



## Vernieuwde visie Vlaams stedenbeleid

### Verslag Stadslabo ruimte – 26 februari 2019 – Site Tweebronnen (Bib Leuven)

Op 26 februari 2019 waren we met zo'n 20 deelnemers te gast in de Bib in Leuven voor het stadslabo ruimte. Het doel van het stadslabo was het scherpstellen van de stedelijke agenda op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling. Ook vroegen we ons af hoe het Vlaamse stedenbeleid daarin een hefboom kan zijn?

### Presentatie Tom Coppens (Universiteit Antwerpen)

Na een korte introductie van het traject door Idea Consult leidde Tom Coppens (Universiteit Antwerpen) het stadslabo in door (1) te kijken naar de focus van internationale kaders rond ruimtelijke ontwikkeling in steden en (2) een overzicht te bieden van (een aantal) specifieke uitdagingen voor de Vlaamse steden hieromtrent.

#### Wat gebeurt er internationaal?

De afgelopen jaren zijn er internationaal een aantal relevante kaders opgemaakt met de Territorial Agenda of the EU (2015), de New Urban Agenda (Habitat III, 2016), het Pact van Amsterdam – Europese Urban Agenda (2016) en de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties (2015).

De Europese Urban Agenda bestaat uit thematische werkgroepen (partnerschappen) met vertegenwoordigers uit steden, regionale en nationale overheden, de Europese Commissie en andere stakeholders. Ze richten zich in partnerschappen op maatregelen op het vlak van regelgeving, financiering en kennisverweving (*better regulation, better financing, better knowledge*). De Europese Unie heeft geen expliciete bevoegdheden inzake stedenbeleid en de afspraken die gemaakt worden, zijn dan ook niet-dwingend. Europese regels en financieringsmechanismen hebben wel invloed op nationale en stedelijke beleidskaders.

Tom Coppens richtte zich in zijn presentatie op twee prioritaire thema's van de Urban Agenda, namelijk 'sustainable based land-use' en 'nature based solutions'.

De doelstelling van het duurzaam landgebruik is: *"to ensure that the changes in urban areas (growing, shrinking and regeneration) are respectful of the environment, improving quality of life. The focus will be on: urban sprawl, development of brownfields and on renaturing / greening urban areas."*

#### Wat zijn de specifieke uitdagingen voor de Vlaamse steden (urban sprawl)?

Op basis van recente cijfers van de Stadsmonitor en het Ruimterapport werd aangetoond dat Vlaanderen langzaam meer stedelijk wordt. Vanuit een stedelijk perspectief is er echter nog een uitdaging om de stadsvlucht tegen te gaan. Uit cijfers rond sprawl blijkt Vlaanderen op kop te staan in de Europese Unie.

Sinds 2000 groeien de steden terwijl de bevolking op het platteland licht aan het krimpen is. Het aandeel inwoners in buitengebied is zeer licht gedaald. Het aandeel inwoners van grootsteden is licht gestegen. Dit is een trendbreuk.



## Vlaanderen wordt langzaam meer stedelijk...

Type gebied	Aantal inwoners (2011)	Aantal inwoners (2018)	Groei 2011-2018 ▲	% inwoners 2011 leeft in	% inwoners 2018 leeft in
stedelijk gebied rond Brussel	267.831	283.080	5,7	4,2	4,3
grootsteden	741.003	783.589	5,7	11,7	12,0
grootstedelijke rand	283.723	295.692	4,2	4,5	4,5
kleinstedelijk provinciaal	651.580	678.823	4,2	10,3	10,4
structuurondersteunende steden	678.315	706.539	4,2	10,8	10,8
centrumsteden	831.979	866.250	4,1	13,2	13,2
regionaal stedelijke rand	367.485	379.904	3,4	5,8	5,8
overgangsgebied	1.488.321	1.536.482	3,2	23,6	23,4
platteland	996.401	1.022.608	2,6	15,8	15,6

Bron: via Tom Coppens - Gegevens ophalen - Gecreëerd met Datawrapper

Selectieve stadsvlucht blijft bestaan, ook al is elke stad uniek op het vlak van stadsvlucht en van de eigenheid van de verhuismotieven.

