



DUURZAME STAD

Stadsmonitor: duurzaamheid ondergesneeuwd in de consensus

Marc Heughebaert

Ruim een jaar geleden werd de 'Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse Steden – editie 2006' onder de titel Steden op koers?¹ bekendgemaakt. De stadsmonitor bevat in eerste instantie een onderdeel over een visie op een leefbare en duurzame Vlaamse stad. Het toont de doelen waarop wordt gemikt op middellange termijn. Het tweede deel omvat een set van 190 indicatoren, die de toestand van de Vlaamse steden cijfermatig beschrijft en daarmee poogt om de belangrijkste maatschappelijke evoluties in die steden in beeld te brengen. Visie en indicatoren zijn in principe onafscheidelijk met elkaar verbonden. Een echt publiek debat over de keuze en inhoud van deze stadsmonitor is er niet geweest. Dit artikel is een poging om daar wat verandering in te brengen. Het is gebaseerd op een grondige lezing en analyse van de editie die in boekvorm is uitgegeven.

Steden op koers? is de tweede editie van de stadsmonitor, na een eerste versie in 2004. Meteen is het ook de eerste volwaardige editie want nu is ook voldaan aan de monitorfunctie. Voor het eerst kunnen ook de wijzigingen in de tijd (over de eerste twee jaar) worden weergegeven. Van deze stadsmonitor is er ook een versie met meer achtergrondinformatie beschikbaar via het internet².

In het eerste deel van dit artikel sta ik stil bij de opbouw en inhoud van de stadsmonitor. Ik laat de lezer die er niet rechtstreeks mee vertrouwd is kennismaken met het beeld dat ik er zelf van heb opgebouwd. En ik duid aan wat de sterke punten zijn van de monitor. In een tweede deel formuleer ik een aantal kritische kanttekeningen bij concept, uitwerking en keuzes van de stadsmonitor. Ik doe dat vanuit mijn ecologische achtergrond en mijn beleven van de stad als stadsmens – opgegroeid in een West-Vlaamse centrumstad en geland in de 'provinciale' grootstad Gent. Ik eindig met een pleidooi voor een herbekijken van de stadsmonitor. De Vlaamse centrumstad bestaat niet. De stadsmonitor moet meer oog hebben voor de ecopolis, voor de nog af leggen weg naar duurzaamheid. En hij moet ook knipperlichten bevatten voor waar het fout kan lopen inzake duurzaamheid.

Kennismaking met de opbouw en de totstandkoming van de stadsmonitor

Product van een vernieuwd stedenbeleid

De stadsmonitor is een product van de Vlaamse overheid. Het initiatief past bij het vernieuwende stedenbeleid dat onder de paarsgroene regering vanaf 1999 werd

ontwikkeld en dat onder meer ook resulteerde in het *Witboek Stedenbeleid*. De monitor is tot stand gekomen via een samenwerking tussen onderzoekers van het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO) van de Universiteit Gent en het departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent. Het oorspronkelijke onderzoekscontract dateert van maart 2001. De eerste publieke voorstelling (editie 2004) gebeurde in het Antwerpse provinciehuis op 23 juni 2004.

Via participatie naar een consensus

De visie en ook de indicatoren zijn tot stand gekomen in overleg met een breed veld van een paar honderd ambtenaren, politici, academici en vertegenwoordigers van organisaties uit het middenveld. Dat gebeurde via stuurgroepen en expertvergaderingen. Zo werd de eerste versie van een visiematrix voorgelegd aan niet minder dan 21 expertvergaderingen. Telkens werd daarbij gestreefd naar een consensus over de juiste formuleringen. In de loop van het proces werd de inbreng van de ambtenaren van de centrumsteden steeds groter. De stadsmonitor kent in die zin geen objectief of kritisch academische opbouw, maar is integendeel mee vanuit de realiteit en bestuurscultuur van de Vlaamse steden en overheid opgebouwd.

Opgebouwd vanuit een visiematrix

Inhoudelijk was het uitgangspunt het zoeken naar een visie op een leefbare en duurzame Vlaamse stad. Via literatuuronderzoek werd materiaal verzameld en gevonden om de concepten voor leefbaarheid (korte termijn) en duurzaamheid (middellange termijn) te kunnen omschrijven. Via de gegevens van de voorstudies voor het *Witboek* werd materiaal gevonden om dat te concretiseren en te koppelen aan de actuele toestand van de stedelijke problematiek in Vlaanderen.

De stadsmonitor kent geen objectief of kritisch academische opbouw, maar is integendeel mee vanuit de realiteit en bestuurscultuur van de Vlaamse steden en overheid opgebouwd.

De gegevens werden samengebracht in een visiematrix. Daarbij werden de gekende duurzaamheidsprincipes in contact gebracht met de al even traditionele activiteitendomeinen (in de ruimtelijke planning meestal als 'functies' aangeduid). De duurzaamheidsprincipes slaan op economische, sociale, fysisch-ecologische en institutionele elementen.

Bij de activiteitendomeinen werd gekozen voor: wonen, cultuur en vrije tijd, onderwijs, werken en ondernemen, mobiliteit, milieu en natuur, zorg en opvang. Geheel in de heersende tijdgeest werd daar een minder gebruikelijk achtste activiteitendomein aan toegevoegd: veiligheidszorg.

Dit samenbrengen leverde een set op van niet minder dan 175 passende intenties en bedoelingen. De volledige versie van deze visiematrix is te zien op de website van het Vlaams Stedenbeleid. De 175 intenties waren daarna het vertrekpunt om de indicatoren te ontwikkelen en selecteren.

