

UNIVERSITE DE LIEGE  
SEGEFA – SERVICE d'ETUDE EN GEOGRAPHIE  
ECONOMIQUE FONDAMENTALE ET APPLIQUEE

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN  
ISEG – INSTITUUT VOOR SOCIALE  
EN ECONOMISCHE GEOGRAFIE

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

**s y n t h e s e**

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

S. Savenberg  
Prof. Dr. E. Van Hecke

December 2001

DWTC – Hefbomen voor een beleid op duurzame ontwikkeling  
project HL/DD/007 en HL/DD/008

## I. INLEIDING

---

*Naar een beleid gericht op duurzame ontwikkeling*



Het project past binnen het DWTC-programma “Hefbomen voor een beleid gericht op duurzame ontwikkeling”.

*Oorzaken van een niet duurzame ontwikkeling*



Eén van de hefbomen wordt gevormd door het onderzoek naar de oorzaken van een *niet*-duurzame ontwikkeling.

*Redenen achter het niet-duurzame gedrag van menselijke gedragingen*



Wat zijn de redenen achter het niet-duurzame karakter van de menselijke gedragingen?

*Huishoudens = druksector*



De huishoudens zijn één van de druksectoren, naast de industrie, de landbouw, het toerisme, de energiesector,...

*Wijze van wonen, leven en verplaatsen ⇒ residentiële keuze*



Het komt er op aan de mechanismen bloot te leggen waarin een sector functioneert. Het gaat hierbij zowel om de consumptie- als productiepatronen, als om de wijzen van wonen, leven en verplaatsen.

**Onderzoeksproject: “De residentiële keuze van de huishoudens in het licht van de problematiek van duurzame ontwikkeling”**

Wanneer de residentiële patronen in kaart gebracht zijn kan men overgaan tot een analyse van de knelpunten en kan er op een efficiënte manier onderzoek verricht worden naar de mogelijke instrumenten om aan deze knelpunten te remediëren en het sectorieel beleid bij te sturen in de richting van duurzaamheid.

## II. DOELSTELLINGEN

---

Het onderzoeksproject steunt op verschillende pijlers in functie van de *opgestelde doelstellingen*.

- a) De huishoudens bepalen via hun residentiële keuze de ruimtelijke patronen van de woonfunctie. In België herkent men hierin al geruime tijd een achteruitgang van het stedelijk woonklimaat ten voordele van de randstedelijke woonzones. Het suburbanisatieproces is daarin een belangrijke factor:

- *de residentiële voorkeur en de residentiële mobiliteit van vandaag in kaart brengen met bijzondere aandacht voor het suburbanisatieproces,*
- *het bepalen van het profiel van de verhuizers en hun motivering.*

- b) Het verstedelijkingsproces bundelt tal van niet-duurzame eigenschappen die als knelpunten ervaren worden. Op zich is het proces sterk ruimteconsumerend. Het suburbanisatieproces bevordert het uiteenleggen van de verschillende functies, op de eerste plaats van wonen en werken wat een toename van de mobiliteit impliceert. Daaraan kan men een verhoging van het energieverbruik koppelen en tal van secundaire problemen voor mens en leefmilieu. Een ander knelpunt vormen de kosten verbonden aan het stedelijk uitbreidingsproces. Het gaat niet enkel om de kosten die de individuele huishoudens ondervinden maar vooral om de meerkosten voor de gemeenschap om de ruimtelijke structuren van de suburbanisatie in plaats te stellen. Daarnaast groeien er belangrijke financiële tegenstellingen tussen de betrokken milieus:

- *nagaan van het belang van de ruimte- en energieconsumptie door verstedelijking en suburbanisatie,*
- *nagaan waar de kosten en meerkosten van het suburbanisatieproces zich situeren,*
- *analyse van de rol van de gemeenten in functie van enerzijds de kosten gekoppeld aan suburbanisatie en anderzijds de toenemende fiscale tegenstellingen tussen stad en rand.*

- c) De rol en de impact van het beleid en de Belgische houding inzake verstedelijking en de stedelijke uitbreiding verklaart mee de huidige vormen van de suburbanisatie. De efficiëntie van de gevoerde politiek is in vergelijking met een aantal buitenlandse voorbeelden zwak:

- *uitvoeren van een internationaal vergelijkend onderzoek inzake de beleidsmatige aanpak van de stedelijke uitbreiding voor de rechtstreeks betrokken beleidssectoren: ruimtelijke ordening, grondpolitiek, huisvesting en fiscale maatregelen;*
- *confrontatie met en evaluatie van de Belgische situatie.*

- d) Via de kennis en de studie van de aanpak van het suburbanisatieproces in andere landen, geeft men een degelijk onderbouwde basis aan de formulering van beleidsaanbevelingen binnen de Belgische context:

- *het hoofdobjectief bestaat erin beleidsvoorstellen op te stellen om de stedelijke uitbreiding te controleren en beter te beheren in functie van de objectieven van duurzame ontwikkeling.*

### III. RESULTATEN

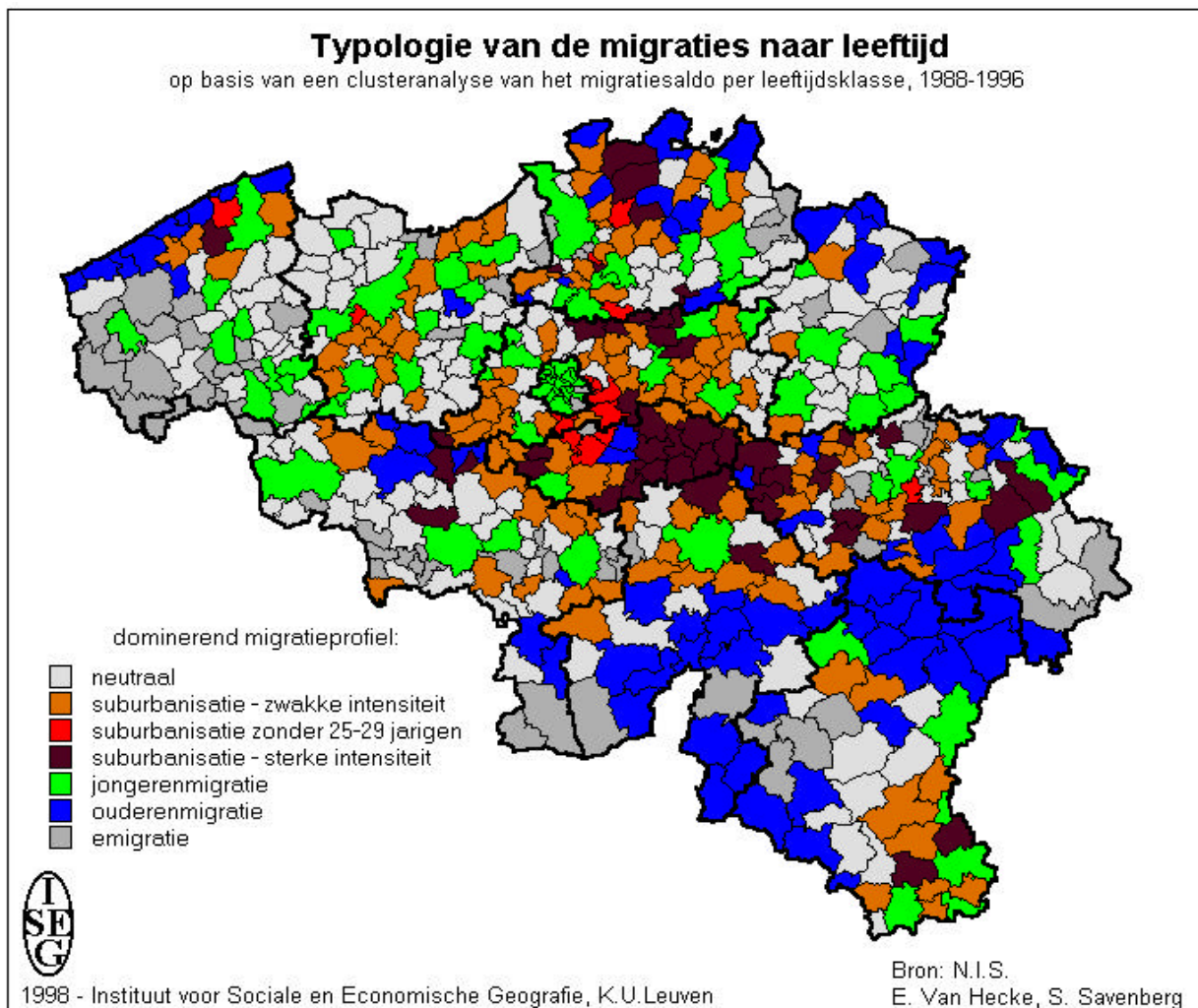
#### III.1. De residentiële keuze van de huishoudens