- ▶ Soms is er een verhuisintentie uit de stad wegens een beperkte diversiteit aan (betaalbare) woonmilieus zoals in Antwerpen, Gent, Turnhout en Leuven ('stadsverlaters'). Soms is de verhuisintentie gerelateerd aan ontevredenheid met de buurt zoals in Antwerpen en Gent, waar bewoners ook op zoek gaan binnen dezelfde stad ('buurtverlaters').
- ▶ Motieven om te verhuizen zijn o.a. financiële (in het geval van Leuven is de betaalbaarheid de belangrijkste push factor), de ontevredenheid met de leefomgeving, een verandering van levensfase (vb. bij gezinsuitbreiding vooral op zoek gaan naar een betaalbare woning buiten de stad, de behoefte aan zorg en gezondheid). Ook locatiemotieven spelen mee, bijvoorbeeld de ligging van Hasselt ten opzichte van het aantal bereikbare jobs.

### Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Tom Coppens haalde ook het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) aan. Het idee dat het BRV een groene mat over Vlaanderen zal uitrollen is volgens hem op middellange termijn uitgesloten. Het aanbod aan niet-stedelijke bouwmogelijkheden is hiervoor te groot, waardoor planschade (via een herbestemming naar niet-wonen) geen realistische piste is. Het bestaande aanbod aan bouwgronden ligt voor 50% in een landelijk gebiedstype en in totaal ligt 80% aanbod aan bouwgronden buiten de stad. Daarnaast zijn de instrumenten ook nog niet voldoende klaar. Door de Codex en het bestaande decreet nemen de bouwmogelijkheden buiten de stad toe door een reeks uitzonderingen. Dit maakt het tegengaan van de stadsvlucht (door het beperken van bouwmogelijkheden in bepaalde gebieden) moeilijk.

### Wat zijn de specifieke uitdagingen voor de Vlaamse steden (nature based solutions)?

De leefbaarheid in de steden staat meer en meer onder druk als gevolg van de klimaatverandering. Denk bijvoorbeeld aan korte en hevige regenbuien die steeds meer overlast veroorzaken in steden. Als gevolg van het hitte-eilandeffect worden steden in de zomer onaangenaam warm en treedt hittestress op. Recent toonde het *citizen science*-project CurieuzeNeuzen ook aan dat de lucht in de Vlaamse steden van matige kwaliteit is.

*Nature based solutions* of natuurgebaseerde oplossingen (gerelateerd aan het concept van ecosysteemdiensten) zijn recent onder de aandacht gekomen van stedelijke beleidsmakers. Ondanks een aantal academische discussies over de definitie, staat bij natuur-gebaseerde oplossingen de



vraag centraal op welke manier we onze steden kunnen vergroenen. Natuur-gebaseerde oplossingen hebben als doel om een positieve impact te genereren op uitdagingen rond klimaatadaptatie, hittestress, biodiversiteit, voedselproductie, luchtkwaliteit, duurzame energieproductie, gezondheid, sociale cohesie. Denk hierbij aan groendaken, ontharding, aanplanten van bomen, hagen of open groenvormen, groene gevels en dakoppervlaktes.

Groen is een drager van tal van toekomstige ontwikkelingen om de stedelijke bebouwde omgeving gezond en leefbaar te houden. Tom Coppens haalde een aantal goede praktijken aan van steden die werken aan o.a. het opmaken van groenplannen en het gebruik van een Groentool. Het thema staat hoog op de agenda van het Europese innovatie- en wetenschapsprogramma Horizon 2020. Ook het Vlaamse stedenbeleid zette in 2017 in op 'groen in de stad' en vorig jaar op 'groen en blauw in de stad' als thema voor de oproep thematische stadsvernieuwingsprojecten.

## **Stedelijke agenda**

Als conclusie lichtte Tom Coppens een (voorlopige) stedelijke agenda toe die gebaseerd was op:

(1) de kosten van 'urban sprawl' beperken door:

- de beperking van het aanbod buiten de stedelijke regio's;
- een gedifferentieerde aanpak in functie van buurt- en stadsvlucht. Daarbij ook de betaalbaarheid van het wonen, het meervoudig ruimtegebruik en de omgevingskwaliteit verzekeren;
- een stadsregionale benadering in functie van een diversificatie van woningaanbod en werklocaties;
- een gecoördineerde ontwikkeling van het openbaar vervoer, voorstadsnetten en ruimtelijke planning (Transport Oriented Development) en een locatiebeleid.

(2) het vormgeven van natuur-gebaseerde oplossingen door:

- het als uitgangspunt te promoten in ruimtelijke ontwikkeling (vb. door de opmaak van groenplannen);
- de ontwikkeling van een wetenschappelijke benadering voor natuurgebaseerde oplossingen.

