



Vernieuwde visie Vlaams stedenbeleid

Verslag stadskamers Deinze en Mechelen (december 2018),
Atelier **gelaagd stedennetwerk**

In dit atelier stond de vraag centraal hoe we stappen vooruit kunnen zetten in de samenwerking tussen steden onderling én tussen de stad en haar omgeving? Waar moet samenwerking op gericht zijn? Hoe kan het Vlaamse stedenbeleid dit aanmoedigen? En hoe moet het Vlaamse stedenbeleid omgaan met de verscheidenheid aan steden?

1. Differentiatie tussen steden: hoe omgaan met verschillen?

In Vlaanderen kennen we een 'gelaagd stedennetwerk'. Er zijn belangrijke verschillen tussen de grootsteden, de centrumsteden en de provinciale steden. De omvang van problematieken, zeker sociale, is in de grootsteden groter dan in de andere Vlaamse steden, maar ook de centrumsteden kampen bijvoorbeeld met krapte op de woningmarkt.

Niet alle steden (grootsteden, andere centrumsteden en kleinere steden) voelen zich in hun centrumrol erkend. In het bijzonder de kleinere steden vragen meer middelen om afdoende antwoorden te kunnen geven op gelijkaardige problematieken als in de grootsteden, weliswaar in een kleiner volume.

Labofunctie: leren van elkaar

Er is een verschil in ondersteuning (financieel, opbouw expertise, ...) vanuit de Vlaamse overheid aan de 13 centrumsteden en de regionale steden. Mochten de leerervaringen uit de grotere steden beter doorsijpelen naar de kleinere steden, zou dat minder als een probleem worden ervaren. De kleinere steden kunnen meegenomen worden in experimenten en projecten of door grootschalige experimenten op te zetten waarin ook kleinere steden een rol spelen.

Belang van een heldere typologie

Het belang van een heldere typologie en een daaraan verbonden instrumentarium en financiering werd benadrukt door verschillende deelnemers:

- ▶ Het begrip 'steden' en het onderliggende reliëf (grootsteden, andere centrumsteden en kleinsteden) dient geherdefinieerd worden.
 - Een definitie van gelaagdheid en differentiatie opmaken en koppelen aan een correcte/billijke/evenredige erkenning, financiering en dito instrumentarium dat hierop gericht is.
 - Beleidsbeslissingen in lijn trekken met "de hiërarchie van de kernen".
- ▶ Vraag ook om begrippen als provinciale en regionale steden te vermijden en eerder te spreken van stadsregio's (grootstedelijk, stedelijk, kleinstedelijk).

2. Stadsregionale samenwerking

Steden zijn steeds meer verweven met de omliggende gemeenten, "de rand wordt meer en meer stad". Terwijl we deze (stads)regionale patronen herkennen in de dagelijkse beweging van mensen ('daily urban systems'), is de bestuurlijke organisatie daar niet aan aangepast. Er werd wel vastgesteld dat de stad voor domeinen zoals mobiliteit, zorg... al benaderd wordt als knooppunt voor de omliggende regio. Meer structurele bestuurlijke samenwerking dringt zich op, met een win voor de kernen, maar ook voor het 'ommeland'.

Er werd in het atelier stilgestaan bij verschillende aspecten in verband met het regio-denken: de spanning stad-rand, stad-Vlaanderen, de (impact van) schaalgrootte, het concurrentiedenken, de rol van kleinere steden en de vaststelling dat zij tot nog toe onvoldoende kunnen genieten van het Vlaamse stedenbeleid. Verder werd stilgestaan bij de vraag of regiovorming een vehikel kan zijn om ook kleinere gemeenten een rol te geven.