##### III.1.1. Migratiepatronen

Verhuisbewegingen zijn leeftijdsgebonden. De verhuisactiviteit is merkbaar groter in sommige leeftijdsklassen. Dat leeftijds patroon komt overeen met de verschillende fasen in de levenscyclus. Sommige levensfasen zijn inherent verbonden met een verhuis, andere geven er vaak aanleiding toe: alleen gaan wonen – huwen/samenwonen – uitbreidende gezinnen – krimpende huishoudens – pensionering – ouderen.

Verhuisbewegingen zijn locatiegebonden. Er tekenen zich aantrekkings- en afstotingsgebieden af die voor een groot deel samenvallen met een indeling van de ruimte volgens het functioneel niveau. Via het functioneel niveau typeert men de gemeenten waarbij de stadscentra het ene uiterste zijn en de plattelandsgemeenten het andere uiterste vormen.

Een koppeling van beide parameters laat toe om drie hoofdmigratietypes te onderscheiden: jongerenmigratie, suburbanisatie en ouderenmigratie.

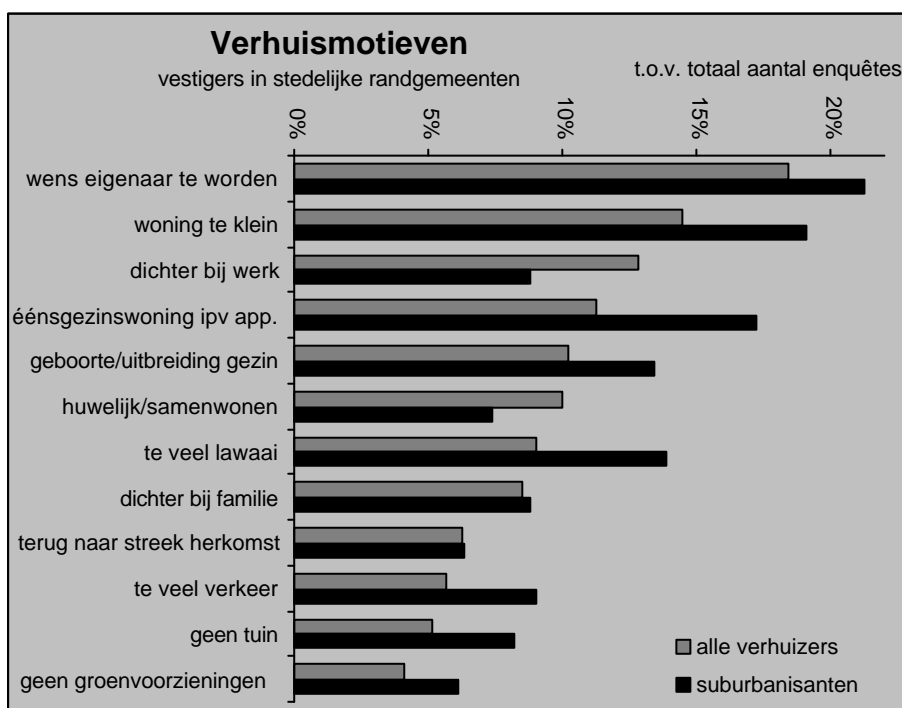


Dominerend binnen het totaalpakket van migraties zijn de verhuisbewegingen binnen het suburbanisatieproces. Men verlaat de stadscentra in ruil voor een woning in de suburbane rand. Binnen de suburbanisatiegroep zijn de meeste deelnemers oudere twintigers maar vooral dertigers. Ook de kinderen onderscheiden zich maar zij beslissen niet zelfstandig over de verhuis en volgen hun ouders. De jongerenmigratie concentreert zich in de steden waar de 18 tot 24-jarigen de enige leeftijdsgroep is met een positie migratiesaldo. Bij de ouderenmigratie zijn Zuid-België en de kustgemeenten aantrekkingszones.

Ruim een derde van de Belgische gemeenten kenmerken zich als suburbanisatiegemeenten. Vermits de 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.1.2. De verhuismotieven van de suburbanisanten

De lijst van verhuismotieven van suburbanisanten bevestigt het stereotiepe en cultureel bepaalde beeld dat aan suburbanisatie wordt opgehangen. Jonge uitbreidende gezinnen gaan op zoek naar een eigen



alleenstaande woning met tuin in de stedelijke periferie met het oog op een vestiging op lange termijn. Dit na een startfase in het stedelijk centrum waar verkeer, lawaai en gebrek aan groen te storend worden.