190 indicatoren van divers pluimage

De bedoeling was om tot een set van een 100-tal indicatoren te komen. Dat bleek niet zo eenvoudig gelet op het hoge aantal intenties. Op een bepaald moment lagen er 640 ontwerpindicatoren voor. Om die explosie tegen te gaan werden de intenties binnen elk activiteitendomein en voor elk duurzaamheidsprincipe geclusterd. Uiteindelijk kon men vertrekken van 46 clusters om een aantal indicatorensets vast te leggen.

Vier selectiecriteria werden daarbij gebruikt: relevantie voor het thema, interpreteerbaarheid, het verband met meerdere activiteitsdomeinen en activiteiten waar veel stedelijke actoren bij betrokken zijn. De twee laatste criteria moeten het strategisch karakter van de indicatoren verhogen. De bruikbaarheid van de indicatoren werd met goed gevolg ook getest in vier steden: Antwerpen, Oostende, Leuven en Mechelen. Opmerkelijk is wel dat 66 indicatoren wel omschreven, maar nog altijd niet operationeel zijn bij gebrek aan onmiddellijk bruikbare cijfergegevens. Daarbij gaat het dus om 35% van de indicatoren die nog niet zijn geconcretiseerd.

Binnen de indicatoren zijn een drietal grote groepen te onderscheiden. Een eerste groep gaat om objectief cijfermateriaal dat afkomstig is van ofwel bestaand statistisch materiaal en databanken, tellingen of objectieve berekeningen. Het gaat onder meer om statistieken inzake onderwijs, werkloosheid, belastingaanslagen, migratie, aangiften delicten, aandeel inwoners op 400 meter van een voorziening, enz. Die groep bestaat uit 60 indicatoren. Dat is net niet de helft (48%) van de operationele indicatoren.

Een tweede groep bestaat uit indicatoren die gebaseerd zijn op kwantitatieve gegevens (tellingen) die uit enquêtes afkomstig zijn. Aan de geënquêteerden werden feitelijke gegevens gevraagd (deelname aan activiteit, gebruik vervoermiddel, e.d.). Het gaat om 29 indicatoren of 23% van de operationele indicatoren. De grootste groep komt uit een representatieve telefonische enquête die vanuit het CDO werd opgezet in de dertien steden en plaatsvond zowel in 2004 als in 2006. Daarnaast gaat het onder meer ook om gegevens van de veiligheidsmonitor van de federale politie en van een enquête van de mobiliteitscel Vlaanderen. De onderwerpen hier zijn deelname aan sport en cultuur, het gebruik van vervoermiddelen, het slachtoffer zijn van een delict, enz. In een aantal gevallen kan een lichte overwaardering van een indicator ontstaan omdat mensen bij dergelijke enquêtes de neiging hebben om in te spelen op een maatschappelijk wenspatroon. Ze stellen zich iets cultureler of sportiever voor dan ze in werkelijkheid zijn. Het gaat dus om kwantitatieve gegevens die via een subjectieve weg zijn verkregen.

Een laatste groep van 35 indicatoren (28% van het aantal operationele indicatoren) handelt over 'beoordelingsantwoorden'. Deze peilen naar een beoordeling (tevredenheid, gewenstheid) van iets waarbij meestal op basis van een schaal kan worden beoordeeld. 25 van deze indicatoren zijn opnieuw afkomstig uit de telefonische bevraging vanuit het CDO. Ik kom verder nog uitgebreid terug op de relativiteit van dergelijke tevredenheidsonderzoeken. Een aparte subgroep hierbij zijn de 10 indicatoren die peilen naar de kwaliteit van samenwerking in een aantal sectoren. De vraagstelling gebeurde door het departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent. Ze richtte zich meer tot sleutelfiguren en gebruikte daarvoor een webenquête. De betrouwbaarheid en methodische onderbouw is van een andere aard dan bij pure tevredenheidsonderzoeken.

Functies en gebruik van de stadsmonitor

De ontwerpers van de stadsmonitor zien drie belangrijke kenmerken en mogelijkheden voor hun monitor. In eerste instantie is de monitor vooral een 'meet-, communicatie- en leerinstrument op strategisch niveau'. De monitor benadert op een geïntegreerde manier de stedelijke leefbaarheid. Hij houdt de middellange termijn voor ogen. Het leereffect zit hem in de opbouw van een gemeenschappelijke kijk op hoe de zaken met elkaar verbonden zijn en hoe evoluties aangepakt moeten worden. Het is een hulpmiddel voor het debat over de nodige ontwikkelingen en de strategische opties die daarbij ter discussie staan. Dat is vooral belangrijk voor de beleidsdebatten die

op het niveau van de besluitvorming in gemeenteraad, college en managementteam worden gevoerd.

Verder levert de stadsmonitor de gegevens voor een omgevingsanalyse. Het is dus zeker geen beleidseffectmeting of prestatie meting. Hoogstens kan de monitor een ruwe indicatie geven over het algemeen gevoerde beleid, zelden over zeer specifieke maatregelen. De stadsmonitor vertelt dus niet wat er morgen te doen is. Hij maakt achtereenvolgende foto's, die gemakkelijk vergelijkbaar zijn.

Ten derde kan de stadsmonitor ook een input geven aan strategische debatten bij andere stedelijke actoren (bedrijven, scholen, maatschappelijk middenveld). De stadsmonitor kan dus inwerken op het hele 'systeem stad'.

Belangrijk voor het gebruik van de stadsmonitor is dat hij doet denken en praten over de stad. De openbaarheid en de beschikbaarheid van alle gegevens voor iedereen zijn daarbij een troef. Volgens de makers is de stadsmonitor niet bedoeld voor benchmarking tussen de steden onderling. In de praktijk gebeurt het echter vaak. Impliciet wordt op dat moment het referentiekader van de stadmonitor overgenomen. De makers verwachten dat die benchmarking bij volgende edities zal toenemen.

