

De mythe van 'krachtig' Brussel

AUTEURS STIJN OOSTERLYNCK & ERIK SWYNGEDOUW FOTOGRAFIE BJÖRN LÁCZAY & HENRI SIVONEN

Krachtige steden vereisen een breed gedragen stedelijke visie, maar voelen de druk van globalisering. Brussel is een extreem voorbeeld van dit dilemma, maar daarom zeer geschikt om te experimenteren met alternatieven voor het klassieke groeicoalitiemodel.

In de literatuur is er grote overeenstemming over het feit dat succesvolle stedelijke ontwikkelingen worden gedragen door een combinatie van krachtig stedelijk beleid en de aanwezigheid van creatieve actoren die innovatieve economische activiteiten ondersteunen. Sinds het baanbrekende werk van Logan en Molotch, 'Urban fortunes' (1987), wordt algemeen aanvaard dat krachtige steden politiek gedragen worden door allianties van stedelijke elites die erin slagen particuliere belangen in overeenstemming te brengen met een collectief gesteunde toekomstvisie voor de stad. Bovendien weten zij voldoende politieke saamhorigheid en economische slagkracht te verwerven om hun stedelijke 'project' te kunnen realiseren. Stedelijke beeldvorming, politieke machtsuitoefening en economische

belangen vloeien samen in een brede alliantie. In zo'n geval worden individuele belangen ingepast in een collectief, maar elitair, programma. Dat programma is vaak ingebed in een krachtig stedelijk beleid, dat gepersonifieerd wordt door een sleutelfiguur, zoals Pasqual Maragall in Barcelona, William Schaefer in Baltimore en Ken Livingstone in Londen. Bovendien moet een dergelijke groeicoalitie volgens de meest recente versie van deze opvatting uitdrukking geven aan de nieuwe mondiale stedelijke realiteit, waarin met name creatieve, innoverende en mondiaal competitieve activiteiten worden gewaardeerd. Deze krijgen vooral gestalte door het economisch functioneren van de 'creatieve klasse'.

Dergelijke groeicoalities zijn vaak exclusief, ondemocratisch, eenzijdig economisch, zelfbestendigend en sociaal polariserend aangezien zij alternatieve projecten, sociale conflicten en andere problemen, die niet zijn geïdentificeerd door de groeicoalitie, marginaliseren of vergeten. In deze bijdrage beargumenteren we dat – naast bovengestane bezwaren – de overheersende visie op de 'krachtige stad' niet noodzakelijk overeenstemt met de stedelijke realiteit. Meer in

het bijzonder zullen we aangeven hoe de stedelijke ontwikkeling van Brussel ondanks de afwezigheid van een groeicoalitie en duidelijke creatieve speerpuntactiviteiten toch zeer krachtig is. We concluderen dat dit ruimte schept om te experimenteren met alternatieven voor het groeicoalitiemodel die ook de meest achtergestelde stadsdelen stimuleren. Maar

Brussel combineert internationale kapitaalaccumulatie met armoede en sociale uitsluiting.

voordat we ingaan op de Brusselse situatie, besteden we kort aandacht aan de reden voor deze hernieuwde politieke en academische aandacht voor de stad en aan het idee en de praktijk van de 'resurgent city'.



