



Een versterkt partnerschap tussen Vlaanderen en haar steden

Eindrapport | 16 mei 2019

In opdracht van

Vlaamse Overheid, Agentschap
Binnenlands Bestuur, team stedenbeleid



Vlaanderen
is sterke steden

Auteurs en medeauteurs:

Bart Van Herck, Ties
Vanhillo en Filip De Rynck
(redactie)

Pieter Ballon, Tom
Coppens, Yves De Weerd,
Stijn Oosterlynck
(academisch team)

Jozef II-straat 40 B1
1000 Brussel

T: +32 2 282 17 10
info@ideaconsult.be

www.ideaconsult.be

IDEA

CONSULT thinking ahead

member of

IDEA GROUP

“De stad is niet het probleem, maar de oplossing”

Verslagboek VIA-Rondetafel Stedenbeleid (2012)






Inhoudsopgave

1/	Een nieuwe Vlaamse beleidsvisie steden	5
2/	De Vlaamse overheid en de steden: klaar voor een nieuwe sprong?	7
	2.1. Het gezicht van de steden in Vlaanderen	7
	2.2. De context is veranderd op stedelijk niveau	9
	2.3. Bewegingen in het Vlaams beleid	10
	2.4. Inzetten op stedelijkheid: hebben we een andere keuze?	13
3/	De inhoudelijke agenda voor de beleidsvisie steden	14
	3.1. De levenskwaliteit van de steden verder verhogen	14
	3.2. Inzetten op structurele transitie	15
	3.3. Transitie waarmaken	16
	3.4. De hoe-vraag als focus voor het toekomstig stedelijk- en stedenbeleid	17
4/	Stedelijke organisatie en innovatiecapaciteit versterken	19
5/	Twee lagen in de beleidsvisie steden en meerdere schalen	20
	5.1. Twee lagen in de beleidsvisie steden	20
	5.2. Meer differentiatie naar schaal	21
6/	Meer Vlaams stedelijk beleid	24
	6.1. Stadsprogramma's als gangmaker van betere interbestuurlijke samenwerking	25
	6.2. Inspiratie uit het buitenland	25
	6.3. Verbinding maken tussen het stedelijk en het gebiedsgericht beleid	27
7/	Een vernieuwd Vlaams stedenbeleid	29
	7.1. Het huidige stedenbeleid	29
	7.2. Ambitie en rollen in de toekomst	30
	7.3. Instrumenten van een vernieuwd stedenbeleid	30
	7.4. Stedenbeleid en binnenlands bestuur	33
B.1/	Stedelijke agenda m.b.t. de genoemde transitie	34
B.2/	Budget, medewerkers en instrumenten van het specifiek stedenbeleid (ABB)	45
B.3/	Het stedenlandschap in Vlaanderen	50
	3.1. Een specifiek stedenlandschap in Vlaanderen	50



3.2. Een gelaagd stedennetwerk	52
B.4/ Bronnen	58
B.5/ Verloop van het traject	60
B.6/ Consultaties en stakeholders in het traject	61

Dit rapport, maar ook de verslagen van de voorbereidende stadstafels en stadslabo's zijn te vinden op de projectwebsite www.visiestedenbeleid.info



We werken aan een nieuwe visie voor het Vlaams stedenbeleid


Over dit project

Idea Consult werkt aan een vernieuwde visie voor het Vlaams stedenbeleid in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid.

Aankomende Evenementen

Stadskamer Deinze
14 december 2018
Deinze, België

Stadskamer Mechelen
20 december 2018
Mechelen, België






1/ Een nieuwe Vlaamse beleidsvisie steden

IDEA Consult werd door het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid (team stedenbeleid) aangesteld om een aanzet te geven voor een geactualiseerde Vlaamse beleidsvisie steden. De hoofdvraag in dit traject is hoe het Vlaamse stedenbeleid verder ontwikkeld moet worden vanuit de kracht van sterke steden en binnen een tijdsperspectief van 15 tot 30 jaar?

Tijd voor een update

Twintig jaar na het toewijzen van de bevoegdheid stedenbeleid aan Vlaanderen en ruim vijftien jaar na een eerste visieontwikkeling op het Vlaamse stedenbeleid (Witboek 'De eeuw van de stad', 2003) is een update en herijking op zijn plaats. Ook de stakeholders die in dit traject werden betrokken, onderkennen de nood aan een actualisatie.

De doos van pandora

De aanleiding en basisvraag zijn evident en breed ondersteund, maar achter de vraag naar 'een vernieuwd stedenbeleid' schuilen heel wat gevoeligheden - taboes zelfs - en een bijzondere complexiteit. De gevoeligheden gaan onder andere over de verdelingscriteria in het gemeentefonds en over terminologische en vooral politieke gevoeligheden rond begrippen als 'stad' en 'stadsregio'. De complexiteit heeft te maken met beleidsagenda's die stuk voor stuk legitiem zijn, maar die op eenzelfde (stedelijke) plek dilemma's veroorzaken en leiden tot moeilijke afwegingen.

Deze opdracht heeft iets van een doos van pandora die ons politiek systeem en de bestuurlijke organisatie raakt in haar geheel, inclusief vraagstukken als de relatie tot de Brusselse regio of de autonomie van het lokaal bestuur, maar ook fundamentele keuzen op vlak van samenleven en de (conflicterende) ideologische opvattingen die daarover leven. We hebben de doos binnen dit traject niet te ver opengetrokken, daarvoor was de tijdperiode te kort. Dit document bevat een beleidskader, waarbinnen verschillende inhoudelijke lijnen verder debat vereisen.

Specifiek (steden)landschap in Vlaanderen

Het voorwerp van het Vlaamse stedenbeleid – de stad – is in Vlaanderen specifiek omwille van de historiek en de daarop gebaseerde geografische, ruimtelijke, economische en sociale realiteit. Vlaanderen is als geheel in de Europese context een van de sterkst verstedelijkte regio's met een netwerk van vele, overwegend middelgrote tot kleine steden én een sterk gesuburbaniseerd 'platteland'. Dat ganse netwerk wordt bovendien sterk beïnvloed door de metropolitane invloedzone van het Brusselse gewest. Het is bijvoorbeeld lastig om het over de stedelijke ontwikkeling van Aalst of Vilvoorde te hebben zonder het verband te leggen met de Brusselse problematiek.

In Vlaanderen is er minder uitgesproken platteland, minder (groot)stedelijkheid ook, maar meer 'tussengebied'. De dichotomie stad-platteland is voor Vlaanderen nog weinig toepasselijk en productief, al wordt ze in de dagelijkse omgang en in het politieke discours vaak gebruikt. Een nieuwe visie op steden moet vanuit deze specifieke kenmerken worden opgebouwd en vermijden om in dit bipolaire taalgebruik te verzanden. De vernieuwing zit voor een belangrijk deel in de manier waarop deze realiteit in visievorming voor stedelijk beleid wordt omgezet, waarbij het begrip 'stad' vereenzelvigd wordt met de eigenheid van het Vlaamse gebied.

Versterken van de stedelijkheid als maatschappelijk project

Doorheen het traject zijn we sterk overtuigd geraakt van het belang en de meerwaarde van meer stedelijkheid. Het kan paradoxaal klinken - in het verstedelijkte Vlaanderen is er nood aan meer stedelijkheid – maar het pleidooi uit het Witboek van 2003 heeft weinig aan waarde ingeboet. Integendeel, de maatschappelijke context maakt stedelijkheid nog relevanter dan toen. Het komt immers dicht in de buurt van een ruime interpretatie van duurzaamheid, gevat in de duurzaamheidsdoelstellingen van de Verenigde Naties. Stedelijkheid staat voor een manier en vorm van samenleven: het staat voor kwalitatieve verdichting, voor diversiteit in de ruimste zin, voor het opbouwen van gemeenschapsvorming waarbij de plaats het bindende element is en niet afkomst, herkomst, religie, kleur of geslacht. Stedelijkheid staat voor ontmoeting en debat tussen mensen en biedt zo het geografische kader voor de opbouw van democratie. Stedelijkheid staat voor microvormen van solidariteit, binnen de macrovormen van de sociale zekerheid. Stedelijkheid staat voor een zorgvuldige omgang met ruimte en milieu, voor een diversiteit van functies die samen aanwezig zijn en elkaar zo versterken: cultuur, zorg, economie en innovatie; kennis en informatie. Stedelijkheid staat voor interactie tussen overheden, middenveld, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. Zo wordt duidelijk dat er geen paradox is: het ruimtelijk verstedelijkte Vlaanderen heeft nood aan meer stedelijkheid in de maatschappelijke betekenis die we daar in deze alinea aan hebben gegeven.

“Het kan paradoxaal klinken, maar in het verstedelijkte Vlaanderen is er nood aan meer stedelijkheid.”

Stedelijk beleid versus stedenbeleid

In deze tekst wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen twee complementaire lagen in het Vlaams beleid: het stedenbeleid *sensu stricto* (aangestuurd vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur) en het stedelijk beleid. Met dat laatste bedoelen we het reguliere beleid vanuit de verschillende Vlaamse departementen en agentschappen, met belangrijke impact naar de steden (mobiliteit, natuur en milieu, wonen, etc...). Precies in dat reguliere beleid zitten de belangrijkste hefboomen voor de steden.

Dit terminologisch onderscheid vraagt ook van de lezer extra aandacht: stedenbeleid (*sensu stricto*, ABB), stedelijk beleid (samenwerking tussen de Vlaamse overheid als geheel en de steden), een Vlaamse visie op steden als we het over de twee hebben, stadsbeleid als we het beleid van de steden zelf bedoelen.

Leeswijzer

Deze tekst is opgebouwd als volgt:

- ▶ Hoofdstuk 2 gaat in op de actuele situatie binnen de Vlaamse steden en geeft een stand van zaken van het stedelijk- en stedenbeleid in Vlaanderen;
- ▶ In hoofdstuk 3 beschrijven we de inhoudelijke agenda voor een vernieuwde visie op steden;
- ▶ In hoofdstuk 4 duiden we het belang van stedelijke innovatiecapaciteit en een aangepast organisatiemodel op stadsniveau;
- ▶ In hoofdstuk 5 pleiten we voor twee lagen in de Vlaamse beleidsvisie steden (stedelijk beleid versus stedenbeleid) en voor meer differentiatie op vlak van schaal in de toekomst;
- ▶ In de hoofdstukken 6 en 7 tot slot gaan we concreter in op de organisatie van de Vlaamse beleidsvisie steden. Enerzijds de samenwerking tussen de steden en de Vlaamse overheid als geheel (stedelijk beleid), anderzijds het specifieke stedenbeleid vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur, elk met hun eigen instrumenten.

Interactief traject

Dit rapport kwam tot stand in coproductie met een academisch expertenteam, met stakeholders uit de steden, medewerkers van het team stedenbeleid en werkgroepen binnen het Vlaams stedenbeleid. In bijlage geven we een overzicht van de betrokken stakeholders en de consultatiemomenten binnen dit traject.



2/ De Vlaamse overheid en de steden: klaar voor een nieuwe sprong?

In dit hoofdstuk maken we een beknopte balans op van de situatie in de steden, het stedenbeleid en het stedelijk beleid. We zien positieve evoluties, maar de tijd lijkt aangebroken voor een volgende stap. De balans die we in dit hoofdstuk opmaken is geenszins exhaustief, dat was ook niet de inhoud van deze opdracht.

2.1. Het gezicht van de steden in Vlaanderen

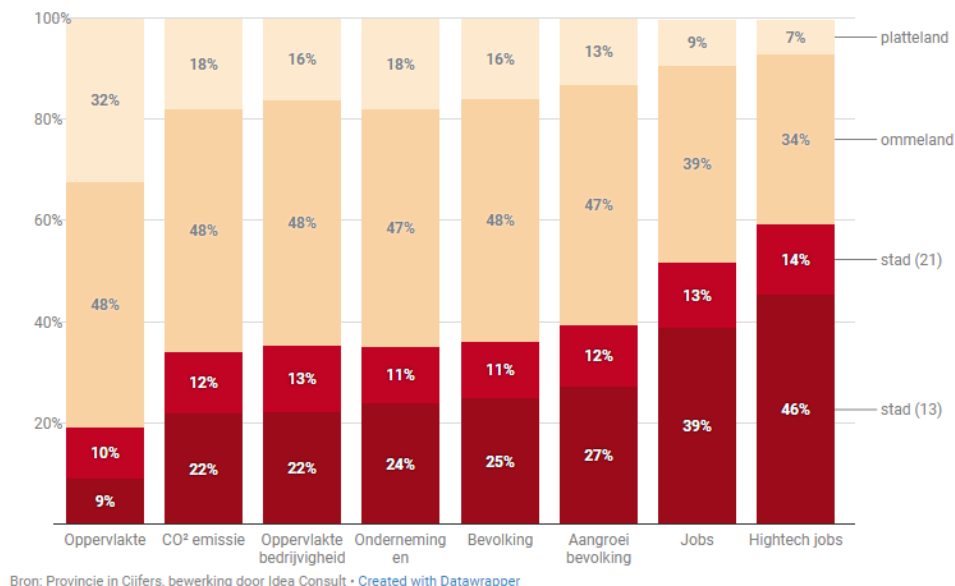
Vlaanderen is een regio van bijna 1.500 kernen met een inwonersaantal van 50 tot 500.000 inwoners (Ruimterapport, 2018). Vanuit een Europese bril is Vlaanderen één grote stedelijke regio, bestaand uit een netwerk van vele, relatief kleine, stedelijke centra (De Rynck and Voets 2008; Kesteloot 2003). Het beeld van 'de nevelstad' illustreert hoe Vlaanderen bestaat uit overwegend middelgrote tot kleine steden en een sterk gesuburbaniseerd 'platteland'. Als een vorm van 'superlaag' ligt daar nog eens de invloedszone van het Brusselse gewest bovenop.

In Vlaanderen is er minder uitgesproken open ruimtegebied en minder (groot)stedelijkheid, maar meer 'tussengebied' of peri-urbaan weefsel. In Eurostatcijfers (2017) lezen we af dat 27,4% van de Belgische bevolking in steden woont met meer dan 50.000 inwoners (enkel Slovenië noteert lager), 56% in dorpen en ommeland (het hoogst in de EU) en 18% in landelijk gebied. In Nederland bijvoorbeeld is deze verhouding 56%, 34% en 10%. De suburbanisatie van België (en Vlaanderen nog meer uitgesproken) komt in deze cijfers duidelijk naar voor.

Betekenis van de steden

Ondanks die ruimtelijke spreiding behouden de Vlaamse steden een bijzondere positie. In het onderstaande staafdiagram maken we voor een aantal indicatoren het onderscheid tussen de 13 centrumsteden, de 21 regionale steden, het ommeland en het platteland, met de relativiteit van de betekenis van deze begrippen in en door de Vlaamse context.

Figuur 1: concentratie van fenomenen op basis van indeling stad-platteland



Bron: Provincie in Cijfers, bewerking Idea Consult

Sensu stricto wonen 36% van de Vlamingen in de centrumsteden en de regionale steden. Dat is aanzienlijk minder dan in een aantal Europese landen waar de helft tot $\frac{3}{4}$ van de bevolking in de steden woont. Zoals we al hebben aangegeven, heeft dat veel te maken met de Vlaamse suburbanisatie of 'urban sprawl'. Als we 'het ommeland' meetellen als stedelijk gebied, kunnen we

ook voor Vlaanderen stellen dat 85% van de inwoners in verstedelijkt of semi-verstedelijkt gebied wonen. In een ruime zin en rekening houdend met de zeer bescheiden schaal van Vlaanderen is dat 'ommeland' ook effectief 'stad', maar in het (politieke) discours blijft men dit sterk uit elkaar houden.

Door die suburbanisatie zijn de verschillen tussen stad en 'de rest' ook kleiner. Bovenstaande cijfers illustreren dat de groei van de bevolking groter is in de steden, maar minder uitgesproken (25% van de bevolking woont in de 13 centrumsteden versus 27% van de bevolkingsgroei in deze steden). Recente cijfers op basis van de Stadsmonitor en het Ruimterapport tonen wel aan dat Vlaanderen langzaam meer stedelijk wordt. Sinds 2000 groeien de steden, in hoofdzaak door de impact van externe migratie, 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 lijkt op een trendbreuk, al is grote voorzichtigheid en nuance in interpretatie wel nodig.

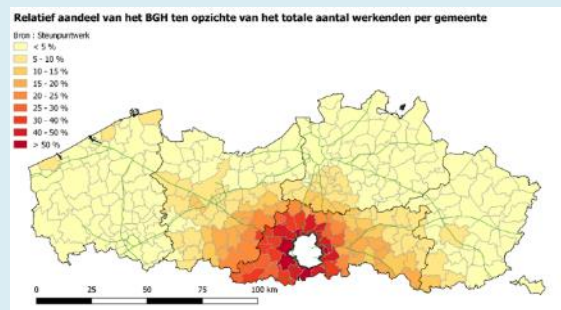
Bijzondere positie van Brussel

Het Brusselse gewest verdient bijzondere aandacht. Tussen 2010 en 2017 liet dit gewest een bevolkingsgroei optekenen van 102.000 inwoners. Dat is meer dan de groei in de 13 Vlaamse centrumsteden samen (+81.075 inwoners over dezelfde periode). De invloedzone rond het Brusselse gewest strekt zich ver uit in Vlaanderen. In de laatste update van een studie over de Belgische stadsgewesten zien we hoe bijvoorbeeld Aalst onderdeel wordt van het Brussels leefcomplex (Brussel heeft een sterkere attractie op de randgemeenten van Aalst, dan de stad Aalst zelf) en hoe Vilvoorde deel wordt van de Brusselse agglomeratie (Vanderstraeten en Van Hecke, 2019). Een toekomstig Vlaams stedenbeleid kan zich niet afzijdig houden van Brussel en impliceert ook een sterkere dialoog tussen het Vlaamse en het Brusselse Gewest. De VGC is daarbij een belangrijke partner, maar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en maatschappelijke actoren in en rond het Brusselse gewest zijn dat zeker ook.

Brussel, de witte vlek

Een bekend gegeven: het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als een witte of blinde vlek op Vlaamse kaarten. Gelet op de sterke ruimtelijke en sociaal-economische verwevenheid van beide gewesten zou je anders verwachten. Bijna 224.000 Vlamingen pendelen voor hun werk naar de hoofdstad. Ook de bevolkingsgroei binnen het Brussels Gewest heeft belangrijke effecten op Vlaanderen. Een versterkte structurele samenwerking dringt zich op, in beider en in het algemeen belang.

In opdracht van het Departement Omgeving ontwierp IDEA Consult (2019) een ontwerp van governance model voor de samenwerking tussen Brussel en Vlaanderen rond strategische dossiers of nieuwe flagshipprojecten.¹ We beperken ons hier tot een summier weergave van enkele kernpunten:



Uitgangspunten van het governance model

Zo'n vernieuwd governance model heeft de grootste kans op slagen als het is gebaseerd op volgende uitgangspunten:

- ▶ Focus op een gedeelde ruimtelijk-economische agenda omwille van de grote welvaartsimpact voor beide gewesten;
- ▶ Bilateraal samenwerkingsmodel tussen het Brussels Hoofdstedelijk en het Vlaams gewest, gericht op projecten die belangrijk zijn voor beide gewesten.
- ▶ Een groeimodel, vertrekkend vanuit bestaande goede praktijken en verder doorgroeiend naar een duurzaam partnerschap.

¹ Dit governance model is voornamelijk gebaseerd op de grondgebonden bevoegdheden van de gewesten en is minder bedacht vanuit de persoonsgebonden materies, zoals onderwijs, welzijn of cultuur. In dat geval is ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) een belangrijke actor.

Gestructureerd samenwerkingsformat

Het governancemodel dat IDEA Consult voorstelt bestaat uit drie lagen:

- ▶ De sturingslaag waarbinnen de politieke legitimatie is georganiseerd, op een interactieve manier gevoed;
- ▶ De ontwikkellaag, met een task force van professionals;
- ▶ De partnerlaag, met de verschillende partijen die zich samen engageren in de Vlaams-Brusselse belangengemeenschap.

Deze drie lagen dekken elk twee niveaus: het projectniveau voor het ontwikkelen en aansturen van hefboomprojecten en het coördinatieniveau voor het aansturen en het bewaken van de voortgang en de samenhang van de verschillende projecten vanuit een breed kader voor regionaal-economische ontwikkeling.

BRON: VAN DER BEKEN W., BERVOETS W., DEWITTE P. (2019), *Governance voor de metropool Brussel-Vlaanderen. Een studie van IDEA Consult in opdracht van het Departement Omgeving.*

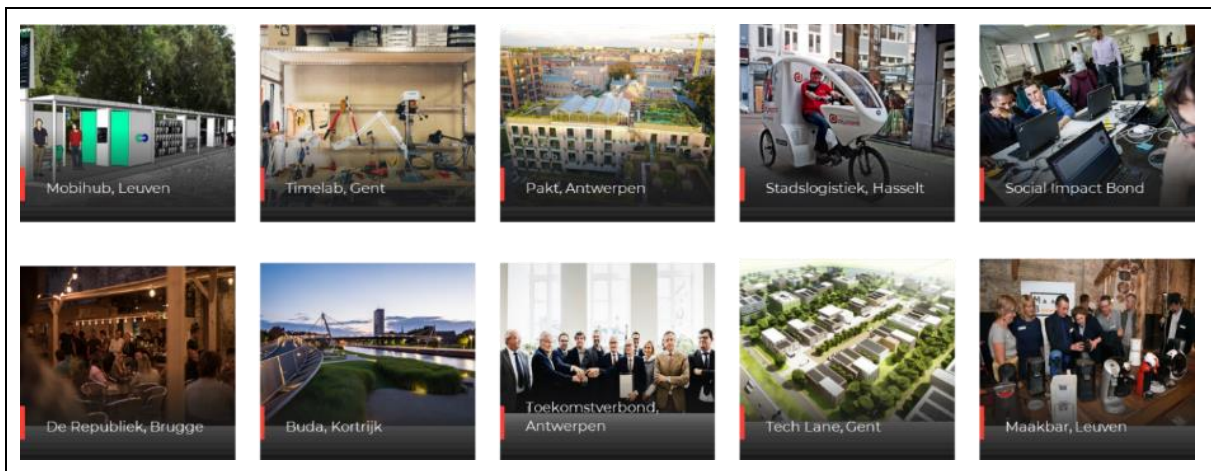
2.2. De context is veranderd op stedelijk niveau

Sinds het Witboek 'De eeuw van de stad' (2003) is de context van de Vlaamse centrumsteden sterk veranderd: dertig jaar geleden zaten de centrumsteden in het verliezende kamp, met dalende bevolkingsaantallen tussen 1970 en 2000. Op vandaag is er groei en een sterker zelfbewustzijn. Het beeld van de verloederde stad is geruimd. De stadsvernieuwingsprojecten die vanuit het Vlaams stedenbeleid worden ondersteund, hebben daar onmiskenbaar toe bijgedragen. Vooralsnog heeft dat de stadsvlucht van jonge gezinnen niet gekeerd, maar een eerste belangrijke stap is gezet, met name een meer positieve beeldvorming. Ook de besturen zijn beter uitgerust en wonnen aan bestuurskracht.

We hoeden ons echter voor een te positieve beeldvorming. Er is bijvoorbeeld hard aan de kwaliteit van de publieke ruimte gewerkt, maar in veel steden zijn nog heel wat investeringen nodig in de publieke infrastructuur, ook de ondergrondse infrastructuur (riolen, waterleidingen,...). We kennen de verhalen over de 'brokstukken' van de publieke infrastructuur. De stadsvernieuwingsprojecten hebben zeker bijgedragen tot het vernieuwen van het woonpatrimonium, maar tezelfdertijd zien we in veel steden nog grote aantallen onaangepaste, te kleine woningen die niet duurzaam (te maken) zijn, noch sociaal zijn en die bovendien vaak te duur zijn in verhouding tot de kwaliteit of vooral het gebrek daaraan. Als we dit alles tot de kerntaken van de overheid rekenen, dan is er in de centrumsteden nog veel werk te doen.

De stad als motor en als gids voor Vlaanderen

Figuur 2: De transities uit Vlaanderen 2050 worden vaak in de steden op gang getrokken



Verschiedene indicatoren verantwoorden een sterk stedenbeleid. Onze cijferanalyse (zie bijlage: concentratie van werkgelegenheid, sociale voorzieningen,...) maakt duidelijk dat inzetten op de steden niet enkel de steden ten goede komt, maar heel Vlaanderen. De steden beschikken over een

sterk innovatie- en hefboompotentieel, met een concentratie van hogescholen en universiteiten, starters en hoogtechnologische jobs.

Het is in de steden (en daarmee bedoelen we hier stad en stadsregio samen) dat veel van de transitie die voorop worden gesteld in de toekomstvisie van de Vlaamse Regering ([Visie 2050](#)) op gang worden getrokken. Denk aan de klimaatcoalities, de lage emissiezone, de deeleconomie, community land trust formules, cocreatiehubbs, circulaire wijken, lokale energienetwerken, nieuwe vormen van distributie,...

Stakeholders wijzen ook op de socio-culturele meerwaarde van de stedelijke omgeving. In steden is samenleven en multiculturaliteit een dagelijks gegeven. Al verlopen processen van interculturele vermenging en verdraagzaamheid ook in de steden niet zonder horten en stoten, ze voltrekken zich wel, op werkvloeren en in praktijken van alledag (in het onderwijs bijvoorbeeld). We geven hier meteen aan dat we in de korte periode voor deze opdracht, niet in staat zijn geweest de complexe problematiek van diversiteit en stedelijke superdiversiteit ten gronde te behandelen.

