de maatregelen. Men moet eerder de positieve evoluties beklemtonen dan de negatieve evoluties afstraffen, zeker wanneer het over financiële en fiscale maatregelen gaat. Het stadsklimaat als woonomgeving moet ondersteund worden. Dat moet in die mate gebeuren dat er voor de huishoudens een duidelijk voordeel merkbaar is ten opzichte van de buitenstedelijke regio's. Wanneer men andersom werkt en wonen in de randstedelijke zones onaantrekkelijker gaat maken door het opleggen van financiële maatregelen is de kans zeer groot dat men de maatschappelijke ongelijkheid tussen stad

en rand nog gaat vergroten. Wonen in de rand wordt dan duurder, waardoor het voor een nog selectievere groep weggelegd is. Er zal immers altijd een inkomensgroep blijven bestaan voor wie geld geen beperkende factor is. Ook vanuit het buitenland (o.a. Urban Task Force – Groot-Brittannië) wordt de nadruk gelegd op positieve discriminatie.

IV.4. Slotbeschouwing

Het is duidelijk dat de aanwezige instrumenten tot op heden het maatschappelijk dualiserend en ruimteconsumerend proces van suburbanisatie weinig of niet hebben kunnen tegenhouden of inperken; mede omdat het algemeen maatschappelijk kader niet georiënteerd was in de richting van afzwakken of tegenwerken van suburbanisatie. Heroriëntering, aanpassing en aanvulling van de aanwezige instrumenten is essentieel om in eerste instantie het proces te controleren en de gangbare opvattingen te sturen in de richting van een trendbreuk met het verleden. Een belangrijk gegeven is dat die breuk met het verleden ingepast wordt in het huidig tijds kader waar begrippen als duurzaamheid, milieu en mobiliteit steeds belangrijker worden en een essentiële rol spelen. Toch blijft het geen eenvoudige opdracht, zeker wanneer men weet dat suburbanisatie een zeer sterk gegeven is. In tijden van economische recessie verdwijnt de suburbanisatiegedachte niet maar wordt ze uitgesteld totdat het economisch weer beter gaat. Beperkingen in het budget worden opgevangen door bv. te snoeien in de grootte van de kavels, of door op grotere afstand van de stadscentra te bouwen op goedkopere gronden... Bovendien is de huidige generatie bouwers geboren wanneer de suburbanisatie al een algemeen gegeven was en zal een deel van hen zelf opgegroeid zijn in een suburbane woonomgeving.

Politieke, sociale én economische relaties zijn zeer belangrijk voor het invullen van de inhoud van het concept duurzame ontwikkeling. Substantiële veranderingen vinden maar plaats als er veranderingen optreden in het waardenbesef en de gedragingen van de betrokkenen. Tot die betrokkenen behoren niet enkel de huishoudens met hun residentiële voorkeur, maar ook de beleids mensen die via het beleid suburbanisatie jarenlang ondersteunden. Waarde- en gedragsveranderingen zijn een zeer moeilijk te zetten stap waar voldoende tijd moet overheen gaan. Vandaag worden velen zich bewust van het belang van een gezonde leefomgeving, veranderen misschien hun koopgedrag door een toenemend milieubewustzijn, maar in wezen verandert er niets aan hun levensstijl. Men lijkt terug te vallen op een soort van instinct om de eigen leefomgeving te bewaren, ook al gaat dat ten koste van de leefomgeving van iemand anders (het NIMBY of “not in my backyard” gegeven). Men is ontevreden over de afnemende mobiliteit maar men neemt bijkomende files erbij, zolang men maar niet raakt aan de vrijheid en het comfort van de eigen wagen. Veranderingen in gedragingen en levensstijl zijn zeer moeilijk op gang te brengen, niet enkel op niveau van huishoudens en individuen maar op elk schaalniveau. Bij het uitwerken van het beleid moet rekening gehouden worden met de maatschappelijke achtergrond. Men moet vaak een ommekeer realiseren in het beleid en streven naar een trendbreuk met het verleden. Toch mag de overgang niet te brusk gebeuren om het aanvaardingsproces vlot te laten verlopen. De sociale aanvaarding moet een essentieel onderdeel vormen van het evaluatieproces dat streeft naar nieuwe beleidslijnen.