Herschaling

Tijdens het grootste deel van de naoorlogse periode functioneerde de nationale schaal als 'container' voor politieke machtscircuits en financiële stromen. Steden waren in deze structuur ingebed. Deze schaal werd daarom dikwijls beschouwd als een natuurlijk gegeven. Vanaf het einde van de jaren zeventig zette neoliberale globalisering het nationale niveau als dominante samenlevingscontext echter op losse schroeven. Hoewel de nationale schaal een cruciale rol is blijven spelen in het organiseren van menselijke relaties, fungeert de centrale staat niet langer als buffer tegen de schokken van de wereldmarkt en evenredige verspreider van sociaal-economische ontwikkelingen over het grondgebied. De staat herdefinieerde zijn rol en werd stimulator van de competitiviteit van de stadsregio's. Dit leidde tot een grondige 'herschaling' van politiek-economische activiteiten: regulering en beleidsbevoegdheden werden doorverwezen naar hogere schalen, zoals de Europese Unie, of lagere schalen, zoals de steden en andere lokale of regionale bestuursvormen. Tevens werd een groot deel van de overheidstaken gedereguleerd of geprivatiseerd. Dit gebeurde tegelijkertijd met en was medeverantwoordelijk voor een sterke globalisering van het economische leven. Hierdoor werd de stad veel directer geconfronteerd met de dynamiek van globalisering en ontstond er noodzaak om te voldoen aan de eisen die door een open marktstructuur worden gesteld. Binnen deze context moet de aandacht voor het idee en de praktijk van de krachtige stad worden gezien.

De Brusselse paradox

Brussel wordt op dit moment sociaal-economisch gekenmerkt door enerzijds snelle, internationale kapitaalaccumulatie en anderzijds een bijzonder hoog niveau van sociale polarisering, armoede en uit-

sluiting. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is volgens de cijfers van 2004 de op twee na rijkste regio in Europa in termen van bruto regionaal product (BRP) per hoofd van de bevolking. Het Brusselse BRP ligt 248 procent hoger dan dat van de gemiddelde regio in een van de 27 lidstaten en nog veel hoger dan dat van de omliggende regio's Vlaanderen en Wallonië. Het mist bovendien nog een aanzienlijk deel van de Brusselse economische groeimotor dat buiten de administratieve grenzen van het Gewest ligt. De economische ontwikkeling in Brussel is sterk internationaal georiënteerd, en meer dan tachtig procent van de banen is in de dienstensector. Brussel herbergt een uitgebreide internationale publieke sector (de Europese Unie, de NAVO, de West-Europese Unie, de Benelux) en alles wat daarbij komt aan internationale scholen, lobbyorganisaties, enzovoort. In 1998 stelden de Europese instellingen 20.052 mensen tewerk in Brussel, een cijfer dat oploopt tot 34.000 als men alle internationale instellingen meerekent. Brussel heeft ook een belangrijke internationale private dienstensector, vooral in zakelijke dienstverlening. Economisch gezien is Brussel dus een uitermate krachtige stad met een sterk accumulatieproces dat de stadsregio tot een van de best presterende steden van Europa maakt.

De sterke economische prestatie van Brussel vertaalt zich echter niet in een hoog sociaal-economisch profiel van haar bevolking. Een vijfde van de Brusselse bevolking leeft in armoede. In de rest van België, inclusief de economische rampregio's in het Waalse staalbekken, leeft 15,2 procent onder de armoedegrens. 24 procent van de huizen in Brussel is in slechte staat en in 9,3 procent is zelfs het basiscomfort – een toilet binnenshuis en een badkamer met douche of bad – niet aanwezig. 20,4 procent van de families in Brussel stelt medische behandeling uit omwille van de kosten. Iets meer dan twintig procent van de 15 tot 64 jarigen in Brussel is werkloos tegenover een nationaal gemiddelde van dertien procent. Nochtans ligt de Brusselse economische dynamiek in termen van toegevoegde waarde en arbeidsmarkt hoger dan het nationaal gemiddelde. Recent dook het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking voor Brussel onder dat van Wallonië, dat een van de slechtst presterende regio's van West-Europa is, terwijl het in 1963 nog zestig procent hoger lag dan het nationaal gemiddelde.