Achter de façade

Als we echter achter de stedelijke façade kijken, stellen we tegelijk een concentratie vast van maatschappelijke problemen en uitdagingen. De 'urban age' heeft ook een donkere kant. De steden tekenen voor de helft van de geboorten in kansarme gezinnen. De sociale situatie in de stadskernen is er de afgelopen decennia niet op verbeterd. Waar in 1991 het gemiddeld inkomen in de Belgische steden hoger lag dan het landelijk gemiddelde, is dat op vandaag gezakt naar 89% (enkel kernstad) of 94,5% (agglomeratie). Ook de verschillen tussen de stad en de autonome randgemeenten nemen toe. In 2015 is het gemiddelde inkomen per capita van de bevolking in de stadsrand 25% hoger dan in de kernsteden. In 2001 was dit nog maar 14% (Vanderstraeten en Van Hecke, 2019). Wie alleen dit als norm en indicator neemt, zou tot een negatieve evaluatie van het gevoerde stedelijk beleid kunnen komen.

Ook de bestuurskracht in de steden moet genuanceerd worden beoordeeld. We kregen tijdens de stadskamers en -labo's heel wat voorbeelden te horen, zowel in positieve als in negatieve zin, die wijzen op belangrijke verschillen in capaciteitsniveau tussen steden. Los van deze vaststelling, moeten sowieso alle steden nog belangrijke stappen zetten in een aantal nieuwe bestuurlijke opgaven (nieuwe rollen, co-creatie, ...) en worstelen zij op een concreet niveau met heel wat inhoudelijke en technische uitdagingen (wonen, klimaat, smart cities, ...) waarvoor vernieuwde en/of meer gebundelde, vaak heel technische capaciteit nodig is.

Naast de positieve en kritische reflecties is de vraag ook vanuit wiens perspectief de stedelijke problematiek wordt bekeken. We kunnen het hebben over maatschappelijke systemen in een macro-betekenis en de rol van 'de stad' daarin. Hoe de stedeling zelf naar de stedelijke problematiek kijkt en die aan den lijve ervaart, biedt een insteek op het micro-perspectief. Wellicht is in de laatste jaren meer aandacht gegaan naar de systemische discussies dan naar het micro-niveau. Zo kan een jong gezin best wel in de stad willen blijven wonen, maar omwille van de toegankelijkheid van voorzieningen of de drukte in het verkeer, ... er ultiem voor kiezen toch in de stedelijke suburbane zone te gaan wonen. Het is nuttig dit micro-niveau voldoende plaats te geven in het stedenbeleid: de discussie over participatie van burgers gaat mee hierover.

2.3. Bewegingen in het Vlaams beleid

Verder in deze tekst wijzen we op het gebrek aan een consequent Vlaams 'stedelijk' beleid, maar we starten met een aantal positieve of potentieel positieve ontwikkelingen.

Positieve ontwikkelingen

In het actuele discours en debat zien we verschillende aanknopingspunten die zowel ruimtelijk als bestuurlijk inspelen op de verwachtingen die aansluiten bij het stedelijke beleid:

- ▶ Meer aandacht voor **ruimtelijke verdichting**: de VITO-knooppuntenstudie (2016) is de onderlegger geworden van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Het toekomstig ruimtelijk beleid zou moeten inzetten op een hoger ruimtelijk rendement door het bijkomend ruimtebeslag te beperken en door enkel nog nieuwe ontwikkelingen toe te staan op locaties met een hoge 'knooppuntwaarde', nabij bestaande voorzieningen en/of haltes van openbaar vervoer.



De cruciale vraag is wat een volgende Vlaamse regering op dit vlak al dan niet aan bindende beslissingen zal nemen. Voor het stedelijke beleid is dit van het grootste belang.

- ▶ Meer aandacht voor **de stadsregionale realiteit**: in verschillende beleidsdomeinen wordt er gedacht in grotere (stads)regionale gehelen: de vervoersregio's, het versterkt streekbeleid, de gebiedsgerichte benadering binnen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de regionale woonmarkten, de zorgregio's, energielandschappen, etc. Ook de tendens om op het niveau van de vervoersregio's te komen tot regionale enveloppes binnen het beleidsdomein MOW, past binnen de tendens om mobiliteitsvraagstukken te behandelen op het niveau van 'daily urban systems' of de regionale leefwerelden van de gemiddelde Vlaming. Dat inzicht lijkt ons de laatste jaren versterkt en het komt steeds meer op de agenda van cruciale Vlaamse departementen en agentschappen. Ook als dat vaart onder de noemers van regionaal beleid of gebiedsgericht beleid, valt dat vaak nagenoeg samen met stedelijk beleid, in de ruime zin op te vatten, op maat van de Vlaamse context en historiek, die we hierboven hebben toegelicht. In de vervoersregio's bijvoorbeeld gaat het om vervoer en mobiliteit om en rond verdichte (stedelijke) kernen, waarbij het zowel gaat over grotere centrumsteden als over de kleine centrumsteden en goed gelegen plekken langs mobiliteitsassen. Dat noemen wij een feitelijk beleid met stedelijke ambities.
- ▶ Meer aandacht voor **beleidsoverschrijdend werken**, bijvoorbeeld in de transversale werkgroep Smart Flanders waarin vijf verschillende agentschappen en departementen betrokken zijn, of het transitieprogramma 'Vlaanderen Circulair', getrokken door OVAM, maar met ruimere betrokkenheid van andere departementen. De fusie van de departementen Ruime en Leefmilieu geeft potentieel aanleiding tot een meer geïntegreerd omgevingsbeleid. Als meerdere cruciale Vlaamse actoren gebiedsgericht werken, neemt het belang van gebieden als platformen voor integratie van Vlaamse en lokale beleidsprogramma's ook toe. Dat is helemaal in het belang van het stedelijk beleid.

Onderliggend is het discours rond de schaalvergroting (en versterking van de bestuurskracht) van gemeenten met deze tendensen verweven. Sommigen zien in de schaalvergroting een model voor een billijke financiering van de functionele stad (stad + rand), anderen een noodzakelijke vereenvoudiging om moeilijke herverdelingsvraagstukken op het niveau van een stedelijk gebied te organiseren. Het is een onderdeel van de doos van Pandora waar we het eerder over hadden en waar we in deze tekst niet grondig kunnen op ingaan. Een sterk stedelijk beleid vergt sterke lokale besturen met capaciteit en die in staat zijn een sterke positie te bekleden in de gebiedsgerichte initiatieven van de Vlaamse overheid zoals de vervoersregio's.

Sceptici zullen een aantal van deze bewegingen marginaal noemen, eerder discours dan realiteit. Experimenten of pilootinitiatieven zijn het soms ook, want het reguliere beleid heeft bovenstaande tendensen nog niet geabsorbeerd. Maar in het kader van deze exploratie rond een vernieuwd stedelijk beleid is het belangrijk om deze tendensen richting meer stedelijkheid te captureren en ons af te vragen hoe ze een stapsteen kunnen zijn naar meer regulier beleid.



Nood aan meer consequent Vlaams beleid richting de steden

Al zijn er rationeel gezien verschillende motieven om in te zetten op meer stedelijkheid, deze argumentatie leidt niet automatisch tot een draagvlak voor een (meer) stedelijke focus in het Vlaams beleid. Samen met de auteurs van het Witboek stedenbeleid uit 2003, werd tijdens stadskamers en -labo's vastgesteld dat er in Vlaanderen geen 'stedelijke mentaliteit' is en er ook geen sprake is van een consequent stedelijk beleid. We hebben hierboven toegelicht hoe dit vanuit de historiek en de sterk verspreide verstedelijking in Vlaanderen kan worden verklaard, inclusief ook en vooral het feit dat het politieke systeem in die 'tussenstedelijkheid' zit ingebed.

Een zeer belangrijk deel van het stedelijk beleid wordt gerealiseerd via Vlaamse sectorale instrumenten. In die instrumenten is geen echte kanteling richting stedelijkheid waarneembaar: een meer op stedelijkheid gericht fiscaal beleid; een op steden gerichte omslag in het woonbeleid, een op verdichting gericht ruimtelijk ordeningsbeleid, etc. We herhalen dat we het hier niet alleen over de grotere centrumsteden hebben, maar ook over de kleinere centrumsteden die deel zijn van de ruimere stadregio's.

Op ruimtelijk vlak blijven bijvoorbeeld een aantal oude pijnpunten terugkomen: de voorbije decennia werd eerder een spreidingsbeleid gevoerd dan een verdichtingsbeleid. In 'Les régions urbaines en Belgique' (2019) beschrijven Lieve Vanderstraeten en Etienne Van Hecke hoe de suburbanisatie sinds de jaren '70 ook in de periode 2001-2017 doorloopt en nog dieper in het landelijke gebied snijdt. De concentrische cirkels rond de stad worden m.a.w. groter.

Tot op vandaag, illustreren de debatten rond het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de zogenaamde betonstop hoe moeizaam Vlaanderen een 'stedelijke' kanteling maakt. Ook visie en praktijk zijn onderling nog weinig consequent. Zo fietsten de ruimtelijke beleidsvisie (BRV) en het voorgestelde instrumentendecreet elk een andere richting uit. 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 landelijke gebieden) moeilijk. Steden hebben ook dagelijks te maken met sectorale wetgeving die het multifunctioneel gebruik van ruimte en gebouwen bemoeilijkt.

"Samen met de auteurs van het Witboek stedenbeleid uit 2003, werd tijdens de stadskamers en -labo's vastgesteld dat er in Vlaanderen geen 'stedelijke mentaliteit' is en er ook geen sprake is van een consequent stedelijk beleid.

Vraag is, of we in de toekomst een andere keuze hebben dan het versterkt inzetten op de steden en op stedelijkheid als samenlevingsmodel?

'Stedelijkheid' komt immers dicht in de buurt van een ruime interpretatie van duurzaamheid. Stedelijkheid staat voor kwalitatieve verdichting, voor diversiteit in de ruimste zin, voor ontmoeting en debat en bijgevolg de opbouw van democratie. Stedelijkheid staat voor interactie tussen overheden, middenveld, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. "



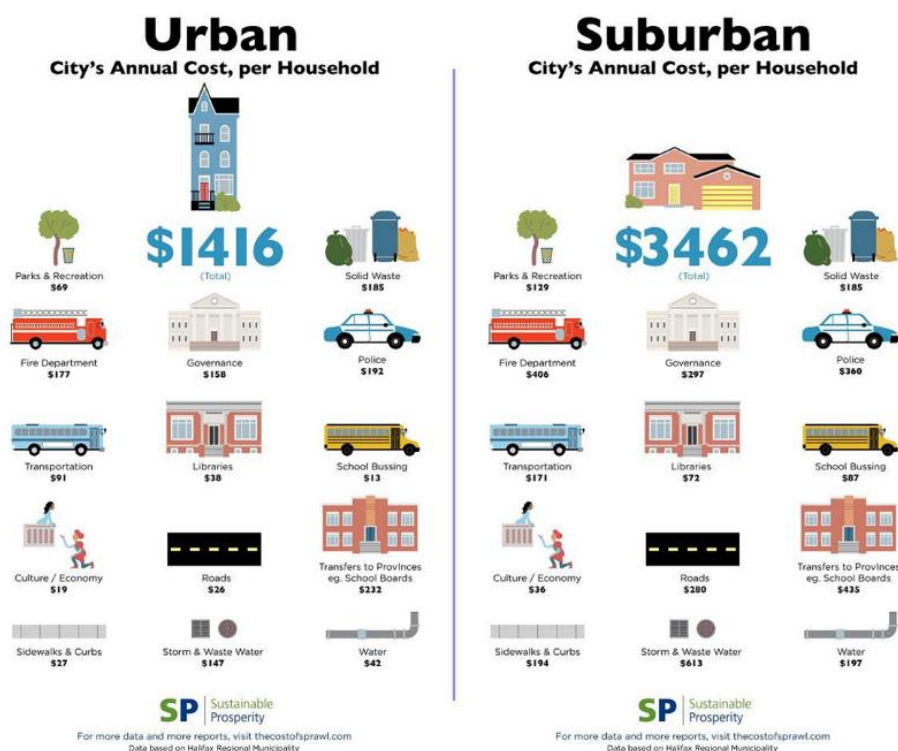
2.4. Inzetten op stedelijkheid: hebben we een andere keuze?

Al is de beeldvorming rond de steden verbeterd en zien we bewegingen richting meer stedelijkheid, we stellen op vandaag onvoldoende draagvlak vast in Vlaanderen voor een overtuigd en consequent stedenbeleid. Maar hebben we in de toekomst een andere keuze dan het versterkt inzetten op de steden en op stedelijkheid als samenlevingsmodel? We zien alleszins een aantal argumenten om daar grondig over na te denken, zowel inhoudelijk, financieel als bestuurlijk:

- ▶ **Inhoudelijk:** in het eerste hoofdstuk beschreven we al hoe meer stedelijkheid bijdraagt aan meer duurzaamheid onder de vorm van kwalitatieve verdichting, gemeenschapsvorming, debat en democratie, interactie tussen overheden, middenveld, bedrijven, kennisinstellingen en burgers. Als Vlaanderen de eigen ambities (visie 2050), maar ook de internationale engagementen (EU2020, SDG's, Verdrag van Parijs,...) wil halen rond energie en klimaat, innovatie, etc. vergt dat een versterkt en versneld stedelijk beleid. Met eenzelfde budget kan sneller resultaat worden geboekt, omwille van de stedelijke densiteit.
- ▶ **Financieel:** een recente studie rond de kost van urban sprawl in Vlaanderen (Vermeiren et al., 2019) toont aan dat Vlaanderen ook financieel beter af is met een ruimtelijke concentratie van functies. Het doorrekenen van de uitgangspunten in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) – sterke verdichting en herleiden van het ruimtebeslag tot 0 ha per dag tegen 2040 – resulteert in een jaarlijkse baat van ongeveer 1,7 miljard euro (waarvan 1,2 miljard euro voor mobiliteit) tegenover een Growth-as-usual scenario.
- ▶ **Bestuurlijk:** de steden worden steeds nadrukkelijker gesolliciteerd vanuit hogere beleidsniveaus (VN, EU). Het zou vreemd zijn mocht Vlaanderen haar beleid daar niet op aanhaken.

Met het pact van Amsterdam (2016) en de daaruit volgende Urban Agenda zoekt ook het Europees beleid meer aansluiting bij de steden. Via thematische partnerschappen wil de Europese Commissie de stadsbesturen dichter betrekken bij het uitwerken van geïntegreerde oplossingen rond belangrijke maatschappelijke uitdagingen. Verschillende Vlaamse steden (Antwerpen, Brussel, Gent, Kortrijk, Meechelen en Roeselare) nemen deel aan deze partnerschappen. Daarbij valt ook op dat op Europees niveau sprake is van de nood tot het laten samenvallen van de stedelijke en de regionale agenda's.

Figuur 3: de kost van urban sprawl (uit: Vermeiren et al., 2019)



3/ De inhoudelijke agenda voor de beleidsvisie steden

Veel belangrijke maatschappelijke opgaven manifesteren zich bij uitstek in de stedelijke gebieden. In de steden laten de gevolgen van de klimaatverandering zich sterk voelen (hitte-effect) of vertaalt de sterke demografische groei zich in druk op kinderopvang, onderwijs, (sociaal) wonen, zorg, etc. Evenzeer weten we dat er naast de uitdagingen, ook belangrijke kansen schuilen in de densiteit van ondernemerschap en kenniscentra in de steden.

Doorheen de gesprekken met stakeholders zijn we ervan overtuigd geraakt dat de toekomstige agenda van het stedenbeleid uit **twee lagen** bestaat:

- ▶ De eerste laag richt zich op de uitdagingen op de korte en middellange termijn. Als we de actuele wooncrisis, de kwaliteit van het onderwijs of de verkeerscongestie niet aanpakken, zullen de steden hun aantrekkelijkheid verliezen;
- ▶ Een daadkrachtig beleid op elk van de genoemde domeinen is nodig, maar vereist parallel een transitiebeleid op de lange termijn. Als we de groei zien in een aantal steden (100.000 extra mensen op 8 jaar tijd in Brussel) beseffen we dat er meer nodig is dan wat meer of minder van het huidige beleid. We zullen op verschillende domeinen het geweer van schouder moeten veranderen. Laag 2 gaat over het maken van fundamenteel andere keuzen, systeemomslagen zowel op vlak van mobiliteit, ruimte, samenleven, milieu als economie.

3.1. De levenskwaliteit van de steden verder verhogen

In het verlengde van auteurs als Ewald Engelen ('the Grounded City') of Jan Gehl ('Steden voor Mensen') menen we dat het stedenbeleid voldoende aandacht moet geven aan de mens in de stad. Te gemakkelijk gaat stedenbeleid over ruimtelijke structuren, internationale competitiviteit of globale uitdagingen en wordt voorbijgegaan aan het dagelijkse leven van de stedeling. Het is hier dat participatief beleid haar grondslag vindt.

Vanuit een micro-perspectief bestaat de stedelijke agenda uit het verderzetten van de inspanningen voor het verhogen van de levenskwaliteit voor de bewoners, bezoekers, organisaties en bedrijven. Zo'n beleid werkt in twee richtingen:

- ▶ het behouden en het verder versterken van de omgevings- en levenskwaliteit van de stad. Steden ontleen voor het grootste deel van de Vlamingen hun betekenis en aantrekking aan de concentratie van 'voorzieningen' (vb. culturele voorzieningen, toeristische infrastructuur, gespecialiseerde zorginstellingen, onderwijsaanbod, ...), de inrichting van het publiek domein (aantrekkelijke winkel- en wandelstraten, parken, etc) en de beleving die daarbinnen wordt aangeboden (festivals, braderies, markten,...). Hierboven hebben we al gewezen op de noodzaak van publieke investeringen.
- ▶ het aanpakken van knelpunten rond betaalbaarheid van wonen, vlotte bereikbaarheid, kinderopvang, kwaliteit van onderwijs, etc. Ook jonge tweeverdieners die overtuigd zijn van de stad, trekken weg als deze basiscondities of 'hygiënefactoren' niet zijn vervuld.



Voor sommigen is het stedenbeleid van de laatste jaren te sterk gefocust geweest op het verhogen van de aantrekkelijkheid van de publieke ruimte en te weinig op een aantal maatschappelijke uitdagingen. We willen hier in het bijzonder aandacht vragen voor het woonbeleid omdat de invulling van leefbaarheid op het microniveau altijd bij de kwaliteit van het wonen begint, inclusief de kwaliteit van de woonomgeving. Niet toevallig wordt in meerdere steden op dit moment van een 'wooncrisis' gesproken. Dat gaat dan zowel om betaalbaarheid, als om de kwaliteit van woningen, ook en zeker op de private en de sociale huurmarkt. Veel aspecten van leefbaarheid maar ook armoede zijn daarmee verbonden. In sommige steden is de reguliere woonmarkt bijna onbetaalbaar geworden voor doorsnee gezinnen, zien we een concentratie van armoedeproblematieken in de slechtste segmenten van de woonmarkt en een concentratie van vergrijzing in de duurdere segmenten van de appartementen. Het woonbeleid in de stedelijke concentraties hangt nauw samen met de omgang met open ruimte in de minder verstedelijkte delen van de regionale woonmarkten rond de grote en kleine steden, maar het hangt ook samen met het stadsbeleid en de prioriteiten van de steden zelf, inclusief de discussie over de capaciteit van de steden en de instrumenten die ze hebben om het woonbeleid te beïnvloeden. Inzake sociale woningen bijvoorbeeld is hun afhankelijkheid van de Vlaamse overheid zeer groot. Op de private huurmarkt ontbreekt het dan weer vaak aan performante stedelijke instrumenten. Ook dit aspect van het stedelijke beleid kunnen we hier niet ten gronde uitwerken.

3.2. Inzetten op structurele transitie

Beleidsmaatregelen op de korte termijn, zullen na verloop van tijd ingehaald worden, als niet tegelijk wordt ingezet op een aantal structurele omslagen (of transitie).

Tijdens dit traject kwamen vijf inhoudelijke transitie naar voor, die het voorwerp moeten zijn van een Vlaamse stedelijk beleid. Ze zijn transversaal van karakter:

1. **De compacte stad:** anders omgaan met ruimte in functie van betaalbaar en kwaliteitsvol wonen, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en bereikbaarheid;
2. **De bereikbare stad:** van een overwegend automobieliteit naar zachte modi (te voet, fiets) en collectieve vervoersvormen.
3. **Inclusieve stad:** nieuwe hefboomen voor inclusie en samenleven ('sociale stijging' in plaats van sociale mix);
4. **Circulaire stad:** een duurzame stedelijke ontwikkeling met een circulaire organisatie van stromen (afval, water, energie, materialen) en lokale energienetwerken;
5. **Economisch veerkrachtige en verantwoordelijke stad** waarbij ondernemerschap en innovatie worden gecombineerd met maatschappelijke meerwaarde (shared value-gedachte).

In bijlage wordt voor elk van de verschillende transitie de stedelijke agenda voor de komende jaren benoemd. Die kreeg vorm in stadslabo's die in februari 2019 op verschillende plaatsen in Vlaanderen werden georganiseerd met stakeholders.

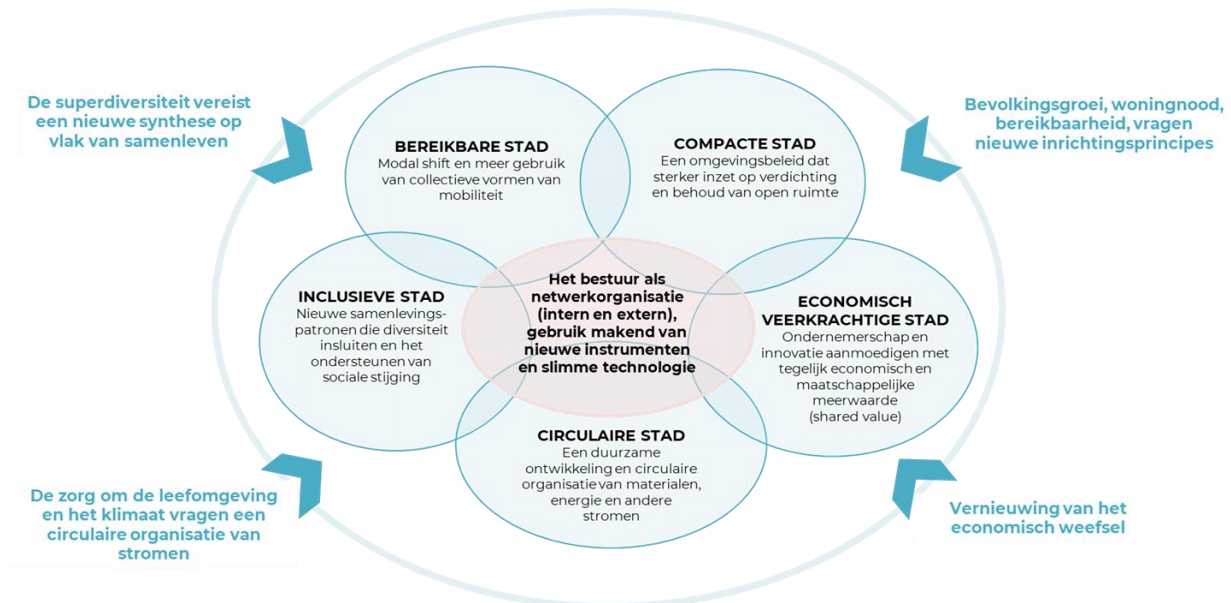
Deze transitie tonen – niet verwonderlijk – veel verwantschap met de transitie binnen de Vlaamse langetermijnvisie 2050. Mits wat redactiewerk kunnen ze worden verwerkt in een interbestuurlijke agenda. We komen daar later op terug, in ons pleidooi voor meer 'Vlokaal' beleid. Duurzaam Vlaams beleid en Vlaams stedelijk beleid zijn overlappend. Daar ligt ook de mogelijkheid om het politieke debat te beïnvloeden en te vermijden dat de bipolariteit stad versus platteland het discours domineert. Die bipolariteit bestaat niet, zoals eerder beschreven. Het vergt dan wel dat de visie op stedelijk beleid aangepast is aan de verspreide verstedelijking in Vlaanderen, die het uitgangspunt van elk beleid moet zijn.

Samen met de inhoudelijke transitie dringt zich een **nieuwe bestuurlijke stijl, organisatie en financiering** op, bedacht vanuit transversaliteit en partnerschappen en gebruik makend van nieuwe instrumenten. In elk van de gevallen is een geïntegreerde strategie nodig, geen enkele transitie realiseert zich vanuit een sectorale benadering. We benoemen deze bestuurlijk-organisatorische opgave niet als een aparte transitie, maar als een belangrijke randvoorwaarde en versneller om als stedelijke overheid een betekenisvolle rol te kunnen spelen in deze transitie.



In onderstaande figuur maken we een voorstelling van de vijf transitie, met de bestuurlijke randvoorwaarde in het midden.

Figuur 4: Vijf inhoudelijke transitie en een bestuurlijke transitie voor de steden



3.3. Transitie waarmaken

Het formuleren van transitie is eenvoudiger dan het waarmaken ervan.

Eerste – en meteen moeilijke - stappen in het op gang brengen ervan, bestaan uit het opbouwen van een draagvlak bij inwoners én een politiek draagvlak om de bestaande regimes, die conflicteren met de gewenste transitie, af te bouwen.

Transitie vertalen naar de praktijk

Doorheen het traject ontstond een sterk aanvoelen dat het discours rond transitie voor de uitbouw van een inhoudelijke stedelijke strategie rond transitie op een (te) abstract niveau blijft hangen. De praktijk oogt nog kwetsbaar en gefragmenteerd. Als we voortgang willen maken, moet de retoriek sterker omgezet worden naar betekenisvolle stappen in verschillende beleidsdomeinen. Daarnaast brengen de genoemde transitie voor inwoners (op dit moment) vaak weinig individuele economische meerwaarde, integendeel: duurzame voeding bijvoorbeeld is over het algemeen duurder dan niet-duurzame voeding, een bed laten omvormen tot kast is duurder dan een nieuwe kast kopen en het bed bij het huisvuil zetten, etc. Het reserveert duurzaam gedrag te vaak nog voor de beter begoede stedeling. De noodzakelijke veranderingen moeten aantrekkelijk worden gemaakt voor alle burgers. Er kan bijvoorbeeld concreter ingezet worden op het ondersteunen van nieuwe praktijken. Mensen moeten ondersteund worden om heel gericht te ervaren hoe ze het anders kunnen doen. Geholpen worden om een schaal te bereiken waarop die praktijken wel economische kunnen concurreren met ingesleten manier van doen. Praktijken ondersteunen vergt een overheid die daartoe de omgeving maakt en die burgers ook ondersteunt door een sterk faciliterend optreden. We zien dat hier en daar al in de pilootfase of in nuttige experimenten, maar nog te weinig als cruciaal onderdeel van het reguliere beleid.