Spanningsveld tussen stad en omgeving

- ▶ Er is een duidelijk spanningsveld aanwezig tussen het stadscentrum en deelgebieden binnen de stad én tussen stad en buurgemeenten. In verschillende gevallen is het moeilijk om een gezamenlijk (stadsregionaal) beleid vorm te geven om verschillende redenen.
- ▶ Eén van die redenen is dat stad en regio andere noden hebben (vb. in de vervoersregio), waarbij steden als knooppunt (vaak) meer middelen aantrekken. Voor de omliggende gemeenten is de stad dan onmiddellijk ook een concurrent.
- ▶ Steden hebben ook een belangrijke dienstverlening naar bewoners van het ommeland. Deze diensten worden nu enkel betaald door de stadsbewoners (wel voorbeelden van gedifferentieerde betalingssystemen voor niet-stadsbewoners). De huidige financiering komt volgens een aantal deelnemers niet overeen met de dienstverlening, omdat die veel breder gaat dan de stad alleen.
- ▶ In een aantal (kleinere) steden speelt ook de discussie over de 'deelgemeentelijke factor'. Deze steden hebben moeite om deelgebieden binnen de stad op een aantal vlakken (ruimtelijk, participatie, ...) te betrekken en te verbinden.

Stadsregionale samenwerking

- ▶ Bij verschillende steden en gemeenten bestaat de wens om op een meer gestructureerde manier stadsregionaal samen te werken. Daarbij moet het o.a. gaan over de inplanting van voorzieningen en wenselijke (ruimtelijke) evoluties in de bredere stadsregio.
- ▶ Bij het maken van toekomstige keuzes over het inplanten van voorzieningen op het vlak van wonen, energie, mobiliteit, worden gemeenten met een concentratie daarvoor nu financieel beloofd. Op zich geen probleem, behalve als gemeenten daarover niet zelf beslissingen kunnen nemen en in een rol geduwd worden waar ze zelf niet voor kiezen.
- ▶ Eén centrumstad voegt toe dat 'samenwerken' tussen besturen een cruciaal werkwoord is. Niet alle kernen moeten dezelfde functies bevatten. Bepaalde kernen kunnen op wonen gericht zijn, andere kernen op andere functies. In een andere centrumstad is een model ontwikkeld om traag, maar gestaag, een regionale agenda vorm te geven op basis van clusters (ruimtelijke planning, zorg,..) op politiek niveau en via intervisiegroepen met ambtenaren. Thema's zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van woongebieden, ruimtelijke planning en inplanting bedrijventerreinen, glastuinbouw, knooppunt autowegen.
- ▶ Als stad kan men ondersteuning aan buurgemeenten in het vooruitzicht stellen, wat zorgt voor een win-win voor beide partijen. Bijvoorbeeld ondersteuning bij het voorzien van een lage emissiezone of de bouw van een gemeenschappelijk zwembad.
- ▶ De vraag stelt zich dan of binnen deze regiovorming de rol van kleinere steden in de regio sterker kan worden gevaloriseerd? Bijvoorbeeld door het realiseren van verdichtingsprojecten in kleinere steden en deze zones verbinden met de grotere stad door te voorzien in een goede mobiliteitsontsluiting via openbaar vervoer, fietswegen enz.

3. Regionale samenwerking als alternatief

Regionale samenwerking is een logische evolutie en een noodzaak bij het ontbreken van grotere en sterkere (stedelijke) entiteiten. Veel bevoegdheden komen terecht bij lokale besturen, maar de capaciteit is er vaak net niet voldoende aanwezig om lokaal een goede aanpak uit te werken. Regionale samenwerking kan in dat geval soelaas bieden.

- ▶ Enerzijds kan samenwerking efficiëntiewinsten genereren om een aantal problematieken op te vangen.
 - Vb. VDAB stelt vast dat men op plaatsen beperkte ervaring heeft met schooluitval en dat er gebrek is aan ondersteuning. Nu moet iedereen het warm water uitvinden. Daarom is kennisdelen hierover relevant.
- ▶ Anderzijds werkt dit suboptimaal in grotere (stedelijke) entiteiten. Het bestuur is er immers democratisch verkozen, en de blik van lokale politici blijft ook altijd op de eigen stad of gemeente gericht, want alleen daar ligt hun electorale wingewest.