Een ander effect van de stadsmonitor is dat steden anders gaan denken over hun bestuurskundig functioneren. Tot nu toe zijn vele stadsdiensten gericht op realisaties op het terrein en vaak gebeurt dat naast elkaar. Aan de top van de stedelijke administratie is er weinig strategische capaciteit om dat op elkaar af te stemmen en binnen eenzelfde visie en strategie onder te brengen. Daar komt nu verandering in – mee gestimuleerd door het nieuwe gemeentedecreet en de invoering van managementteams. Steden gaan investeren in het eigen databeheer zodat ze zelf de eigen omgevingsanalyse kunnen ontwikkelen.

Tot slot kan de stadsmonitor worden gebruikt bij de beoordeling en onderbouwing van de convenanten en strategische contracten die in het kader van het Vlaams Stedenfonds worden afgesloten. De Vlaamse en de stedelijke overheid hebben dan eenzelfde referentiekader.

Pluspunten: de steden komen er sterker uit

De stadsmonitor is een antwoord op een zwak punt in de Vlaamse stedelijke bestuurscultuur en -kracht. Tot voor kort was er nauwelijks aandacht voor het archiveren van cijferinformatie die

toelaat om de evoluties in de stedelijke omgeving in kaart te brengen. En op die manier uiteraard ook te meten wat het effect is van het gevoerde bestuur. Het ontbreken van die gegevens was een absoluut pijnpunt geworden bij het beoordelen van de effecten van de ruime extra middelen die de Vlaamse overheid eerst via het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) en later het Sociaal Impulsfonds (SIF) ter beschikking stelde van steden en gemeenten.

Een tweede pluspunt is dat men duidelijk probeert te vertrekken van een eigentijdse visie. Dat er een visie is gekozen, die vertrekt vanuit leefbaarheid en duurzaamheid, lijkt tegenwoordig een evidentie maar is hoe dan ook een trendbreuk met wat tot nu toe in veel steden gebeurde. Het zal wellicht een belangrijke factor worden in de heroriëntering van lokale besturen in de richting van een duurzame stad.

Ongetwijfeld het belangrijkste pluspunt is de aandacht die de monitor oplevert voor de positieve kracht van de steden. In een Vlaanderen met een sterke antistedelijke reflex worden hiermee de bakens verzet. De steden zijn hun bestuurskracht hoe dan ook gestaag aan het vergroten. Deze monitor is daar een krachtig hulpmiddel bij.

Belangrijk voor het gebruik van de stadsmonitor is dat hij doet denken en praten over de stad. De openbaarheid en de beschikbaarheid van alle gegevens voor iedereen zijn daarbij een troef.

Kritische kanttekeningen

Toch moeten we ook oog hebben voor de minder fraaie kant van dit proces dat zich al te veel vanuit een typisch Vlaams pragmatisme en consensusmentaliteit heeft ontwikkeld. Dat kan zeer snel ook een zwak en verstikkend punt worden bij de verdere ontwikkeling van de stadsmonitor. De makers zijn er zich zeer van bewust dat het een hele krachttoer was om de Stadsmonitor te maken. Dat verklaart misschien de weinig kritische opstelling t.a.v. de inhoud. Want daar zijn wel vragen bij te stellen, zowel over de visieontwikkeling als over de globale set aan indicatoren. Is de 'gemainstreamde' visie op duurzaamheid wel krachtig genoeg om een antwoord te bieden op de nieuwste uitdagingen inzake klimaatproblematiek? Zijn de indicatoren wel de juiste meetinstrumenten om de praktijk inzake duurzaamheid op het terrein in kaart te brengen?

De makers van de monitor stellen op zeker moment wel dat niet alle onderdelen van het stedenbeleid even sterk zijn³. Ze verwijzen onder meer naar het activiteitendomein zorg en opvang waar weinig gegevens voorhanden zijn. Het is inderdaad het domein met het minst aantal indicatoren. En er zijn maar 2 van de 8 geselecteerde indicatoren operationeel.

Vraag is of dat in zekere mate niet geldt voor de meeste andere activiteitendomeinen en duurzaamheidsprincipes; en of de operationele indicatoren samen wel een beeld van duurzaamheid kunnen vormen.

Verder zijn slechts een kleine helft van de operationele indicatoren ook op een objectieerbare manier vast te stellen. 64 van de 124 indicatoren zijn het resultaat van enquêtes. En ook al zijn de enquêtetechieken via de marketingwetenschappen beter onderbouwd, de praktijk leert dat niet elke bevraging een klaar beeld oplevert en dat zeker tevredenheidsonderzoeken sterk te relativiseren zijn. Dat stelt vragen naar de sterkte en de kracht van die indicatoren.

Dat alles vormt de aanleiding voor een reeks kanttekeningen die ik hieronder elk apart toelicht.

Een gevaarlijk procedé van mainstreaming

Aan de hand van de inhoudstafel van de editie 2006 komt men snel tot de conclusie dat leefbaarheid en duurzaamheid niet een zo groot probleem kunnen vormen. De 46 clusters vormen een mooi uitgangspunt waar elk weldenkende burger (met een beetje progressieve inslag) achter kan gaan staan, en die op het eerste gezicht ook niemand pijn doen. Ze zijn perfect binnen de huidige tijdsgeest voor een groot deel positief geformuleerd. Kortom waar een weg is, is een wil. Om dat te illustreren nemen we even de clusters die horen bij het activiteitendomein 'zich verplaatsen/mobiliteit'.

