

De relatie tussen lokaal bestuur, woningbezit en de organisatie van de stedelijke ruimte heeft de laatste veertig jaar een snelle, dramatische en waarschijnlijk onomkeerbare verandering ondergaan. Sinds 1960 zijn er naar schatting 260.000 privaat beheerde wijken opgetrokken, goed voor 20,8 miljoen woningen of 19,7 procent van de Amerikaanse woningvoorraad. Naar schatting 51,8 miljoen mensen (17,8 procent van de bevolking) wonen in dergelijke wijken. Deze 'privaat beheerde woondomeinen' (PBW's) omvatten zowel appartementen en rijtjeshuizen als verkavelingen met vrijstaande eengezinswoningen. Alle PBW-vormen kennen een combinatie van individueel en gemeenschappelijk eigendom van het vastgoed en contractuele beperkingen van het gebruik van private en gemeenschappelijke eigendommen. Zij voorzien ook in private diensten en voorzieningen waar

De opmars van privatopia

Gemeentelijke verplichting tot privaat beheer ontleed

Vroeger keken lokale besturen lijdzaam toe hoe de opkomst van gated communities gepaard ging met een wildgroei van muren en hekken op hun grondgebied. Terwijl dit verschijnsel zich wereldwijd verspreidt, is in de Verenigde Staten inmiddels een nieuwe trend zichtbaar. Gemeenten zijn er overgegaan tot een pro-actieve aanpak en stellen privaat beheer van nieuwbouwcomplexen verplicht, omdat dit fiscaal aantrekkelijk is en kosten voor publieke voorzieningen uitspaart. Las Vegas is illustratief voor deze ontwikkeling tot privatopia.

EVAN MCKENZIE

zuidwesten van de Verenigde Staten is de groei het grootst en vallen nagenoeg alle nieuwe woningen onder een vorm van PBW. Een kwart van alle PBW's zijn gated communities met een omheining, gewapende bewakers en videobeveiliging. Gated communities zijn sinds tien jaar enorm populair en vormen in sommige regio's de meerderheid

Actoren en stimuli

In de Verenigde Staten kunnen drie oorzaken voor de opkomst van PBW's worden onderscheiden. Elke oorzaak weer spiegelt de doelen en voorkeuren van belangrijke actoren op de woningmarkt: vastgoedmakelaars, consumenten en lokaal bestuur.

Om te beginnen zijn de grondprijzen scherp gestegen. PBW's zijn daarop het antwoord van de vastgoedsector. Ontwikkelaars willen graag het hele spectrum van woonconsumenten bedienen, maar door stijgende grondprijzen zijn vrijstaande woningen op een flink perceel voor velen financieel onbereikbaar geworden. Door de bebouwingsdichtheid te vergroten en gemeenschappelijk beheerde, privaat toegankelijke voorzieningen, zoals een zwembad of speeltuin, aan te bieden, tracht men toch in



Las Vegas. (Foto Petrus Barbygere)



Las Vegas en haar buurgemeenten stellen in toenemende mate privaat beheerde woondomeinen verplicht. (Foto Donar Reiskoffer, vrijgegeven onder GFDL)

bewoners verplicht voor betalen aan een eigenarenvereniging. PBW's zijn de meest gangbare vorm van nieuwbouw. Meer dan tachtig procent van de nieuwgebouwde wijken van de laatste vijf jaar hebben een PBW-structuur. In de 'Sun Belt' in het westen en

van de nieuwe PBW's. Dit heeft geleid tot een publiek debat over het afsluiten van ruimtes. De gated community is niettemin slechts een symptoom van een diepliggender, meer complexe en moeilijker te bestempelen evolutie: de opmars van 'privatopia'.

een aantrekkelijk aanbod voor de middenklasseconsument te voorzien. Consumenten hebben ook redenen om voor privaat beheerde woondomeinen te kiezen. Bewakingsmaatregelen en beperking van de toegankelijkheid moeten het middenklassegezin veiligheid, geborgenheid en controle over de woonomgeving bieden. Low heeft aan-

getoond dat onder meer de media een cultuur van de angst hebben gecreëerd die mensen naar gated communities drijft. Daarnaast heerst er in de Verenigde Staten een ideologie van 'privatisering'. Men gaat er van uit dat private actoren en instituties, gedreven door de 'onzichtbare hand van de vrije markt', meer rechtvaardig en efficiënt zijn dan een sturende overheid. PBW's zijn in overeenstemming met de Amerikaanse liberale normen en waarden, omdat ze een vrijwillig, contractueel alternatief bieden voor de levering van publieke diensten.