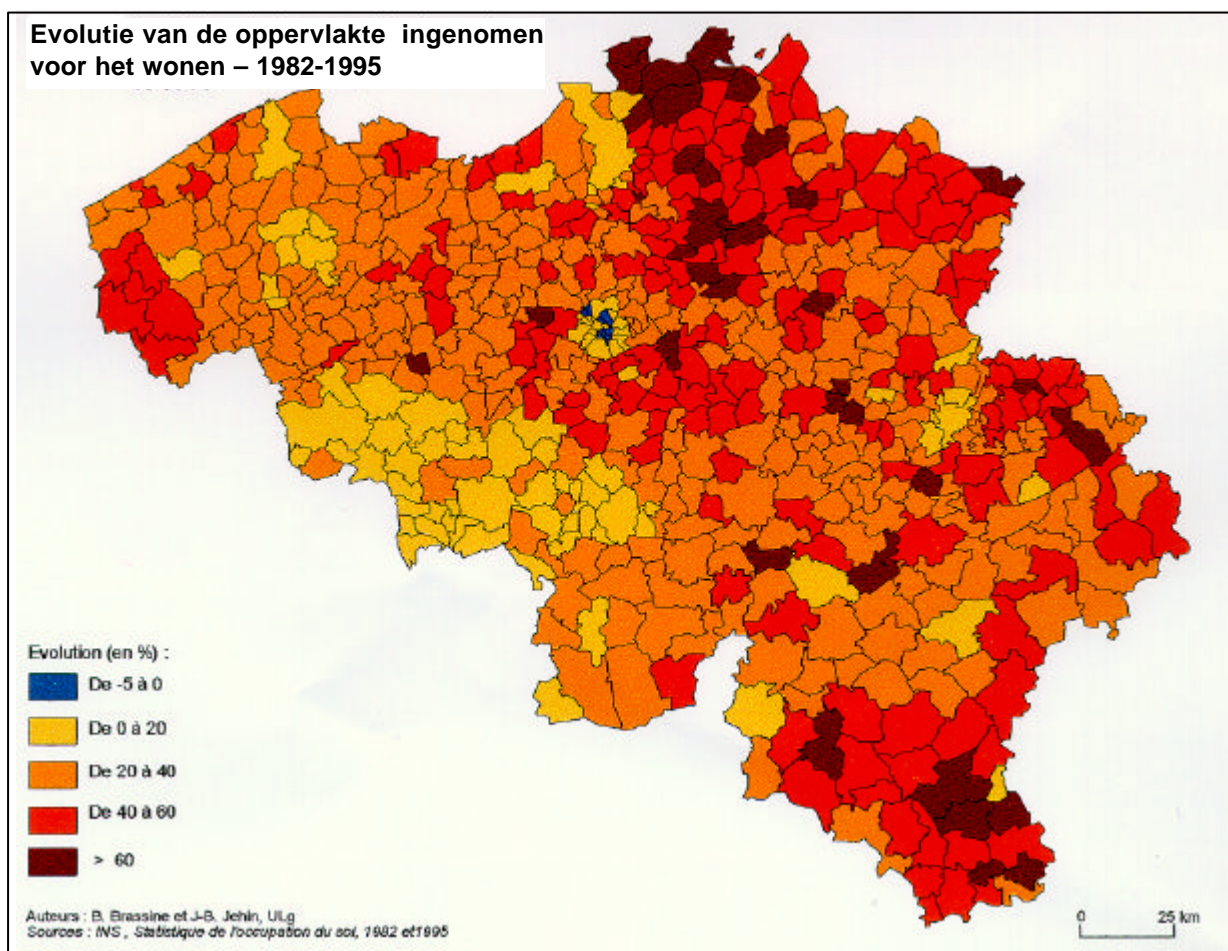
Eigendomsverwerving is de cruciale factor. Een aantal factoren leiden bijna automatisch tot suburbanisatie. In sommige periodes bepaald door de schommelingen in de

rentevoeten op hypothecaire leningen, zal kopen op lange termijn voordeliger zijn dan huren. Potentiële bouwers worden haast onmiddellijk verwezen naar de stedelijke rand, bouwgronden maken immers geen of weinig deel uit van het stedelijk landschap. Kopers kunnen zowel in de stad als in de rand terecht. Wanneer men echter op zoek gaat naar een eengezinswoning met tuin die voldoende groot is voor een traditioneel gezin, wordt het aanbod in de stad beperkter maar vooral duurder. In combinatie met het beeld dat de stad er is om te werken en te winkelen en geen omgeving is om kinderen in te laten opgroeien, lijkt het in België context haast vanzelfsprekend dat jonge gezinnen de periferie verkiezen als woonplaats.

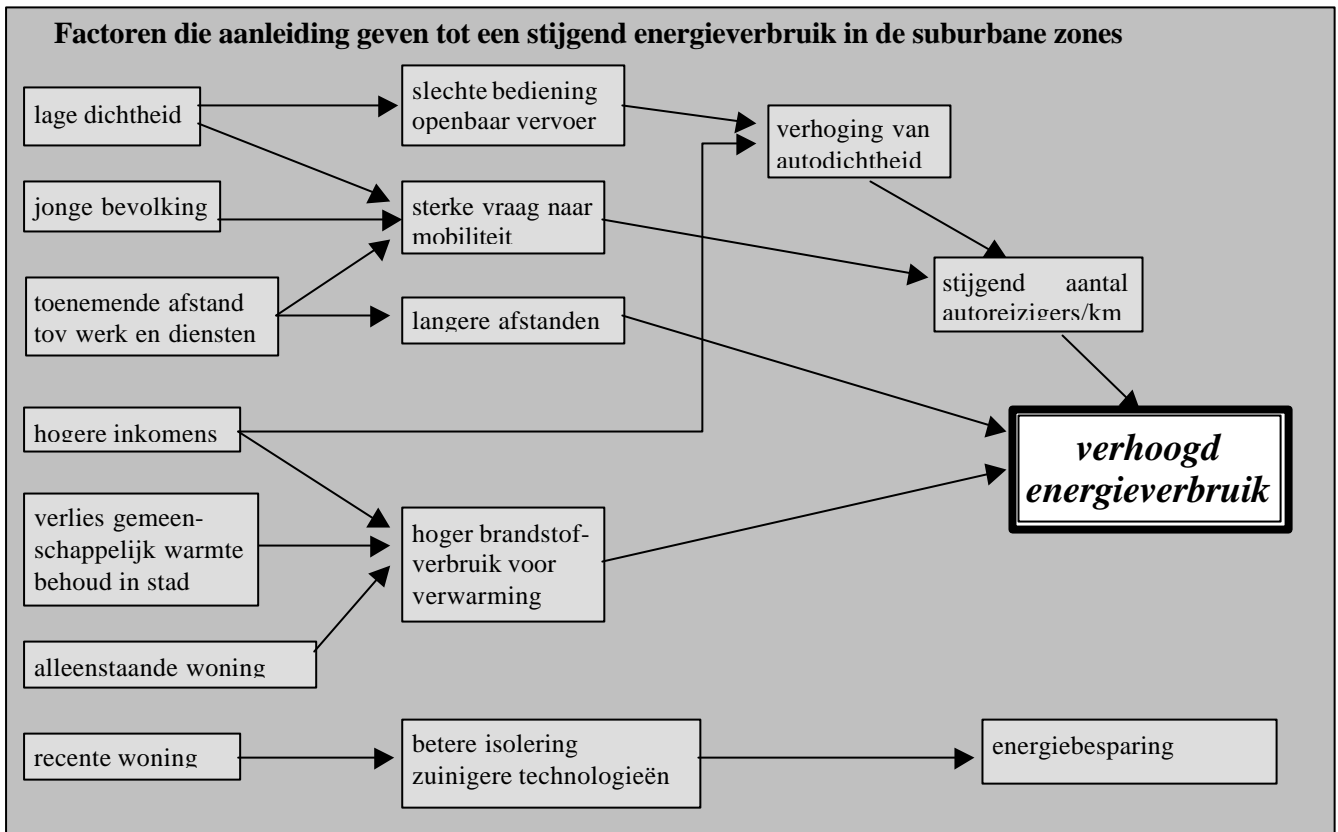
## III.2. Knelpunten als gevolg van de suburbane woonvoorkeur

### III.2.1. Ruimte- en energieverbruik

Een belangrijk aspect van suburbanisatie binnen de optiek van duurzame ontwikkeling is de ontwikkeling van de ruimteconsumptie. De toename van de bevolking of het aantal huishoudens ligt op een veel lager niveau dan de toename van het ruimteverbruik voor wonen. Dit betekent dat het aantal m<sup>2</sup> door één inwoner gebruikt voor het wonen, sterk is toegenomen. Die evolutie is ruimteafhankelijk en ligt het hoogst in de gemeenten die onderhevig zijn aan het suburbanisatieproces. Opnieuw wordt duidelijk dat de gemeenten waar de evolutie zich het scherpst doorzet suburbane gemeenten zijn die niet meer onmiddellijk aansluiten bij de stadscentra. Een steeds groter deel van de Belgische ruimte komt onder druk te staan zeker wanneer men bedenkt dat er gemeenten zijn waar de oppervlakte ingenomen voor het wonen op 20 jaar tijd verdubbeld is.