De Brusselse stedelijke ruimte is dus zowel een verzamelplaats van schrijnende sociaal-economische achterstanden als van sterke geïnternationaliseerde bronnen van economische groei. De directe redenen voor het verschil in economische en sociale ontwikkeling van Brussel zijn bekend. Een groot deel van de toegevoegde waarde die op Brussels grondgebied geproduceerd wordt, lekt geografisch weg. Maar liefst 55 procent van de arbeidsplaatsen die de Brusselse economie genereert, wordt ingenomen door niet-Brusselaars. Dat zijn over het algemeen de beter betaalde en stabilere banen. Het opleidingsniveau van de Brusselse werknemers ligt lager dan het niveau dat verwacht mag worden bij de vraag vanuit de Brusselse arbeidsmarkt. De banen worden dan ook veelal ingenomen door werknemers die in de periferie rond Brussel wonen. Daarbovenop komt nog dat een aantal groeisectoren zich net buiten de administratieve grenzen van het Gewest bevindt, waardoor de gecreëerde banen dikwijls niet ten goede komen aan de Brusselse werklozen. Hetzelfde probleem van ruimtelijke 'mismatch' ondermijnt de fiscale inkomsten van Brussel. De pendelaars die in Brussel werken maar er niet wonen, betalen er ook geen belastingen. Ze gebruiken er wel allerlei publiek gefinancierde faciliteiten. Brussel heeft ook daardoor moeite om de middelen te vinden om haar sociale problemen aan te pakken.

De Brusselse politieke configuratie wordt bovendien gekarakteriseerd door een extreme fragmentatie, een incoherent beleid gestuurd door tal van overlappende en deels concurrerende beleidsinstellingen en -organen en de afwezigheid van een stabiele, coherente en krachtige groeicoalitie. De economisch sterke activiteiten zijn vrijwel uitsluitend van internationale oorsprong, en er is nauwelijks een coherente relatie tussen de 'glokale' Brusselse economische elite en de politieke elite. Brussel is dus een krachtige stad in termen van economische ontwikkeling zonder een krachtige en coherente politieke elite en een collectief gedragen imago voor de ontwikkeling van de stad. Bovendien is de sociale configuratie van Brussel, ondanks haar economisch succes, uitermate zwak. In het licht van de dominante opvattingen over de 'krachtige stad' is dit een paradoxale situatie, die het vertoog over de wijze waarop krachtige steden functioneren ter discussie stelt.

Hoe het zover kwam

Brussel is een stad die economisch krachtig is, maar er niet in slaagt die economische kracht aan te wenden in het voordeel van haar eigen inwoners of voor het opbouwen van een coherent ontwikkelingsimago. Wij beargumenteren dat deze paradox het resultaat is van een historisch proces van politiek-ruimtelijke herschaling, dat heeft geleid tot een grote territoriale 'mismatch' tussen de politiek-institutionele organisatie enerzijds en de economische relaties anderzijds. Er is met andere woorden een radicale breuk ontstaan tussen de territoriale organisatie van de politieke elites en die van de economische elites. We illustreren dit met een korte historische analyse van de ruimtelijke positie van Brussel in de Belgische ruimte. Vervolgens concluderen we dat de afwezigheid van een lokale

groeicoalitie mogelijkheid biedt tot experimenteren met meer inclusieve, lokaal ingebedde en egalitaire ontwikkelingsdynamieken, die te verkiezen zijn boven het klassieke groeicoalitiemodel.

Toen België in 1830 als onafhankelijke staat gesticht werd, was het een staat zonder natie. Een cruciaal onderdeel van de Belgische natievorming was de centralisering van politieke en economische macht in de hoofdstad. Brussel was ook de plaats waar de Belgische economie in contact stond met de internationale kapitaalcircuits en van waaruit later de koloniale economieën werden beheerd. De Belgische schaal werd als het ware gecreëerd door de centralisering en institutionalisering van sociale en politieke mechanismen van conflictbeheersing. De concentratie van economische macht in Brussel, die georganiseerd

werd door de francofone Belgische holdings, en de consolidatie van de gecentraliseerde unitaire Belgische staat versterkten elkaar wederzijds. Brussel werd de plaats waar de Belgische nationale elite, en dus ook de nationale eenheid waarvan die de uitdrukking was, sociaal en symbolisch gereproduceerd werd. De belangen van Brussel en België werden op elkaar afgestemd door dezelfde elite. Brusselse groeicoalities waren ingebed in de nationale politiek-economische strategieën en elites. De uitbouw van een imperiale stedelijke infrastructuur, de modernisering van de stad en de ontwikkeling van een visionair programma, dat ondersteund werd door koning Leopold II, de nationale politieke elite en de Brusselse politiek-economische elite, leverdens tezamen een uitermate 'krachtige stad' op. Brussel bleef de sociaal-ruimtelijke kern van de Belgische unitaire politiek-economische ruimte tot ongeveer 1960. Vanaf toen begon die ruimte breuken te vertonen en erodeerde de centralisering van politiek-economische macht. Dit had dramatische gevolgen. De