Maar ook de gemeenten spelen een belangrijke rol. Zij hebben de bevoegdheid om te zoneren, bouwvergunningen te weigeren of daaraan bijkomende voorwaarden te stellen. Deze macht komt niet alleen ten goede aan een rationele ruimtelijke ordening, maar wordt ook aangewend voor fiscale doeleinden. Vaak is de beslissing om al dan niet een vergunning te verlenen afhankelijk van de gevolgen voor de fiscale draagkracht van de gemeente: het maximaliseren van inkomsten en het minimaliseren van kosten zijn onderdeel van de overweging. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld meer omzetbelasting innen door een stuk grond te reserveren voor commercieel gebruik zoals supermarkten. Vele gemeenten zijn sterk afhankelijk van belasting op onroerende goederen. Zij trachten hun inkomsten te verhogen door zoveel mogelijk dure woningen te vergunnen.

De relatie tussen gemeentefinanciën en gemeentelijke planning verklaart ook de ontwikkeling van private gemeenschappen. Bewoners van private gemeenschappen betalen veel belasting over hun onroerende dure eigendom en ontvangen weinig publieke voorzieningen. Gebruikmakend van hun recht om bijkomende voorwaarden te stellen verplichten gemeenten ontwikkelaars om private straten, veiligheidshekken, riolen, meren, parken en andere infrastructuur aan te leggen. Dit verhoogt de woningprijzen, terwijl het onderhoud van al deze voorzieningen wordt betaald door de woningbezitters via hun maandelijks of jaarlijkse bijdrage aan de eigenarenvereniging.

Gated communities met private straten en eigen bewakingsagenten worden niet bezocht door de lokale politie. Sneeuwruimen, straatvegen, straatverlichting, stoepen en recreatieve voorzieningen:

gebruikmakend van haar stedenbouwkundige macht weet de gemeente de verantwoordelijkheid hierover van zich af te schuiven. Geen wonder dat meer en meer gemeenten er een standaardpraktijk van maken.

Las Vegas privé

De bevolking van Las Vegas groeit explosief. Nagenoeg alle nieuwbouw gebeurt in PBW's en vele zijn omweld en afgesloten. Hoewel er overduidelijk vraag naar is, is hun explosieve verspreiding niet alleen een gevolg van het spel van vraag en aanbod. De gemeente maakt het nagenoeg overal verplicht dat nieuwe verkavelingen een eigenarenvereniging krijgen die het wijkbeheer op zich nemen.

Dit proces verloopt stapsgewijs. Om te beginnen wordt de te ontwikkelen grond gezoned als 'planned unit development'-zone (PUD). In zo'n zone mogen ontwikkelaars hogere dichtheden bouwen dan normaal is toegestaan. In ruil vereist de lokale zonings- en ontwikkelingscodex dat PUD-zones bepaalde voorzieningen moeten omvatten, zoals een landschapsplan, open ruimten en vaak veiligheidshekken. Ten slotte vereist de stad dat indien dergelijke voorzieningen worden aangeboden een eigenarenvereniging moet worden opgericht die voor het onderhoud ervan instaat. Artikel 18 van het stedelijke zoningsreglement stelt bijvoorbeeld: "In een landschapsplan moet worden voorzien door de ontwikkelaars als integraal onderdeel van het ontwikkelingsplan. Een dergelijk plan moet worden ingediend met aparte aandacht voor het ontwerp van muren of hekken, gemeenschappelijke delen en andere open ruimtegebieden. (...) Waar gemeenschappelijke delen worden voorzien, zal de aanvrager een eigenarenvereniging oprichten met als doel het gemeenschappelijke deel in eigendom te houden en te onderhouden." Artikel 19 van hetzelfde reglement vereist dat bij geplande residentiële wijken "alle ontwikkelingen met twaalf of meer woningen vijftien procent open ruimte moeten hebben geschikt voor passieve en actieve recreatie."