## **Reactie op de stedelijke agenda**

### **Oude pijnpunten komen terug naar boven**

Na de presentatie werd aan de aanwezigen gevraagd om toevoegingen, reacties en opmerkingen te geven op basis van de stedelijke agenda. Het werd al snel duidelijk dat een aantal oude pijnpunten blijven terugkomen:

- ▶ De beleidsvisie (BRV) en het voorgestelde instrumentendecreet fietsen elk een andere richting uit;
- ▶ Er is niet enkel nood aan een beperking van het buiten-stedelijke woonaanbod, maar ook nood aan een beperking van het buiten-stedelijke aanbod voor economische programma's zoals KMO-zones en baanwinkels;
- ▶ In ons huidige systeem dwingt de gemeentefinanciering de gemeenten tot verkavelen.

### **Wat missen we om een omslag te maken? Wat weerhoudt ons?**

Een aantal verklaringen gaven aan dat er een beperkt draagvlak is bij de bevolking en daarom ook (te) weinig politieke daadkracht: wil de Vlaming wel in de stad wonen? Verder zijn een aantal zaken weinig dwingend en te vrijblijvend uitgewerkt. Ondanks dat aanvoelen kwam vanuit de groep de opmerking dat (kleinere) steden toch een grote aantrekkingskracht hebben en een gigantische levenskwaliteit met een "aanbodbeleid op mensenmaat". Die leefbaarheid van kleinere stedelijke



kernen wordt onvoldoende in de verf gezet. Vlaanderen heeft ook maar een beperkt aantal 'echte' grootsteden.

Het gaat ook steeds weer om het debat "stad tegenover niet-stad". Inzake de stadsregionale samenwerking werd aangehaald dat de recente gemeentefusies sterk anti-stedelijk zijn van karakter. De relatieve weigering van randgemeenten om samen te werken met steden ligt o.a. aan de vrees om stedelijke problematieken binnen te halen, aan het feit dat randgemeenten weinig voordeel zien in een betere samenwerking met de stad en dat er een onevenwicht bestaat in de verdeling van lasten en lusten.

### **Aandacht voor stadsvernieuwing van 20<sup>e</sup>-eeuwse wijken**

De 19<sup>e</sup>-eeuwse wijken zijn de afgelopen decennia via stadsvernieuwing aangepakt. De toekomstige stadsvernieuwing zal voornamelijk in de 20<sup>e</sup>-eeuwse wijken plaatsvinden waarbij een breder programma aan bod zal moeten komen. Er kan hier ruimte om te experimenteren voorzien worden, maar met een kwaliteitsgarantie en met als voorwaarde het opkrikken van het eerder lage voorzieningenniveau. Deze wijken kennen voor een deel een ander type bevolking dat o.a. een stuk veeleisender is en dat meer belang hecht aan het financiële luik.

De kwaliteit van de publieke ruimte dient verbonden te worden aan een mobiliteits- en locatiebeleid (vb. verweving, knooppunten, ...).

### **Betaalbaarheid van wonen**

Een andere punt dat naar voor werd gebracht als reactie, is de woonagenda en de betaalbaarheid van een plek in de stad. Tom Coppens vroeg de aanwezigen of er in sommige delen van een stad een appartementenstop is.

Er wordt dener gebouwd, beter nagedacht over een gebouw, maar de ontwikkelaar houdt hierbij ook al rekening met een hoge prijs.

- ▶ In Gent is er in het nieuwe structuurplan wel aangegeven op welke knooppunten nog kan verdicht worden.
- ▶ In Antwerpen maakt men gebruik van een stedenbouwkundige last.
- ▶ In Zulte is er een nulmeting gebeurd om appartementisering tegen te gaan (de verordening is goedgekeurd, maar wordt nog niet toegepast).

### **Zorgbehoefte zal stijgen: zijn de steden voldoende voorbereid?**

De zorgbehoefte zal binnen een decennium zeer hoog liggen. Daarom is het cruciaal om in te zetten op de steden. Vanaf 2030 lijkt er ruimte om in de vrijgekomen units, bijvoorbeeld villa's, af te wijken van verkavelingsregels.

## **Workshop Urban sprawl**

### **De rol van de Vlaamse Overheid**

In de workshop rond *urban sprawl* werd heel wat gediscussieerd over de rol van de Vlaamse Overheid. Er moet bijvoorbeeld ingezet worden op een consequent goed bestuur dat vooral doet wat het zegt én op een strengere maar coherente Vlaamse visie en regelgeving, o.a. voor het tegengaan van de verlinting. Binnen steden stoot men ook op kleine issues omdat de regel- en wetgeving niet is aangepast aan de stedelijke problematiek. Een voorbeeld zijn de regels die het meervoudige gebruik van een sportzaal of het verhuren van parkeerplaatsen van een sociale huisvestingsmaatschappij bemoeilijken.