Niet enkel het ruimteverbruik ook het energieverbruik neemt toe in de suburbane zones. Het verbruik van energie voor de huishoudelijke verwarming stijgt aangezien deze randstedelijke zones gekenmerkt worden door grotere eengezinswoningen zonder het voordeel van gemeenschappelijke muren en de compactheid van de stad. Op vlak van transport krijgt men te maken met een toename van zowel de afstand als de frequentie van het aantal verplaatsingen.



### III.2.2. De meerkost als gevolg van suburbanisatie

#### a. Kosten door urbanisatie

Aan een woning en haar bewoners zijn een aantal openbare voorzieningen en infrastructuur gekoppeld ongeacht de ligging van de woonplaats. Woningen zijn ontsloten via het openbaar wegennet en zijn aangesloten op een aantal nutsnetwerken (water, gas, elektriciteit, straatverlichting, communicatie, riolering,...). Een aantal diensten aan huis zijn noodzakelijk zoals postbedeling of huisvuilophaling. Daarnaast zijn er een aantal openbare voorzieningen waarvan verwacht wordt dat ze op lokaal niveau beschikbaar zijn: kribbe, primair onderwijs, postkantoor, politiedienst, ... Naarmate deze voorzieningen specifiek worden, heeft men een groter werkingssbereik nodig en verschuiven ze van het lokale naar het regionale niveau (ziekenhuizen, secundaire scholen,...)

De groeizones van de bevolking zijn in historisch perspectief decennialang verbonden geweest met het stedelijk milieu. De steden waren de groeizones. In diezelfde steden, als concentratieplaats van bevolking, ontwikkelen zich op systematische wijze de verschillende nutsnetwerken. Van daaruit worden deze uitgebouwd in de niet stedelijk gebieden. Ook het aanbod van openbare voorzieningen heeft zich in de steden doorheen de jaren mee ontwikkeld. Zowel op het lokale niveau voor de

inwoners van de stedelijke wijken en buurten, als op het regionale niveau omwille van de centrumfunctie van de stad.

Ten opzichte van deze achtergrond groeit het proces van suburbanisatie. Dat komt volledig op gang mede vanaf het moment dat het potentieel voor deze infrastructuur en voorzieningen ook in de stedelijke rand beschikbaar is. De aanleg zelf gebeurt in functie van het uitbreidend woonpatrimonium. De woningen moeten kunnen aansluiten op alle nutsnetwerken. Bij nieuwbouw in nieuwe verkavelingen impliceert het de volledige ontginning van een terrein naar bebouwbare grond met aanleg van alle infrastructuur.

Suburbanisatie geeft aanleiding tot een sterke uitbreiding van de nutsnetwerken. Door de lagere woningdichtheden per ha in de randstedelijke zones t.o.v. het stedelijk milieu wordt de uitbreiding nog verscherpt. Voor eenzelfde aantal aansluitingen zijn heel wat meer lopende meters leidingen nodig. De kosten zijn sterk afhankelijk van welke netwerken er moeten voorzien worden en wat de perceelsbreedte is. Per lopende meter perceelsbreedte is er een kost van 455 € variabele kost om te voorzien in elektriciteit, straatverlichting, water, brandvoorziening, gas en wegenis met volledige afwatering. Daarnaast is er 2070 € vaste kost per perceel (elektriciteitscabines, afvalwaterzuivering, water, gas). Jaarlijks is er op Belgische schaal 11 à 15 miljoen € nodig om nieuwe suburbanisatie-woningen aan te sluiten op de netwerken.

De nieuwe bewoners in de randgemeenten, de zich vestigende suburbanisanten, vertonen een eigen profiel. Het gaat om jonge gezinnen met kleine kinderen. De vraag naar bv. kribbes of primair onderwijs zal verhogen. Het aanbod zal zich aan de veranderende vraag dienen aan te passen.

Kortom, de suburbane woonvoorkeur van de huishoudens brengt kosten met zich mee voor de randstedelijke gemeenten: de kosten door urbanisatie.