- ▶ Per thema hanteert men vaak een andere regio-omschrijving. Het schaalniveau wordt per thema bepaald (vb. zorg, cultuur, vervoer, detailhandel) elk met zijn eigen logica en regio. Hierdoor krijg je samenwerkingsverbanden in alle soorten en gewichten, vaak ook nog eens met verschillende afbakeningen en indelingen én telkens met andere raden van bestuur. Een aantal aanwezigen gaven aan dat dit niet houdbaar is.
- ▶ Daarnaast werd de vraag gesteld of het mogelijk is om dit soort thematische regio's (beter) op elkaar af te stemmen?
- ▶ Bij het afbakenen van de vervoersregio's zijn 'daily urban systems' een belangrijke sleutel geweest. Patronen van voorzieningen zouden door de vervoersregio's grotendeels gedekt moeten zijn.
- ▶ Moeten we sterker inzetten op intercommunales? Volgens sommigen zijn ze eerder een "pleister op een houten been", bovendien zijn ze ook niet democratisch verkozen. Toch trekken ze nu steeds meer taken naar zich toe door het uitblijven van fusies en een gebrek aan lokale bestuurskracht.
- ▶ Een aantal centrumsteden vragen zich af of intercommunales nog de goede vorm zijn om samen te werken. Zij hebben de ervaring van een gespannen verhouding tussen de stad en de intercommunale. Dit kan aanleiding geven tot het in vraag stellen van de samenwerking en het verder uitbesteden van taken.
- ▶ Regionaal denken is van een andere orde dan stadsregionaal denken. Ook met grotere stedelijke gebieden zal regionale samenwerking wenselijk tot noodzakelijk blijven.

4. Fusies van gemeenten

Fusies richten op het creëren van grotere stedelijke gebieden

Fusies worden gezien als een oplossing voor zover ze gericht zijn op het creëren van grotere stedelijke gebieden:

- ▶ Anti-stedelijke fusies waarbij twee landelijke kernen worden samengevoegd (zie verschillende recente voorbeelden) zijn te vermijden.
- ▶ Bij 'stedelijke fusies' kunnen steden mee nadenken over hun verzorgingsgebied en de functie/inrichting van landelijke gemeenten eromheen. Dergelijke fusies zouden een kapstok kunnen zijn voor een betere ruimtelijke ontwikkeling, een beter mobiliteitsbeleid, een beter zorgbeleid, ...
- ▶ Niet iedereen volgt het scenario 'verplichte' fusies omwille van de mogelijke ongewenste neveneffecten en het risico op kwaliteitsverlies. De meeste deelnemers stellen evenwel dat fusies een noodzaak zijn om maatschappelijke uitdagingen anders te kunnen aanpakken; bovendien hoeft het één niet in tegenspraak te zijn met het andere.
- ▶ Wat zou er anders gebeuren mocht bijvoorbeeld een centrumstad een fusie aangaan met de omliggende gemeenten in een stadsregio? Dit heeft een impact op het vlak van het armoedebeleid (en de herverdelingsdiscussie) omdat het gebied voor het realiseren van solidariteit zou verruimd worden. Dit kan hefboomen bieden op het vlak van spreiding van sociale huisvesting en op het vlak van spreiding van maatschappelijk kwetsbare leerlingen in scholen.

Aandachtspunten

Aandachtspunten ingeval van fusies (samengevat):

- ▶ Stedelijke/stadsregionale fusies (dus geen 'anti-stedelijke' fusies) die een antwoord bieden op de gestelde maatschappelijke uitdagingen ('logische fusies');
- ▶ Vorken van het aantal inwoners (met vrijheidsruimte dus);
- ▶ Rekening houden met de identiteit van een bepaalde regio;
- ▶ Aantal kerndomeinen te bepalen: mobiliteit, arbeid, ruimtelijke ordening, zorg, energie,... ;
- ▶ Aandacht voor ongewenste neveneffecten en het verlies van 'kwaliteit' van schaalvergroting, zoals het verlies aan draagvlak en verbondenheid (ambtelijk, inwoners, organisaties, ...), regionale sectorspecifieke dynamieken die dreigen te verdwijnen, het risico om in de valkuil te trappen van 'one fits all'.



5. Vlaams beleid onvoldoende gecoördineerd

Vlaamse decreten en instrumenten zijn onderling onvoldoende afgestemd en het instrumentarium komt vaak niet overeen met het uitgezette beleid en nieuwe visieontwikkelingen op Vlaams niveau (bv. beleid mbt verdichting, groene ruimte, retail, mobiliteit, cultuur,...). Er is een groot verschil tussen theorie en praktijk dus.