Cluster 1: Beheersen mobiliteitsvraag door verweven van functies
Cluster 2: Efficiënte en evenwichtige inzet van vervoersmodi & - infrastructuur
Cluster 3: Waarborgen van bereikbaarheid
Cluster 4: Verhogen van toegankelijkheid van vervoersmodi & infrastructuur
Cluster 5: Toename verkeersveiligheid
Cluster 6: Minder verkeershinder en minder verkeersdruk op natuur&milieu
Cluster 7: Versterken van burgerparticipatie rond mobiliteit

De vraag is of deze clusters een antwoord bieden op de uitdagingen die zich zowel globaal als lokaal stellen. Kan op basis van deze clusters een voldoende bijdrage geleverd worden aan het terugdringen van het aandeel dat het verkeer heeft in de klimaatproblematiek? En in de vermindering van het fijn stofgehalte langs de drukke verkeersaders in de steden?

Dit is teveel het én-én-verhaal. We verbeteren het openbaar vervoer en de fietsinfrastructuur, maar we laten de auto nog overal komen. De autotoegankelijkheid moet immers blijven (cluster 3). Het is een beleid dat in een aantal steden al zijn ingang heeft gevonden.

Het leidt enkel tot meer mobiliteit en verkeer in de stad met uitzondering van een aantal verkeersvrije eilandjes⁴. De verkeersdruk neemt nergens echt af, integendeel de indruk is dat die om allerlei redenen eerder toeneemt.

Ook de indicatoren helpen ons niet echt vooruit. 12 van de 15 operationele indicatoren gaan om metingen van de *modal split* en het gebruik van de verschillende vervoersmodi door de inwoners van de stad. Probleem is dat al die indicatoren niet volstaan om na te gaan of het autoverkeer nu daalt. Dat het percentage van mensen dat de auto gebruikt voor de verplaatsingen in de vrije tijd daalt, is nog geen garantie dat het aantal verplaatsingen en autokilometers daalt. Want als de participatie aan cultuur en sport stijgt (volgens andere clusters een blijk van meer duurzaamheid) zal ook het aantal verplaatsingen stijgen. Een dalend percentage autogebruikers kan toch instaan voor meer autoverplaatsingen. En bij de enige andere indicator die ons vooruit kan helpen – de afgelegde afstand met auto, motor of bromfiets – dateren de laatst voorhanden gegevens van 2001.

De onderzoekers hebben het begrip duurzaamheid gemainstreamd via de stedelijke ambtenaren van de 13 centrumsteden. Ze hebben het haalbaar gemaakt voor de huidige bestuurlijke context op stedelijk vlak. Dat is een gevaarlijk procedé omdat het misverstanden creëert. Het creëert de illusie dat de weg naar duurzaamheid kan zonder een drastische ommezwaai van het huidige beleid.

Hoe komt het dat de stadsmonitor op dat punt is geland? Veel heeft te maken met het participatief proces. In essentie komt het erop neer dat de onderzoekers het begrip duurzaamheid gemainstreamd hebben via de stedelijke ambtenaren van de 13 centrumsteden. Ze hebben het haalbaar gemaakt voor de huidige bestuurlijke context op stedelijk vlak. Dat is een gevaarlijk procedé omdat het misverstanden creëert. Het creëert de illusie dat de weg naar duurzaamheid kan zonder een drastische ommezwaai van het huidige beleid. Het holt het begrip duurzaamheid verder uit. Het creëert voor de stedelijke beleidsmakers en traditionele stedelijke actoren een veilig gevoel dat ze toch zo goed bezig zijn. Het maakt een referentiekader voor duurzaamheid dat er in feite geen is. Met op de koop toe de kans dat het voor veel bestuurders evolueert naar een normatief kader.

Hoe de duurzaamheidslat omlaag gaat: groen in de buurt

Er is een nog veel schrijnender illustratie van hoe met de normering inzake duurzaamheid wordt omgesprongen. Een van de indicatoren is de bereikbaarheid van openbaar buurtgroen⁵. Daarin wordt het aandeel inwoners bekeken dat binnen 400 meter loopafstand van openbaar buurtgroen woont. Tot daar geen probleem. Bekijken

Dat er een visie is gekozen, die vertrekt vanuit leefbaarheid en duurzaamheid, lijkt tegenwoordig een evidentie maar is hoe dan ook een trendbreuk met wat tot nu toe in veel steden gebeurde.

we echter de cijfers, dan blijkt dat de stad Gent de stad is die op deze indicator het best scoort. Niet minder dan 87% van de inwoners woont binnen die afstand. Merkwaardig want het gebrek aan groen is al decennia lang een groot strijdpunt in veel wijken en grote delen van de stad. Hoe is dat te verklaren?

Het antwoord komt uit de tekst die onder de rubriek 'validiteit' is opgenomen. De internationale minimumoppervlakte om te kunnen meetellen als buurtgroen is 10.000 m² of 1 ha. Dit werd als te ruim (sic) ervaren binnen de Vlaamse steden. Als gevolg van een overleg tussen experts van Bos en Groen en enkele groenambtenaren uit de centrumsteden werd de minimumnorm gereduceerd tot 2000 m². Een vijfde van de internationale norm. Dat maakt de telling natuurlijk helemaal anders.