Opbouwen van het toekomstbeeld versus afbreken van bestaande (tegenwerkende) regimes

Wie vanuit een positieve ingesteldheid naar de steden kijkt, ziet een aantal zaken in de gewenste richting bewegen. Er zijn positieve beleidsevoluties die stedelijkheid sterker ondersteunen, experimenten en pilootprojecten, positieve dynamieken binnen de vastgoedwereld, een minderheid van de middenklasse die terug verhuist naar de steden en nieuwe vormen van mobiliteit.

Tegelijk stelt zich de vraag hoe deze goedbedoelde projecten zich verhouden tot gevestigd beleid, dat relatief onverschillig en inert blijkt tegenover deze vernieuwingen? Structureel blijft alles bij het oude. Willen we echt voortgang, dan moeten in het regulier beleid een aantal keuzen grondig worden herzien. Naast het geven van impulsen, moeten **tegenwerkende mechanismen worden afgebouwd**

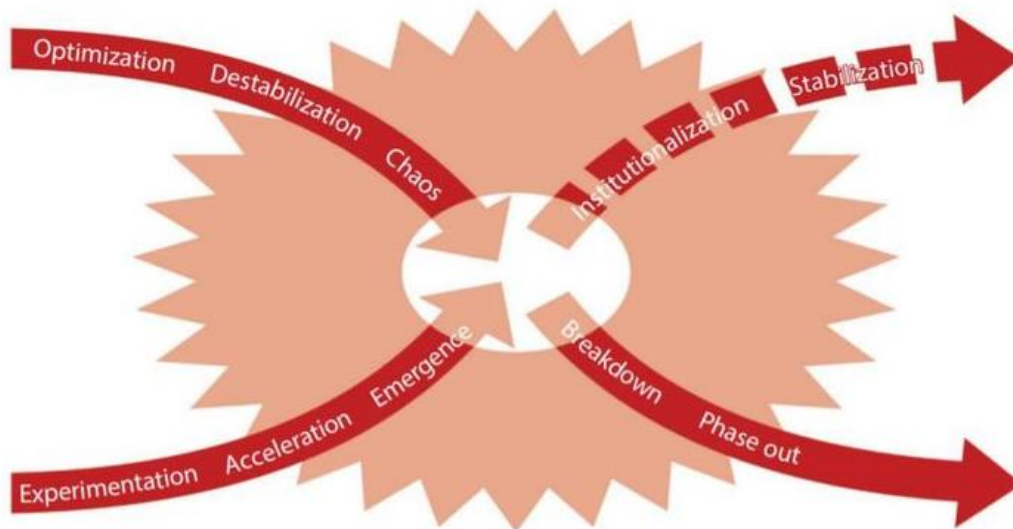


om de transitie en bijhorende agenda's te realiseren. Bij het invoeren van instrumenten, zouden we ons systematisch moeten afvragen welke handremmen en grendels we moeten weghalen².

Denk bijvoorbeeld aan het nieuw ruimtelijk beleid dat we hierboven al aanhaalden. Zonder het huidige vergunningenbeleid af te bouwen is het niet mogelijk om de ambities van het Beleidsplan Ruimte te realiseren. Evenzeer stellen de goedbedoelde lokale experimenten rond mobiliteit weinig voor, als we niet durven inbreken op het reguliere beleid dat nog sterk autogericht is.

Ook op dit punt is duidelijk dat een Vlaams stedelijk beleid in de eerste plaats bestaat uit een consequent Vlaams beleid dat de stedelijke agenda ondersteunt in twee richtingen: de toekomstagenda mee opbouwen en tegenwerkende regimes afbouwen.

Figuur 5: Een dubbele beweging, opbouw en afbraak.



Bron: Loorbach et al., 2017

3.4. De hoe-vraag als focus voor het toekomstig stedelijk- en stedenbeleid

Tijdens ons onderzoek en in de contactmomenten met de steden, kwam een vrij eenduidig beeld naar voor van de inhoudelijke agenda voor de komende jaren. We hebben in de vorige paragrafen de opgaven, uitdagingen en transitie beschreven. Minder evident is de hoe-vraag: hoe kunnen steden deze transitie realiseren en hoe kan het Vlaams stedenbeleid daartoe bijdragen?

Vandaar onze aanbeveling om de focus en het debat binnen het stedenbeleid de komende jaren praktisch te richten op de hoe-vraag. Twee concrete toepassingen daarvan zijn het uitklaren van stedelijke dilemma's en de inzet van technologie.

Stedelijke dilemma's

Initiatieven vanuit verschillende invalshoeken mogen op zichzelf legitiem zijn, in hun samenhang zijn ze soms conflicterend. Deze situatie is zo oud als het bestaan van steden, maar in een steeds complexere stedelijke omgeving zijn de (potentieel) onbedoelde negatieve gevolgen van maatregelen en de daarmee gepaard gaande spanningen groter. Sommige auteurs spreken over **'urban dilemma's'**. Denk hierbij aan volgende voorbeelden:

- ▶ Digitalisering versus sociale cohesie;

De digitalisering kan ook leiden tot afbouw van een overheid die niet meer nabij en toegankelijk is (bv. afschaffen van papieren versie van stadskrant, sluiten van wijkkantoren, etc.), wat de

² Een aanzet voor een systeemdiagnostiek voor beleidsmakers, toegepast op voeding, energie en mobiliteit, werd recent in opdracht van de VMM uitgewerkt: Valkering P., Laes E. (VITO/EnergyVille), De Weerd Y., (VITO Transition Platform), Vandenbroeck P. (shiftN), Nevens F. (UGent) (2018), Naar een diagnostiek van systeemverandering, studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2018/04.

overheid minder aanspreekbaar maakt voor kwetsbare groepen. Dit is niet te onderschatten (en eigenlijk het tegenovergestelde van 'slim' beleid);

- ▶ Ruimtelijke verdichting versus leefbaarheid (groen, milieubelasting,...);
- ▶ Opwaarderen buurt versus betaalbaarheid (gentrificatie);
- ▶ Maakindustrie in de stad versus de stad als woonomgeving.

Stedelijke dilemma's zijn een illustratie van de vraag om sterker in te zetten op de 'hoe'-vraag'. Vanuit het stedenbeleid kunnen samen met de steden oplossingsrichtingen worden aangereikt, of kunnen afwegingskaders worden ontwikkeld om weloverwogen beleidskeuzes te maken.

Technologie als versneller, maar ook bron van nieuwe spanningsvelden

Digitalisering en nieuwe technologie zijn niet enkel cruciaal om de stad als netwerkorganisatie te kunnen realiseren, maar het zijn ook hefboomen om elk van de transities te ondersteunen. Het is van belang om vanuit het stedenbeleid in te zetten op een visie en daaraan gekoppelde ondersteuning rond de impact van technologie en data in onze steden.

Vandaag voeren de steden een veelal versnipperd beleid in deze materie, terwijl er een dringende nood is aan gecoördineerde en meer ambitieuze aanpak, met veel aandacht voor standaardisering en samenwerking. Dat kan op de kleine schaal van Vlaanderen niet zonder actieve medewerking, leiderschap en ondersteuning op Vlaams niveau: de Vlaamse steden zijn te klein om autonoom te handelen op deze domeinen.

Het is aangewezen om de implementatie van technologie zoveel mogelijk te koppelen aan één van de vijf beschreven transities. Daarnaast dient ook geïnvesteerd in basisexpertise en toegang tot basisinfrastructuur (mobiele-, sensor- en cameranetwerken, slimme logistieke en mobiliteitsnetwerken, dataplatformen etc.)

Digitalisering en nieuwe technologie roepen overigens ook een aantal nieuwe vragen op zoals de toegankelijkheid van jobs en samenleving voor laaggeschoolden en het verzekeren van de privacy. Technologie zal aanleiding zijn voor tegelijk minder overheid (blockchain, automatisering bv.) en anderzijds meer overheid (nieuwe spelregels, faciliteren, standaardiseren).



4/ Stedelijke organisatie en innovatiecapaciteit versterken

Het succes van het vernieuwd Vlaams stedelijk beleid vergt capaciteit op Vlaams niveau, maar er is evenzeer nood aan een discussie over de capaciteit en de organisatie van de Vlaamse grote en kleine centrumsteden. Het is een aspect dat we hier niet voluit kunnen behandelen, maar we willen niettemin een aantal belangrijke ontwikkellijnen schetsen.

De bestuurskracht op stedelijk niveau is er de voorbije legislaturen op vooruit gegaan. In die zin mag het Vlaams stedenbeleid niet betuttelend zijn en moet het de steden in hun 'eigenaarschap' en innovatiekracht erkennen. De steden moeten zich verder ontwikkelen tot een autolerend systeem dat innovatieve oplossingen genereert vanuit een wisselwerking tussen uiteenlopende stedelijke en buiten-stedelijke actoren. De Vlaamse overheid is overigens een van die actoren die in de toekomst actiever deel moet uitmaken van dit lerend systeem.

Groeien in bestuurskracht en innovatiecapaciteit

Ondanks de progressie, moeten we de bestuurskracht bij de steden genuanceerd blijven beoordelen. We kregen tijdens de stadskamers en -labo's heel wat voorbeelden die wijzen op belangrijke verschillen in capaciteitsniveau tussen steden.

Los van deze vaststelling, moeten sowieso alle steden nog belangrijke stappen zetten in een aantal nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. Het stedenbeleid mag en moet de steden daarin sterker uitdagen dan nu het geval is. We denken onder meer aan volgende opgaven in de komende jaren:

- ▶ Het uitwerken van geïntegreerde oplossingen over sectoren heen. Dat hangt samen met andere vormen van interne organisatie en het doorbreken van verkokering tussen diensten en de kunstmatige opsplitsing van bevoegdheden en pakketten tussen politieke partijen;
- ▶ De opname van nieuwe rollen als regisseur, onderhandelaar, facilitator of matchmaker. De beleidsdomeinen waarin de lokale besturen de regisseursrol krijgen toebedeeld (wonen, sociaal beleid, sociale economie, kinderarmoede, integratie, buitenschoolse kinderopvang,...) worden stilaan talrijker dan het aantal medewerkers binnen de stedelijke administratie met een effectief regisseursprofiel.
- ▶ Het realiseren van co-creatie met burgers, organisaties, bedrijven en kennisinstellingen (quadruple helix);
- ▶ Het aantrekken van nieuwe deskundigheid voor de nieuwe maatschappelijke en technologische uitdagingen. Een smart citybeleid bijvoorbeeld vereist een data-coördinator en een innovatiemanager.

Doorheen deze punten zien we de noodzaak om over de basisorganisatie van onze stedelijke lokale besturen kritisch na te denken. Die is nog zeer sterk gericht op de eigen dienstverlening, binnen de eigen sector. De omslag naar meer strategische capaciteit is bezig en ook de omslag naar meer integratie van beleid, rond projecten en programma's, is aan de gang. De omgang met ICT en data is daarvan altijd een cruciaal onderdeel. Dit moet de agenda worden voor de komende jaren en dat vergt inzet op het aantrekken van competenties, op samenwerking tussen de steden en op een meer aansturende rol van de Vlaamse overheid gericht op die interbestuurlijke samenwerking.

Sterke overheid blijft noodzakelijk

De omslag van 'government' naar 'governance', gevat in de agenda die we hierboven hebben gesitueerd, mag niet uit het oog doen verliezen dat 'government' en een sterk overheidsoptreden nog altijd zeer relevant zijn en op een aantal domeinen nog meer inzet vergen. We hadden het al over de woonmarkt: wat een stadsbestuur met haar eigen grond- of gebouwenreserves doet, vergt keuzes binnen de overheid zelf. De regulering van de deeleconomie of van de private markt vergt overheidsoptreden en performante instrumenten. Het gaat dus niet alleen over regie of partnerschappen, op een aantal belangrijke stedelijke materies is het overheidsoptreden zelf aan de orde en het opnemen van de eigen directe politieke verantwoordelijkheid. Het is dus niet 'government' of 'governance' maar de beide samen. Ook voor een performant 'governance' – optreden is trouwens veel capaciteit nodig, zoals we eerder al hebben aangegeven.





5 / Twee lagen in de beleidsvisie steden en meerdere schalen

In de volgende hoofdstukken (6 en 7) gaan we specifieker in op het stedelijk- en het stedenbeleid in de toekomst. We grijpen dit hoofdstuk aan om vooraf twee belangrijke uitgangspunten te duiden:

- ▶ De keuze voor twee vormen van Vlaams beleid;
- ▶ Het pleidooi voor meer differentiatie op vlak van schaal.

5.1. Twee lagen in de beleidsvisie steden

De steden herkennen twee complementaire lagen in de beleidsvisie steden: het stedenbeleid *sensu stricto* (aangestuurd vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur) en het reguliere Vlaams beleid vanuit de verschillende departementen en agentschappen, met belangrijke impact naar de steden (mobiliteit, natuur en milieu, wonen, etc...).

Vlaams stedelijk beleid

Het prioritaire stedenbeleid uit het oogpunt van de steden, is de samenwerking tussen de steden en de Vlaamse overheid als geheel. Op vandaag ervaren ze een onvolkomen en verkokerde situatie, zowel wat de beleidsvisie betreft, de regelgeving als voor het instrumentarium en de financiering:

- ▶ Vlaamse decreten en instrumenten zijn onderling onvoldoende afgestemd en het instrumentarium komt vaak niet overeen met de uitgezette visie op Vlaams niveau. Zo pleit de Vlaamse overheid voor een beleid van ruimtelijke verdichting maar laat ze tegelijk uitzonderingen bestaan voor bouwen in agrarisch gebied, blijven baanwinkels buiten de kernen mogelijk en botsen steden op sectorale drempels bij meervoudig ruimtegebruik of multifunctionele invulling van gebouwen;
- ▶ Geïntegreerde stedelijke projecten moeten worden opgeknipt om in verschillende stukjes in te dienen bij verschillende Vlaamse agentschappen, Europese fondsen, etc. Er is niet één Vlaamse overheid voor de steden, maar tal van weinig gecoördineerde diensten en agentschappen.

Gelukkig worden ook positieve evoluties onderkend. We verwezen eerder naar voorbeelden van samenwerking en coördinatie op Vlaams niveau (bv. transversale werkgroep rond Smart Flanders).

We geven in hoofdstuk 6 uitwerking aan dit Vlaams stedelijk beleid.

Vlaams stedenbeleid

Naast een versterkte samenwerking tussen de steden en de Vlaamse overheid als geheel, is er binnen de Vlaamse administratie een specifieke cel nodig, die deze interbestuurlijke samenwerking aanjaagt, inspireert, mee ondersteunt en die daarnaast ook via specifieke instrumenten de progressie opvolgt (stadsmonitor) en ervaringsuitwisseling organiseert.

Dit specifieke stedenbeleid wordt gecoördineerd door het team stedenbeleid binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur. We werken dit verder uit in hoofdstuk 7.



5.2. Meer differentiatie naar schaal

Gelaagd beleid richting steden

Doorheen dit traject doken geregeld vragen op over de doelgroep van het stedelijke- en stedenbeleid en de afbakening ervan. We hebben het dan over steden die tot de kring van 13 centrumsteden willen toetreden, of de discussie over kleinere steden die vinden dat ze onterecht buiten de scope van het huidige Vlaamse stedenbeleid vallen, met uitzondering dan voor de stadsvernieuwingsprojecten.

We menen aan deze verzuchtingen deels tegemoet te kunnen komen door in het vernieuwde beleid een grotere schaaldifferentiatie te hanteren.

In de toekomst dient het stedenbeleid langs de ene kant (1) **selectiever** te blijven, met een expliciete focus op de groot- en centrumsteden én langs de andere kant dient het zijn doelgroep (2) te **verbreden**, waarbij vanuit een stadsregionale werking ook kleinere steden en landelijke gemeenten betrokken worden. Dit is geen doel op zich maar komt voort uit de noodzaak om stedelijkheid op verschillende schaalniveaus te bekijken om bepaalde (systemische) uitdagingen aan te pakken.

In de vernieuwde visie zou volgende schaaldifferentiatie als basis kunnen dienen:

1. De schaal van de Brusselse regio ('superlaag') in relatie tot het Vlaamse Gewest;
2. Een specifiek prioriteitsbeleid voor sommige beleidsvelden in de grootsteden en de Vlaamse centrumsteden;
3. Een aangepast beleid op het niveau van de stedelijke regio's in Vlaanderen, waardoor kleinere centrumsteden en landelijke gemeenten gevat worden in het stedelijke beleid als onderdeel van een aanpak op een relevante schaal voor meerdere maatschappelijke ontwikkelingen;
4. Een beleid op het niveau van wijken en buurten waar het gaat over de directe impact op de leefbaarheid en het microniveau van de ervaringen van burgers.

Over de superlaag en de superschaal van de Brusselse regio hebben we het hier nu niet meer, maar verwijzen we naar wat we daarover hierboven hebben beschreven. In belangrijke delen van Vlaanderen zal een stadsregionale discussie moeten rekening houden met de interferenties tussen deze regio's en de Brusselse regio.

Selectiever: groot- en centrumsteden

Het nieuwe stedenbeleid moet zich selectief blijven opstellen voor een aantal problematieken die eigen zijn voor de grootsteden en voor de Vlaamse grotere centrumsteden. Dat vergt onvermijdelijk keuzes bijvoorbeeld voor investeringen in publieke voorzieningen en publieke infrastructuur (onderwijs, kinderopvang, zorg,...).

De grotere centrumsteden hebben te maken met aantoonbaar grotere uitdagingen, zeker wat armoede en diversiteit betreft. Daarnaast moeten de (groot)steden erkend worden in hun uitgesproken hefboompotentieel. Binnen deze groep denken we aan Brussel (Gewest), Antwerpen en Gent bij uitstek, maar ook de andere centrumsteden vallen in deze categorie.

Verbreden: stadsregionaal & in netwerken ook kleinere steden meenemen

Tijdens alle stadslabs werd nadrukkelijk verwezen naar de stadsregionale schaal als een noodzakelijke schaal om tot afdoende oplossingen te komen. Het nieuwe stedenbeleid verbreedt daarom de focus en de doelgroep of het object van het beleid door in te zetten op de functionele stad. Concreet opent deze verbreding perspectieven voor het betrekken van een ruimere groep van gemeenten en zeker ook maatschappelijke actoren binnen stedelijke regio's en netwerken.



De Vlaamse grote en kleine steden kunnen via deze benadering hun knooppuntfunctie (en functie van stad als motor en gids voor een bredere regio) binnen een regionale invloedssfeer versterken, bijvoorbeeld via stadsregionale oproepen en projecten. Op deze manier kan de 'community' rond het stedenbeleid uitgebreid worden.

We hadden het hierboven al over de onwerkbaarheid, in Vlaanderen, van de tegenstelling stad versus platteland. In een stadsregionale benadering is de omgang met open ruimte cruciaal, is er nood aan productieve landbouw, aan recreatie, aan een performant (drinkwater)beleid, aan een beleid tegen verdroging en overstromingen, aan ruimte voor voedsel dat duurzaam wordt geproduceerd en de stedelijke kernen moet voorzien. Daarom is er volgens ons geen tegenstelling tussen stad en platteland, nog los van de verspreide verstedelijking waar we het al vaker over hadden en die deze benamingen minder relevant maken.

Het is wat wennen omdat de term stad altijd weer die tegenstelling lijkt op te roepen, maar een stadsregionaal beleid steunt net op een complementariteit van functies tussen de meer verstedelijkte en de meer open delen. Ze hebben elkaar nodig en beïnvloeden elkaar constant. Als we om het even waar blijven bouwen, verzwakken we de 'stad' maar ook het 'platteland', om toch nog even binnen de geijkte termen te blijven.

“Tijdens elk van de vijf stadslabs werd de stadsregionale schaal genoemd als noodzakelijke schaal om nieuwe oplossingen vorm te geven”

Figuur 6: Voorbeelden van stadsregionale dynamieken in Leuven

	<p>Het project Regionet Leuven presenteert een antwoord op het groeiende mobilitetsprobleem van de Leuvense regio. De oplossing bestaat in de uitbouw van hoogwaardige netwerken voor fiets en openbaar vervoer, als hefboom voor een duurzame ruimtelijke ordening.</p>
	<p>De Leuvense regio is een krachtpatser op vlak van gezondheidszorg, high-tech en creativiteit en bezit alle troeven om dé regio bij uitstek te worden op vlak van ondernemen, onderzoek, studeren en leven. Een sterk verhaal dat internationaal echter onvoldoende bekend is. Leuven MindGate wil daarom de regio internationaal op de kaart zetten en zo meer bedrijven, investeerders en talent naar hier halen.</p>
	<p>Voor heel wat uitdagingen binnen de klimaattransitie (en binnen het stedelijk beleid in het algemeen) is de Stad Leuven afhankelijk van de buurgemeenten. Omgekeerd hebben de meeste buurgemeenten niet de middelen om zelf een effectief klimaatbeleid uit te werken en zijn ze aangewezen op de ondersteuning van Leuven.</p>

Het toekomstig stedenbeleid moet de stad sterker in samenhang met haar verzorgingsgebied beschouwen. Op veel plaatsen zien we overigens al dynamieken in die richting. De stadsregionale aanpak in Turnhout is gemeenzaam bekend, maar we zien ook initiatieven in Leuven, er is het regionetwerk Gent, Rekover in Kortrijk, of het Toekomstverbond Antwerpen. Het zijn initiatieven die doorgaans niet als stedenbeleid worden geframed, maar het binnen onze vernieuwde visie manifest zijn. Ze versterken de gemeenschappelijkheid en vermijden de bipolariteit die voor Vlaanderen niet alleen onwerkbaar is, maar meteen de hele beleidsdiscussie op een dood spoor brengt. Voor Brussel heeft de stadsregionale samenwerking een nog grotere complexiteit omwille van de Gewestgrenzen. In hoofdstuk 2 schetsten we een model voor een meer metropolitane governance.

Europese voorbeelden ter inspiratie van een meer stadsregionale aanpak en organisatie

Hoewel de graad van verstedelijking en van stedelijkheid zeer sterk verschilt binnen de lidstaten van de Europese Unie, en er daarnaast een groot verschil is tussen pakweg Griekenland, waar stadsbesturen quasi geen autonome bevoegdheden en middelen hebben, en Zweden, waar de lokale autonomie de basis vormt van het administratieve systeem, is het nuttig om minstens ter inspiratie voor het toekomstige Vlaamse stedenbeleid te kijken naar de aanpak en de praktijken binnen Europa.

Zo is de ontwikkeling van de (op dit moment 21) Métropoles in Frankrijk, met een eigen fiscaal statuut en volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangesloten gemeenten, binnen heel wat beleidsdomeinen (ruimtelijk beleid, milieubeleid, woonbeleid, economisch, sociaal en cultuurbeleid, ...) een interessant voorbeeld van **stadsregionaal beleid**.

Ook de juridische kaders voor metropolitane gebieden die zijn uitgewerkt in Italië (voor de 10 grootste stadsregio's), in Portugal (voor Porto en Lissabon) en zelfs grensoverschrijdend in Denemarken en Zweden (Copenhagen-Malmö) of de vrijwillige publiek-publieke samenwerking die mogelijk is in



Duitsland en Spanje bevatten elementen die verdere studie waard zijn om ook in de Vlaamse context meegenomen te worden.

Daarnaast kennen veel EU-lidstaten een specifieke regeling voor ofwel **de hoofdstedelijke regio** (Wenen, London, Parijs, Berlijn, Madrid, Stockholm, Helsinki) of voor een beperkt aantal steden met een eigen karakter en statuut (Bilbao, Barcelona, Valencia, Hamburg, Bremen).

Buurt- en wijkniveau als schaal

Al langer hebben steden het buurtniveau ontdekt als een interessante schaal voor het betrekken van bewoners en het versterken van sociale cohesie. Tijdens het stadslab 'inclusieve stad' werd het buurtniveau ook genoemd als een aangewezen schaal voor het organiseren van een beleid rond sociale stijging. Natuurlijk hangt die sociale stijging niet alleen af van het buurtniveau, maar een sterke sociale organisatie op dat niveau is daarvan een belangrijk onderdeel. Deze schaal van de buurt benoemen we als de vierde schaal binnen het vernieuwd stedenbeleid.

Burgergericht beleid – zeker vanuit oogpunt welzijn – kreeg binnen het Vlaamse stedenbeleid de voorbije jaren minder aandacht. Beleidsmatig kunnen vooral de jaren 1990 gezien worden als het gouden tijdperk van het buurtgericht beleid (VFIK en SIF). Er wordt de voorbije legislaturen wel een versterkt buurtgericht beleid gevoerd op stedelijk niveau, en er zijn ook nog Wijkcontracten in Brussel.