Ook in de stedelijke planningsrichtlijnen van Las Vegas staat dat "open ruimte moet worden onderhouden door de eigenaar en/of ondersteund door een budget van de permanente vereniging van huiseigenaren, of door een redelijk

alternatief indien goedgekeurd door de stad." Bovendien kunnen ontwikkelaars "wegmarkeringen aanbrengen op private en publieke straten in zoverre ze hierin gesteund worden door een permanente vereniging van huiseigenaren." Ten slotte vermelden de planningsrichtlijnen nog dat gemeenschappelijke open ruimte die door de vereniging van huiseigenaren moet worden beheerd, verplicht is in residentiële verkavelingen en in residentiële meergezinswoningen. Paragraaf 19A04 van het zoningsreglement voorziet in door verenigingen van huiseigenaren beheerde private straten en bewaakte, afgesloten ingangen: "private straten moeten verplicht een vereniging van huiseigenaren hebben die alle private eigendommen beheert. De vereniging bezit en beheert de private straten en aanhorigheden. Ingangen tot de private straten moeten worden aangeduid met een bord waarop vermeld staat dat het een private straat betreft. Wachthuisjes, bewaakte poorten en slagbomen mogen worden opgericht."

De stad Las Vegas wenst collectief beheer door huiseigenaren niet alleen bij nieuwe ontwikkelingen. Ze stimuleert hetzelfde ook voor bestaande straten en buurten. In 1998 keurde de gemeenteraad unaniem een maatregel goed die stadsbeheerders moet aanzetten om samen met 'buurtcomités' plannen te tekenen voor wijkontwikkeling. 'Afdeling buurtzaken' van Las Vegas heeft meer dan honderdvijftig buurtcomités of bewonersgroepen helpen opstarten. In één geval heeft de stad in samenwerking met een vrijwillige eigenarenvereniging, maar onder luid protest van anderen, in een buurt alle bestaande omheiningen en hekken gesloopt en vervangen door een drie meter hoge betonnen muur rond de hele wijk. Zo transformeerde Las Vegas eigenhandig een bestaande, traditionele wijk in een gated community.

Randgemeenten van Las Vegas laten zich evenmin onbetuigd. In de snel groeiende buurgemeente Henderson zijn privaat beheerde wijken ook verplicht. Over nieuwe verkavelingen vermeldt het ontwikkelingsreglement: "Bij straten van meer dan dertig meter breed moet een groene berm worden gepland van minimaal acht meter. Bermen van minimaal zeven meter zijn verplicht voor straten smaller dan dertig meter." Verder eist men dat "gemeenschappelijk

toegankelijke open ruimte moet worden gepland op een centraal gelegen plek die gemakkelijk toegankelijk is vanaf alle percelen." Vervolgens vereist het reglement dat "alle gemeenschappelijke ruimte ingericht wordt door de ontwikkelaar onder toezicht van de gemeente. Onderhoud ervan is de verantwoordelijkheid van een eigenarenvereniging." Hetzelfde reglement stelt verder: "Elke PUD zal ofwel een eigenarenvereniging oprichten en houden voor elk individueel deel, of een overkoepelende vereniging voor alle delen. Deze zal verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en beheer van alle gemeenschappelijke ruimten en toezien op het afdwingen van convenanten en beperkingen met betrekking tot de beperkingen van de ontwikkeling." Gelijksortige formuleringen vindt men nu verspreid in heel Amerika in planningscodices en -wetten.

Uitbreiding of afscheiding

De gemeentelijke fiscaliteit is een nijpend probleem in de Verenigde Staten. In een recente survey onder stadsdiensten, zei 63 procent dat de steden in 2004 krapper bij kas zaten dan in 2003. 61 Procent verwachtte dat dat zo zou blijven in 2005. Uitgavenbesparende ingrepen, zoals de verplichte zelfvoorziening in private wijken zullen dan ook nog wel een tijdje populair blijven. Daarom is het interessant om inzicht te krijgen in deze praktijk en haar gevolgen.

Gemeenten proberen een graantje mee te pikken van en soms zelfs het initiatief te nemen tot de opmars van privatopia. Betekent dit dat het argument dat gated communities concurreren met en zelfs een bedreiging vormen voor lokale besturen niet klopt? In sommige gevallen blijken PBW's bestaande gemeenten volledig te vervangen. Waarom zouden gemeenten kiezen voor iets dat hun voortbestaan bedreigt? Men zou kunnen beweren dat gemeenten private wijken gebruiken voor eigen doeleinden en een manier hebben gevonden om mee te profiteren van de expansie van een op papier te duchten tegenstander. Het gaat dus vooral over een herorganisatie van de lokale overheid: onderop komt er een nieuwe laag met specifieke beheerstaken bij. In die zin zou men kunnen spreken van een uitbreiding van de lokale overheid.