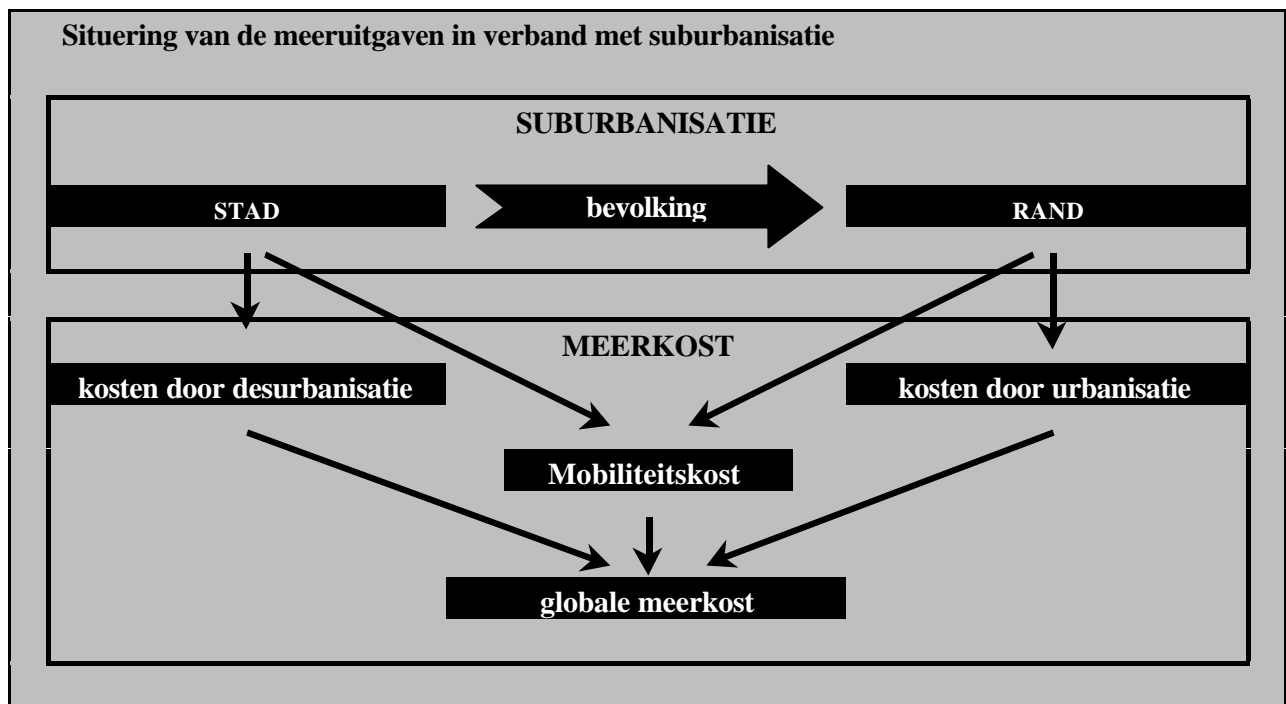
#### *b. Kosten door desurbanisatie*

Wanneer men zijn woonplaats in de stad verlaat voor een woonplaats in de rand maakt men één verhuisbeweging met implicaties in twee ruimtelijke milieus. Door de suburbanisatie moet men in de steden voor minder inwoners gaan voorzien in een aantal voorzieningen. Men zou dus kunnen stellen dat de kosten kunnen terugschroefd worden. Niets is minder waar. De voorzieningen zelf en in mindere mate het personeel ervan zijn plaatsgebonden. Dit betekent dat de mogelijke besparing op de kosten in de steden waar men voor minder mensen moet gaan voorzien in bepaalde diensten, in realiteit weinig of onbestaande is door de onderbenutting van de infrastructuur en voorzieningen. Die dienen wel onderhouden te worden en zullen soms moeten werken beneden de “rendabele” capaciteit. Vanwege het openbaar karakter moeten ze toch behouden blijven. Het gaat hier om kosten van de desurbanisatie in de stedelijke milieus.

#### *c. Situering van de meerkost*

Zowel op de plaats van vertrek als op de plaats van aankomst genereert de suburbanisatie kosten. Tussen beide ruimtelijke milieus ontstaat er een mobiliteitskost als gevolg vanuit het toenemend aantal verplaatsingen.





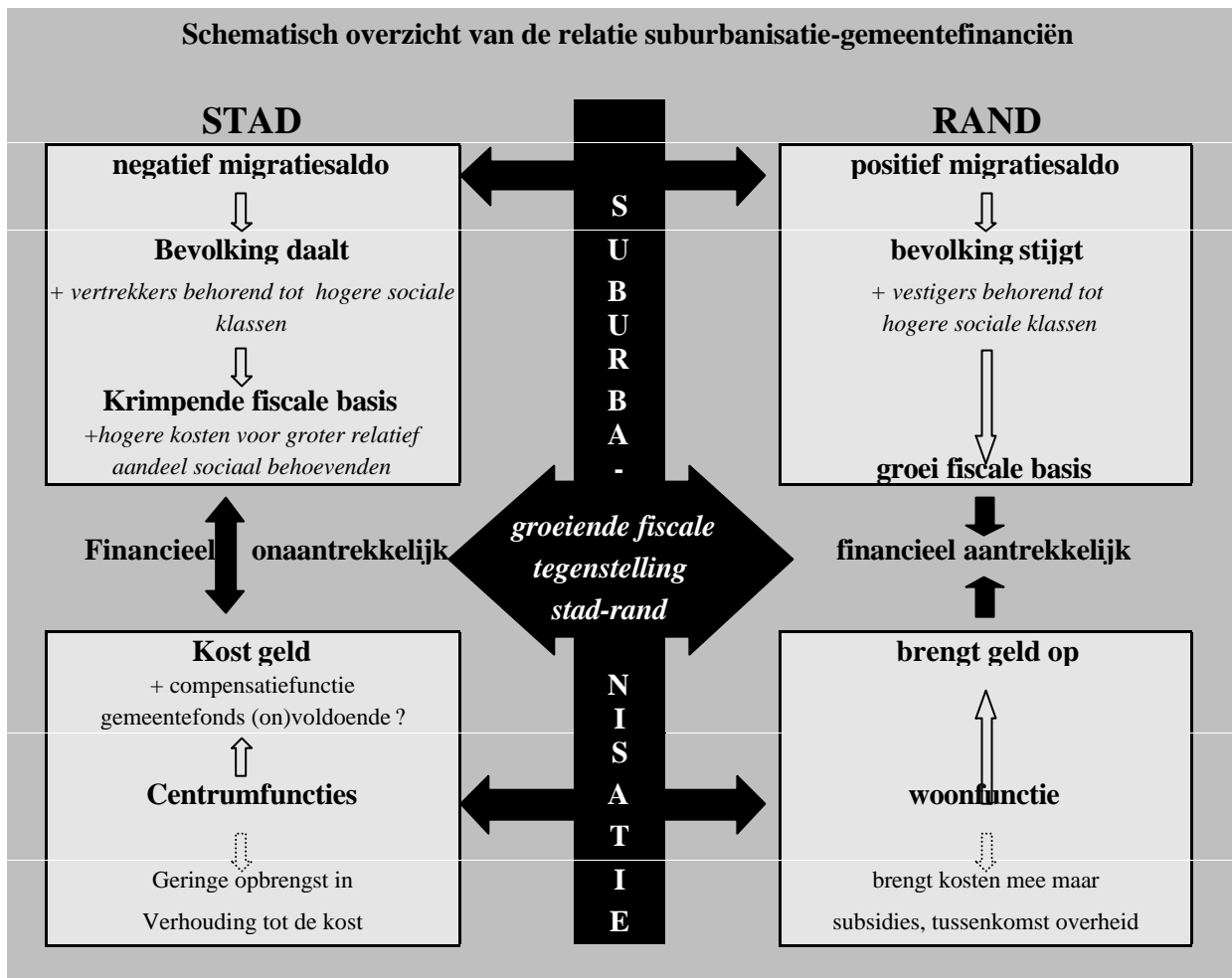
*d. Wie draagt de kosten?*

De vraag wie al deze kosten draagt is moeilijk te beantwoorden. Mogelijke actoren zijn de huishoudens zelf, de initiële eigenaars van potentiële bouwgronden, de ontwikkelaars en verkavelaars, de uitbaters van nutsnetwerken, de belastingsbetaler, de gemeenten, de gewesten en tot slot de gemeenschap als geheel. Zowel de privé als de openbare sector zijn betrokken. Kenmerkend is dat de kosten voortdurend verschuiven tussen de mogelijke actoren. Verkavelaars verrekenen de kosten voor het op touw zetten van de verkaveling door in de verkoopprijs van de gronden en verschuiven een deel van de kosten naar de huishoudens. Distributeurs van netwerken verrekenen uitbreidingskosten in hun eenheidsprijs voor de latere dienstverlening waarbij de kost in se gecollectiviseerd wordt vermits de ganse gemeenschap dezelfde eenheidsprijs gaat betalen. Gemeenten doen beroep op allerlei fondsen verstrekt door de hogere overheid waar men op het hoogste niveau een terugkoppeling naar het laagste niveau krijgt via belastingen en taksen en de kosten opnieuw gecollectiviseerd worden.