In '[Over het belang van de buurt](#)' halen Ympkje Albeda en Stijn Oosterlynck drie argumenten aan om aan zo'n buurtgericht beleid opnieuw meer aandacht te geven:

- ▶ Ten eerste vestigt de stijging van de vastgoedprijzen in stadsbuurten met een zwak sociaal-economisch profiel de aandacht op de wijk als eenheid van ruimtelijke ongelijkheid. Sociale verdringing van kwetsbare bewoners leidt tot allerlei buurtgerichte interventies en initiatieven om sociale uitsluitingseffecten op de lokale woningmarkt tegen te gaan: een verplicht gedeelte sociale woningen in stadsvernieuwingsprojecten, het opzetten van community land trusts, co-housinginitiatieven, bouwblokrenovatiecampagnes, enz.
- ▶ Ten tweede is er toenemende aandacht voor de stadsbuurt als een cruciale locatie waar men het samenleven in diversiteit kan vormgeven. Buurten worden geherwaardeerd als plekken waar nieuwe vormen van omgang met diversiteit tot ontwikkeling komen, o.a. door experimenten met laagdrempelige vormen van omgang met etnische en culturele diversiteit. Daarbij vertrekt men bij het samenleven in diversiteit niet vanuit een gedeeld verleden of gedeelde waarden en normen; uitgangspunt is het willen nemen van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de plaatsen (publieke ruimte, woonomgeving, school, enz.) waar men leeft in diversiteit.
- ▶ Tot slot is er de mobiliteits- en milieukwestie. Naarmate de mobiliteitsdruk en het bewustzijn over ecologische en gezondheidseffecten toenemen, groeit de interesse in de 'lokalisering' van sociale en economische activiteiten. Daarbij wordt geëxperimenteerd met korte keten-strategieën (bv. rond voedsel), dichterbij huis of thuiswerken, complementaire munten en LETS-systemen, enz. Al deze praktijken maken de buurt opnieuw belangrijker als leef- en organisatiekader.





6 / Meer Vlaams stedelijk beleid

Een nieuwe beleidsvisie steden solliciteert heel diverse, eigenlijk zowat alle, geledingen van de Vlaamse overheid. Het is in wezen een structureel partnerschap tussen de steden en de verschillende Vlaamse entiteiten, rond een gemeenschappelijke agenda. In sommige bijeenkomsten werd gepleit voor meer 'Vlokaal' beleid, een combinatie van lokaal en Vlaams beleid. Op de relatief kleine schaal van Vlaanderen en omwille van de hefboomen op Vlaams niveau, is dat niet zozeer een te maken keuze als wel een noodzakelijkheid.

Een **gemeenschappelijke agenda** voor zo'n gezamenlijk beleid is manifest aanwezig. De inhoudelijke transitie die we in deze visie vooropstellen voor het toekomstig stedenbeleid, zijn stuk voor stuk ambities die we terugvinden in Visie 2050 en andere beleidsteksten van de Vlaamse overheid.

Voor elk van de gemeenschappelijke programma's heeft de Vlaamse overheid (in sommige gevallen de federale overheid) de belangrijkste sleutels en middelen in handen: de mobiliteitsbudgetten (AWV, De Lijn, De Waterweg, NMBS), de middelen voor onderzoek of gezondheidszorg, de middelen van energie, voor landbouw, premies voor isolatie, etc. Het is in de steden dat de transitie op gang worden getrokken.

Op dit moment bestaat er een loskoppeling tussen het Vlaamse innovatie- en speerpuntbeleid en het stedenbeleid. Er is veel te winnen in het dichter bij elkaar krijgen van het innovatieperspectief van deze twee agenda's. Tegelijk zien we in de steden coalities om vernieuwing waar te maken. Een mogelijk voorbeeld is het stimuleren van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen bedrijfsleven, overheid, maatschappelijke partijen en kennisinstellingen in stedelijke innovatieprogramma's?

Meer veralgemeend, ligt hier overigens de kern van het toekomstig stedenbeleid: het bundelen van de Vlaamse en de stedelijke middelen met het oog op het realiseren van belangrijke maatschappelijke transitie, die door beide bestuurslagen als prioritair worden benoemd. Concreet kan dat vorm krijgen in interbestuurlijke programma's. Zoals eerder aangegeven zal de realisatie van de meeste programma's de administratieve grens van de stad overstijgen.

Als we de optelsom maken worden deze programma's complex (interbestuurlijk + geïntegreerd + stadsregionaal), maar ze geven wel perspectief op een Vlaamsbrede impact. De effecten van de programma's beperken zich immers niet tot 13 of 34 administratieve steden, maar ze strekken zich uit over 15 tot 20 stadsregionale omschrijvingen, die in totaliteit een groot deel van Vlaanderen omsluiten.

We herinneren eraan dat Vlaams stedelijk beleid niet enkel transversaal van karakter is. Ook sectoraal blijft er heel veel initiatief nodig. Daarnaast gaat het niet alleen over nieuwe lagen bovenop de bestaande regelingen, maar evenzeer over de afbouw van beleid en bestaande regelingen die haaks staan op het toekomstbeeld dat we voor ogen hebben.



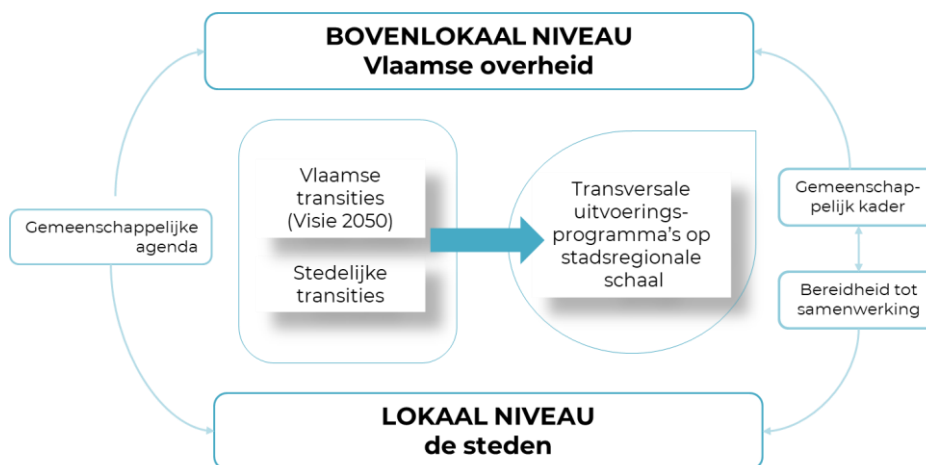
6.1. Stadsprogramma's als gangmaker van betere interbestuurlijke samenwerking

Onder stadsprogramma's verstaan we geïntegreerde programma's waar de steden en de Vlaamse overheid samenwerken rond een maatschappelijke opgave/transitie. Gezien de beoogde transitie transversaal van karakter zijn, veronderstellen ze zowel aan de kant van de stad, als van de Vlaamse overheid een samenwerking over diensten en departementen heen.

De Vlaamse centrumsteden bereiden zich via het eigen Kenniscentrum voor op een Vlaamse variant van de Nederlandse City Deals. Dit volgt de filosofie van stadsprogramma's, maar is sterker vanuit de notie competitiviteit ingestoken, met bijgevolg ook grotere betrokkenheid van bedrijven. De stadsprogramma's zoals ze in 2015 in Vlaanderen proefdraaiden, hadden een meer bestuurlijke insteek. De opzet was om de Vlaamse regelgeving en budgetten beter af te stemmen op de noden van de stad rond specifieke agenda's. Om een nieuwe ronde te doen slagen zal er nood zijn aan een nieuwe methode waarbij de Vlaamse overheid en steden samen intekenen op een transitithema en een aangepaste institutionele inbedding met voldoende financiële middelen.

Het verbreden van de stedelijke coalities en de samenwerking met private en maatschappelijke actoren en groepen in de samenleving, moet trouwens ruimer overwogen worden in het instrumentarium (cfr. IBA-methodiek, waarbij vernieuwende ideeën worden opgehaald vanuit de samenleving).³ We formuleren in het volgende hoofdstuk het voorstel om een verruimde 'stedelijke community' te vormen in Vlaanderen.

Figuur 7: Vlaams stedenbeleid in de vorm van stadsregionale uitvoeringsprogramma's



6.2. Inspiratie uit het buitenland

In de Europese Unie zijn er weinig voorbeelden te vinden van een geïntegreerd (transversaal) nationaal of regionaal stedelijk beleid met eigen instrumenten. Vaak is het stedenbeleid impliciet af te leiden uit ander nationaal of regionaal beleid, of is het sectoraal georganiseerd.

Het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk hebben een expliciet beleid dat gericht is op steden. Het City-Challenge programma in het VK en de lessen die eruit zijn geleerd, de Nederlandse City Deals en het grotestedenbeleid, en de Franse 'contrats de villes' en de 'programmes d'aménagement concerté du territoire' zijn mooie voorbeelden van methodieken om stedelijke problematieken op een gecoördineerde en gedeelde manier aan te pakken. De Franse stadscontracten tussen de nationale regering en de (inter)gemeentelijke besturen hebben een gelijkaardig opzet als de Vlaamse stadscontracten waarmee eerder is geëxperimenteerd, maar Frankrijk is hier verder mee gegaan, onder meer door gebruik te maken van burgerraden.

³ Het concept IBA (Internationale Bau Ausstellung) is meer dan 100 jaar geleden in Duitsland ontstaan. Het is een instrument in de planologie, stedenbouw en architectuur dat wordt ingezet om impulsen te geven aan regio's die op een bepaalde manier met stagnatie of krimp te maken hebben (bv. Ruhrgebied). Er wordt een grote betrokkenheid met de actoren in de regio gezocht. Vernieuwende ideeën worden maximaal uit de samenleving opgehaald. IBA Parkstad (NL) is de eerste IBA die zich volledig buiten Duitsland situeert, in de voormalige mijnregio Parkstad Limburg in Nederland.

Finland is een zeer inspirerende case. De 'Urban Growth Agreements' die als contracten tussen de Finse nationale regering en de stadsbesturen in 2016-2018 zijn afgesloten, vormen op zich geen nationaal stedenbeleid, maar geven via een programma met doelstellingen die gericht zijn op economische groei en het verhogen van de competitiviteit van de deelnemende steden een impuls aan een betere samenwerking tussen de steden en de nationale overheid, de steden onderling, de steden en economische actoren en de steden en hun burgers.

Samen met het Innovative Cities programme dat sinds 2018 is opgevolgd door het 6aika (duurzaam stedelijke ontwikkelingsprogramma voor de 6 grootste Finse steden) vormen deze contracten de kern van het nationale beleid dat gericht is op de verdere ontwikkeling van stedelijkheid in Finland. De tussentijdse evaluatie van 6Aika leert, volgens de coördinatoren in de steden, dat het resultaat van de – vaak technologisch geöriënteerde (Open innovation platforms • Open data and interfaces • Open participation and customership) - projecten niet alleen grote impact heeft op innovatie en economische ontwikkeling in de steden, maar ook tot nieuwe beheersmodellen en governance leidt tussen alle betrokken actoren, en effectieve oplossingen oplevert voor typisch stedelijke problematieken.

De Nederlandse City Deal-aanpak: Wat is een City Deal?

In City Deals leggen steden, Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties met elkaar concrete afspraken vast om stedelijke vraagstukken aan te pakken. In deze *multilevel governance* aanpak staat de inhoud centraal en werken de overheden onderling 'horizontaal' samen en met private partijen op basis van gelijkwaardigheid. De thema's waaraan gewerkt wordt komen overeen met het interbestuurlijk programma van kabinet Rutte III.

Waarom City Deals?

Of het nu gaat om inclusie, de groeiende vraag naar woningen of om veiligheid, een City Deal wordt ingezet voor concrete lokale en regionale stedelijke transitieopgaven. Koplopers in de steden werken rond een van deze thema's aan nieuwe oplossingen, waarbij ze bestaande praktijken en financieringsmodellen ter discussie stellen. Daarbij leren ze wat goed werkt en wat minder. Samenwerking tussen stedelijke regio's is daarbij cruciaal. Uniek aan samenwerking in City Deals is dat ook wordt gewerkt aan aanpassing van nationale kaders (regelgeving, geld) om praktische oplossingen voor transities mogelijk te maken.

Wat zijn de uitgangspunten daarbij?

Een City Deal:

- ▶ levert een concreet resultaat op voor de inwoners van steden/ stedelijke regio's;
- ▶ komt tot stand na een gezamenlijke verkenning en analyse van een inhoudelijk of regio-gebonden vraagstuk;
- ▶ formuleert een aansprekende ambitie over de aanpak van dit vraagstuk;
- ▶ stimuleert agglomeratie-effecten (massa, schaalvoordelen) door samenwerking tussen en/of
- ▶ binnen stedelijke regio's;
- ▶ bestaat uit een samenwerking tussen uiteenlopende publieke en private partijen, waaronder het Rijk;
- ▶ is innovatief en gericht op doorbraken, door bijvoorbeeld bestaande systemen anders vorm te geven. Hierbij hanteren we het motto uit het Pact van Amsterdam: betere regelgeving, betere financiering en meer kennisdeling;
- ▶ sluit waar mogelijk aan bij de Europese Agenda Stad;
- ▶ is (inter)nationaal aansprekend en opschaalbaar.

Hoe komt een City Deal tot stand?

Het initiatief voor een City Deal ontstaat veelal in de steden zelf. Aan de hand van voorstellen uit de steden coördineert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via het programma Agenda Stad de totstandkoming van de City Deals. Dat doet ze door nauwe relaties op te zetten en te onderhouden met stakeholders zoals de G40, G4, Netwerk Kennissteden, VNG, andere departementen en met individuele steden.



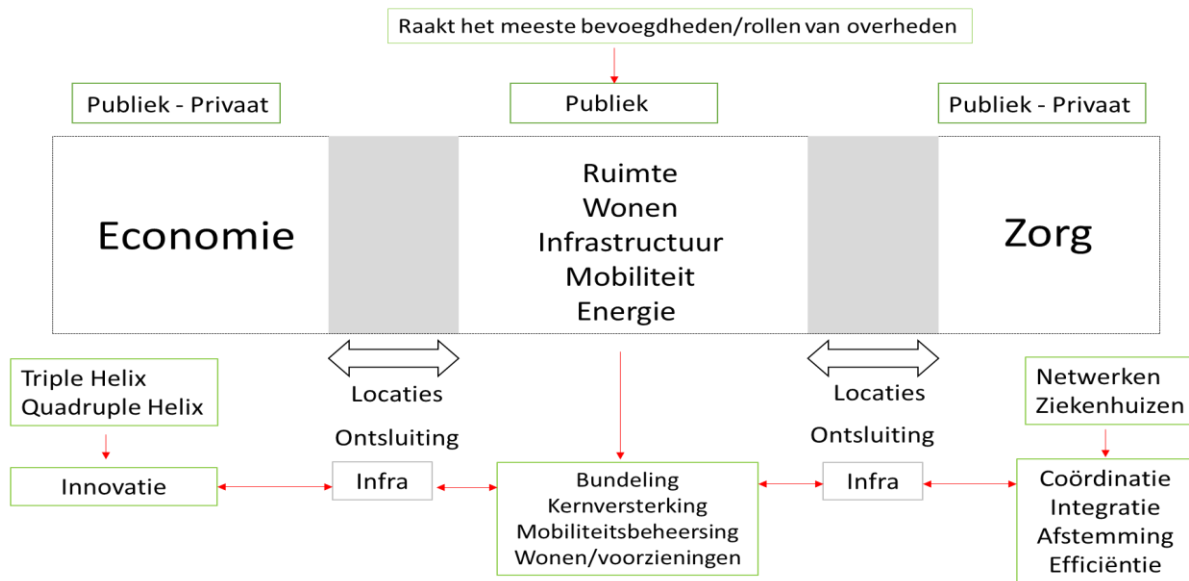
6.3. Verbinding maken tussen het stedelijk en het gebiedsgericht beleid

De eventuele verruiming van de scope van het steden- en stedelijk beleid naar de stad met haar hinterland, opent de vraag naar de grens tussen het stedelijk en het regionaal beleid. Niet alleen in Vlaanderen overigens. Tijdens een recent Europees congres werd een pleidooi gehouden voor het sterker samenbrengen van de stedelijke en de regionale agenda's: *"closing the gap between the urban agenda and the territorial agenda"*.⁴

Een versterkte focus van het stedenbeleid naar de stad en haar omgeving, slaat de brug naar de verhoogde aandacht die we zien vanuit verschillende Vlaamse beleidsdomeinen voor een meer intergemeentelijke en regionale aanpak. Denk aan de vervoersregio's en in het verlengde, de beweging binnen het beleidsdomein MOW om te komen tot gebiedsenveloppes waarbinnen de middelen van De Lijn, de Vlaamse Waterweg en AWW territoriaal worden samengebracht. Als we de focus verruimen naar de functionele stad, is deze beweging een volle illustratie van de het beleid dat we hierboven beschreven: het reguliere Vlaams beleid dat zich sterker richt op de steden en hun hinterland. In het merendeel van de vervoersregio's ligt een centrumstad in het midden.

Vanzelfsprekend is dit nog geen geïntegreerd Vlaams stedelijk beleid. Daarvoor zou ook vanuit andere agentschappen en departementen een gelijkaardige beweging op gang moeten komen. Inzonderheid binnen de meer grondgebonden domeinen, waar de publieke rol van de overheid het meest uitgesproken is, zoals geïllustreerd in onderstaande figuur uit het onderzoek van Schraepen, De Rynck en Voets (2018).⁵ Als we zien hoe ook het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen de gebiedsgerichte kaart trekt of trok, is zo'n synergie in de toekomst niet denkbeeldig.

Figuur 8: Bundeling van invalshoeken op het (stads)regionaal niveau (Schraepen, De Rynck en Voets, 2018)



Organisatie op regionaal niveau

Deze regionale aanpak vereist ook een betere (bestuurlijke) organisatie op het niveau van de regio. Wie kan het best de coördinatie en afstemming (governance) op het (stads)regionaal verzekeren? Recente studies rond dit thema lijken niet zozeer te pleiten voor uniforme regiostructuren of -besturen, maar eerder voor maatwerk. In een aantal gevallen kan de centrumstad als lead organisation fungeren in het netwerk, in andere gevallen kan er sprake zijn van gedeelde vorm van governance, of van een coördinerende netwerkorganisatie. Het is aan de regio om een aangepast model te vinden dat rekening houdt met het vertrouwen tussen actoren en de regionale historiek. De Vlaamse overheid zou sterke incentives kunnen geven die samenwerking belonen.

⁴ EU Conferentie, 13/11/2018, Wenen, Setting the course for the future of territorial and urban policies at European level.

⁵ Schraepen, P., De Rynck, F., Voets J. (2018). Vervoersregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. [Weblink](#).

Het vereist ook een meer consistente regio-indeling, zodat afstemming over beleidsdomeinen mogelijk wordt. De vervoersregio kan op dit vlak als referentieregio dienstdoen omdat in de afbakening de criteria van de Daily Urban Systems een belangrijke rol hebben gespeeld. We merken dat ook andere Vlaamse departementen of agentschappen deze schaal relevant genoeg vinden. Ze is niet perfect, geen enkele schaal is dat ooit, maar ze laat wel werkbare beleidsprogramma's toe en ze maakt het mogelijk om overleg daarover te kunnen organiseren.





7 / Een vernieuwd Vlaams stedenbeleid

In dit hoofdstuk doen we voorstellen voor een vernieuwd Vlaams stedenbeleid. Daaronder begrijpen we het stedenbeleid sensu strictu, dat gecoördineerd wordt door het Team stedenbeleid binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur.

We vertrekken vanuit een korte situering van het huidige stedenbeleid.

7.1. Het huidige stedenbeleid

Twintig jaar geleden kreeg Vlaanderen de bevoegdheid stedenbeleid toegewezen. De basis werd later gelegd met het Witboek 'De eeuw van de stad' (2003). Het stedenbeleid is opgezet als een geïntegreerd (transversaal) stedenbeleid. Het huidige stedenbeleid ondersteunt vooral de Vlaamse centrumsteden zowel met subsidies als met expertise. Ze bevordert innovatie, kennisontwikkeling en ervaringsuitwisseling tussen de 'makers van de stad': stadsbesturen, Vlaamse beleidsdomeinen, middenveld, ondernemers en wetenschappers.

Concreet gaat het om o.a.:

- ▶ Ondersteuning van de 13 centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor Brussel in hun ontwikkeling tot smart cities via het Smart Flanders-programma;
- ▶ De toekenning van de Slim in de Stad-subsidie voor het meest innovatieve en creatieve concept over de stad van de toekomst;
- ▶ Subsidies voor en deskundige begeleiding van stadsvernieuwingsprojecten (project- en conceptsubsidies);
- ▶ Kennisopbouw en -uitwisseling via onderzoek over diverse stedelijke onderwerpen, monitoring van de leefbaarheid in de steden (Stadsmonitor), studiedagen, trefdagen en communicatie;
- ▶ Ondersteuning bij Europese programma's zoals de Urban Agenda (UAEU), Urbiscoop (het stedenoverleg van de Benelux), EFRO en JPI Urban Europe.

Vandaag richt het instrumentarium zich enerzijds op de 13 centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC). Bijkomend richt het zich voor de stadsvernieuwingsprojecten op de 21 provinciale steden (structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden). Het is deze groep van 34 steden (+VGC) die kan intekenen op de stadsvernieuwingsprojecten. Na de inkanteling van de stedenfondsmiddelen in het gemeentefonds, is dat actueel het instrument met de grootste bekendheid en de meest zichtbare impact voor de steden.

Het Vlaams stedenbeleid wordt ondersteund door het Team stedenbeleid dat bestaat uit een 10-tal medewerkers en onderdeel is van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) van de Vlaamse Overheid.



Meer informatie over het budget, de medewerkers en de instrumenten van het stedenbeleid zijn te vinden in bijlage.

7.2. Ambitie en rollen in de toekomst

Een vernieuwd stedenbeleid onderscheidt zich door haar transversale aanpak, tegenover het beleid vanuit de verschillende beleidsdomeinen. Het moet daarin ook door de andere Vlaamse entiteiten erkend worden.

Het afgelopen decennium is de capaciteit binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur voornamelijk gericht op de opvolging van de instrumenten van het stedenbeleid. Mede daardoor is er beperkte strategische capaciteit beschikbaar om op regelmatige basis de vinger aan de pols te houden bij de steden en hen te inspireren.

Om dit te bereiken dient er verdere capaciteit opgebouwd te worden rond inhoudelijke thema's zoals wonen, ruimte, economie, sociaal beleid, maar ook rond bestuurlijke materies zoals financiering, schaal en vormen van samenwerking, data en technologie en interne organisatie.

Rollen voor het specifieke stedenbeleid

De rollen die we voor het specifiek stedenbeleid voorbehouden zijn:

- ▶ Inzet en opvolging van een eigen instrumentarium dat:
 - innovatie en experiment mogelijk maakt, maar ook opschaling van goede praktijken;
 - partnerschappen aanmoedigt;
 - zich onderscheidt omwille van een transversale insteek.
- ▶ Een signaalfunctie binnen de Vlaamse overheid in het kader van een beter gecoördineerd beleid richting de steden.
- ▶ *Capacity building* en ervaringsuitwisseling tussen steden gericht op bruikbare en gemeenschappelijke aanpakken. Hierin kan een ruimere kring van steden worden meegenomen. Gezien ook VVSG, het Kenniscentrum Vlaamse Steden en het team Vlaams Bouwmeester *capacity building* ondersteunen is afstemming nodig om opbod en doublures te vermijden;
- ▶ Actief kenniscentrum: de verdere ontwikkeling van de stadsmonitor, maar ook het documenteren en uitdragen van goede praktijken;
- ▶ Brug naar EU-financiering en -netwerken voor steden (Urban Agenda, Urban Innovative Actions, EFRO, EIB, ...);
- ▶ Brug naar Vlaamse innovatie-instrumenten en kennisinstellingen (universiteiten, imec, VITO, speerpuntclusters, ...);
- ▶ Werken aan een *mindset* en draagvlak voor stedelijkheid. In deze context hebben we ervaren dat de framing, het discours en de bewoording zeer belangrijk zijn (maar zeker niet evident om te vinden).

7.3. Instrumenten van een vernieuwd stedenbeleid

We formuleren in dit hoofdstuk aanbevelingen voor een vernieuwd instrumentarium. We onderscheiden in het instrumentarium twee lagen:

- ▶ Instrumenten gericht op de realisatie van de inhoudelijke transitie-agenda;
- ▶ Regie- en gangmakersinstrumenten.

De mix van instrumenten die we voorstellen, is gebaseerd op een quick scan van het bestaande instrumentarium, inbreng vanuit de consultatiemomenten binnen dit traject en inspiratie uit het buitenland.

Instrumenten gericht op de realisatie van de inhoudelijke agenda

Voor het realiseren van de inhoudelijke agenda, zien we drie complementaire instrumenten, elk met een eigen invalshoek en rol voor het team stedenbeleid:



1. Met de **stadsprogramma's** maakt het team stedenbeleid de brug tussen het Vlaams beleid en de steden. Ze faciliteert m.a.w. de interbestuurlijke samenwerking;
2. Met de **stadsvernieuwingsprojecten** financiert het stedenbeleid projecten die structureel inzetten op de beoogde transitie in de beleidsvisie steden. Tegelijk wordt de interbestuurlijke samenwerking gefaciliteerd en wordt aan capacity building gewerkt;
3. Met de **expertenpool** stelt het stedenbeleid additionele expertise ter beschikking, experts die op een praktijkgerichte manier de steden adviseren over het in de praktijk brengen van hun transitiepaden.

We gaan hieronder in op elk instrument.

1. Stadsprogramma's

De stadsprogramma's zijn opgenomen onder het stedelijk beleid (vorig hoofdstuk), maar omwille van hun interbestuurlijk en intersectoraal karakter, zullen ze bijzondere coördinatie vragen. Vandaar dat we in het specifieke stedenbeleid (team binnen ABB) makelaars en 'verbindingsfiguren' voorzien.

Zoals hoger aangehaald zijn stadsprogramma's samenwerkingsprogramma's tussen (delen van) de Vlaamse overheid en de steden om de gemeenschappelijke transitieagenda in versnelling te brengen.

Uit een periodieke evaluatie van de verschillende programma's, worden idealiter ook conclusies getrokken die verder reiken dan de betreffende steden. Leerpunten die opgenomen worden in het reguliere Vlaamse beleid.

2. Stadsvernieuwingsprojecten

De methodiek van de stadsvernieuwingsprojecten, zowel de project- als conceptsubsidie, wordt op vandaag sterk gewaardeerd. Stadsvernieuwing is een kwaliteitslabel. De twee onderdelen hebben elk hun rol en belang voor het vormgeven van projecten en partnerschappen. Vandaar ook het pleidooi om die lijn aan te houden vanuit eenzelfde filosofie: subsidies mits hoogstaande kwaliteit en inbreng van externe knowhow in de stedelijke projecten.