Bovendien is er nog iets anders in het spel dat niet wordt gemeten. Met name het aantal m² buurtgroen dat per inwoner beschikbaar is. Want de druk op zo'n klein park kan fors oplopen als teveel mensen beroep moeten doen op hetzelfde groen. In Gent is er daarom ook de norm dat er 10 m² wijkgroen nodig is per inwoner. Dat ene park van 2.000 m² is dus maar voldoende voor 200 inwoners. In dichtbevolkte wijken zal het dus niet volstaan als dit het enige park is in een wijde omgeving van 400 meter. Dat verklaart wellicht ook waarom de Gentenaars minder dan in andere steden overtuigd zijn dat er genoeg buurtgroen is in hun omgeving. In het Ruimtelijk Structuurplan Gent van 2003 is wel de 10.000 m² als minimumnorm genomen om te meten of er 10 m² wijkgroen is per inwoner. Dat leidt tot de merkwaardige paradox dat volgens de Stadsmonitor Gent inzake groen met 87% de beste stad is terwijl de eigen omgevingsanalyse 2007⁶ van de stad Gent stelt dat slechts één op de drie bewoners woont op minder dan 400 meter van buurt- of wijkgroen (met een oppervlakte van 10.000 m²). Het is nu alleen wachten tot de Gentse beleidsmakers de norm gaan bijstellen!

De kloof tussen de visie en de indicatoren

Het omzetten van een visie op duurzaamheid in indicatoren is geen gemakkelijke opgave. Duurzaamheid is een kwaliteit die zich niet zo gemakkelijk kwantitatief laat meten.

Een mooie illustratie van hoe dat de verkeerde kant opdraait zijn de indicatoren rond cultuur en vrije tijd. Zowel inzake cultuur als sport slaat het toegankelijk zijn en stimuleren ervan snel om in een maximalisatie. In de omschrijving van de cluster 'stimuleren van cultuurcreatie- en participatie' staat terecht: "In een leefbare en duurzame Vlaamse stad kan iedereen participeren". 'Kan' is niet gelijk te stellen aan 'moeten'. Er mogen geen drempels zijn, maar de keuze moet blijven openliggen. De ene persoon zal zich meer ontwikkelen via sport, de andere via cultuur, nog een andere via een inzet in het verenigingsleven. In die zin is een maximalisatie van elk van die drie onderdelen niet aan de orde. Het zou anders de druk op elk individu alleen maar vergroten en maatschappelijk tot een nog grotere *rat race* aanleiding geven.

Gent moet volgens de sportbeleidsnota de sportiefste stad van Vlaanderen worden. En kan het dan tegelijkertijd ook de meest culturele stad blijven (of worden)? En de gezelligste stad? Vraag is of dat allemaal realistisch is. Moet niet een optimum nagestreefd worden, eerder dan een maximum? Is dosering en kwaliteit niet belangrijker dan de kwantiteit?

Toch wordt in de indicatoren telkens voor elk onderdeel het aandeel van participanten gemeten. Het gaat daarbij om niet minder dan 14 indicatoren. Hier ontbreekt dus een optimum en een meting van de spreiding over alle drie de onderdelen. Wellicht is het belangrijker om te kijken wie noch aan het verenigingsleven, noch aan sport, noch aan het culturele leven deelneemt; en wat daarin een onaanvaardbaar peil is. Maar

dat wordt niet onderzocht. Verder is opmerkelijk dat ook de kwaliteit nauwelijks wordt gemeten. Slechts 2 indicatoren meten die kwaliteit via de tevredenheid over het algemene aanbod.

Zijn er dan geen grenzen?

De maximale participatie van iedereen wordt uiteindelijk één van de rode draden doorheen het hele verhaal ook voor de andere sectoren. Parallel daaraan is er ook een zo ruim mogelijk aanbod op maat o.a. in onderwijs, zorg en opvang. Dat leidt op het eerste gezicht tot de ideale samenleving, tot een maximale ontplooiing van een ieder en tot een maximum aan kansen. Zeker als het nog aangevuld wordt met de clusters rond netwerking en versterken van burgerparticipatie (acht in totaal, één voor elk activiteitendomein). Op de keper beschouwd wordt duurzaamheid hier vertaald in het grenzeloos ondersteunen van het individu.

De groene draad in het verhaal ontbreekt. Wie alles optelt moet onvermijdelijk tot de vaststelling komen dat het allemaal te veel is: voor het individu én voor de planeet. Vooreerst zijn er grenzen aan wat ook de welvarende en van tegenslagen gespaarde hardwerkende Vlamingen aankunnen. En dan hebben we het niet over de vele medemensen voor wie het leven wat minder in petto heeft. Nemen we maar de vele eenoudergezinnen als voorbeeld. Je hebt niets aan de hippe stad als je niet de kracht of ruimte hebt om daar aan deel te nemen.

Het nastreven van die 'maximale' visie vergt bovendien de inzet van veel middelen en het wegwerken van veel leemtes in infrastructuur en aanbod. Kan dat zomaar onbeperkt zonder ook onze ecologische voetafdruk verder te verzwaren?

En wat is nu het grootste onrecht?

De visie is breed en allesomvattend: gelijke kansen voor iedereen op alle vlakken en overal de toegankelijkheid gegarandeerd is een mooi doel. Alleen is er naar mijn mening een groot onderscheid of je ervoor gaat om de golfsport te democratiseren of je daarentegen het onderwijs

verder wil democratiseren. En als de middelen beperkt zijn en de ongelijkheden groot dan is de keuze van de juiste prioriteit belangrijk. De stadsmonitor doet daar geen uitspraken over. Elke indicator heeft op zich hetzelfde gewicht of dezelfde dimensie. Er is geen reliëf in het geheel. Er is geen duiding naar wat prioritair aan te pakken is, wat essentiële punten zijn op weg naar meer duurzaamheid.