V. BIJLAGEN

V.1. Deelrapporten

Lijst van interne deelrapporten van het project: "De residentiële keuze van de huishoudens in het licht van de problematiek van duurzame ontwikkeling" – DWTC, Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling:

Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, *Typologie van de migraties naar leeftijd*, 66 p.

Mérenne-Schoumaker B., Brück L., Jehin J.-B. & Van Hoof T., 1998, SEGEFA-ULg, *Etude des consommations d'espace et d'énergie*, 90 p.+bijlagen & kaarten.

Brück L. & Halleux J.-M., 1998, SEGEFA-ULg, *Analyse des motivations des choix résidentiels*, 70 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 1999, ISEG-KULeuven, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze*, 81 p.

Brück L., Halleux J.-M., Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, ISEG-KULeuven & SEGEFA-ULg, *Motivaties voor een suburbane residentiële keuze – Analyse des motivations des choix résidentiels: belangrijkste resultaten – principaux résultats*, 23 + 23 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 1998, ISEG-KULeuven, *De invloed van het suburbanisatieproces op de gemeentefinanciën*, 66 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 2000, ISEG-KULeuven, *De meeruitgaven in de openbare en gemeenschappelijke diensten als gevolg van suburbanisatie: relatie met de overheidsfinanciën*, 69 p.

Brück L., Halleux J.-M., Lambotte J.-M. & Mérenne-Schoumaker B., 2000, SEGEFA-ULg, *Les surcoûts des services collectifs liés à la périurbanisation: les réseaux d'infrastructures et les services de desserte*, 68 p.

Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. & Mérenne-Schoumaker B., Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, SEGEFA-ULg, *L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain. Etat de la question en Belgique*, 154 p.

Brück L., Halleux J.-M., Mairy N. & Mérenne-Schoumaker B., 2001, SEGEFA-ULg, *L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain. Confrontation de la situation belge aux expériences suisses et danoises*, 145 p.

Savenberg S. & Van Hecke E., 2001, ISEG-KULeuven, *De residentiële keuze binnen het kader van suburbanisatie: instrumentarium om te verhelpen aan de voornaamste knelpunten (België-Engeland-Nederland)*, 100 p.

V.2. Publicaties

Halleux J.-M., 1999, *Dépopulation de la ville de Liège et diffusion périurbaine: quel processus pour quelles pistes de solution?*, Wallonie – Revue du Conseil Economique et Social de la Région Wallonne, n°57, pp.44-53.

Halleux J.-M., 2000, *Développement durable et organisation urbaine: le mot d'ordre de la ville compacte*, Les Cahiers de l'Urbanisme, n°30, pp.18-23.

Halleux J.-M., 2001, "La logique de la désurbanisation : les aptitudes aux déplacements et les formes urbaines", Les coûts de la désurbanisation, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, sous presse.

Halleux J.-M. et Lambotte J.-M., 2001, "Quantification et analyse évolutive de la désurbanisation", Les coûts de la désurbanisation, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, sous presse.

Halleux J.-M., Lambotte J.-M. et Brück L., 2001, "Désurbanisation et services collectifs : les surcoûts financiers des infrastructures de viabilisation ", Les coûts de la désurbanisation, Etudes et Documents – Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Jambes, sous presse.

Halleux J.-M., "Politique d'offre foncière, production de l'urbanisation et facture d'eau: les surcoûts de la désurbanisation en Wallonie", soumis à Etudes foncières.

Jehin J.-B., 1998, *La périurbanisation et la rurbanisation à travers la consommation d'espace*, Bulletin de la Société Géographique de Liège, 34, pp.45-52.

Jehin J.-B., et Mérenne-Schoumaker B., 1998, *Urbanisation et consommation d'espace en Belgique. Tendances régionales récentes*, Acta Geographica Lovaniensia, 37, pp.171-184.