Tegelijk de vraag naar een aantal bijstellingen:

- ▶ Thematische verbreding van de scope, waarbij sociale stijging, circulariteit, economie, diversiteit,... ook als hoofdoel en niet als randvoorwaarde gelden. Dat vraagt ook een uitbreiding van de huidige expertenpool naar die materies.

We begrijpen dat dit pleidooi binnen hetzelfde budget niet evident is. Vandaar het voorstel om hier een formule van 'joint funding' aan te koppelen, voor projecten die samen met één of meerdere Vlaamse departementen of agentschappen worden opgezet, bv. met Departement Omgeving en OVAM rond klimaat. Dit kan een multiplicatoreffect realiseren voor zowel het stedenbeleid als het sectorale beleid. Bovendien zal het ook meer aandacht losmaken bij de sectoren voor de hefboomwerking van de steden. Voor Brussel (VGC) is de context anders en heeft 'joint funding' ofwel betrekking op gemeenschapsmateries, ofwel kan de stadsvernieuwing ook als hefboom ingezet worden voor samenwerkingsprojecten met het Brussels Gewest.

- ▶ Nog sterkere selectiviteit, op basis van de ambitie om met het stedenbeleid een echte kanteling te maken, zoals beschreven in het transitiehoofdstuk;
- ▶ Is de private inbreng van 30% in de stadsvernieuwing niet onterecht losgelaten? Deze inbreng dwong initiatiefnemers tot een sterker eigen engagement.

3. Expertenpool

Een nieuw te overwegen instrument is het ter beschikking stellen van een Vlaamse expertenpool waarop steden beroep kunnen doen ingeval ze zich inschrijven in de gemeenschappelijke agenda Vlaanderen-steden (de genoemde transitie). Dit is een instrument dat voor een ruimere kring van steden kan gelden.

Helemaal nieuw is zo'n expertenpool overigens niet. Het voorstel sluit aan bij de positieve ervaringen van de conceptsubsidie binnen stadsvernieuwing.



In elk van bovengenoemde instrumenten moeten volgende uitgangspunten meegenomen worden:

- ▶ **Schaaldifferentiatie:** eerder wezen we er al op dat bepaalde ambities efficiënter op wijkniveau kunnen worden aangepakt (bv. sociale stijging), terwijl andere een stadsregionale schaal vereisen (bv. mobiliteit). In de oproepen moet deze schaaldifferentiatie worden ingebouwd en aangemoedigd;
- ▶ **Inzet van data en technologie als hefboom** om maatschappelijke uitdagingen beter aan te pakken (bv. vlottere mobiliteit of meer veiligheid), om de interne performantie en efficiëntie te verhogen (bv. blockchaintechnologie) en om de samenwerking met partners van kortbij op te volgen (monitoring en bijsturing).
- ▶ **Capacity building:** naast de aparte aandacht voor capacity building, moet dit als hefboom binnen elk instrument worden ingebouwd.

De gangmakersrol van het team stedenbeleid

Tot slot vervullen het stedenbeleid en het team stedenbeleid een gangmakers- en ambassadeursfunctie. Dat omvat meerdere onderdelen, met bijhorende instrumenten. In onderstaande tabel komen veel van de bestaande instrumenten terug, maar leggen we ook een aantal nieuwere accenten.

Rollen	Instrumenten en acties
Innovatie	Slim in de stad subsidie; Smart Flanders programma;
Kennisopbouw- en uitwisseling	Goede praktijken onder de aandacht te brengen; Documenteren van goede praktijken en aanbieden aan het werkveld; Kennisdeling en verbinding met interessante praktijken elders in Europa. Het team stedenbeleid zou ook Europese projecten mee kunnen promoten en op gang brengen tussen steden; Visitatie (meer duiding hieronder).
Onderzoek en monitoring	Studies rond stedelijke kansen en uitdagingen; Stadsmonitor.
Community building	Het opbouwen van een sterke community rond de Vlaamse steden, waarin ook de kleinere steden en private actoren sterker worden gemobiliseerd.
Communicatie en branding	Stedelijkheid als maatschappelijk project uitdragen.

Visitatie als instrument om te groeien in de samenwerking tussen Vlaanderen en de steden

In het verleden werden 'visitaties' gebruikt als evaluatie-instrument in het kader van het Stedenfonds. De zes jaar durende overeenkomsten die de steden afsloten met de Vlaamse overheid, werden halfweg de periode door middel van visitaties geëvalueerd. Met het integreren van het Stedenfonds in het Gemeentefonds zijn de visitaties weggevallen. Jammer, want deze momenta kregen bijzondere aandacht van de politieke beleidsmakers, ze stimuleerden zelfreflectie, versterkten de ambtelijk-politieke samenwerking en genereerden bijzondere leereffecten. In elke visitatiecommissie waren immers ook andere steden betrokken.

We pleiten ervoor om de visitatie-methodiek, als evaluatie- en leerinstrument, terug op te pikken. In een verruimde format, als middel om verdere stappen te zetten in de samenwerking tussen de steden en de Vlaamse overheid als geheel (het Vlaams stedelijke beleid). De voorbereiding zou door het team stedenbeleid kunnen worden gecoördineerd, in samenwerking met experts, zoals dit ook voor het stedenfonds gebeurde.

Zo'n visitatie zou halfweg de stedelijke legislatuur kunnen plaats vinden. De agenda kan op maat van elke stad worden gesneden, rond een beperkt aantal thema's om voldoende diepgang te houden.



7.4. Stedenbeleid en binnenlands bestuur

Binnen ABB zijn bepaalde discussies bezig die direct of indirect met het Vlaamse stedelijk beleid te maken hebben. We denken onder andere aan de discussie over de financiering van de gemeenten via het Gemeentefonds en de discussie over de schaalvergroting van de gemeenten. De verwachting is dat deze dossiers ook op de agenda zullen staan van de volgende Vlaamse regering. Zonder nu op deze dossiers inhoudelijk in te gaan, geeft deze aanzet tot een vernieuwde visie op stedenbeleid, wel aan dat deze dossiers evenzeer verbonden zijn met het stedelijke beleid.

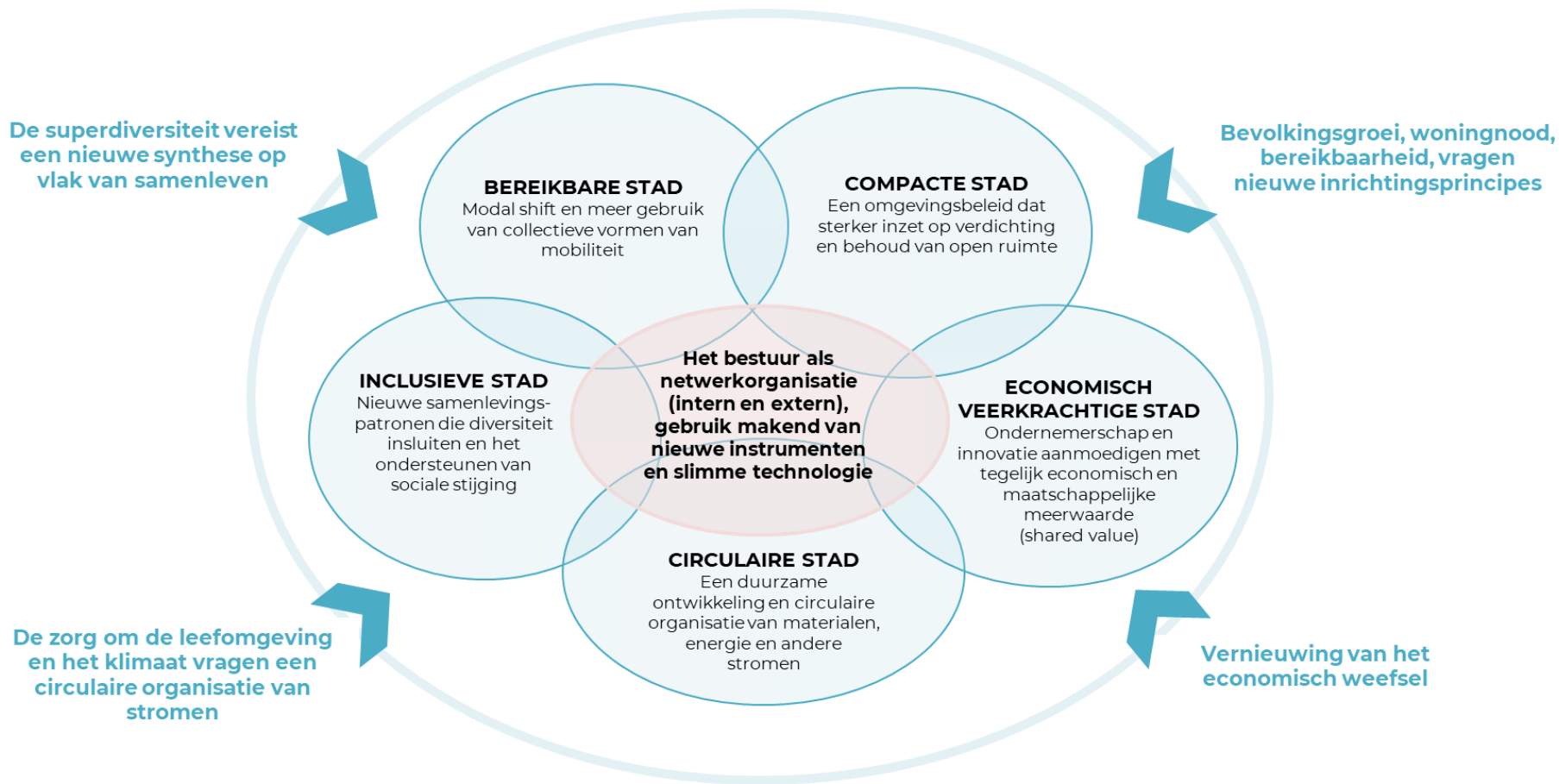
In het geval van de financiering is de vraag aan de orde of lokale besturen niet meer volgens hun functies en rollen moeten worden ondersteund die ze spelen in een ruimer regionaal verband. In de discussie over de schaalvergroting van de gemeenten, zijn scenario's denkbaar waarbij het instrument van de fusie wordt gekoppeld aan het versterken van de stedelijkheid, om en rond de grotere en de kleinere centrumsteden. Op die manier wordt de schaalvergroting ook een deel van de discussie over de transitie in de richting van meer duurzaamheid. En wie duurzaamheid zegt, zegt stedelijk beleid, in alle betekenissen en op alle niveaus van de Vlaamse overheid en de Vlaamse samenleving.



B.1 / Stedelijke agenda m.b.t. de genoemde transitie

Inclusieve stad	Circulaire stad	Compacte stad	Bereikbare stad	Economisch veerkrachtige stad
<p>Sociaal stijgingsbeleid waarbij doelgroepen ondersteund worden in hun opwaartse mobiliteit.</p> <p>Belangrijke 'treden' die deze stijging mogelijk maken:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Onderwijs <ul style="list-style-type: none"> - Verhogen aanbod en capaciteit in de kinderopvang - Brede school - Brugfiguren ▶ Werk <ul style="list-style-type: none"> - Kwalitatieve jobs voor laaggeschoolden - Complementaire munten ▶ Vrije tijd <ul style="list-style-type: none"> - Laagdrempelige instapformules voor sport - Belang van wijkgerichte cultuurvoorzieningen ▶ Wonen <ul style="list-style-type: none"> - Inspelen op steeds diverser publiek en gezinstypes - Sociaal wonen - Community land trusts - Huisvestingscoöperaties 	<p>Agenda van de circulaire stad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbind de stad met haar omgeving 2. Deel data en kennis en breng het stedelijk metabolisme in kaart 3. Realiseer lokale en regionale energienetten en leg de link naar elektrische mobiliteit 4. Versterk de sponsfunctie van het stedelijk weefsel voor een veerkrachtige waterhuishouding 5. Pas het fiscaal en regelgevend kader aan 6. Bouw vanuit de deeleconomie nieuwe maatschappelijke praktijken uit die de circulaire economie kunnen schragen 7. Geef ruimte aan lokale innovatiemilieus en productie 8. Vorm lokale coalities van koplopers: van circulair denken naar circulair doen 	<p>(Urban Agenda als vertrekpunt)</p> <p>De kosten van urban sprawl terugdringen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Gedifferentieerde aanpak ivf buurt- en stadsvlucht. Daarbinnen de betaalbaarheid van het wonen en de omgevingskwaliteit verzekeren. ▶ Stadsregionale benadering ivf diversificatie van woningaanbod en werklocaties ▶ Gecoördineerde ontwikkeling van OV/LV voorstadsnetten en ruimtelijke planning (TOD)/ locatiebeleid ▶ Beperking van het aanbod buiten de stedelijke regio's <p>Nature based solutions (of ecosysteemdiensten) als uitgangspunt promoten en vormgeven.</p>	<p>(Urban Agenda als vertrekpunt)</p> <p>Drie hefbomen</p> <p>(1) De opkomst van nieuwe mobiliteitsdiensten ondersteunen</p> <p>(2) Een verschuiving van de modal shift naar openbaar vervoer en actieve modi realiseren</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Uitbouw van een performant fiets en OV-netwerk <p>(3) De ontwikkeling richting meer autoluwe steden en wijken (Urban Vehicle Access Regulations) stimuleren</p> <p>Aangepaste governance, enerzijds sturend (SUMP-methode), anderzijds inzetten op cocreatie</p>	<p>Drie simultane opgaven</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Een stedelijk economisch beleid gericht op ondernemerschap en innovatie; 2. Tegelijk gericht op maatschappelijke meerwaarde (shared value-gedachte): <ul style="list-style-type: none"> ▶ Een hergebruik van materiaal- en energiestromen (Circulair) ▶ Een maximaal gebruik van de mogelijkheden van technologie (Slim) ▶ Sociale inclusie (Inclusief); ▶ Nieuwe organisatievormen (Wendbaar); ▶ Persoonlijke levenskwaliteit (Werkbaar). 3. En ondersteund door een aangepast omgevingsbeleid en governance model.

Figuur 9: De transities staan niet los van elkaar. Er bestaan noodzakelijke synergiën tussen de transities.



Stedelijke agenda Inclusieve stad

Analyse

In Brussel zijn tussen 2010 en 2017 meer dan 100.000 inwoners bijgekomen. In de 13 Vlaamse centrumsteden spreken we in diezelfde periode over een aangroei van 81.075 inwoners. Het spreekt voor zich welke opgaven dit stelt naar voorzieningen (onderwijs, kinderopvang,...), huisvesting, mobiliteit, ruimtelijke ordening, etc. De bevolkingsgroei in de gemiddelde Vlaamse centrumstad verloopt minder stijl, maar stelt deze steden niettemin voor gelijkaardige opgaven.

Ondanks de bevolkingsaangroei, is de stadsvlucht niet gestopt. De grootsteden functioneren als een demografische 'pomp'. Ze groeien sterk door migratie naar de stad, maar tegelijk trekken tweeverdieners met kinderen, autochtonen maar steeds vaker ook mensen met een migratieachtergrond of lagere-inkomensgroepen, weg uit de stad. De demografische samenstelling van steden wijkt ook af van de rest van Vlaanderen.

De 'superdiversiteit' (naar herkomst, inkomen, opleiding, religie, leeftijd, ...) in de centrumsteden vraagt om een nieuwe synthese op vlak van samenleven. Gemeenschappen leven vaak gesegregeerd, lage inkomensgroepen verlaten de stad of leven in mensonwaardige omstandigheden en de polarisering neemt op sommige plaatsen toe. Een stedelijk project houdt rekening met sociale en culturele diversiteit. Het is de basis voor sociale en economische innovatie.

Steden produceren heel wat welvaart, maar het zijn niet altijd hun inwoners die daarvan profiteren. Steden zijn nog altijd plaatsen waar werkloosheid en armoede geconcentreerd zijn. Er zijn grote uitdagingen inzake armoede en achterstelling. Bij meer dan 8 op de 10 kinderen gaat kansarmoede gepaard met een beperkt inkomen, met werkloosheid of een preciaire arbeidssituatie en met een laag opleidingsniveau van de ouder(s). Iets meer dan de helft van de kinderen in kansarmoede heeft een gebrekkige huisvestingssituatie.

Kerndata

Een aantal kerncijfers	13 centrumsteden	Vlaams Gewest
Gemiddeld inkomen per inwoner (2015)	€ 17.626	€ 18.970
Aangiften < 20.000 EUR (t.o.v. alle aangiften) (2015)	41,6%	37,1%
0-24 jaar met verhoogde tegemoetkoming (t.o.v. alle 0-24-jarigen in de ziekteverzekering) (2016)	24,7%	13,7%

25-64 jaar met verhoogde tegemoetkoming (t.o.v. alle 25-64-jarigen in de ziekteverzekering) (2016)	16,2%	10,2%
Ouderen 65-... jaar met een inkomensgarantie (t.o.v. alle 65-plussers) (2018)	6,1%	4,0%
Leefloners t.o.v. alle inwoners (2017)	12,6%	5,6%
Unieke gezinnen op wachtlijst sociale woningen (2017)	8%	4,8%

Bron: Provincie in Cijfers

Naast bovenstaande cijfers geeft de kansarmoede-index van Kind en Gezin aan hoeveel procent van de kinderen tussen 0 en 3 jaar bij de geboorte opgroeit in een situatie van kansarmoede. De kansarmoede-index 2017 voor het Vlaamse Gewest bedraagt 13,76 procent. Als we de 308 Vlaamse gemeenten indelen volgens de VRIND-indeling, dan stellen we vast dat kansarmoede zich meer voordoet in steden dan in kleinere gemeenten. Zelfs binnen de steden zijn er duidelijke verschillen tussen structuurondersteunende steden (zoals Diest), centrumsteden (zoals Leuven, Roeselare en Mechelen) en grootsteden (zoals Gent en Antwerpen). De kansarmoede stijgt in alle types van gemeenten, maar is vooral in de centrum- en grootsteden en de regionaalstedelijke rand toegenomen.

Tabel 1: Kansarmoede-index naar type gemeente

4.14 Kansarmoede-index naar type gemeente

Type gemeenten volgens VRIND-indeling	Aantal gemeenten	2016	2017
Grootsteden	2	25,9	27,6
Centrumsteden	11	17,1	18,6
Kleinstedelijk provinciaal gebied	25	15,1	15,6
Structuurondersteunende steden	21	11,8	12,5
Grootstedelijke rand	19	8,0	8,5
Regionaalstedelijke rand	20	7,7	8,7
Overgangsgebied	96	7,6	8,0
Stedelijk gebied rond Brussel	13	8,1	8,3
Platteland	101	5,8	6,7
Totaal	308	12,8	13,8

4.14 Kansarmoede-index bij zeer jonge kinderen, naargelang type gemeente in Vlaams Gewest - 2016-2017 (percentage)
Bron: Kind en Gezin - Mirage

Bron: Kind en Gezin, 2018

Visie

De komende jaren zullen steden sterk moeten inzetten op het kwalitatief wonen en op de leefbaarheid in stadsdelen. De bevolkings- en huishoudensprognoses voor de meeste centrumsteden wijzen uit dat ze voor een belangrijke groei staat. Ook bijkomende tewerkstelling en maatschappelijke dienstverlening (onderwijs, zorg, openbaar vervoer...), vaak georganiseerd op regionale schaal, zal deze evolutie moeten ondersteunen.

De verjonging in de grootsteden zet al een tijd de stedelijke infrastructuur zoals kinderdagverblijven en scholen onder druk. Samen met de algemene demografische groei, een groeiende superdiversiteit en vergrijzing krijg je meer claims op de beschikbare ruimte en dus op wonen, voorzieningen, samenleven, werken. De toegenomen capaciteitsvragen rond kinderopvang en onderwijs kunnen bijgevolg niet los gezien worden van de capaciteit rond (sociaal) wonen, ouderenzorg, cultuur- en jeugdcentra, sportvoorzieningen, dienstencentra, enz.

We kiezen voor een sociaal stijgingsbeleid waarbij doelgroepen intensief ondersteund worden in hun opwaartse mobiliteit. Belangrijke 'treden' die deze stijging mogelijk maken zijn onderwijs, werk, vrije tijd en wonen. Sociale organisaties zullen opnieuw nadrukkelijker moeten worden betrokken in het stedenbeleid.

Stedelijke agenda inclusieve stad

Onderwijs

- ▶ Verhogen aanbod en capaciteit in de kinderopvang, om op die manier het verschil in cultureel kapitaal tussen kinderen gelijk te trekken. Universele kinderopvang biedt mogelijkheden aan alle ouders om te werken.
- ▶ Brede school een netwerk tussen school en andere organisaties om maximaal kansen aan te bieden op school en in de vrije tijd te creëren.
- ▶ Brugfiguren, kloof verkleinen tussen schoolinstanties en kansarme gezinnen.

Werk

- ▶ Kwalitatieve jobs voor laaggeschoolden vb. recyclage, renovatie, ...
- ▶ Complementaire munten

Vrije tijd

- ▶ Laagdrempelige instapformules voor sport
- ▶ Belang van wijkgerichte cultuurvoorzieningen

Wonen

- ▶ Inspelen op steeds diverser publiek en gezinstypes
- ▶ Sociaal wonen
- ▶ Community land trusts, woningprijzen drukken door het scheiden van grond- en huiseigendom en herinvesteren van de meerwaarde in betaalbaar wonen
- ▶ Huisvestingscoöperaties, realiseren van recht op huisvesting koppelen aan empowerment als coöperant.

Stedelijke agenda Circulaire stad

Analyse

In Vlaanderen is er een omslag naar een duurzamere economie en samenleving lopende, o.a. uit zorg om hoge CO²-uitstoot en klimaatverandering. In de afgelopen decennia is de leefbaarheid in de Vlaamse steden verbeterd. Maar op vlak van duurzaamheid is het laaghangend fruit geplukt. De toenemende concentratie van mensen en activiteiten in de steden vereist een circulaire organisatie, met een goed functionerend netwerk van stromen (materialen, energie, verkeer, ...). Stedelijke dichtheid bieden kansen voor de ontwikkeling van een circulaire economie en organisatie. Onder invloed daarvan, en mogelijk gemaakt door nieuwe technologie, ontwikkelen zich ook nieuwe economische activiteiten gebaseerd op duurzame businessmodellen. Bijvoorbeeld in de uitrol van smart grids, het benutten van restwarmte via warmtenetten of het grootschalig renoveren van buurten.

Visie

In de afgelopen decennia is de leefbaarheid in de Vlaamse steden significant verbeterd. Maar stilaan is het laaghangend fruit geplukt. De toenemende concentratie van mensen en activiteiten in steden zal een meer grondige omslag vragen, een circulaire organisatie en goed functionerend netwerk van stromen (materiaalstromen, energie en verkeer,...): *"Het gaat erom de verdichte menselijke samenlevingsvorm een metropolitane context te geven, een lokaal stedelijk ecosysteem vast te stellen waarbinnen een meer circulaire economie kan overleven en in dat stedelijk metabolisme de bevolking te mobiliseren tot samenwerken, delen en coproduceren."* (bron: Humane Stad). De duurzaamheids- en energietransities vormen een ingrijpende stedelijk opgave de komende jaren. De relevante trends op deze gebieden hebben allemaal verregaande ruimtelijke (en sociale) consequenties. Dit vraagt om na te denken over voorzieningen, maar ook over toepassing van digitale mogelijkheden, big data en aanpassingen van woonwijken aan verwachte klimaatveranderingen. Daarenboven moeten al deze investeringen en transformaties betaalbaar en mogelijk zijn door besparingen op energie en dalende kosten, zonder dat het stoot op sociale weerstand (cfr. Leefstraten Gent) door lagere-inkomensgroepen die bepaalde investeringen niet kunnen opbrengen of door NIMBY-weerstand.

Stedelijke agenda circulaire stad

1. Verbind de stad met haar omgeving

Steden zijn aan de ene kant gangmakers voor verandering o.a. omdat productie en consumptie er op korte afstand zitten. Anderzijds zijn er structurele veranderingen vereist op een hoger niveau en is de impact van de stad alleen beperkt. Thema's als voedselstrategie, mobiliteit,... reiken verder dan de grenzen

van de stad. Klimaatadaptatie biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om blauwe en groene infrastructuur met elkaar te verbinden (vb. bij projecten in het kader van het Sigmaplan) waarbij ook aandacht ligt op het stedelijk leefmilieu en gezondheid (luchtkwaliteit, waterkwaliteit, ...). Een bovenlokale programmering is daarom wenselijk.

2. Deel data en kennis en breng het stedelijk metabolisme in kaart

Het sluiten van kringlopen heeft per onderdeel/thema een andere ruimtelijke dimensie, van heel lokaal naar veel breder. Er is nood aan een breed gemeenschappelijk begrip van circulaire economie waarin 5 thema's (water, voedsel, energie, materialen, ruimte) meegenomen worden. Waar zitten de belangrijke dynamieken en wat weten we er al?

3. Realiseer lokale en regionale energienetten en leg de link naar elektrische mobiliteit

Stedelijke dichtheid biedt een enorm potentieel in de transitie rond nieuwe vormen- en modellen van energieproductie-, opslag, transport en consumptie (mbt energietransitie en circulaire economie en materiaalefficiëntie. Bijvoorbeeld bij de uitrol van smart grids, het benutten van restwarmte via warmtenetten of het grootschalig renoveren van buurten. Benader gebouwen als grondstoffen- en energiecentrales. En leg de link naar elektrische mobiliteit.

4. Versterk de 'sponsfunctie' van het stedelijk weefsel voor een veerkrachtige waterhuishouding

De 'sponsfunctie' van de stad kan versterkt worden met maatregelen die het regenwater vasthouden waar het valt, het water te bergen en daarna vertraagd af te voeren. Deze aanvullende adaptieve maatregelen en oplossingen (zie ook verder bij natuurgebaseerde oplossingen) zijn nodig om het stedelijke weefsel te ontlasten en veerkrachtig te maken. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld waterpleinen die de riolering ontlasten, infiltratiezones langs infrastructuur en het inpassen van bomen en groen in de buitenruimte (zowel openbaar als privaat) wat ten goede komt aan het stadsklimaat.