### **Afstemming van subsidies is nodig**

Subsidies uit verschillende domeinen moeten beter op elkaar afgestemd worden. Er bestaat vandaag, ondanks de beperkte financiële middelen (die ook niet stijgen), een versnippering. Hierdoor wordt er



aan 'prijsschieten' gedaan ("goede projecten maar te weinig geld"), waarbij steden ook mikken op Europese subsidies om meer kans te maken om middelen binnen te halen. Steden bereiden dus meermaals een dossier voor, maar worden dezelfde doelstellingen nagestreefd? De perceptie bestaat dat voornamelijk de grote steden de prijzen binnenhalen.

De conceptsubsidie, een instrument van het stedenbeleid, blijkt wel een interessant instrument te zijn om 'achterblijvers' mee te krijgen en om nieuwe ideeën uit te werken. Stedenbeleid zou synergiën kunnen creëren door bijvoorbeeld eigen middelen te koppelen aan bestaande subsidies.

De vraag wordt gesteld of het wel via subsidies moet gaan: kunnen deze middelen niet in het Gemeentefonds worden opgenomen zodat steden naar eigen goedgevoelen de middelen kunnen inzetten? Hiervoor is er een beperkt draagvlak: subsidies kunnen lokale besturen aanzetten tot het opzetten van projecten rond specifieke issues zoals ontharding.

### **Een rem op 'urban sprawl'?**

In de discussie kwamen een aantal zaken aan bod die mogelijk een rem kunnen zetten op 'urban sprawls'.

Ten **eerste** door de steden aantrekkelijk(er) te maken: het inzetten op kwalitatieve binnenstedelijke projecten, het bestaande groen in de stad vrijwaren van verdere ontwikkeling, het ontpitten van bouwblokken in de 19<sup>de</sup>-eeuwse stadsgordel (maar wie betaalt de planschade?). Ook wordt er gedacht aan sensibilisering en aan de nood aan een positieve beeldvorming over wonen in de stad, iets wat verschillende Vlaamse entiteiten al doen, om problemen aan te kaarten en oplossingen aan te reiken.

Ten **tweede** door een afrembeleid buiten de stedelijke gebieden te voeren: door een strengere regelgeving en door het ontwikkelen van een 'groenfonds' om gemeenten financieel te ondersteunen, als zij ervoor kiezen om niet verder te ontwikkelen.

Ten **derde** door steden beter te ontsluiten via het openbaar vervoer. Dit zou kunnen door een betere samenwerking tussen verschillende actoren. Nu moet er bij de inrichting van gewestwegen of de verbetering van stationsomgevingen door steden steeds onderhandeld worden met diverse partners, die elk hun eigen idee of visie hebben, en naar hun eigen 'geldpotjes' kijken. Een aantal actoren (zoals AWV of de Vlaamse Waterweg) hanteren daarnaast vaak een technische benadering van projecten, waarbij de duurzaamheid van de steden niet altijd centraal staat. De vervoersregio's bieden eventueel een oplossing voor een meer stadsregionale benadering. Maar vandaag is er nog geen kader voor de democratische invulling van de vervoersregio's (hoeveel stemmen voor wie?). Vlaanderen moet hiervoor een kader scheppen.

Ten **vierde** kan er meer ingezet worden op de stadsregionale samenwerking. Steden kijken volgens de deelnemers nog te vaak binnen de eigen administratieve grenzen, bijvoorbeeld bij de inplanting van een nieuwe school. Daarnaast is er ook de Vlaamse visie om in te zetten op de verdichting in stedelijke kernen. Hiervoor dienen ook de omliggende gemeenten mee te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om grootschalige detailhandel. Tegelijk profiteren de omliggende gemeenten van de positieve 'flow' die binnen de steden leeft.

Er is dus nood aan een globale visie én een verzakelijking van het debat om iedereen op dezelfde lijn te krijgen over de lusten en lasten van verstedelijking en om mogelijke win-wins in kaart te brengen. Op dit moment is er nog te veel wantrouwen in de rand voor samenwerking met de stad (iedereen verwacht een 'verborgen agenda'). Het team Stedenbeleid zou dan zijn blik moeten verbreden in de richting van de stadsregionale benadering.