Dat lijkt mij in de eerste plaats het grote verhaal van de middenklasse die een globaal welvaartsniveau heeft bereikt en dat wil zeker stellen en verder maximaliseren. Daarmee wordt geen recht gedaan aan het vele onrecht dat nog in onze samenleving schuilt. De dualisering van de samenleving raakt daardoor ondergesneeuwd. Er zijn weliswaar een aantal indicatoren die daar oog voor hebben maar ze zijn al bij al beperkt. Het gaat dan vooral om indicatoren inzake onderwijs (schoolse vertraging, participatie allochtonen), werkloosheid en vervangingsinkomens.

Het feit dat er niet vanuit grondrechten wordt vertrokken is illustratief. Bekijken we het hoofdstuk wonen dan is het uitgangspunt niet dat nu eindelijk het recht op wonen ook voor de laagste inkomensgroepen wordt gerealiseerd. Neen, het gaat om de woonzekerheid en betaalbaarheid voor iedereen – inclusief dus de middenklasse. De eerste cluster in dit hoofdstuk heeft het daarom over 'woonzekerheid in betaalbare

Als de middelen beperkt zijn en de ongelijkheden groot dan is de keuze van de juiste prioriteit belangrijk. De stadsmonitor doet daar geen uitspraken over. Elke indicator heeft op zich hetzelfde gewicht of dezelfde dimensie. Er is geen reliëf in het geheel.

en kwaliteitsvolle woningen'. De tekst luidt: "In een leefbare en duurzame Vlaamse stad voldoet het aanbod aan woningen aan verschillende woonbehoeften. Er worden voldoende nieuwe woningen gebouwd, zowel voor de koop- als de huurmarkt. De bestaande en nieuwe woningen zijn betaalbaar, comfortabel, aangepast of aanpasbaar, en veilig. Op die manier wordt de woonzekerheid verhoogd." Daarmee is het wegwerken van de sociale ongelijkheid perfect ondergesneeuwd in een grotere doelstelling over het invullen van de woonbehoeften van de middenklasse, het uitgangspunt op basis waarvan het Vlaamse huisvestingsbeleid al sinds Wereldoorlog II fout loopt. Rechten worden zo slechts intenties!

Het verdwijnen van de subculturen in de stad

Het grote verschil tussen stad en dorp was en is de ruimte die er in steden is voor subculturen. 'Stadslucht maakt vrij.' Subculturen zijn een rijkdom voor de stad, de voedingsplaats van waaruit in de loop van de geschiedenis nieuwe dynamieken ontstonden. De stad laat ook toe dat de verschillen duidelijk zijn en voor een deel ook gecultiveerd worden: tussen jong en oud, alternatief en conservatief, tussen arbeider en intellectueel, tussen autochtoon en allochtoon. Ieder mag zijn eigen plaats innemen en vooral ook inkleuren.

Over subculturen vinden we weinig in de visie op de duurzame Vlaamse stad. Tenzij dat ze ijverig worden aangespoord om overal te participeren en zich in dat opzicht niet apart te laten kennen. Het is logisch dat er gepeild wordt naar de werkloosheidsgraad en het aandeel van allochtonen in kaderfuncties en de publieke frontdesk van de overheid. Maar los van het feit dat het veelvoud van subculturen moeilijk meetbaar is, getuigt die visie op zich niet echt van oog voor de rijkdom en tolerantie van subculturen of subgroepen in de samenleving. Typerend is dat de enquête van het CDO niet peilt naar verdraagzaamheid op uitzondering van het geefgedrag en een solidaire houding naar mensen die het minder breed hebben in onze samenleving. De tolerantie van de stad wordt niet gemeten. Een duurzame stad kan niet anders zijn dan een stad zonder racisme, zonder aversie voor holebi's, open voor de gehandicapte medemens. Er zijn de laatste tijd teveel pijnlijke enquêtes gepubliceerd, die tonen dat er in Vlaanderen toch heel wat problemen op dat vlak zijn, om dat in de stadsmonitor links te laten liggen.

Wellicht speelt hier ook een zekere paradox van het diversiteitsbeleid. De norm is dat iedereen moet participeren. Het diversiteitsbeleid doet er alles aan om dat te realiseren en iedere groep op elk moment bij elk onderdeel van de samenleving betrokken te maken. De verwijten naar allochtonen zijn ondertussen legio: ze zijn niet of sterk ondervertegenwoordigd als we feesten (11 juli, Gentse feesten, enz.). So what? Voor sommige zaken kies je toch nog zelf. In het dorp mocht het niet, mag het dan nog even in de stad. Het is goed dat sommige zaken een aparte kleur hebben. Anders zijn er geen subculturen meer en verdwijnt ook de rijkdom, de maatschappelijke uitwisseling en de concurrentie. Subculturen, klassen, zuilen: ze hebben elke hun eigen patronen en feesten. Dat is juist de basis van de diversiteit in onze samenleving en die staat door de globaliserende tendensen en de roep voor sociale cohesie onder zware druk.

Mag ik nog even naar het café gaan waar ik mij goed voel tussen het publiek en mij niet moet affirmeren om er bij te kunnen horen?

De marketing van de tevredenheid

De mooiste indicator is ongetwijfeld de fierheid over de eigen stad. Het is een indicator die in het hoofdstuk Cultuur en Vrije Tijd is opgenomen. Dat duidt erop dat de

onderzoekers vooral de relatie met het historische wilden leggen. Dat geeft immers aanleiding voor toerisme.

Ik hou van de stad waar ik woon maar ik ben er niet altijd fier op. Slechte huisvesting, een verbod op het dragen van hoofddoeken horen helaas ook bij mijn stad. Maar dit zijn nuances die niet thuishoren in een tevredenheidsonderzoek. Je hebt de keuze tussen: 'helemaal eens', 'eerder eens', 'niet eens, niet oneens', 'eerder oneens' of 'helemaal oneens'. Zodra je 'eerder eens' aanstipt mag je aan de goede kant gaan staan van wie fier is op zijn stad. In mijn stad is dat dus 88,1%.