Voorbeelden:

- ▶ Het instrumentendecreet voorziet te veel uitzonderingen wat betreft landbouwgebied.
- ▶ Baanwinkels verschijnen in landelijke gemeenten omdat de gemeenten het advies van de socio-economische diensten kunnen overrulen (uitzonderingen). Landelijke gemeenten kunnen een lint van baanwinkels uitbouwen zonder rekening te houden met door steden én Vlaanderen gewenste ontwikkelingen. Contra-effectief dus.
- ▶ Het 'stop'-principe versus de investeringen in mobiliteit die overwegend zijn gericht op de automobilititeit.

Er is op het niveau van Vlaanderen nood aan een gecoördineerd/centraal platform, nood aan verbeelding en nood aan durf om het anders aan te pakken.

Via de vervoersregio's wordt voor de eerste keer op een structurele manier interbestuurlijk samen gewerkt. Mogelijks kan dit ertoe leiden dat de Vlaamse Overheid meer gevoelig wordt voor de realiteit in steden en hun regio's.

Vlaamse verkokering

Een niet-verkokerde administratie is de sleutel om de noodzakelijke transitie en omschakelingen mogelijk te maken. De instrumenten worden beïnvloed door verkokerde administraties en zijn daarom vaak niet in lijn met Vlaams beleid/visie. Gemeenten mogen te veel beslissen nemen zonder rekening te moeten houden met de ontwikkelingen van steden. Fusies als oplossing? = creëren van grotere 'stedelijke entiteiten' om tegengesteld en incoherent beleid te vermijden. Is dit de oplossing?

Valse lokale autonomie

Vlaanderen duwt veel verantwoordelijkheid naar de steden toe, maar daar zijn noch de capaciteit, noch de middelen, noch het instrumentarium hiermee in lijn.

6. Welke keuzes maken we in een toekomstig stedenbeleid?

Waarop moet het Vlaamse stedenbeleid in de toekomst de focus leggen? Meer regionaal denken? Getrapt werken door een onderscheid te maken tussen groot-, centrum- en provinciale steden?

De vraag werd ook gesteld of de actuele problematieken op het vlak van mobiliteit, ruimte (wonen) en energie, prioritaire thema's zijn die als basis zouden kunnen dienen voor het Vlaamse stedenbeleid. Waarop moet/kan het Vlaamse stedenbeleid in een volgende regeerperiode de focus leggen?

Is het een stap in de goede richting om een 'schaal'-discussie te voeren? Welke ervaringen hebben de aanwezigen daarmee?

- ▶ Een efficiënte inzet van middelen en dus keuzes maken zijn van belang. Als je het stedenbeleid breed opentrekt riskeer je (te veel) versplintering van middelen. De huidige combinatie 'versplintering – concentratie' als dubbelspoor behouden.
- ▶ Twee belangrijke aspecten van stedenbeleid komen naar voren: gerichte financiële ondersteuning en leereffecten.
- ▶ De instrumenten die het Vlaamse stedenbeleid inzet focussen voornamelijk op de stad als een entiteit met administratieve grenzen. Een toekomstig stedenbeleid kan kiezen voor een meer regionale focus, dat koppelen aan het versterken van de positie van kleinere steden en hen daarin een rol geven.
 - Voor kleinere steden kan het stedenbeleid een ondersteunende rol opnemen zodat ze de drempelvrees overwinnen en bijvoorbeeld ook sterke stadsvernieuwingprojecten indienen.
 - Mocht samenwerken met buurgemeenten een verplicht onderdeel zijn van een stadsvernieuwingproject, dan zou dit de gevoeligheid bij buurgemeenten voor de dominantie van de stad kunnen overstijgen en het proces om te leren samenwerken in gang zetten.
 - Stedenbeleid zou kunnen inzetten op ondersteuning vanuit Vlaanderen om samen te werken met Europese steden.