Ten **vijfde** kan er ingezet worden op kennisdeling en capaciteitsopbouw (vanuit verschillende organisaties) zodat een betere kennisdeling tussen de steden over innovatieve oplossingen ontstaat, bijvoorbeeld rond sociale thema's (verkrotting, huisjesmelkerij) of innovatieve en betaalbare



woonvormen (community land trust, bouwblokrenovatie, woningtypetoets). De steden zoeken vandaag nog te veel zelf en naast elkaar naar dezelfde oplossingen en weten vaak niet welke middelen of subsidies (op verschillende niveaus) beschikbaar zijn. Vlaanderen kan hierin een meer sturende rol opnemen en steden samenbrengen voor het binnenhalen van Europese subsidies, die een grotere geografische schaal vragen. Het stedenbeleid kan als facilitator optreden bij de noodzakelijke transitie. De suggestie werd ook gedaan om de private sector bij de samenwerkingsverbanden te betrekken omdat ze bepaalde inzichten kunnen aanreiken. Private ontwikkelaars kunnen bijvoorbeeld input geven over hoe een project in een bepaalde context zou kunnen werken en marktkennis inbrengen.

### Workshop Nature based solutions

De workshop rond natuur-gebaseerde oplossingen werd gestructureerd rond de maatregelen die in de Urban Agenda centraal staan, namelijk betere regelgeving, betere financiering en betere kennisverwerving (*better regulation, better financing, better knowledge*).

Inzake de maatregelen met betrekking tot een **betere kennisvergaring** rond natuur-gebaseerde oplossingen kwamen meteen een aantal noden naar voor, o.a. rond intergemeentelijke samenwerking en rond de nood aan kosten-baten analyses om deze oplossingen mee in beschouwing nemen. Daarnaast werd er ook gepraat over de mogelijkheden om de alternatieve financiering van NBS te onderzoeken (value capturing). Belangrijk blijkt dat er communicatiestrategieën uitgedacht worden die het concept van natuur-gebaseerde oplossingen vertalen en op die manier de burgers mee betrekken. Ook *citizen science* en mobiele applicaties kunnen gebruikt worden om 'awareness' te creëren.

Inzake de maatregelen met betrekking tot een **betere financiering** van natuur-gebaseerde oplossingen kwam voornamelijk de inzet van een aantal instrumenten naar voor, zoals het verder stimuleren van groepsaankopen, het mogelijk maken van *green bonds* (vergelijkbaar met social impact bonds) en *growth funding*, de mogelijkheid van een opportuiniteitsfonds om snel op de bal te kunnen spelen, het betrekken van burgers via *crowd funding*. Stedenbeleid zou kunnen bekijken hoe natuur-gebaseerde oplossingen een beter verdienmodel kunnen ontwikkelen en ook kennis verspreiden over relevante Europese subsidie- en financieringsinstrumenten.

Inzake de maatregelen met betrekking tot een **betere regelgeving** rond natuur-gebaseerde oplossingen kwam naar voor dat regels niet op elkaar zijn afgestemd, waardoor de invoering van natuur-gebaseerde oplossingen moeilijk verloopt. Minder regels geeft de bescherming van een aantal groene omgevingen in steden minder juridische basis, maar meer regels zorgen dan weer voor een te stug kader.

### Inschrijvingen voor het Stadslabo ruimte

Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Hans	Van Hoof	De Lijn
Leen	Bonte	Stad Gent
Marc	Boeckx	Stadsregio Turnhout
Sofie	Troch	LABO RUIMTE, departement Omgeving
Karel	Vanackere	AGSO
Ann	Vanderhasselt	Agentschap Binnenlands Bestuur
Anneke	Verbelen	Stad Mechelen
Caroline	Van Steen	Stad Mechelen
Brecht	Vandekerckhove	Atelier Romain
Philippe	Van Wesenbeeck	Stad Gent
Nancy	Claesen	Stad Hasselt
Ruth	Byloos	Stad Hasselt



Jef	Smulders	ABB
Lotte	Poncelet	Stad Herentals
Jan	Denoo	Endeavour
Ilse	Hoogmartens	Stad Hasselt
Mark	Van de Vijver	Stad Hasselt
Peter	Tanghe	Stad Kortrijk
Ruth	Byloos	Stad Hasselt
Wouter	Bervoets	IDEA Consult
Tom	Coppens	Universiteit Antwerpen
Marc	Martens	regieteam stedenbeleid / VRP / ba-p
Stephanie	Van Opstal	Vlaams Stedenbeleid