*e. De positie van de gemeenten: toenemende financiële tegenstellingen*

De gemeenten nemen een voorname positie in. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanbod van openbare voorzieningen en regelen de financiering ervan (zowel de investeringen als de verdere werking) bepaald in het gemeentelijk uitgavenpatroon. Het is duidelijk dat dit voor een stad anders bepaald is dan voor een niet stedelijke gemeente omwille van de centrumfunctie van een stad. De steden vervullen hun rol als centrale plaats maar het aanbieden van stedelijke centrumfuncties kost heel wat geld waarbij de inkomsten de uitgaven niet compenseren. Het voornaamste knelpunt is dat de centrumfuncties gebruikt worden door zowel de eigen stadsbevolking als door de inwoners van de ruimere omgeving, terwijl de kosten (omwille van de structuur van de gemeentelijke ontvangsten in België) enkel kunnen verhaald worden op de eigen woonbevolking. Dit wordt door de suburbanisatie versterkt. Het aantal inwoners

in het gedeelte van het werkingsbereik buiten de administratieve stadsgrens neemt toe en vermindert in de stad zelf. De steden worden gedwongen hun gemeentelijke ontvangsten te verhalen op een inkrimpende bevolking waarvan de economische kenmerken bovendien verzwakken omdat de stadsvlucht selectief gebeurt.

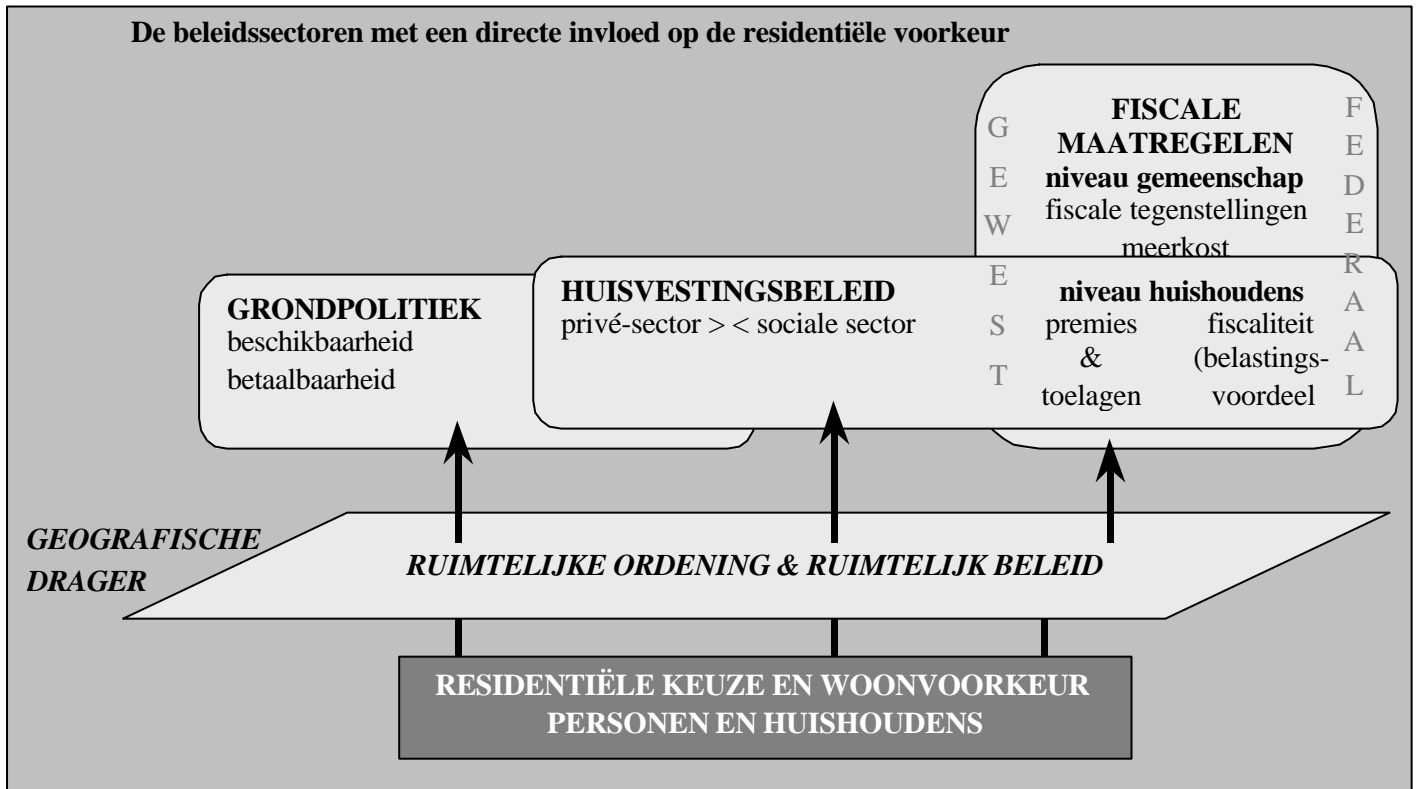


De suburbane gemeenten zien omwille van hetzelfde proces hun fiscale basis groeien. Het grootste deel van gemeentelijke ontvangsten steunt op lokale belastingontvangsten op basis van het inkomen en het onroerend goed. Beide stijgen omwille van de instroom van nieuwe bewoners en de uitbreiding van het woonpatrimonium. Die nieuwe inwoners die vragende partij zijn naar nieuwe en/of bijkomende voorzieningen genereren eveneens kosten. Doch op basis van kwantitatief cijfermateriaal als kwalitatieve data op basis van interviews met gemeenteontvangers blijkt telkens dat de ontvangsten de uitgaven overstijgen en de suburbane gemeenten de suburbanisatie als financieel aantrekkelijk ervaren. De steden krijgen via het Gemeentefonds een compensatie voor de kosten van het aanbieden van centrumfuncties. Die compensatie is onvoldoende. Het ganse suburbanisatieproces zorgt voor toenemende fiscale tegenstellingen tussen stad en rand. Voor de steden wordt het moeilijk om op basis van een verslechterende financiële toestand een effectief beleid te voeren dat de suburbanisatie kan doen afremmen.

### III.3. De rol van het beleid

België kent een lange traditie van suburbanisatie. Het proces is in vergelijking met ons omringende landen vrij vroeg begonnen, heeft doorheen de jaren greep gekregen op een groot deel van het Belgisch grondgebied en is eigenlijk nooit door het beleid belemmerd geweest.

Een aantal beleidssectoren zijn rechtstreeks betrokken bij de residentiële keuze van de huishoudens.



De verwevenheid tussen deze sectoren is groot. De ruimtelijke ordening bepaalt het geografisch draagvlak en heeft 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 een bepalende rol. De bouwzones op de gewestplannen vormen als het ware een uitnodiging tot randstedelijk wonen. 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 structuur als uitwerking van die visie moeten eveneens geënt worden op het bestaande ruimtelijke geheel.

De overheid heeft een andere rechtstreeks betrokken invalshoek via het gevoerde huisvestingsbeleid, zowel via de publieke als de private sector. Binnen de Belgische context overweegt de private sector. De overheidinmenging via de publieke sector is zeer beperkt waardoor een suburbanisatiecontrolerend mechanisme wegvalt. Via premies, toelagen en fiscale maatregelen ondersteunt de overheid via haar woonbeleid de private eigendom die bijna steeds geassocieerd wordt met nieuwbouw. Op die manier werd het suburbanisatiemodel al van voor de grote suburbanisatiegolf na de Tweede Wereldoorlog

gepromoot. De nadruk op eigendomsverwerving was en is zeer groot. Bovendien is er bijna nergens sprake van ruimtelijke differentiatie of locatieafhankelijkheid in het gevoerde beleid.