5. Pas het fiscaal en regelgevend kader aan

Om de circulaire stad waar te maken dient het fiscaal en regelgevend kader aangepast te worden.

- ▶ Ingrepen in fiscaliteit. Fiscaliteit transparanter maken, belonen om iets niet te doen, zichtbaar maken van waar geld of meerwaarde naartoe gaat in de stad, belastingen heffen waarvoor ze dienen

- ▶ Stimuleren en faciliteren via lokale belastingen, vergunningen, infrastructuur (recyclageparken, ...) en steun voor ondernemers met nieuwe businessmodellen.
 - ▶ Regelgeving aanpassen, maar ook flexibel houden (vb. soms worden oplossingen tegengehouden omdat er een bepaald materiaalengebruik wordt opgelegd in de bouwvergunning)
6. Bouw vanuit de deeleconomie nieuwe maatschappelijke praktijken uit die de circulaire economie kunnen schragen
 7. Geef ruimte aan lokale innovatiemilieus en productie

Door de stijgende transportkosten, maar ook omdat de consument steeds bewuster met voeding en milieu omgaat, winnen lokale productie- en consumptieketens aan belang. Die trend om de afstand tussen producent en consument te verkorten, is momenteel al bezig en zal nog belangrijker worden.

Onder invloed van nieuwe technologie en druk vanuit de samenleving ontwikkelen zich nieuwe economische activiteiten gebaseerd op duurzame businessmodellen. De transitie naar een kringlooeconomie is vandaag in Vlaanderen al aan de gang: het benutten van afval- of reststromen in nieuwe economisch te exploiteren modellen biedt ruimte aan de zogenaamde 'circulaire economie'. Bijproducten van reguliere industriële processen die traditioneel als waardeloos werden gezien krijgen zo nieuwe economische waarde (upcycling), en de werkelijke 'afval'productie wordt tot een minimum beperkt.

8. Vorm lokale coalities van koplopers: van circulair denken naar circulair doen

Duurzaamheid is een gedrag. We meten te vaak aan de hand van gebouwen en materialen i.p.v. mensen. We brengen een auto in rekening, onafhankelijk of er 2 of 4 mensen in zitten. Daarom moet er ingezet worden op het aanmoedigen van gedragsverandering (bv. beloningssysteem via alternatieve munten of via Uit-pas) of gerichte aanbesteding (circulair aanbesteden). Het opbouwen van nieuwe sociale praktijken is belangrijk om een stedelijk circulair perspectief te stimuleren.



Stedelijke agenda Compacte stad

Analyse

De verhoogde aantrekkelijkheid van de stad heeft gevolgen voor het duurzaam ruimtegebruik, de aanwezigheid van (woon)voorzieningen en mobiliteit. Een groeiend aantal mensen wil in de stad wonen, werken en ontspannen. In verschillende steden uit zich dit in structurele problemen met betrekking tot de betaalbaarheid, het aanbod en de aanpasbaarheid van het woonpatrimonium, maar ook tot de toegang en nabijheid tot kwaliteitsvolle voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg en het behoud van bedrijvigheid in de stad. Ook de mobiliteitsnetwerken barsten uit hun voegen.

Kerndata

Een aantal kerncijfers	13 centrumsteden	Vlaams Gewest
Gebouwen van voor 1946 tov totaal	41%	27%
Gebouwen van voor 1961 tov totaal	58%	42%
Sociale huurwoningen tov private huishoudens (2017)	9%	6%
Aandeel appartementen (2018)	42%	26%
Gemiddelde prijs appartement (2016)	€ 213.065	€ 227.840
Gemiddelde prijs woonhuis (2016)	€ 239.605	€ 228.467
Aandeel inwoners waarvan de woonquote > 30% (2017)	23%	18%
Aandeel bebouwde oppervlakte (2017)	54%	28%

Bron: Provincie in Cijfers

Visie

De principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) stelt de stad centraal als alternatief voor spreiding en suburbanisatie, waarbij er een duidelijke beleidswens is naar verdere verdichting. Het BRV zet nadrukkelijk in op verdichting waarin elementen zoals kernversterking (leegstand), de ontwikkeling rond knooppunten (Transport Oriented Development, bereikbaarheid van jobs), het verhogen van het ruimtelijk rendement (vb. verweving, stadsrand) en het verbeteren van levenskwaliteit (vb. bicycle orientated development, fietssnelwegen).

⁶ 50% van de woningen in Gent zijn huurwoningen (Bron: visienota 2018-2023 stadsbouwmeester Gent).

Stedelijke agenda compacte stad

De Europese Urban Agenda is het vertrekpunt in deze agenda.

(1) De kosten van urban sprawl beperken

Door een selectieve stadsvlucht, een toenemende diversificatie van leefvormen en een sterke wijziging van de huishoudsamenstelling lijkt een maatschappelijke tweedeling in de stad te ontstaan, met implicaties voor wonen, ruimtelijke inrichting en voorzieningen. In verschillende stadsregio's uit zich dit in problemen met betrekking tot de betaalbaarheid, het aanbod en de aanpasbaarheid van het woonpatrimonium (vb. gebrek aan kwaliteit vnl. in het huursegment⁶, moeilijkere toegang tot wonen voor jonge gezinnen, wachtlijsten in de sociale huisvesting), maar ook tot de toegang en nabijheid tot kwaliteitsvolle voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg en het behoud van bedrijvige functies.

- ▶ 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.

Door de druk op de vastgoedmarkt experimenteren, voornamelijk in steden, verschillende groepen met alternatieve organisatie- en financieringsvormen zoals o.a. opdrachtgeverschap met nieuwe huur- en huurkoop formules, Community Land Trust-constructies, wooncoöperaties, nieuwe modellen voor zorgwoningen en tijdelijk gebruik van onderbenutte gebouwen.

(2) Nature based solutions (of ecosysteemdiensten) als uitgangspunt promoten en vormgeven

De leefbaarheid in steden staat meer en meer onder druk als gevolg van 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 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. Bij natuur-gebaseerde oplossingen staat 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.

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



Stedelijke agenda Bereikbare stad

Analyse

Vanuit ecologisch oogpunt rijpt de urgentie van de klimaatopwarming waardoor emissies en energiegebruik gelinkt aan mobiliteit hoognodig moeten afnemen. De steeds meer uitgesproken structurele congestie op de Vlaamse wegen lijkt deze trend echter in de omgekeerde richting te sturen. Ook op economisch vlak zorgt deze bereikbaarheidsproblematiek voor een rem op de ontwikkeling van Vlaanderen als economische top-regio. Bovendien groeit de bevolking in Vlaanderen tegen 2050 met 1,2 miljoen, waardoor de vraag zich stelt op welke strategische plekken deze bevolkings- én gezinsaan groei best kan worden opgevangen.

Steden zijn getransformeerd tot stedelijke regio's met een variatie aan werk-, woon- en ontspanningslocaties. Door mobieler wordende stedelingen en complexere verplaatsingspatronen is de grens tussen stad en platteland steeds meer vervaagd. En dat is te zien in steden. Mobiliteitsnetwerken botsen op hun grenzen met als gevolg files op de autosnelwegen, vertragingen op de bus en overvolle treinen. De toenemende bevolkingsdruk en de vraag naar meer leefkwaliteit (groen, publieke ruimte, fijn stof, ...) in Vlaanderen, zet het mobiliteitsvraagstuk in de steden en in de stedelijke regio's hoog op de agenda.

Visie

De mobiliteitsproblematiek is maatschappelijk een complex probleem, niet alleen omdat bestaande beleids- en gebruikspatronen in vraag worden gesteld, maar ook omdat die verankerd zijn in vele beleidsdomeinen (zoals mobiliteit, openbare werken en ruimtelijke ordening) en verspreid over verschillende belanghebbende actoren.

De principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) stelt de stad centraal als alternatief voor spreiding en suburbanisatie, waarbij er een duidelijke beleidswens is naar verdere verdichting. Het BRV zet nadrukkelijk in op verdichting waarin elementen zoals kernversterking (leegstand), de ontwikkeling rond knooppunten (Transport Oriented Development, bereikbaarheid van jobs), het verhogen van het ruimtelijk rendement (vb. verweving, stadsrand) en het verbeteren van levenskwaliteit (vb. bicycle orientated development, fietssnelwegen).

Stedelijke agenda bereikbare stad

De Europese Urban Agenda, het vertrekpunt in deze agenda, schuift drie hefbomen voor een mobiliteitsagenda naar voor:

(1) De opkomst van nieuwe mobiliteitsdiensten ondersteunen

Ondersteund door technologische ontwikkelingen vinden heel wat nieuwe vormen van mobiliteit hun weg naar de steden: onder andere het gebruik van mobiele applicaties, de ontwikkeling van deelplatformen en de mogelijkheden op het vlak van elektrische en autonome voertuigen. Zij zetten vaak in op een mentaliteitswijziging rond mobiliteit.

Er gebeurt veel rond nieuwe mobiliteitsdiensten en dan voornamelijk in de grotere steden zoals Antwerpen, Brussel en Gent. De hefboom die deze nieuwe producten en diensten zoals autonoom rijden en nieuwe businessmodellen voor o.a. deeleconomie en Mobility as a Service (MAAS) kunnen aanbieden voor stedelijke mobiliteit is groot.

(2) Een verschuiving van de modal shift naar openbaar vervoer en actieve modi realiseren

Een aantal belangrijke investeringen in stedelijke infrastructuur proberen mobiliteit en leefbaarheid te koppelen, denk maar aan het Toekomstverbond en de Lage Emissie Zone (LEZ) in de Antwerpse regio en aan het Mobiliteitsplan in Gent.

- ▶ Cfr. Ambitie in toekomstverbond A'pen (van 70% naar 50% automobilititeit)
- ▶ Fietsmobiliteit verhogen
- ▶ Openbaar vervoersaanbod versterken

(3) De ontwikkeling richting meer autoluwe steden en wijken (Urban Vehicle Acces Regulations) stimuleren

Tegenover het aanvoelen dat een systeemverandering nodig is, staat dat veel economische functies in steden zichzelf nog als sterk afhankelijk beschouwen van een autogerichte mobiliteit. Heel wat beleidskaders en beslissingen in de voorbije decennia zijn binnen die context van automobilititeit tot stand gekomen en werken vandaag nog steeds door. Er is nood aan innovatieve oplossingen maar dit is het voorwerp van een gevoelig maatschappelijk debat, een moeilijke politieke discussie en deels ook afhankelijk van technologische evoluties en budgetten voor investeringen.

- ▶ Superblocks (Barcelona) met autoluwe stadsdelen (verblijfsgebieden)
- ▶ Selectieve toegang via technologie
- ▶ Sturend parkeerbeleid

Met een aangepaste governance; enerzijds sturend (SUMP-methode), anderzijds gericht op cocreatie.

Agenda: Economisch veerkrachtige stad

Op economisch vlak is het speelveld grondig aan het veranderen door internationalisering, ingrijpende technologische en innovatieve ontwikkelingen, disruptieve businessmodellen en andere werkpatronen (tijds- en plaatsafhankelijk werken, flexibele contracten, freelancing, mismatch, ...). Steden zijn bij uitstek een omgeving waar deze veranderingen snel zichtbaar worden. Ze zijn ook de setting voor specifieke economische kansen, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van nieuwe economische waardeketens (industrie 4.0, circulaire economie, detailhandel, korte keten, ...) of het verweven van (maak)industrie (lokaal produceren en meesterschap doen het goed in stedelijke context). Een gemengde stedelijke economie biedt kansen aan alle groepen in de samenleving.

Kerndata en trends

Een aantal kerncijfers	13 centrumsteden	Vlaams Gewest
Bebouwde oppervlakte voor bedrijvigheid (2018)	26%	16%
Handelspanden per 1.000 inwoners (2017)	23	19
Tewerkstelling in de culturele en creatieve sectoren per 1.000 inwoners (2016)	14	7
Bruto toegevoegde waarde per inwoner (2015)	€ 48.252	€ 33.341
Jobratio (aantal jobs per 100 inwoners tussen 20-64) (2015)	104	75
Werkzaamheidsgraad (werkenden op beroepsactieve leeftijd) (2016)	67,8%	72,6%
Werkloosheidsgraad, jaargemiddelde (2017)	11,1%	7,1%

Bron: Provincie in Cijfers

Visie op (stedelijke) economie in de toekomst: shared value

In 2011 verscheen in de Harvard Business Review het artikel 'Creating shared value' van Michael Porter en Mark Kramer (beiden professoren in Harvard). In de visie van 'shared value' vormen sociale of ecologische motieven mee de kern van de bedrijfsstrategie. Shared value reikt verder dan het meer bekende maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), waar het economische objectief primeert en de eventuele sociale of ecologische kosten van de onderneming worden gecompenseerd.

Vertaald naar steden en regio's staat 'shared value' voor het mobiliseren van de stedelijke innovatiekracht bij burgers, bedrijven, middenveld, kennisinstellingen

en overheid, in functie van tegelijk economische en maatschappelijke meerwaarde. Het Citylab2800 in Mechelen illustreert het concept op een perfecte manier in de praktijk (zie kader).



CityLab 2800 (Mechelen): shared Value in de praktijk

CityLab2800 is een mooie illustratie van de Shared Valuegedachte op stadsniveau. Citylab2800 is een laboratorium waar burgers, stadsdiensten en externe partners samen brainstormen om tot 'slimme' oplossingen te komen voor stedelijke uitdagingen zoals mobiliteit, energie en veiligheid. De drie onderdelen die Porter benoemt in de shared value creation zijn aanwezig:

- ▶ De stedelijke innovatiekracht wordt in haar geheel aangesproken: burgers, bedrijven, overheid, kennisinstellingen en andere externe partners worden betrokken;
- ▶ Stedelijke uitdagingen (bv. onveiligheidsgevoel) krijgen een innovatieve oplossing. Het wonen en leven van de Mechelaars gaat er m.a.w. op vooruit.
- ▶ Nieuwe sociale of economische innovaties zien het levenslicht. Ondernemers kunnen de toepassingen ook elders in Vlaanderen of verder uitrollen.

Stedelijke agenda economisch veerkrachtige stad

De shared value-gedachte nodigt ons uit voor een nieuwe synthese, voor een betere connectie tussen economische en maatschappelijke objectieven.

De stedelijke agenda bevat drie simultane opgaven:

1. Ondernemerschap en innovatie ondersteunen

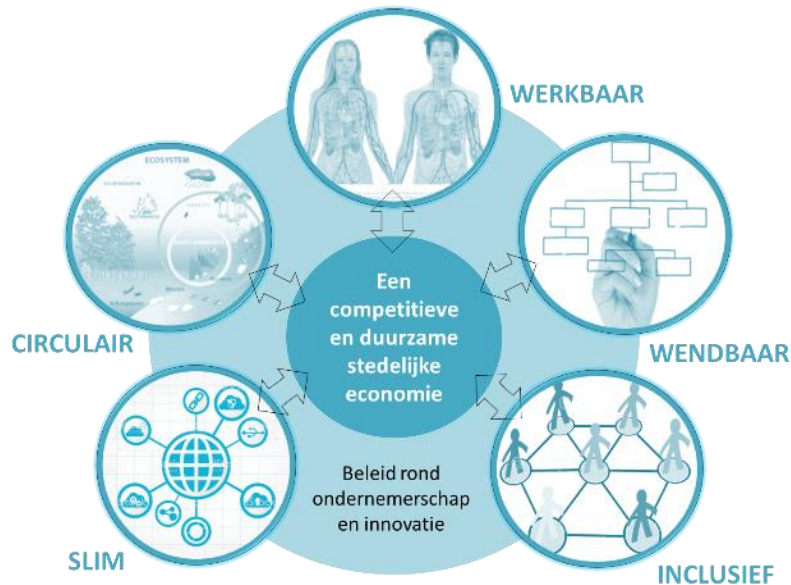
- ▶ Begeleiding en doorverwijzing van starters;
- ▶ Visibiliteit geven aan vernieuwers;
- ▶ Innovatie systematisch inbouwen in overheidsopdrachten;
- ▶ slimme specialisatie en vernieuwing van het economisch weefsel mee ondersteunen. Denk bijvoorbeeld aan de zorginnovatiecampus in uitbouw

aan het station van Turnhout of de nieuwe activiteiten rond energie op het Thorpark in Genk (Energyville).

2. De maatschappelijke connectie vernieuwen

- ▶ Een hergebruik van materiaal- en energiestromen (Circulair)
- ▶ Een maximaal gebruik van de mogelijkheden van technologie (Slim)
- ▶ Sociale inclusie, kansen voor laaggeschoolden (Inclusief);
- ▶ Nieuwe organisiatiemodellen (Wendbaar);
- ▶ Persoonlijke levenskwaliteit (Werkbaar).

Een competitieve en duurzame stedelijke economie



3. Een aangepast omgevingsbeleid en governance model

Aangepast omgevingsbeleid:

- ▶ Flexibiliteit organiseren op vlak van planning en stedenbouw ('the portable factory')

- ▶ Meer verwevenheid: maakindustrie in de stad (kansen voor laaggeschoolden)
- ▶ Faciliteren van ruimtelijke polen en clusters
- ▶ Concentratie van detailhandel in kernwinkel- (en belevings)gebieden
- ▶ Stedelijke distributie herdenken
- ▶ Lokale energienetwerken

Aangepast governance model (besturen in partnerschap):

- ▶ Stedelijke innovatiecapaciteit aanspreken
- ▶ Burgers en organisaties/bedrijven betrekken (bv. business improvement districts, bedrijfsinvesteringszones)
- ▶ Internationaal vernetwerken (Urban agenda).

Als inspirator is het belangrijk dat het stadsbestuur in dit verhaal zelf voorbeeldgedrag stelt ('Leading by example'): Innoveren, inzet van data en technologie, work-life balance van medewerkers, kansen geven aan laaggeschoolden, diversiteitsbeleid, ondernemerschap aanmoedigen, aanmoedigen leercultuur, etc.



B.2/ Budget, medewerkers en instrumenten van het specifiek stedenbeleid (ABB)

Welke middelen worden vandaag vanuit ABB ingezet binnen het stedenbeleid? We geven een overzicht hieronder.⁷

Personele middelen

Het team stedenbeleid telt in totaal 9,55 VTE (inclusief 1 vacature). De medewerkers geven opvolging aan de verschillende instrumenten van het stedenbeleid: de stadsvernieuwingsprojecten, de stadsmonitor, het Smart Flanders programma, etc.

Financiële middelen

Het **budget** van het Vlaamse stedenbeleid (ABB) is opgesplitst in werkingsmiddelen (231.000 euro in 2018) en beleidskredieten (205.349.000 euro in 2018). Opvallend is het grote aandeel, meer dan 74%, van het Stedenfonds in de beleidskredieten.

Het zijn middelen die nog voor de 13 centrumsteden en de VGC worden ingezet, maar waarop ABB geen sturings-mogelijkheden meer heeft (behalve in het geval van de VGC), gezien ze ingekanteld zijn in het gemeentefonds sinds 2017.

Tabel 2: werkingsmiddelen en beleidskredieten stedenbeleid 2018, 2019 (in Euro)

Werkingsmiddelen Stedenbeleid	2018	2019
Werking	106 000	110 000
Studies en Onderzoekopdrachten	85 000	85 000
Communicatie	40 000	40 000
Totaal	231 000	235 000
Beleidskredieten Stedenbeleid	2018	2019
Stedenfonds incl VGC aandeel	151 502 000	156 805 000
VGC aandeel Stedenfonds	16 909 000	17 500 815
Werkingsubsidie KCVS	126 000	126 000
Beleidsbudget Stedenbeleid	1 365 000	1 650 000
Slim in de stad Prijs / Subsidie	435 000	
Stadsvernieuwingsprojecten	9 690 000	9 690 000
Grootstedenbeleid	15 300 000	15 300 000
Dilbeek, Halle en Vilvoorde	3 000 000	3 000 000
Oproep sociale infrastructuur	7 000 000	6 000 000
Index / verschil begrotingsfiches	22 000	1 681 85
Totaal	205 349 000	210 240 000

Met betrekking tot het beleidskrediet voor 'Dilbeek, Halle en Vilvoorde' gaat het over een budget dat voor 3 jaar is toegekend (2017-2019) en niet recurrent is. Idem voor het budgetkrediet 'oproep sociale infrastructuur' dat 3 maal is toegekend bij begrotingsaanpassingen (als er budgettaire ruimte is).

Daarnaast is er ook een indexverschil waardoor de bedragen verschillen van jaar tot jaar en dit geen vast gegeven is.

Instrumenten

Zie aparte tabel hierna.

⁷ De afbakening van de instrumenten van het stedenbeleid is soms minder evident dan het lijkt. We richten ons op de instrumenten exclusief voor de steden. Daarnaast zijn er ook instrumenten die zowel steden als andere gemeenten bedienen. Denk daarbij zelfs aan het Plattelandsfonds dat ook steden in de Westhoek als Poperinge en Leper ondersteunt.

Instrument	Scope	Korte beschrijving
Stedenfonds Sinds 2017 ingekanteld in het Gemeentefonds	13 centrumsteden (CS) en VGC: grootsteden Antwerpen en Gent, de centrumsteden Aalst, Brugge, Hasselt, Genk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout en de VGC, die optreedt als bevoegde instelling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor de gemeenschapsmateries.	De oprichting van het Stedenfonds in 2002 ging gepaard met de oprichting van een nieuw Gemeentefonds. De 13 centrumsteden en de VGC konden de stedenfondsmiddelen aanwenden om de leefbaarheid op stads- of wijkniveau te verhogen, dualisering tegen te gaan en de kwaliteit van het bestuur te verhogen. Voor de besteding van deze middelen werd een beleidsovereenkomst met de Vlaamse Regering afgesloten. Sinds 1 januari 2017 is het Stedenfonds opgeheven en zijn de middelen voor de 13 centrumsteden geïntegreerd in het Gemeentefonds, met respect voor de verhoudingen tussen de steden. Door deze integratie kunnen de 13 centrumsteden deze middelen voortaan autonoom en op structurele basis integreren in hun lokale strategische meerjarenplan.
VCG-aandeel Stedenfonds	VGC na inkanteling van de 13 Centrumsteden in het Gemeentefonds	Beleidsovereenkomst 2014-2019
Werkingssubsidie Kenniscentrum Vlaamse centrumsteden	werkingssubsidie aan de VVSG	Het Kenniscentrum heeft volgende taken: <ol style="list-style-type: none"> 1. kennisverzameling en -ontsluiting : impliciete en expliciete kennis in de steden verzamelen en toegankelijk maken voor de steden; 2. kennisontwikkeling : nieuwe kennisbehoeften in de steden detecteren en kennis hierop afstemmen; 3. kennisbemiddeling : (ad-hoc-) kennisvragen over stedelijkheid voorzien van antwoorden; 4. netwerkvorming : interactie en ervaringsuitwisseling tussen de steden faciliteren en versterken; 5. beleidsbeïnvloeding : vanuit de kennis het stedenbeleid van andere overheden beïnvloeden.
Beleidsbudget Stedenbeleid		Vrije beleidsruimte in te vullen door de Vlaamse minister bevoegd voor het stedenbeleid
Buurtstewards (uitgedoofd)	4 begunstigde steden: Gent, St-Niklaas, Brussel en Antwerpen St-Niklaas	De buurtstewards, zijn een soort van straathoekwerkers, die als brugfunctie fungeren tussen de Roma-gemeenschap, de stadsdiensten en sociale voorzieningen. Ze genieten het vertrouwen van de doelgroep, geven informatie, bemiddelen, duiden de boodschap en leiden toe naar voorzieningen. Aan de voorzieningen geven ze duiding over de Roma-achtergrond en geven ze ondersteuning om de werking meer toegankelijk en geschikt te maken voor

		Roma. De bemiddelaars nemen echter geen kerntaken over van andere voorzieningen.
Innovatieve en Originele projecten	Middenveld 13 CS + VGC	Projectsubsidie om eenmalig originele en innoverende projecten in de stad aan te moedigen. Ondersteuning van vernieuwende en levenskrachtige projecten die uit het buurt- of verenigingsleven (middenveld) komen als belangrijke hefboom voor de stedelijke vernieuwing. Het gaat om projecten met een experimenteel of vernieuwend karakter die de gewone structurele werking overstijgen.
Stadsprogramma's (uitgedoofd experiment) Start in 2013; evaluatie en stopzetting in 2015.	3 pilootprojecten 1. Duurzame stadsregionale mobiliteit in Roeselare 2. Slim (samen)gebruik van infrastructuur in Antwerpen en Gent 3. Klimaatneutraliteit in Gent	<p>Het opzet van de stadsprogramma's was een nieuwe methode te ontwikkelen om de gezamenlijke aanpak van stedelijke uitdagingen in een lokaal-Vlaams partnerschap, zowel op inhoudelijk en bestuurlijk vlak, als op het niveau van de concrete uitvoering te faciliteren.</p> <p>De belangrijke uitgangspunten van stadsprogramma's waren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stadsprogramma's zijn gericht op systeemverandering in het kader van de grote transitithema's (ruimtelijk, sociaal, milieu); 2. Ze beogen transversale thema's centraal te stellen die zich dus niet laten opsluiten in administratief afgebakende klassieke sectoren. 3. Ze spelen in op de behoefte aan organisatieverandering in de steden voor de aanpak van stedelijke problematieken; 4. Ze zetten in op breed partnerschap: lokale actoren (stadsbesturen, middenveld en ondernemingen) en lokale actoren en Vlaamse actoren; 5. Stadsprogramma's zijn dus zowel vernieuwend op het vlak van inhoud als op het vlak van de organisatie en de processen. <p>De stadsprogramma's beoogden op zich geen bijkomende financiële middelen of regelgeving, maar streefden naar een slimmer inzetten van de beschikbare middelen, het vereenvoudigen of afstemmen van regelgeving en een meer geïntegreerde aanpak rond intersectorale maatschappelijke uitdagingen die tot uiting komen in de steden.</p>



Slim in de stad Prijs / Subsidie , eerder Thuis in de Stad Prijs	13 centrumsteden (CS) en VGC	Prijs voor het belonen van geslaagde stedelijke realisaties en goede praktijken. Werd gehierarchiseerd naar een Slim in de stad 'ideeënwedstrijd'. De bedoeling is om steden uit te dagen om een concept(en)/idee(ën) uit te werken over hoe zij een 'Smart City' in de stijgers willen zetten met de eigen stad als uitgangspunt. Bekroont een omvattend idee over hoe de stad 'slimmer' kan worden met nadruk op het innovatief aanpakken van maatschappelijke (stedelijke) uitdagingen. De maatschappelijke invalshoek is prioritair, de technologische ondersteuning die hierbij geboden wordt komt slechts op de tweede plaats. Werd in 2018 omgevormd naar een projectsubsidie in plaats van een prijs.
Stadsmonitor	13 centrumsteden (CS)	Driejaarlijkse bevraging - sinds 2017 ook bevraging van de andere steden en gemeenten > Gemeente- en stadsmonitor. Beschrijving van de stedelijke maatschappelijke ontwikkelingen mbt leefbare en duurzame steden
Smart Flanders	13 centrumsteden (CS) en VGC	Het Smart Flanders-programma, in het kort Smart Flanders, ging in 2017 van start. De Vlaamse overheid ondersteunt hiermee de 13 centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor Brussel in hun ontwikkeling tot smart cities. Dit ondersteuningsprogramma loopt tot eind 2019 en wordt gecoördineerd door Prof Dr. Pieter Ballon en Nils Walravens (IMEC-SMIT, VUB). De focus van Smart Flanders ligt op het oplossen van stedelijke uitdagingen door te werken met real-time open data en gedeelde referentiemodellen.
Stadsvernieuwingsprojecten	13 centrumsteden (CS) en VGC + 20 provinciale steden: Antwerpen, Gent, VGC, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout, Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>projectsubsidie</u>: wordt op basis van duidelijke kwaliteitscriteria verleend voor de concrete realisatie van innoverende en multifunctionele stadsvernieuwingsprojecten. Deze projecten werken aan de stedelijke ontwikkeling, en koppelen een ingrijpende en duurzame vernieuwing van de stedelijke bebouwde ruimte aan initiatieven van samenlevingsopbouw via coproductie. ▶ <u>conceptsubsidie</u>: wordt op basis van duidelijke kwaliteitscriteria verleend voor de ontwikkeling van een stevige projectbasis en een innoverende projectvisie voor een nieuw, innoverend stadsvernieuwingsproject of om de stad te begeleiden bij een lopend stadsvernieuwingsproject. ▶ <u>thematische subsidie</u>: wordt op basis van duidelijke kwaliteitscriteria verleend voor de concrete realisatie van een kleinschalig en vernieuwend stadsvernieuwingsproject, rond een jaarlijks te bepalen thema, dat inspeelt op stedelijke uitdagingen.