De Brusselse paradox stelt het functioneren van krachtige steden ter discussie.



Kongolese dekolonisering in 1960 veroorzaakte een hevige schok in het zelfbewustzijn van de Belgische elite, en de francofone Belgische holdingbourgeoisie verloor er een belangrijke bron van superinkomsten door. In de daaropvolgende decennia verzwakte het Belgische holdingkapitalisme verder door de vestiging van het multinationaal kapitaal in de Belgische economische ruimte en de strijd tussen de Vlaamse en Belgische economische elite, die de nationale economische belangengemeenschap rond de holdingbourgeoisie in Brussel ondermijnde. Tegelijkertijd internationaliseerde de Brusselse economie in snel tempo.

Ondertussen desintegreerde ook de Belgische politieke ruimte. Tijdens de jaren zestig werd de eis tot federalisering van de Belgische staatsstructuren breed gedragen. Die federalisering werd ingezet in 1970 en doorgezet tijdens opeenvolgende staatshervormingen. De impact op Brussel was enorm. De staat werd gefederaliseerd, het Brussels Gewest kreeg gestalte als (zwakke) territoriale eenheid, maar werd ingepakt in communautaire (Waals-Vlaamse) gemeenschapsraden. Bovendien bleef de territoriale fragmentatie door het behoud van negentien autonome gemeenten binnen het Brusselse Gewest. Kortom, vier beleidsniveaus (gemeentelijk, gewestelijk, Vlaamse en Waalse Gemeenschappen en de nationale overheid) met veranderlijke politieke constellaties beïnvloedden het beleid in en over Brussel. Brussel was niet langer de sociaal-ruimtelijke kern, maar een gordiaanse knoop van de Belgische politieke, economische en culturele ruimte.

Deze dramatische herconfiguratie van de Belgische ruimte betekende niet dat de Belgische schaal verdween. Integendeel. Veel kernbevoegdheden bleven bij de Belgische staat, maar wat verdween, was een specifiek Belgische politiek-economische elite die resideert en gereproduceerd wordt in de hoofdstad Brussel en gemobiliseerd wordt rond het 'Belgisch nationaal belang'. De Belgische en Brusselse schaal werden niet langer verbonden door dezelfde elite, en hun belangen liepen in toenemende mate uiteen. Het resultaat was dat de politieke en economische controle over Brussel tijdens de jaren zestig en de vroege jaren zeventig sterk lokaal gebonden werd. Het was de tijd van de groeicoalitie van de Brusselse politicus Vanden Boeynants en de lokale vastgoedmakelaar De Pauw. Deze groeicoalitie plande de herontwikkeling van de Noordwijk, waar ze door de bouw van een reusachtige kantoorwijk, met de WTC-kantoorstorens als vlaggenschip, Brussel wilde transformeren tot een internationale diensteneconomie. De plannen werden, onder meer door de economische crisis, slechts gedeeltelijk gerealiseerd, en de coalitie viel midden jaren zeventig uiteen.