Samen met het huisvestingsbeleid kan de grondpolitiek een regulerende rol spelen. Binnen het domein van de grondpolitiek verdwijnt de Belgische overheid van het toneel. Van een actief grondbeleid is in België nooit sprake geweest en ontbreekt er een potentieel suburbanisatieregulerend mechanisme.

Het domein van de fiscale maatregelen speelt niet enkel op niveau van de huishoudens waar het volledig verweven is met het huisvestingsbeleid. Op maatschappelijk niveau moet er een beleid zijn om de problematiek van de meerkosten en de fiscale tegenstellingen te benaderen.

De grote autonome fiscaliteit van de gemeenten zorgt niet enkel voor groeiende fiscale tegenstellingen maar maakt een grotere inwijking financieel aantrekkelijk. In vele gemeenten primeerden financiële aspecten op ruimtelijke aspecten. Het Belgische beleid is tot de dag van vandaag suburbanisatiebevorderend.

### III.4. Beleidsaanbevelingen

De overheid is zich bewust geworden van de negatieve gevolgen die de stadsvlucht met zich meebrengt. Het groeiritme van de bebouwde oppervlakte ligt hoog, sociale tegenstellingen verscherpen, de wegen slibben toe en de financiële situatie van de steden wordt onhoudbaar omdat de financiële draagkracht ondermijnd wordt,... Om de stedelijke expansie en de verstedelijking van het buitengebied in te perken zijn maatregelen nodig die structurele veranderingen met zich meebrengen. Het doel moet een duurzaam residentieel patroon zijn dat in harmonie met de andere functies staat. Binnen dit kader worden de beleidsaanbevelingen uitgewerkt. Ze worden gekoppeld aan de betrokken beleidssectoren.

#### *a. Het ruimtelijk beleid*

Op vlak van ruimtelijke ordening heeft België decennia een zeer laks en inefficiënt beleid gevoerd. In andere Europese landen waar wel een strikter beleid aanwezig is, heeft men nooit de suburbanisatie kunnen tegenhouden maar wel kunnen structureren en leiden. Uit de aanpak in deze landen onthouden we het belang van de aanwezigheid van een planconcept, de overstijging van het lokale niveau en een werking op basis van structuurplanning. Andere elementen zijn de snelheid waarmee men kan inspelen op nieuwe maatschappelijke dynamieken en het in praktijk brengen van de plannen en concepten. Ruimtelijke ordening staat er ook in nauw verband met het grondbeleid en de huisvesting. Naarmate de inbreng van de overheid groter is, is ook het potentieel om regulerend te werken ten opzichte van suburbanisatie groter.

Voor België betekent het dat de woonbehoefte op korte en middellange termijn moet uitgezet worden. Men dient af te stappen van de voor België kenmerkende lijnstructuren in de vorm van lintbebouwing en streven naar compactere concentrische structuren rond centrale punten. Inbreiding en gedeconcentreerde bundeling moeten de principes worden. In essentie komt het overeen met de nieuwe oriëntering die men aan de ruimtelijke ordening wil geven. De veranderingen zijn van dergelijke orde

dat de nieuwe aanpak en de uitwerking op het terrein maar geconcretiseerd kan worden op middellange termijn. De uitdaging bestaat erin om de uitgezette lijnen vast te houden en zelfs te versterken en niet af te zwakken onder druk van de lobbies. De overgangperiode moet zo kort mogelijk gehouden worden. Tegelijkertijd moet er een sensibiliseringscampagne aanwezig zijn om de publieke opinie bewust en vertrouwd te maken met de nieuwe en strakkere rol die de ruimtelijke ordening in onze maatschappij gaat spelen.

Die nieuwe en strakkere rol is absoluut nodig maar men moet zich bewust zijn van het feit dat ruimtelijke ordening als beleidsinstrument op zich binnen het decentralisatieproces eigenlijk een bescheiden rol speelt. De krijtlijnen van het ruimtelijk beleid alleen kunnen de suburbanisatie-migratie als belangrijkste uiting van het decentralisatieproces niet wezenlijk beïnvloeden. Er zullen altijd huishoudens blijven migreren van stad naar rand. Alleen zal een strakker ruimtelijk beleid hen sterker oriënteren naar wenselijke vestigingslocaties.

Om de suburbanisatie-migratie wel in positieve zin te kunnen beïnvloeden moet men inspelen op de aanleiding en de aantrekkingskracht van het proces. De pushfactoren hebben te maken met kenmerken van de woning en negatieve omgevingskenmerken op de plaats van vertrek. Bij de vestigingsmotieven draait alles om het gegeven dat men in de rand een *betaalbare* geschikte woning heeft gevonden. Er bestaat een groep van suburbanisanten die in de binnenstad willen blijven wonen maar verhuizen naar de rand omwille van de prijzen zowel op de koop- als de huurmarkt. Vandaag wordt het stedelijk woonklimaat binnen het huisvestingsbeleid niet anders ondersteund dan in niet stedelijke gebieden ondanks de dalende aantrekkingskracht.

#### *b. Het huisvestingsbeleid*

Het huisvestingsbeleid is in België nooit van prioritair belang geweest. De markt wordt bepaald door de privé-sector en door de eigendomssector. Het aandeel van de sociale sector en dus mee de overheidsinmenging is in vergelijking met ons omringende landen klein en onvoldoende. De laatste jaren probeert met het aanbod in de sociale sector te vergroten en blijft men de eigendomsverwerving in de private sector ondersteunen.

Binnen de optiek van suburbanisatie is de subsidiepolitiek de bepalende factor. Er moet werk gemaakt worden van een ruimtelijke differentiatie binnen de toekenningscriteria om bepaalde lokalisaties aantrekkelijker te maken. Daarbij moet vooral gedacht worden aan eigendomsverwerving en renovatie van stedelijke woningen.

De premies of toelagen krijgen maar een motiverende waarde in het residentieel keuzepatroon wanneer ze voldoende hoog zijn. Het inkomen blijft de bepalende factor. Dit staat in tegenstelling tot de gevoerde subsidiepolitiek waar de betoelaging gericht is op een brede doelgroep met een lage financiële tussenkomst per huishouden. Op deze manier komt tot vandaag heel wat geld terecht bij huishoudens die het eigenlijk niet nodig hebben ook al zijn er inkomensgrenzen die de toegang bepalen.

Het grootste voordeel halen de huishoudens niet uit de subsidiëring maar uit een aantal fiscale maatregelen gekoppeld aan het wonen. Alle huishoudens met een hypothecaire lening hebben recht op een fiscale aftrek ongeacht het inkomen. Hoe hoger het inkomen of de investering, hoe groter het

voordeel. Het is hier dat men de suburbanisatie nog eens extra ondersteunt zeker als men bedenkt dat ook het woon-werkverkeer fiscaal kan in rekening gebracht worden. In Groot-Brittannië heeft men de belastingsaftrek gekoppeld aan hypothecaire leningen in 2000 afgeschaft.

*c. Het grondbeleid*

Door het ontbreken van een grondbeleid en de sterke oriëntering op de private sector van de huisvestingsmarkt heeft de vastgoedsector een zeer sterke positie verworven. Er moeten dringend maatregelen komen waardoor de overheid zelf voldoende zeggenschap krijgt op de markt. Men moet afstappen van de idee dat de open ruimte een onuitputtelijke voorraad is van potentiële bouwgronden die mits betaling van de juiste prijs kan ontwikkeld worden.