Maar dit argument houdt niet helemaal steek. Gezien de fiscale toestand van de meeste gemeenten dreigen sterk groeiende gemeenten overweldigd te worden door de toestroom van nieuwe bewoners. Het is best mogelijk dat gemeenten de praktijk van PBW's zien als een maatregel ter bescherming tegen negatieve gevolgen van te sterke demografische en residentiële groei. Groeisteden kunnen hun groei niet stoppen, zelfs als ze dat zouden willen. Het beste dat ze kunnen doen is om de nadelen te minimaliseren en de voordelen te maximaliseren. Gated community-wetten zijn dan geen offensieve uitbreidingsstrategie, maar een defensieve keuze. Bovendien veronderstelt de hypothese van een weloverwogen uitbreidingsstrategie dat het systeem van 'dubbele belasting' - aan de stad en aan de eigenarenvereniging - behouden blijft. De bewoners van private wijken zullen zich op een bepaald moment echter gaan organiseren tegen deze dubbele financiële druk. In gebieden waar de meerderheid van de bevolking in PBW's woont, kan de dubbele last een belangrijk politiek breekpunt worden waarmee kan worden gemobiliseerd. Zodra men erin slaagt om bijvoorbeeld de afdracht aan de eigenarenverenigingen te verrekenen met lokale belastingen, dan ontstaat toch weer een situatie van afscheiding en concurrentie tussen lokale staat en private beheerders die negatief dreigt uit te pakken voor de stad.

Maar de opkomst van privaat beheer is evenmin een vrijgeleide voor de markt. Deze gemeentelijke bepalingen verminderen immers ook de keuze op de woningmarkt voor de individuele woonconsument. Dit ondermijnt op den duur de rationale voor het private beheer van gated communities. Is leven in een gated community immers nog een keuze wanneer er op de woningmarkt geen alternatieven meer voorhanden zijn? Wanneer burgers min of meer gedwongen worden te wonen in privaat beheerde en bewaakte wijken omwille van fiscale overwegingen van gemeenten en het winstbejag van projectontwikkelaars, verliest de stelling dat deze woondomeinen iets zeggen over de Amerikaanse cultuur aan gewicht. Met andere woorden: de opkomst van PBW's roept essentiële vragen op over de toekomst van onze samenleving. Juist daarom is het een fenomeen dat

aandacht verdient en van nabij moet worden gevolgd.

Ewan McKenzie is Associate Professor of Political Science aan het Political Science Department van de University of Illinois in Chicago. Dit artikel is deels gebaseerd op 'Constructing the Pomerium in Las Vegas' (2005) in Housing Studies. Vertaald door Maarten Loopmans.

Literatuurselectie

- Beito, D., Gordon, P. & A. Tabarrok (2002) *The voluntary city: choice, community, and civil society*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Blakely, E. & M. Snyder (1997) *Fortress America: gated communities in the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Community Associations Institute (2005) *Data on U.S. community associations*. In: www.caonline.org/about/facts.cfm
- Laatst bezocht: 6 april 2005.
- Glasze, G., Webster, C. & K. Frantz (2005) *Private cities: global and local perspectives*. Oxford: Routledge.
- Low, S. (2003) *Behind the gates: life, security and the pursuit of happiness in fortress America*. Londen: Routledge.
- McKenzie, E. (1994) *Privatopia: homeowner associations and the rise of residential private government*. New Haven: Yale University.
- McKenzie, E. (1998) *Homeowner associations and California politics: An exploratory analysis*. *Urban Affairs Review* 34, nr. 1, pp. 52-75.
- McKenzie, E. (2005) *Constructing the Pomerium in Las Vegas: A case study of emerging trends in American gated communities*. *Housing Studies* 20, 2, pp. 187-203.
- Nelson, R. H. (2005) *Private neighborhoods and the transformation of local government*. Washington, DC: Urban Institute.
- Pagano, M. (1994) *Research brief on American's cities: fiscal recession continues in cities*. National League of Cities.
- Pagano, M. & A. Bowman (2004) *Terra incognita: vacant land and urban strategies*. Washington, D.C.: Georgetown University.