- zou vanuit de eigenheid van Vlaanderen steeds een netwerk van steden Europese projecten moeten indienen?
 - meer EFRO-middelen zouden naar de steden zelf moeten gaan, nu gaan die naar de ondersteuning van het Vlaamse beleid.
 - een centrumstad ziet een rol weggelegd voor (provinciale) steunpunten die steden zouden kunnen ondersteunen bij het indienen van Europese projecten
- Moeten we focussen op regio's of mikken we op een aantal cruciale uitdagingen, die prioritair voorop worden gesteld in het stedenbeleid?
- Zijn 'ruimte (wonen), mobiliteit, energie' mee te nemen prioriteiten, want start het daar meestal niet? Liggen daar de hefboomen om Vlaanderen duurzamer maken?
 - Voor een centrumstad is het mogelijk om een aantal thema's af te bakenen waarrond men verplicht moet samenwerken zoals klimaat, mobiliteit, zwembad,....

Inschrijvingen voor de Stadskamer in Deinze

Pol	Van Damme	Vlaamse Woonraad
Peter	Vanden Abeele	Stadsbouwmeester Stad Gent
Hannes	Raes	Stad Aalst
Dirk	Waelput	Stad Eeklo
Bob	DHaeseleer	Stad Eeklo
Dirk	Waelput	Stad Eeklo
Jan	De Pauw	Ecopower
Tineke	Vandewalle	Stad brugge
Lotte	Poncelet	Stad Herentals
Tanja	Mattheus	Stad Herentals
Michiel	Vanden Abeele	De Republiek
Sara	Van den Bossche	Stad Sint-Niklaas
Wout	De Meester	Stad Sint-Niklaas
Eva	Naessens	Stad Gent
Katia	Rottiers	Departement MOW
Bart	Van Herck	IDEA Consult
Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Toon	Berckmoes	IDEA Consult
Stijn	Van Wolputte	Agentschap Binnenlands Bestuur
Stephanie	Van Opstal	Agentschap Binnenlands Bestuur
Marc	Vanderbiesen	Agentschap Binnenlands Bestuur
Thierry	Goossens	Agentschap Binnenlands Bestuur
Steven	Ghysens	Stad Aalst
Iris	Van den Abbeel	Stad Gent
Pieter	Van Camp	VGC - Brussel
Joke	Van der Borgh	burger Sint-Niklaas
Lieven	Bauwens	Pomona - Sint-Niklaas
Dirk	Habils	Stad Genk
Bart	Geernaert	De Republiek Brugge
Machteld	Claerhout	Stad Kortrijk



Inschrijvingen voor de Stadskamer in Mechelen

Peter	Van Humbeeck	SERV
Katrien	Aerts	Stad Dendermonde
Chris	Backx	Stad Mechelen
Wouter	Bervoets	IDEA Consult
Karla	Blomme	Ombudsvrouw stad Antwerpen
Myriam	Colle	Stad Mechelen
Veerle	Costermans	Stad Mechelen
Ken	Daems	Agentschap Binnenlands Bestuur
Marina	De Bie	Stad Mechelen
Sara	De Greve	AG Stadsvernieuwing Oostende
Bart	De Nijn	Stad Mechelen
Gino	Dehullu	Stad Roeselare
Evy	Dooms	VLAIO
Gert	Eeraerts	Stad Mechelen
Evelyne	Elst	Vlaamse Milieumaatschappij
Peter	Govaerts	Stad Tongeren
Peter	Hautekiet	VVSG
Luus	Heyligen	Agentschap Binnenlands Bestuur
Philippe	Liesenborghs	RISO Vlaams-Brabant (Samenlevingsopbouw)
Hugo	Meeus	Stad Turnhout
Leen	Meeuus	VDAB-Netwerkmanager
Lieven	Pascal	Stad Oostende
Caroline	Ryckeboer	Agentschap Binnenlands Bestuur
Sofie	Sas	Samenlevingsopbouw Antwerpen stad
Thierry	Tahon	Stad Turnhout
Mark	Van de Vijver	Stad Hasselt
Bart	Van Herck	IDEA Consult
Simon	Vander Elst	Kabinet minister Liesbeth Homans
Ann	Vanderhasselt	Agentschap Binnenlands Bestuur
Dirk	Vanhaute	Stad Turnhout
Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Joris	Velleman	Stad Dendermonde
Bart	Wuyts	BLENDERS
Filip	De Rynck	Universiteit Gent