Ontwikkelingskansen

Door haar complexe schaalniveaus en ruimtelijke fragmentatie heeft Brussel sinds het verdwijnen van deze lokale groeicoalitie geen coherente en lokaal ingebedde groeicoalitie meer gekend. De Europese politiek en transnationale economische elites die in Brussel aanwezig zijn, zijn nauwelijks ingebed in de lokale politieke structuren en circuleren in hun eigen netwerken. Dit leidt tot een ingewikkelde situatie. De afwezigheid van een groeicoalitie leidt er enerzijds toe dat Brussel een levendige civiele samenleving kent door het ontbreken van een dominante stadsvisie. Anderzijds leidt het tot chaotische transformaties van stedelijke ruimtes, zoals de ongeplande ontwikkeling van de Europese wijk, en het uitblijven van effectieve maatregelen om de sociale problemen drastisch aan te pakken. Brusselaars oefenen nauwelijks controle uit op hun eigen stad, en het sociaal-economisch ontwikkelingstraject wordt gestuurd door

externe krachten. Brussel is dus een economisch krachtige stad ingebed in een zwakke politiek-sociale configuratie, die bestaat uit een amalgaam van tegengestelde belangen van ideologische, culturele, taalkundige en territoriale aard.

Het creëren van een krachtige Brusselse groeicoalitie van bovenaf is in de nabije toekomst vrijwel onmogelijk en zou bovendien veeleer de bestaande sociale en politieke uitsluiting versterken. De complexe schaling van Brussel uit zich in de fysiek-ruimtelijke nabijheid van internationale politiek-economische stromen en ontwikkelingsdynamieken, zoals Europese en internationale publieke instellingen, het internationale bedrijfsleven, de nieuwe stedelijke middenklassen en diasporanetwerken van migranten enerzijds en sociaal-economische uitsluiting van die groepen anderzijds. Deze situatie biedt echter ook een aantal ontwikkelingskansen voor uitgesloten groepen en achtergestelde gebieden in Brussel.

Op basis van gerichte stedelijke interventies zouden strategieën ontwikkeld kunnen worden om een deel van de welvaarts-, macht- en menselijk kapitaalstromen die Brussel doorkruisen 'af te tappen' om een meer egalitaire, participatieve en lokaal ingebedde ontwikkelingsdynamiek op gang te brengen. Gezien de institutionele verlamming van de politieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zullen die alternatieve ontwikkelingsstrategieën vooral gedragen moeten worden door nieuwe, van onderop gegroeide en noodzakelijkerwijs erg diverse ontwikkelingscoalities. Deze nieuwe 'lokale bastaardcoalities' ontstaan dan vanuit de verbanden die Brusselaars zelf leggen in hun dagelijks streven naar sociaal-economische ontwikkeling. Op die manier kan Brussel ontsnappen aan de van buitenaf opgelegde politieke handelingskaders en vanuit haar reëel kosmopolitische, veelalige en multiculturele realiteit een echt krachtige stad worden.

Stijn Oosterlynck (stijn.oosterlynck@geog.ox.ac.uk) is postdoctoraal onderzoeker aan de School of Geography van de Universiteit van Oxford. Erik Swyngedouw (erik.swyngedouw@manchester.ac.uk) is professor geografie aan de School of Environment and Development van de Universiteit van Manchester. Dit artikel is gebaseerd op een casestudie van Brussel uitgevoerd in het kader van het Europese onderzoeksprogramma Demologos (Development Models and Logics of Socioeconomic Organisation in Space).

Literatuurselectie

- Corijn, E. (2006) Building the capital of Europe as a heterotopia. In: Hein, C. (ed.) *Bruxelles l'Européenne. Capitale de qui? Ville de qui? Les Cahiers de la Cambre-Architecture*, 5, pp. 52-66.
- Kesteloot, C. (1994) Three levels of socio-spatial polarisation in Brussels. *Built Environment* 20, nr. 3, pp.204-217.
- Logan, J. R. & H. Molotch (1987) *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley: The university of California Press.
- Moulaert, F. (2002) *Globalization and integrated area development in European cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Swyngedouw, E. (1997) Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: K. R. Cox (ed.) *Spaces of globalisation*. New York: The Guilford Press.
- Swyngedouw, E. & G. Baeten (2001) Scaling the city: the political economy of 'glocal' development – Brussels' concundrum. *European Planning Studies* 9, pp. 827-849.