*d. Openbare financiën van de lokale besturen*

Het huisvestingsbeleid voorziet niet in stedelijke renovatiepremies of in een extra tussenkomst voor de aankoop van een woning in een stedelijk milieu. Indien de steden zelf het al zouden willen kunnen ze geen financiële middelen steken in maatregelen om hun aantrekkingskracht te vergroten en de suburbanisatie af te zwakken. Precies door de suburbanisatie is de financiële positie van de steden er sterk op achteruitgegaan en blijven er geen middelen over om het woonklimaat extra te ondersteunen. Dit is het gevolg van de hoge mate van fiscale autonomie van de Belgische gemeenten.

De Vlaamse regering heeft plannen om via een herverdeling in de dotatie van het Gemeentefonds de scheve verhoudingen tussen armere en rijkere gemeenten recht te trekken. Zolang de balans voor de randgemeenten positief blijft zullen de randgemeenten niet geneigd zijn de instroom van suburbanisanten af te zwakken. Een andere oplossingspiste kan erin bestaan om de inning van de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) los te koppelen van de woongemeente ten voordele van de werkgemeente. Pendelaars nemen dan hun inkomen mee vanuit de werkplaats naar hun woongemeente maar laten dan via de APB een vorm van compensatie achter voor het gebruik van diensten en voorzieningen gekoppeld aan hun professionele activiteit. De impact van dergelijke maatregel is vrij groot.

<b>Winst en verlies bij inning van de aanvullende belasting op de personenbelasting (APB) in de werkgemeente i.p.v. in de woongemeente</b>		grote steden	Suburbane gemeenten
werkzame woonbevolking (1991)		659 052	526 977
tewerkgestelde bevolking (1991)		1 137 442	279 642
pendelsaldo (1991)		478 390	- 247 335
gemeentelijke ontvangsten (gewone dienst) (1994)	€	31 712	8 527
opbrengst APB (1994)	100 000	2 910	2 048
hypothetische opbrengst APB volgens tewerkstelling	x	5 022	1 087
verschil reële en hypothetische opbrengst		2 112	- 961
aandeel v/h verschil in totale gem. ontvangsten		<b>+ 7 %</b>	<b>- 11 %</b>

Uit bovenstaande tabel blijkt dat indien de aanvullende belasting op de personenbelasting zou geïnd worden in de werkgemeente er serieuze verschuivingen in de budgetten zouden optreden. De suburbane gemeenten zouden hun ontvangsten ter grootte orde van 11 % zien afnemen. Ze hebben heel

wat pendelaars bij hun inwoners die dan niet meer via hun inkomen zouden bijdragen in de gemeentelijke ontvangsten, wel nog via hun woning. De grote steden zouden hun totale ontvangsten met ongeveer 7 % zien stijgen. De stijging is er relatief gezien minder groot in vergelijking met de afname in de suburbane gemeenten omdat het aandeel van de APB in hun totaal ontvangstenpakket aanzienlijk kleiner is.

De idee achter deze potentiële verschuivingen is het verminderen van de toenemende fiscale tegenstellingen en de financiële positie van de steden te verbeteren. Door de financiële drainage van de steden af te remmen, krijgen ze een bredere basis om hun centrumfunctie te vervullen maar ook om het stedelijk woonklimaat te verbeteren en zo de stadsvlucht af te remmen.

*e. Fiscaliteit en bodemgebruik*

Financiële en fiscale aspecten spelen op verschillend vlak. Ze kunnen de financiële tegenstellingen afzwakken maar kunnen ook een regulerende rol vervullen in functie van het bodemgebruik. Er wordt in het bijzonder gedacht aan de registratierechten en de BTW-tarieven.

De registratierechten liggen in België op een zeer hoog niveau. Vele Belgen worden eigenaar van een woning. Een groot deel van hen neemt hierbij deel aan het proces van suburbanisatie en verwerft zijn eigen huis in de stedelijke rand. Wanneer men nadien een nieuwe verhuis plant, wordt men geconfronteerd met de rechten die moeten betaald worden op een eventuele verkoop en/of een eventuele nieuwe aankoop. De hoge bedragen die ermee gepaard gaan verhinderen de verhuis-mobiliteit. Zeker wanneer men bedenkt dat de deelnemers aan de eerste golven van suburbanisatie, die toen rond de dertig jaar oud waren nu de pensioenleeftijd bereikt hebben, kunnen de hoge registratierechten een beperkende factor zijn. Deze gezinnen waar de kinderen het huis uit zijn, blijven wonen in te groot geworden woningen in de stedelijke rand die op die manier niet vrij komen voor nieuwe suburbanisanten.

In het verleden is al gebleken dat een vermindering van de BTW-tarieven een effect heeft op de bouwintensiteit. Een BTW-tarief van 21 %; 12,5% of 6% maakt een heel verschil binnen het bouw- of renovatiebudget. Deze maatregel is nooit gekoppeld geweest aan een ruimtelijke lokalisatie van de woning. Wanneer dit wel het geval zou zijn, kan men er duurzame bouwsites of de renovatie mee promoten en eventueel het ruimtelijk beleid mee ondersteunen.

#### IV. GEBRUIKERSPERSPECTIEVEN EN TOEPASSINGEN .....

##### ..... OP WEG NAAR EEN DUURZAMERE SAMENLEVING

***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 opgesteld 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.

***De beleidsopties moeten een heroriëntering en aanpassing van de aanwezige instrumenten tot gevolg hebben om het suburbanisatieproces te controleren en de gangbare opvattingen te sturen in de richting van een trendbreuk met het verleden. Het is van groot belang dat die breuk met het verleden ingepast wordt in het huidig tijds kader.***

Dit is geen eenvoudig gegeven als men bedenkt dat de suburbanisatie gedachte een zeer sterk gegeven is dat vooral door economische factoren beïnvloed wordt. In tijden van economische recessie is er geen afstel maar wel uitstel van suburbaniseren tot de economische toestand verbetert. Beperkingen in het huishoudelijk budget worden opgevangen door bv. te snoeien in de kavelgrootte of op verdere afstand van de stad te gaan bouwen op goedkopere gronden. Bovendien is de huidige generatie bouwers geboren wanneer de suburbanisatie als een algemeen gegeven was en zal een deel van hen opgegroeid zijn in een suburbane woonomgeving.

***Het is van groot belang om de maatschappelijke gevolgen van verschillende potentiële maatregelen juist in te schatten.***

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 sociale ongelijkheid tussen verschillende ruimtelijke milieus in de hand gewerkt. Vandaar het belang van positieve discriminatie bij het uitwerken van de beleidsopties. Men moet eerder de positieve evoluties beklemtonen dan de negatieve evoluties afstraffen en nauwlettend in het oog houden dat de maatregelen de sociale ongelijkheid niet versterken.

***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 waarden besef en de gedragingen van de betrokkenen.***

Tot die betrokkenen behoren niet enkel de huishoudens met hun residentiële voorkeur maar ook de beleidsmensen die via het gevoerde beleid de suburbanisatie jarenlang ondersteunden. Waarde en gedragsveranderingen zijn een zeer moeilijk te zetten stap waar voldoende tijd moet overgaan. Men moet vaak een ommekeer realiseren in het beleid en streven naar een trendbreuk met het verleden. 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.