Grootstedenbeleid	5 begunstigde steden: Oostende, Mechelen, Antwerpen, Gent en St-Niklaas	Vanaf 2009 smolten de toenmalige federale stads- en huisvestingscontracten samen tot de contracten 'Duurzame Stad'. Er werden overeenkomsten afgesloten vanuit één of meerdere strategische doelstellingen, nl. de sociale cohesie in de moeilijkere wijken versterken, via een sociale en culturele mix; de ecologische voetafdruk van de stad verminderen; de uitstraling van de stad ondersteunen. Bij de laatste staatshervorming werden deze middelen naar de gewesten overgedragen (start 2015).
Dilbeek, Halle en Vilvoorde	3 begunstigden: Dilbeek, Halle en Vilvoorde	3 facultatieve subsidies om een substantiële ondersteuning te kunnen bieden aan een selectie van verstedelijkte kernen in het bestuurlijk arrondissement Halle-Vilvoorde die geconfronteerd worden met de grootstedelijke problematieken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zonder zelf een centrumstad te zijn (op basis van aantal parameters). Jaarlijkse toekenning voor de periode 2017-2019.
Oproep sociale infrastructuur	13 centrumsteden (CS) en VGC	(eenmalige) projectoproep voor investeringen in (sociale) infrastructuur die een duurzaam hefboomeffect kunnen genereren in de aanpak van een belangrijke stedelijke problematiek en voor het opwaarderen van de betrokken stad of stadsdeel en door investeringsprojecten de sociale cohesie te verhogen en de buurt op economisch vlak revitaliseren. Dit kan het maatschappelijk weefsel van de steden versterken en de stad voor alle inkomensgroepen aantrekkelijker maken om te (blijven) wonen.



B.3 / Het stedenlandschap in Vlaanderen

Uit onze quick scan van het stedelijke landschap in Vlaanderen komen twee duidelijke kenmerken naar voor. In deze bijlage gaan we er grondiger op in.

Minder stedelijkheid en meer 'tussengebied' in Vlaanderen

De steden doen zich in een Vlaamse context anders voor dan het beeld dat doorgaans in Europese of mondiale publicaties wordt opgehangen. We hebben minder uitgesproken platteland en stedelijkheid, maar meer 'tussengebied' of peri-urbaan weefsel.

De steden in Vlaanderen vormen samen een gelaagd stedennetwerk

In Vlaanderen identificeren we aantal niveaus van steden naargelang het voorzieningenniveau van de stad en het aantal inwoners. Het betreft een 'gelaagd stedennetwerk' met een aantal grootstedelijk kernen (Brussel, Antwerpen en Gent), daarnaast 11 centrumsteden, 21 provinciale steden en daarnaast nog tal van kleinere steden en concentraties. Naargelang de grootte van de kernen, stellen zich andere kansen en uitdagingen.

De afbakening van de stad is een actueel onderzoeks- en beleidsthema (Parr 2008). Het onderscheid tussen stad en platteland was in de loop van de geschiedenis vaak voor de hand liggend. Een stad werd afgebakend door wallen en een hoge vestingmuur. Alles wat daarbuiten lag kon als landelijk beschouwd worden. Vanaf de 18^{de} eeuw werd dit onderscheid minder duidelijk en vervaagde zowel het fysieke als het mentale onderscheid tussen stad en platteland verder. Onder meer door steeds mobieler wordende stedelingen en complexere verplaatsing- en vestigingspatronen dan vroeger. Met de metafoer van de rasterstad verwezen de auteurs van het Witboek 'De eeuw van de stad' al naar het moeilijk grijpbaar karakter van de stad.

De voorbije decennia is het nog complexer geworden om de stad als omschrijving te benoemen, o.a. door:

- ▶ de grote verwevenheid en afhankelijkheid tussen de stad en haar omgeving;
- ▶ de opkomst van een virtuele of immateriële stad (digitaal verkeer van diensten);
- ▶ een sterkere internationale oriëntatie (o.a. de Urban Agenda van de Europese Commissie sinds 2016).

Een afbakening van dé 'stad' is daarom steeds moeilijker te maken en neemt tegenwoordig (bijna) de vorm aan van een continuüm van overlappende stedelijke invloedsferen. We presenteren in de volgende paragrafen een aantal perspectieven om te kijken naar de afbakening van steden met een Vlaamse bril.

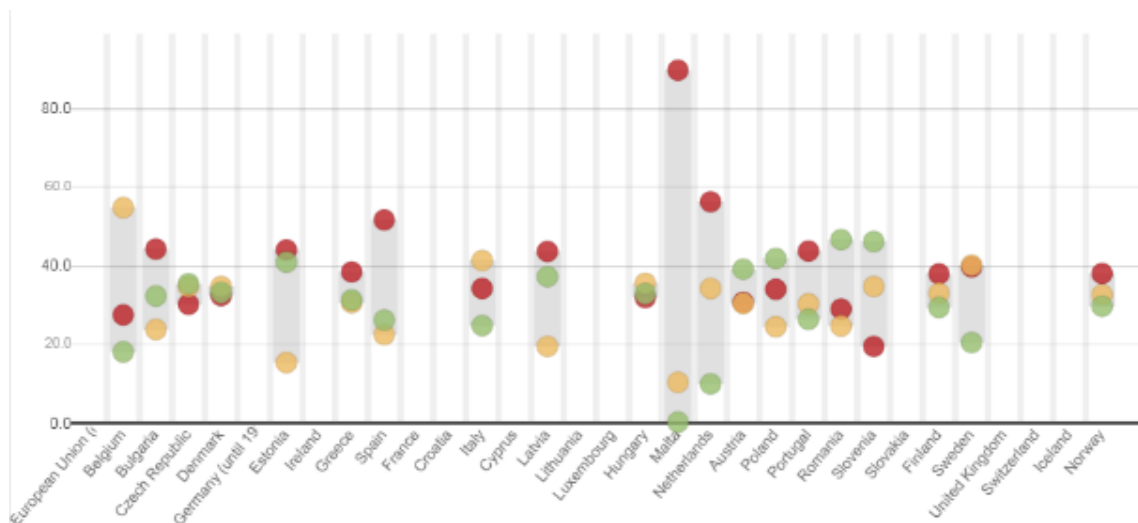
3.1. Een specifiek stedenlandschap in Vlaanderen

In Vlaanderen is het beeld van dé stad versus 'het ommeland' minder uitgesproken

De steden doen zich in een Vlaamse context anders voor dan het beeld dat doorgaans in Europese of mondiale publicaties wordt opgehangen. We hebben minder uitgesproken platteland en stedelijkheid. Het grootste deel van de Vlamingen woont in 'tussengebied', of zogenaamd peri-urbaan weefsel.

In Eurostat-cijfers (2017) lezen we af dat 27,4% van de Belgische bevolking in steden woont met meer dan 50.000 inwoners (enkel Slovenië noteert lager), 56% in dorpen en ommeland (het hoogst in de EU) en 18% in landelijk gebied. In Nederland bijvoorbeeld is deze verhouding 56%, 34% en 10%. De suburbanisatie van België (en Vlaanderen nog meer uitgesproken) komt in deze cijfers duidelijk naar voor.

Figuur 10: Verhouding bevolking in steden, dorpen-ommeland en platteland in de EU



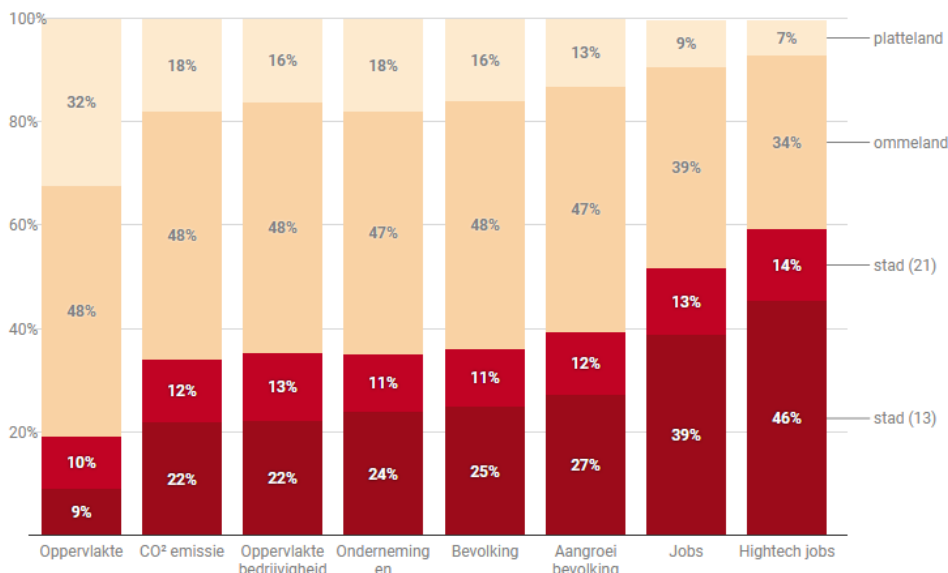
Bron: Eurostat, bewerking Idea Consult

Via Vlaamse cijfers kunnen we deze situatie verder concretiseren. In onderstaand staafdiagram maken we voor een aantal indicatoren het onderscheid tussen de 13 centrumsteden, de 21 regionale steden, het ommeland en het platteland.

Sensu stricto wonen 36% van de Vlamingen in de centrumsteden of de regionale steden. Dat is aanzienlijk minder dan in een aantal Europese landen waar de helft tot $\frac{3}{4}$ van de bevolking in de steden woont. Zoals hoger gesteld, veel heeft te maken met de Vlaamse suburbanisatie of 'Urban sprawl'. Als we 'het ommeland' meetellen als stedelijk gebied, kunnen we ook voor Vlaanderen stellen dat 85% van de inwoners in verstedelijkt of semi-verstedelijkt gebied wonen.

Door die suburbanisatie zijn de verschillen tussen stad en 'de rest' ook kleiner. Onderstaande cijfers illustreren dat de groei van de bevolking groter is in de steden, maar niet zo uitgesproken (25% van de bevolking woont in de 13 centrumsteden versus 27% van de bevolking in deze steden).

Figuur 11: concentratie van fenomenen op basis van indeling stad-platteland



Bron: Provincie in Cijfers, bewerking door Idea Consult - Created with Datawrapper

Bron: Provincie in Cijfers, bewerking Idea Consult

3.2. Een gelaagd stedennetwerk⁸

Vlaanderen is een regio met bijna 1.500 kernen met een inwonersaantal van 50 tot 500.000 inwoners (Ruimterapport, 2018). Vanuit een Europese of globale bril is Vlaanderen één grote stedelijke regio, maar dan wel een netwerk van vele, relatief kleine, stedelijke centra (De Rynck and Voets 2008; Kesteloot 2003). Dit krijgt vorm in het beeld van de nevelstad dat illustreert hoe Vlaanderen bestaat uit overwegend middelgrote tot kleine steden en een sterk gesuburbaniseerd platteland dat breed uitloopt over het volledige land waardoor er zich een netwerkstadpatroon ontwikkelt dat welluidende namen kreeg als Rasterstad, Vlaamse Ruit, Belgisch Metropolitain kerngebied, etc..

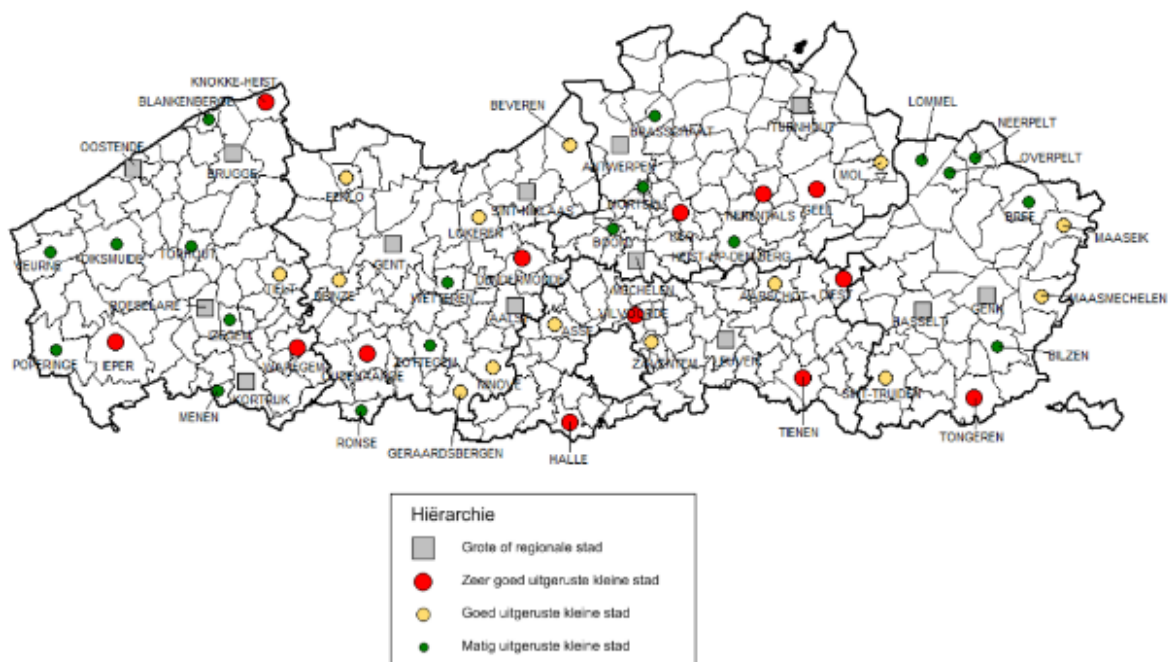
Boussauw & Van Meeteren (2018) suggereren dat de vraag naar wat de 'stedelijke voetafdruk' is bijna per definitie een veelvoud aan antwoorden impliceert. De discussie over een afbakening van de stad is afhankelijk van de stedelijke functie die je als uitgangspunt neemt (economie, wonen, recreatie,...). Vanuit een stedelijke systeembenadering stellen de auteurs dat de stad bestaat bij gratie van de interactie tussen diverse stedelijke subsystemen, die op allerlei verschillende schaalniveaus werken. Voor sommige stedelijke processen is dit het buurtniveau in een middelgrote stad, maar voor andere kunnen we teruggrijpen naar de stedelijke regio of de provincie (en zelfs verder). Definities van waar een stad begint of eindigt zullen dus heel anders zijn op basis van wat voor element of 'functie' van stedelijkheid centraal staat.

Een gelaagd hiërarchisch stedennetwerk

Het stedelijk systeem in Vlaanderen (o.a. op basis van arbeidsmarkt, woningmarkt en voorzieningen) wordt gedragen door een duidelijk polycentrisch en hiërarchisch geordend stedelijk systeem (Boussauw en van Meeteren 2018).

In Vlaanderen kunnen we een aantal hiërarchische niveaus van steden identificeren naargelang het voorzieningenniveau van de stad (onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, winkelapparaat, overheidsdiensten, etc...) en het aantal inwoners in de invloedssfeer van de stad die van deze uitrusting gebruik maken. Over de afgelopen decennia hebben verschillende studies een typologie van de Vlaamse steden opgemaakt (zie o.a. Loopmans et al. 2010; SUMResearch 2013).

Figuur 12: Typologie van steden en gemeenten in Vlaanderen



Bron: Loopmans et al. (2010)

⁸ In de Stadskamers kwam de vraag om (1) een heldere omschrijving van het gelaagd stedennetwerk en onderliggend reliëf (grootsteden, andere centrumsteden en kleinsteden), naar voor, (2) om begrippen als provinciale en regionale steden te vermijden en eerder te spreken van stadsregio's (grootstedelijk, stedelijk, kleinstedelijk), en (3) de definitie van gelaagdheid en differentiatie te koppelen aan een correcte en evenredige erkenning, financiering en dito instrumentarium dat hierop gericht is. De vraag om beleidsbeslissingen in lijn te brengen met "de hiërarchie van de kernen".

Gebaseerd op deze studies kunnen we een stedelijk netwerk ontwaren dat bestaat uit:

- ▶ drie **grootstedelijke kernen**, namelijk Brussel, Antwerpen en Gent. Brussel bekleedt daarbinnen een bijzondere plaats omwille van haar hoofdstedelijke en internationale functies.
- ▶ Een verder onderscheid kunnen we maken op basis van o.a. de indeling die in het investeringsfonds wordt gemaakt. Dit fonds onderscheidt nog elf kleinere, zogenaamde **'centrumsteden'**: Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Leuven, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout. De centrumsteden verschillen naar grootte en uitrustingsgraad.
- ▶ Vanuit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden er ook 21 **'structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden'** benoemd die binnen het investeringsfonds onder de noemer **'provinciale steden'** vallen: Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde, Waregem.

Het is voor de hand liggend dat internationale, nationale en bovenregionale voorzieningen geconcentreerd zijn in de grootsteden. Zo is Brussel een uitgesproken politiek centrum, Antwerpen een economisch centrum, etc. Regionale en kleinere kernen bundelen één of enkele nationale en regionale functies, dagelijkse functies zoals middelbare scholen, ziekenhuizen maar ook uitzonderlijke functies zoals de veiling in Roeselare of de cardio-afdeling in het ziekenhuis van Aalst. Die hiërarchie in combinatie met de morfologie leidt ook op het vlak van de verdeling van voorzieningen tot een zeer verscheiden beeld.

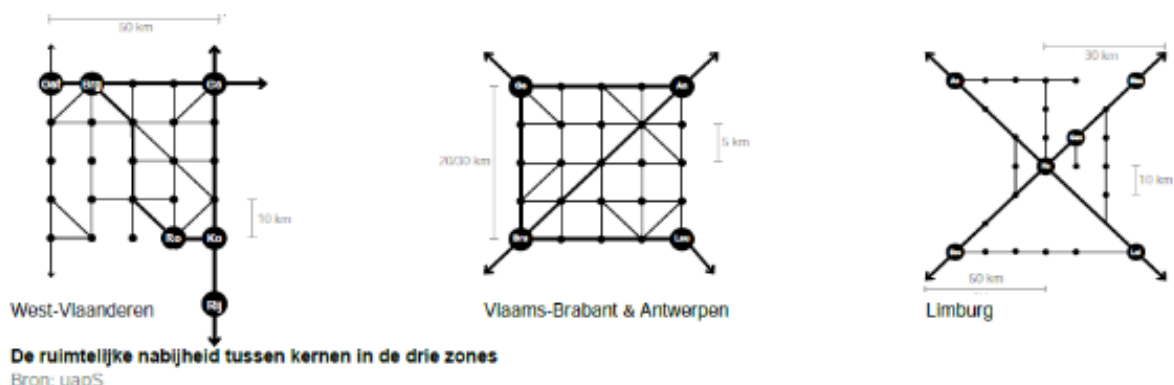
We stellen dus belangrijke verschillen vast tussen de steden, met een verschillend verzorgingsgebied, andere kansen en uitdagingen. Het Vlaamse stedenbeleid zal moeten aangeven hoe het met deze differentiatie omgaat.

Verschillen in de stedelijke netwerkdensiteit

Ook de densiteit van het stedelijk netwerk (de afstand tussen de kernen) verschilt tussen het Westen, het Midden en het Oosten van Vlaanderen. (Depuydt & Van Daele, 2012):

- ▶ Zone 1: In het westen van Vlaanderen liggen de belangrijke centra ongeveer 40 à 50 km uit elkaar, de secundaire centra liggen op 10 km, kleinere kernen liggen op 5 km.
- ▶ Zone 2: Centraal in Vlaanderen liggen belangrijke centra op minder dan 25 km van elkaar, de kleinste verstedelijkte gebieden liggen amper op 2-3 km van elkaar.
- ▶ Zone 3: In het oosten zijn er slechts twee belangrijke kernen Hasselt-Genk, een bipool die op 60 km van Brussel ligt en eerder kan aansluiten bij Maastricht, 30 km verder gelegen.

Figuur 13: De ruimtelijke nabijheid tussen kernen in drie zones



Bron: Depuydt & Van Daele (2012)

Stadsgewesten

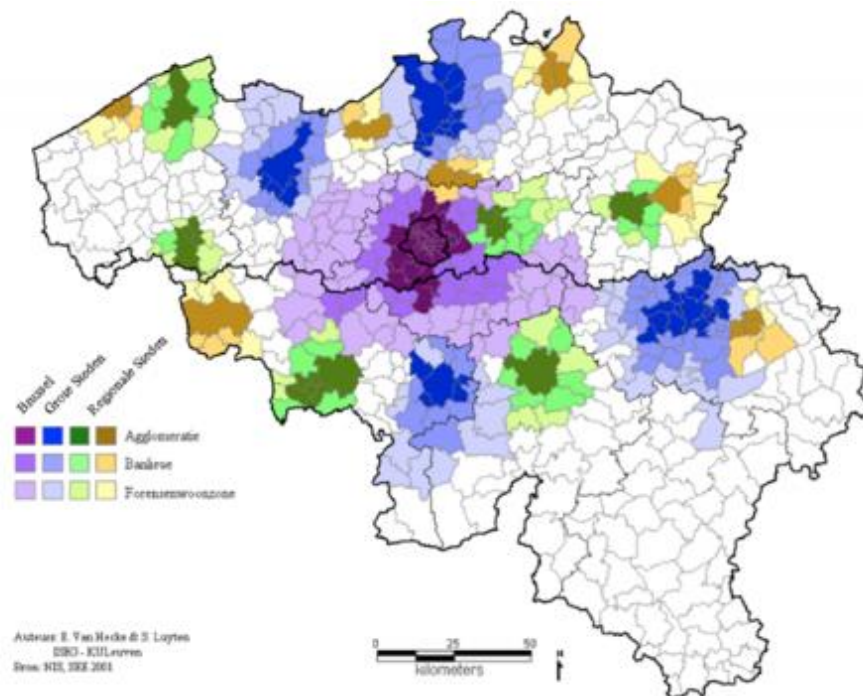
Een andere manier om naar de verstedelijkingsvorm van Vlaanderen te kijken ligt vervat in het denken over stadsgewesten. Oorspronkelijk werd het concept 'stadsgewest' gebruikt om, op basis van onder meer pendelcijfers, aan te tonen dat de invloed van individuele steden zich over een veel ruimere zone uitstrekt dan de administratieve grens van een stad (Luyten en Van Hecke 2007). Deze

traditionele kijk op stedelijkheid veronderstelt een concentratie van voorzieningen in een beperkt aantal kernen vanwaar een groot aantal afhankelijke kernen worden bediend. Bewoners van die afhankelijke kernen gaan naar de centrale stad om te werken, winkelen en te recreëren.

Het stadsgewest is de ruimtelijk structuur waarbinnen de basisactiviteiten van een stedelijke gemeenschap (in overwegende mate) gelokaliseerd zijn, namelijk wonen, werken, opvoeden, winkelen, cultuurbeleving en ontspanning. Tussen deze activiteiten bestaan intense relaties, zodat een functioneel geheel wordt gevormd dat in belangrijke mate naar de traditionele kernstad georiënteerd blijft.