Wat ben je nu met dit cijfer? Niet echt veel. Zes maanden nadat de Nederlands bevolking massaal haar tevredenheid over het beleid had uitgedrukt, begon het beeld te kantelen met de komst van Pim Fortuyn. Gent kent een traditie van tevredenheids-onderzoeken. Steevast wordt dan vanuit de paarse meerderheid onderstreept dat de Groen!-kiezers het meest tevreden zijn over het beleid. Mijn inziens heeft dat eerder te maken met het hoge aantal groene kiezers met een hoge opleidingsgraad. Want in dit geval staat een hoge opleidingsgraad even markant garant voor een grote tevredenheid. En de verkiezingen van 2006 toonden ook aan dat die zeer grote tevredenheid toch nog meer dan vroeger werd omgezet in een stem voor Groen!. Groen! ging als enige oppositiepartij ruim 3% vooruit.

Het is merkwaardig hoe onderzoekers nooit de paradoxen proberen te ontcijferen die hun tevredenheidsonderzoeken opleveren. Want pas als je die door hebt kan het interessant worden. Nog een tweede voorbeeld. In een recente studie 'Onderzoek Huren in Gent 2007' werd ook gepeild naar de tevredenheid van de huurders. Met een aantal markante resultaten tot gevolg. Zo is niet minder dan 57% van de bewoners van de slechtste woningen (die niet zo meteen bewoonbaar te maken zijn) tevreden. Dat wordt niet verder onderzocht of verklaard.

Het is merkwaardig hoe onderzoekers nooit de paradoxen proberen te ontcijferen die hun tevredenheidsonderzoeken opleveren. Want pas als je die door hebt kan het interessant worden.

Het kan ook anders. De Lijn heeft naast haar tweejaarlijkse algemene tevredenheidsmetingen sinds kort ook meer continue metingen op kwartaalbasis. Met daarin telkens vijf mogelijkheden: 'helemaal niet tevreden', 'eerder niet tevreden', 'eerder tevreden', 'tevreden' en 'zeer tevreden'. Oorspronkelijk werden de drie hoogste scores samengevoegd om te tonen hoe goed het ging. Maar dat bleek niet echt werkbaar. De cijfers waren zo hoog dat ze nauwelijks iets zegden.

Bovendien kan de tevredenheid niet eeuwig stijgen. Dus moest er een andere beoordeling worden gevonden. En dat werd gevonden in een combinatie van verschillende cijfers. De tevredenheidsscore werd beperkt tot de twee eerste categorieën (de twijfelcategorie eerder tevreden werd niet meer opgenomen). En er werd rekening gehouden met de ontevredenheid (de twee onderste categorieën 'helemaal niet tevreden' en 'eerder ontevreden'). Voor elk onderdeel werd een minimumtevredenheid (bv. 60% of 70%), een streefcijfer naar tevredenheid vastgelegd (bv. 80% of 85%) en een alarmpeil qua ontevredenheid (10% of 15%). Daarmee wordt er rekening gehouden dat er grenzen zijn aan de te bereiken tevredenheid en dat ondanks een ruime tevredenheid de fluctuaties aan de kant van de ontevredenheid ook in de gaten te houden zijn.

De stadsmonitor heeft duidelijk geen kaas gegeten van een dergelijke meervoudige aanpak. Het verhaal van De Lijn leert dat tevredenheidsindicatoren best door een 'tweelingindicator' worden aangeduid (een positieve en een negatieve). En dat ook hier streefcijfers worden vooropgezet zodat de cijfers beter plaatsbaar zijn. Bovendien is het betwistbaar om de categorie 'eerder tevreden' als eenduidig positief te beoordelen.

De 'letterlijke' wereldvreemdheid van de duurzame Vlaamse Stad

De wereldvreemdheid van de duurzame Vlaamse Stad uit zich op verschillende vlakken. Er is totaal geen oog voor wat in onze samenleving globaal fout loopt inzake duurzaamheid en de negatieve effecten die dat indirect ook op de steden heeft. Je kan natuurlijk ook moeilijk verwachten dat de Vlaamse overheid haar eigen beleid op dat punt in vraag stelt, maar met deze visie lijkt het of onze steden buiten de globalisering blijven. Er is een dubbele indicator over de solidaire houding met mensen in het buitenland maar daar houdt het mee op. Geen indicatoren dus over de zelfvoorziening van steden (bijv. inzake energieproductie), over het grondstoffenverbruik, over de verhouding met de omgeving in de stadsregio (mate van segregatie en inkomensongelijkheid).

Vlaanderen als distributieland met een ongebreidelde groei van de containertrafiek raakt de grotere steden. Grote nieuwe infrastructuur zoals de Oosterweelverbinding in Antwerpen hebben in grote delen van de stad hun weerslag. Ontegensprekelijk doen ze de leefbaarheid dalen. De steeds hogere productiviteitsdruk, die in Vlaanderen op de werknemers wordt gelegd, raakt ook de stedeling in zijn kwaliteit van leven. De *rat race* krijgt geen weerspiegeling in de stadsmonitor.

Maar er is meer. Het rijke Vlaanderen neigt tot enige zelfgenoegzaamheid. De problemen van elders raken ons niet. We zorgen er wel voor in eigen huis de zaak netjes en rijk te houden. De milieudruk van ons consumentisme – ook het stedelijke – ligt al voor een niet onbelangrijk deel in China. Dat wordt prachtig buiten beeld gehouden.

Tot slot: voorstellen tot correctie

Er is nog hele weg te gaan om tot echte duurzame centrumsteden te komen in Vlaanderen. Wil de stadsmonitor daar echt een bijdrage toe leveren dan is er nog veel werk aan. Vier correcties lijken mij daarin essentieel.

1. Van benchmarking tot leidraad

De Vlaamse centrumstad bestaat niet. De schaal maar nog veel meer de problemen van de verschillende Vlaamse centrumsteden lopen sterk uiteen. De maatschappelijke context van Antwerpen is niet te vergelijken met die van Gent. De steden van Vlaamse Ruit zitten in een andere context dan de steden in de perifere provincies. Genk is op zich een geval apart. Turnhout is in de rij verdwaald. Het heeft vanuit die optiek geen enkele zin om ze zomaar 190 maal naast elkaar te zetten. De benchmarking moet eruit.

Elke stad heeft echter wel de opdracht een eigen visie op de duurzame stad te ontwikkelen. Het profiel, de prioriteiten worden bepaald door de lokale omstandigheden. De eenheidsworst van de Vlaamse stadsmonitor mag daarbij niet langer het valse spoor zijn. Enkel de oefening hermaken op de eigen schaal en vertrekkend vanuit de eigen problemen en troeven biedt een uitweg. De stadsmonitor kan daarbij een hulp zijn als hij zijn ambitie terugschroeft tot een leidraad, een methodische ondersteuning die telkens opnieuw in andere omstandigheden wordt toegepast. Dat vergt een hele andere benadering, aanpak en voorstelling.

2. De ecopolis is de toekomst

Ecologische duurzaamheid is merkwaardig genoeg een erg zwakke poot in de stadsmonitor. Het verhaal van het buurtgroen brachten we hierboven al. Ook het ontbreken van grenzen was een aandachtspunt. Maar globaal blijken de indicatoren onder het hoofdstuk milieu en natuur niet veel soeps. Ze meten misschien wel het totaal huishoudelijk afval en ze gaan na wat de milieuzorg is in bedrijven en scholen. Maar dan hebben we het ver gehad. Het huishoudelijke waterverbruik en de lokale bijdrage aan de mondiale klimaatverandering zijn nog als indicator in ontwikkeling. Er is geen aandacht voor het grondstoffenverbruik en de grondstoffenstromen van en naar de stad. Heel het energievraagstuk ontbreekt. De monitor is dus wel erg gedateerd qua milieugegevens.

3. Het meten van de nog af te leggen weg

De stadsmonitor is een meetinstrument. Merkwaardig genoeg meet hij meestal de weg die reeds is afgelegd terwijl zeer onduidelijk is hoe lang de nog af te leggen weg is (bij gebrek aan streefcijfer en/of optimum). Het streefcijfer kan echter nooit de 100% zijn of het absolute maximum. Dus moeten we een streefcijfer per indicator proberen vast te leggen. En zoals we hoger zagen, zal dat cijfer - om objectieve redenen - verschillen van stad tot stad. En nog beter is wellicht om in een indicator uit te drukken wat we nog aan inspanning moeten leveren. Wat nog de af te leggen weg is.

4. Nood aan meer knipperlichten

Perfect passend in het tijdsbeeld van optimisme is de schaarste aan 'negatieve' indicatoren: indicatoren die de bedreigingen in kaart brengen. Het aantal verkeersslachtoffers is er bijv. wel één. Daar is wel duidelijk dat dit liefst nul moet worden of toch zo klein mogelijk. Het monitoren van dergelijke bedreigingen is een belangrijk punt voor een stad die duurzaamheid nastreeft. Het geheel van de indicatoren moet op dat punt meer evenwichtig zijn.

Een voorbeeld is een merkwaardige indicator in onze geglobaliseerde wereld. De indicator meet op basis van RSZ-statistieken het aandeel van Belgische hoofdzetels in een stad t.o.v. het aantal ondernemingen in de stad. Daar schiet je weinig mee op als je weet dat de beslissing tot het verder open houden van dergelijke bedrijven evengoed in het buitenland kan liggen (cf. automobielsector). Misschien moet je eerder het aandeel van de werknemers meten waarvan de tewerkstelling afhangt van bedrijfsbeslissingen die in het buitenland worden genomen. Als knipperlicht dan.

En zoals we hoger stelden kan naast de tevredenheid ook de ontevredenheid van een kleine minderheid over hetzelfde punt een belangrijke indicator kan zijn.

BIO

Marc Heughebaert (°1955) is ingenieur-planoloog en werkte van 1990 tot 2002 voor het Instituut voor Politieke Ecologie, de toenmalige studiedienst van Agalev. Van 1989 tot 2002 was hij gemeenteraadslid voor Agalev in Gent, waar hij momenteel werkt als fractiesecretaris voor Groen! in de gemeenteraad. Dit artikel is geschreven in persoonlijke naam.

NOTEN

- 1 Thomas Block, Jo Van Assche, Dominiek Vandewiele, Filip De Rynck, Herwig Reynaert,, Steden op koers? Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden, Vanden Broele, 2007.
- 2 Via www.thuisindestad.be (luik stadsmonitor)
- 3 Thomas Block ea. (2007), p. 432.
- 4 De Stad Gent gaat er prat op om de grootste winkelwandelzone van de het land te hebben. Het gaat om 36 ha. en dat is amper 6% van de binnenstad (gebied binnen de kleine stadsring R40 en de N430). De laatste tien jaar is de zone niet verder uitgebreid.
- 5 Thomas Block ea. (2007), pp. 321-323.
- 6 Stad Gent, Gent in cijfers/2007, een omgevingsanalyse, p. 41, 2007.