Stadsgewesten tonen vooral de uitbreiding van de suburbanisatie vanuit de grote steden. Die suburbanisatie kan dan inderdaad zo ver reiken dat banlieue en forensenwoonzone een grote interne differentiatie kennen met allerlei kleinere woonkernen en stedelijke centra (Kesteloot 2003). Wegens een geheel van historische, sociaaleconomische en politieke redenen zijn de stadsgewesten in België zeer uitgebreid (De Decker et al. 2005). Het hiërarchisch beeld van stadsgewesten rondom een centrale kernstad stemt echter steeds minder overeen met de maatschappelijke werkelijkheid. Het is daarom wenselijk om de afbakening van de stad in een bredere context te zien en het stad-centralistisch denken enigszins te relativiseren.

Figuur 14: De stadsgewesten in België in 2001



Bron: Luyten en Van Hecke (2007)

(Stads)regio's

Een moderne variant van de stadsgewesten, vinden we in de meer recente literatuur rond stadsregio's en (sub)regio's tout court.

Het regionale niveau heeft om meerdere redenen recent aan belang gewonnen, zoals bekend, mede door het terugdringen van het provinciale bestuursniveau en de hele schaalkwestie. De rol van de steden in deze 'regionalisering' verdient in deze studie belangrijke aandacht.

In de afbakening van de stadsregio's of de regio's in het kader van streekontwikkeling (Versterkt streekbeleid, streekintercommunales) of mobiliteit (vervoersregio's), tekenen zich – ondanks nuanceverschillen -herkenbare contouren af. We hebben het dan over 13 tot 15 regio's in Vlaanderen, die ook al in de eerdere tekeningen van de stadsgewesten opduiken. Hoewel het begrip 'stadsregio' beladen is in sommige kringen, hebben deze regio's doorgaans een of meer stedelijke kernen. Ook recente studies rond de leefwereld van mensen op basis van telefoongedrag of pendel, komen uit op

min of meer dezelfde omschrijvingen.⁹ Hieronder ter illustratie een kaart van de recent voorgestelde vervoersregio's, een indeling die in de lijn ligt van ook elders gehanteerde regio-omschrijvingen (zorgregio's, regio's versterkt streekbeleid, etc.).

Figuur 15: Omschrijving van de vervoersregio's

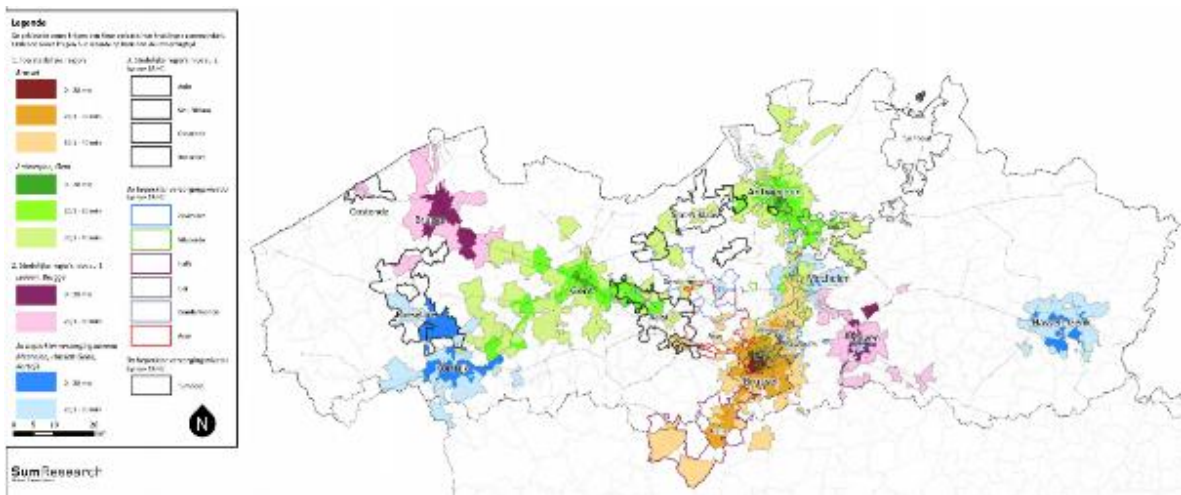


Bron: De Lijn

Daily urban system (zie ook 'functional urban system')

Een derde manier om naar het stedennetwerk in Vlaanderen te kijken is via het concept van 'daily urban systems'. De basis van de term 'daily urban system' of 'dagelijks stedelijk systeem' is het gebied waarin veel stedelingen hun dagelijks leven leiden (wonen, werken, recreatie, inclusief de verplaatsingen die daarbij horen) en veel bedrijven relaties onderhouden met klanten en toeleveranciers (Van Meeteren, Boussauw, en De Kool 2016). Elk huishouden en bedrijf heeft op die manier haar 'ruimtelijke voetafdruk' die de grens aangeeft van wat er aan ruimtelijke interacties mogelijk is op één dag. De aggregatie van deze verschillende afdrucken rondom een centrum is het dagelijks stedelijk systeem van die bepaalde stad.

Figuur 16: Daily urban systems in Vlaanderen, op basis OV-knooppunten volgens stedelijke regio



Bron: SumResearch (2013)

⁹ Blondel, Krings, Thomas (2010), Regions and borders of mobile telephony in Belgium and in the Brussels metropolitan zone , Brussels Studies, Issue 42, 4;
De Meyere, Beckers, Vanoutrive, Verhetsel (2015), Assessing daily urban systems in Belgium. IN: Rasouli, S. [edit.] ISBN 978-94-6197-277-4, University Press, 2015, p. 360-371

In tegenstelling tot de notie 'stadsgewesten' is er bij het concept 'daily urban system' de erkenning dat de stad niet meer noodzakelijkerwijs voor alles het centrum dient te zijn. In hun directe omgeving zijn er vaak ook nog andere gemeenten die eveneens bepaalde centrumfuncties hebben voor een aantal voorzieningen (Loopmans et al. 2010). Door de toenemende mobiliteit verdween het arbitraire onderscheid tussen stad en ommeland langzaam. De verplaatsingen van bewoners reiken verder dan vroeger, o.a. door een structurele schaalvergroting van voorzieningen op een aantal plekken buiten de stedelijke kernen en vormen van regionaliserend gedrag van bewoners zelf. Daarnaast is de band tussen de woonlocatie en de werklocatie de afgelopen decennia steeds 'losser' geworden. Op deze manier hebben huishoudens hun eigen kenmerken verbonden aan levensstijl en levensfase kunnen uiten in hun ruimtelijke consumptiegedrag. Ook buiten de centrumsteden zijn er zo knooppunten (ontstaan) die goed ontsloten zijn en een belangrijk voorzieningenaanbod aangetrokken hebben (Verachtert et al. 2016).

Het hiërarchisch beeld van stadsgewesten rondom een centrale kernstad stemt dus steeds minder overeen met de maatschappelijke werkelijkheid. Het resultaat van de grotere verscheidenheid aan woon-, werk- en andere soorten van relaties tussen 'stad' en 'omeland' is dat de regio meer polycentrisch wordt. Er is een toenemende functionele integratie binnen en tussen de Vlaamse steden, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van voorstedelijke openbaar vervoersnetten. Desalniettemin blijft centraliteit (en bereikbaarheid) een belangrijke vestigingsfactor voor bedrijven en bewoners, maar concentreert het belang ervan zich niet langer alleen in de stedelijke centra (Meijers, Hoogerbrugge en Cardoso, 2017).

Vervlechting van stedelijke invloedsferen en metropoolvorming

Naast polycentrisme vloeien de invloedszones van de Vlaamse steden ook meer en meer in elkaar over. Vanuit een Europees perspectief kunnen ze als een in elkaar verweven stedelijke concentratie gezien worden. Deze ruimtelijke vervlechting van steden, ommeland en platteland wordt in de internationale literatuur als metropoolvorming omschreven (Van Meeteren en Boussauw 2016). Metropoolvorming houdt zich niet aan grenzen. Kortrijk bindt zich bijvoorbeeld steeds meer (bestuurlijk, maar ook functioneel en cultureel) aan Rijsel. De nabijheid van Rijsel op nauwelijks 25 km, gecombineerd met de economische en stedelijke dynamiek, biedt de mogelijkheid om de regio Kortrijk in te bedden in een grensoverschrijdend stedelijk netwerk van internationaal niveau. Bestuurlijk werd hiervoor de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai opgericht dat de ambitie heeft om tot een 'polycentrische, binationale en triculturele Europese metropool' uit te groeien met een centrumfunctie binnen de driehoek Parijs-Brussel-Londen.

Steden als partner in Europese netwerken

De digitalisering maakt steden enerzijds footloose, maar tegelijk blijft er nood aan fysieke knopen. Een stad die zowel intern als extern goed geconnecteerd is, zal een hoger interactiepotentieel vertegenwoordigen. Een stad die goed verbonden is met andere stedelijke regio's kan beschouwd worden als deel van een stedennetwerk. Steden vormen een knooppunt in een globaal netwerk (minder in de omgeving), wat leidt tot een nieuwe dualiteit tot een kosmopolitische elite en steden/burgers die in mindere mate zijn aangesloten op de space of flows..

In lijn met 'The space of flows' zijn steden meer en meer knooppunten in een globaal netwerk. Zo nemen bijvoorbeeld vier Vlaamse steden (Antwerpen, Gent, Kortrijk, Roeselare) deel aan de internationale partnerschappen i.h.k.v. de Urban Agenda (EU). De Urban Agenda of stedelijke agenda voor de EU werd in mei 2016 gelanceerd met het pact van Amsterdam. Het wil de samenwerking tussen lidstaten, steden, de Europese Commissie en andere belanghebbenden bevorderen om groei, leefbaarheid en innovatie in de Europese steden te stimuleren.

De Urban Agenda illustreert de ambitie om de stedelijke dimensie en de stadsbesturen dichter te betrekken in het uitwerken van geïntegreerde oplossingen rond een aantal maatschappelijke uitdagingen. Binnen de Urban Agenda werden 12 thematische partnerschappen gevormd waarbinnen stadsbesturen en andere overheidsniveaus inzichten uitwisselen rond. In de zomer van 2017 vond een publieke consultatie plaats rond de ontwerp-actieplannen van de eerst gevormde partnerschappen. In een verslag van de Europese Commissie aan de Raad, gepubliceerd in november 2017, wordt de balans opgemaakt van de voortgang van de stedelijke agenda voor de EU en haar partnerschappen.



De plasmatische stad

Analoog aan de scheikundige theorie, onderscheidt Bart Keunen (UGent, 2017) in de ontwikkeling van de steden vier aggregatietoestanden: de vaste vorm van de vroegmoderne handelsstad, de vloeibare moderne metropool, de gasvormige suburbanisatie en de virtuele stad in plasmatische toestand. Een cruciaal gegeven in de theorie is dat deze vier vormen historische incarnaties van de Europese stad zijn, maar dat ze doorleven en naast elkaar kunnen bestaan in één stad. De onderscheiden vormen van stedelijkheid ontstijgen hun tijdperk en worden vormen van ervaring, beleving en sociale praktijk.

Zo kan in de hectische industriële stad het meer gemoedelijke, solide stedelijke ritme doorleven in bepaalde plaatsen, waar meer traditionele sociale interacties de boventoon voeren. Deze metafoor lijkt in wezen ook op de 'geologische metafoor' die zegt dat een stad bestaat uit een opeenstapeling van relictten van verschillende tijdperken, met elk hun specifieke maatschappelijke constellatie (Kesteloot, 2003).

Figuur 17: De stad in vier aggregatievormen: vast, vloeibaar, gasvorming tot plasmatisch

- **Vast: de commerciële handelsstad**



- **Vloeibaar: de industriestad**



- **Gasvormig: de post-industriële stad**



- **Plasma: de 'virtuele' stad**



Bron: Idea Consult op basis van Keunen, 2017



B.4 / Bronnen

- Albeda & Oosterlynck (2018). Over het belang van de buurt. Vicinia
- Ballon, Macharis, Ryckewaert, et al. (2017). De Humane Stad. 30 voorstellen voor een stad op mensenmaat. VUBpress.
- Blondel, Krings & Thomas (2010). Regions and borders of mobile telephony in Belgium and in the Brussels metropolitan zone. Brussels Studies, Issue 42, 4;
- Boudry et al. (2003). De Eeuw van de Stad. Over Stadsrepublieken En Rastersteden. Witboek. Brussel.
- Boussauw et al. (2018). "Planning for Agglomeration Economies in a Polycentric Region: Envisioning an Efficient Metropolitan Core Area in Flanders." European Journal of Spatial Development: 69.
- Boussauw & Van Meeteren (2018). "Op Zoek Naar de Brusselse Metropool: Een Kwestie van Schaal En Georganiseerde Verstedelijking." In Gedrag(En) Ruimte: Bijdragen Aan de PlanDag 2018, eds. G. Bouma, B Boonstra, and E. Vanempten. Dordrecht: Stichting Planologische Diskussiedagen, 117-128.
- Cabus, De Rynck, Voets, Verhetsel, Ackaert & Miermans (2009). Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering.
- De Decker, Kesteloot, De Maesschalck, & Vranken (2005). "Revitalizing the City in an Anti-Urban Context: Extreme Right and the Rise of Urban Policies in Flanders, Belgium." International Journal of Urban and Regional Research 29(1): 152-71.
- De Meyere, Beckers, Vanoutrive, Verhetsel (2015). Assessing daily urban systems in Belgium. IN: Rasouli, S. [edit.] University Press, 2015, p. 360-371
- Dijkstra & Poelman (2014). "A Harmonised Definition of Cities and Rural Areas: The New Degree of Urbanisation." Regional Working Paper 2014 1: 2014.
- Engelen, Johal, Salento, & Williams (2014). How to build a fairer city. The Guardian.
- Europese Commissie (2014). The Urban Dimension of EU Policies – Key Features of an EU Urban Agenda. Brussels.
- Glaeser (2011). Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes US Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier. London: Pan Macmillan.
- Gehl (2017). Steden voor mensen. Vanden Broele.
- Hamers (2016). De Innovatieve Stad. Den Haag.
- Jones, Dominique & Thomas (2015). "Is Cities Delineation a Pre Requisite for Urban Modelling? The Example of Land Price Determinants in Brussels." Cybergeog: European Journal of Geography.
- Kesteloot(2003). "Verstedelijking in Vlaanderen: Problemen, Kansen En Uitdagingen Voor Het Beleid in de 21e Eeuw." De eeuw van de stad: 15-39.
- Keunen (2017). World Cities and Second Cities: Imagining Growth and Hybridity in Modern Literature. In Literary Second Cities (pp. 21-42). Palgrave Macmillan
- Loopmans et al. (2010). Selectie van Kleinstedelijke Gebieden in Vlaanderen. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.
- Luyten & Van Hecke (2007). "De Belgische Stadsgewesten 2001." Statistics Belgium Working Paper: 1-84.
- Marshall (1890). Principles of Political Economy. New York: Maxmillan.
- McCann & Ortega-Argilés (2015). "Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy." Regional Studies 49(8): 1291-1302.
- Meijers, Hoogerbrugge & Cardoso (2018). Beyond polycentricity: Does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance?. Tijdschrift voor economische en sociale geografie, 109(1), 1-21.



Valkering P., Laes E. (VITO/EnergyVille), De Weerd Y., (VITO Transition Platform), Vandenbroeck P. (shiftN), Nevens F. (UGent) (2018), Naar een diagnostiek van systeemverandering, studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2018/04.

Van Meeteren & Boussauw (2016). Metropoolvorming in België En Vlaanderen: De Polycentrische Ruimtelijke Structuur van de Arbeidsmarkt. Brussel.

Van Meeteren, Boussauw & De Kool (2016). Het Vlaams Gewest Als Polycentrische Ruimte: Van Semantiek Tot Toepassing. Brussel: Departement ruimte Vlaanderen.

OECD (2015). Governing the City, Paris: OECD Publishing.

OECD (2017). National Urban Policy in OECD Countries. Paris.

Parkinson, et al. (2012). Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects. ESPON and European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University.

Parr (2008). "Cities and Regions: Problems and Potentials." Environment and Planning A 40(12): 3009–26.

Raspe (2014). Trends in de Regionale Economie: Input Voor de VNG-Commissie Stedelijk Perspectief.

De Rynck & Voets (2008). Bouwstenen Voor Het Stadsregionale Debat in Vlaanderen.

Schockaert, Lodewijckx & Pelfrene (2016). Demografische Uitdagingen Voor Het Cohesiebeleid in Vlaanderen. Brussel: Departement Kanselarij en Bestuur. Statistiek Vlaanderen.

Schraepen, De Rynck, & Voets (2018). Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

SUMResearch (2013). Stedenstructuur Vlaanderen: Onderzoeksopdracht in Het Kader van Het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Brussel. www.sum.be

Vandaele, et al. (2015). "Metropolitaan kerngebied: ruggengraat voor een sterke kenniseconomie?" (2015) RUIMTE.

Vanden Abeele (2019). Visienota Samen Stad Bouwen, Stadsbouwmeester Gent.

Van Der Beken, Bervoets, Dewitte (2019), Governance voor de metropool Brussel-Vlaanderen. Een studie van IDEA Consult in opdracht van het Departement Omgeving.

Vanderbiesen (2017). "De Arbeidsmarktpositie van Vlaamse Steden En Gemeenten: Een Analyse Na Tien Jaar Vlaamse Arbeidsrekening." Over. werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE 1: 131–38.

Verachtert (2016). Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen. Eindrapport. Studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen. VITO Rapport.

Verbeek, Pisman & Allaert (2012). "Zoveel platteland: van harde afbakening naar flexibele criteria." In eds. Geiske Bouma, Friedel Filius, and Elke Vanempen. Amsterdam: Stichting Planologische Discussiedagen, 495–506.

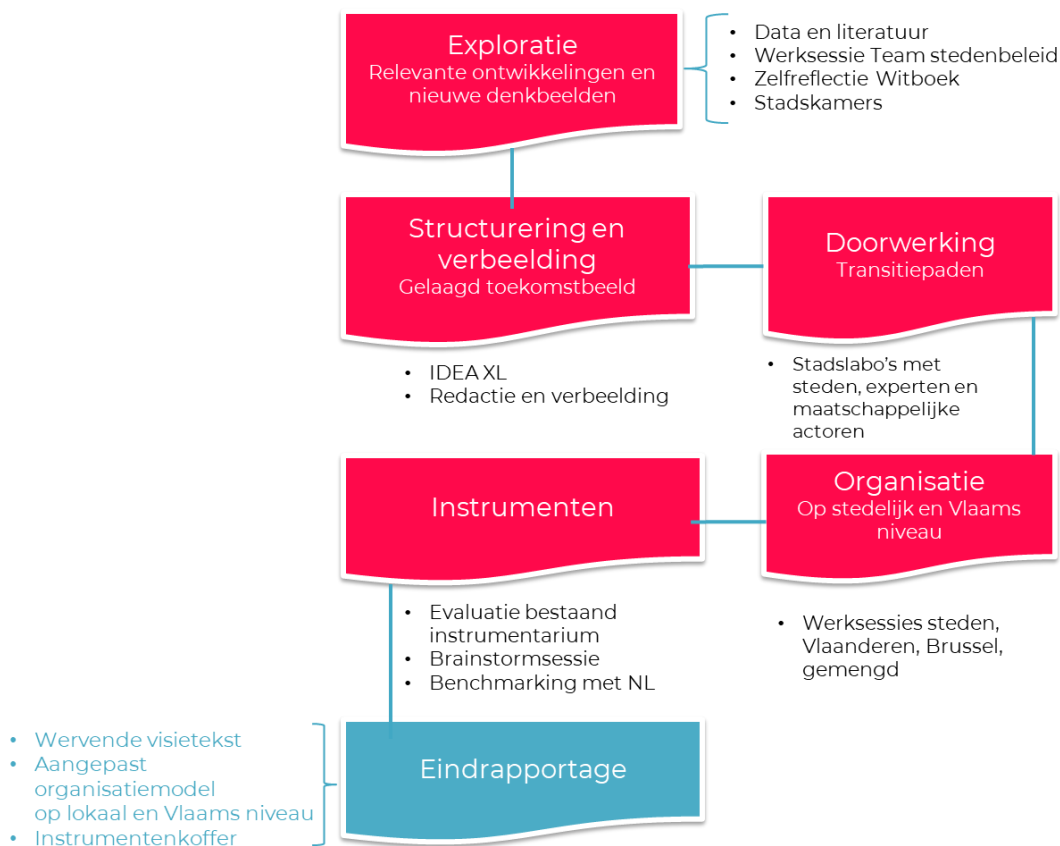


B.5/ Verloop van het traject

De opmaak van een vernieuwde visie op het Vlaams stedenbeleid verliep in 6 fasen:

1. **Fase 1: Exploratie:** in kaart brengen van de relevante ontwikkelingen en trends (documentanalyse en gesprekken) en het in reliëf oplijsten van nieuwe denkbeelden over steden en stedenbeleid die daaruit voortkomen. Deze exploratie gebeurt resultaatgericht, in functie van de volgende stappen in het traject. Het eindresultaat van deze opdracht is voor ons geen studierapport, maar een strategische agenda;
2. **Fase 2: Verbeelding:** kernvragen in deze fase: wat zijn uitgangspunten voor een toekomstig stedenbeleid? Wat zijn basis- en randvoorwaarden voor vitale en veerkrachtige Vlaamse steden in de toekomst? Welke 'systemen' zijn aan herziening toe en in welke richting? We concluderen deze fase met het benoemen van de belangrijkste transitie voor een strategische agenda.
3. **Fase 3: Doorwerking:** inhoudelijke uitwerking van de belangrijke transitie waar de steden voor staan. Wat is er nodig en hoe kunnen we dit het beste organiseren? Aan het eind van deze fase brengen we de verschillende lijnen samen in een samenhangend verhaal of concept.
4. **Fase 4: Organisatie:** hoe kunnen steden en Vlaamse overheid zich intern en onderling organiseren om de nieuwe visie op stedenbeleid te realiseren?
5. **Fase 5: Instrumentarium:** evaluatie van de bestaande instrumenten van het Vlaams stedenbeleid en uitwerking van nieuwe voorstellen. Welke instrumenten zetten we verder? Welke instrumenten passen we aan of laten we uitdoven? Welke nieuwe instrumenten zijn nodig voor het uitvoeren van de strategische visie.
6. **Fase 6: eindrapportage:** samenbrengen van de tussentijdse rapportages in een samenhangende strategische stedelijke agenda.

Figuur 18: Verloop van het traject in de periode december 2018 - april 2019



B.6 / Consultaties en stakeholders in het traject

Dit rapport kwam tot stand met de medewerking en in wisselwerking met heel wat actoren.

Het onderzoeksteam van IDEA Consult

- ▶ Bart Van Herck, senior expert
- ▶ Ties Vanthillo, onderzoeker stedelijke en regionale ontwikkeling
- ▶ Interne klankbordgroep: Toon Berckmoes, Wouter Bervoets, Steven Knotter, Valentijn Bilsen

Dank aan Karl-Filip Coenegrachts als extern expert voor het aanbrengen van ervaringen uit andere Europese lidstaten en steden. Dank aan Farida Polsbroek en haar team van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de organisatie van een werkbezoek aan Nederland op 8 april 2019.

Academische experts (IDEA XL)

Het traject werd ondersteund door een multidisciplinair academisch team:

- ▶ Filip De Rynck (Universiteit Gent), invalshoek bestuur;
- ▶ Pieter Ballon (Vrije Universiteit Brussel), invalshoek smart cities;
- ▶ Stijn Oosterlynck (Universiteit Antwerpen), invalshoeken sociaal en diversiteit;
- ▶ Tom Coppens (Universiteit Antwerpen), invalshoek ruimte;
- ▶ Yves De Weerd (VITO), invalshoek transities en duurzaamheid;

Dirk Lauwers (Universiteit Antwerpen) werd toegevoegd voor de begeleiding van het stadslab mobiliteit.

Zelfreflectie over het Witboek 'De eeuw van de stad'

Op 11 december 2018 kwamen in Leuven de redacteurs van het Witboek 'De eeuw van de stad' (2003) samen om terug te kijken op 'hun' Witboek en de evolutie van het stedenbeleid. We vroegen hen welke inzichten uit het Witboek nog actueel zijn en wat op vandaag de stedelijke uitdagingen zijn?

- ▶ Linda Boudry
- ▶ Peter Cabus
- ▶ Eric Corijn
- ▶ Chris Kesteloot
- ▶ André Loeckx

Filip De Rynck moest verstek laten wegens ziekte.



De volgende actoren schreven zich in voor de Stadskamers in Deinze (14.12.2018) en Mechelen (20.12.2018)

Katrien	Aerts	Stad Dendermonde
Chris	Backx	Stad Mechelen
Lieven	Bauwens	Pomona - Sint-Niklaas
Toon	Berckmoes	IDEA Consult
Wouter	Bervoets	IDEA Consult
Karla	Blomme	Ombudsvrouw stad Antwerpen
Machteld	Claerhout	Stad Kortrijk
Myriam	Colle	Stad Mechelen
Veerle	Costermans	Stad Mechelen
Ken	Daems	Agentschap Binnenlands Bestuur
Marina	De Bie	Stad Mechelen
Sara	De Greve	AG Stadsvernieuwing Oostende
Wout	De Meester	Stad Sint-Niklaas
Bart	De Nijn	Stad Mechelen
Jan	De Pauw	Ecopower
Filip	De Rynck	Universiteit Gent
Gino	Dehullu	Stad Roeselare
Bob	DHaeseleer	Stad Eeklo
Evy	Dooms	VLAIO
Gert	Eeraerts	Stad Mechelen
Evelyne	Elst	Vlaamse Milieumaatschappij
Steven	Ghysens	Stad Aalst
Thierry	Goossens	Agentschap Binnenlands Bestuur
Peter	Govaerts	Stad Tongeren
Dirk	Habils	Stad Genk
Peter	Hautekiet	VVSG
Luus	Heyligen	Agentschap Binnenlands Bestuur
Philippe	Liesenborghs	RISO Vlaams-Brabant
Tanja	Mattheus	Stad Herentals
Hugo	Meeus	Stad Turnhout
Leen	Meeuws	VDAB
Eva	Naessens	Stad Gent
Lieven	Pascal	Stad Oostende
Lotte	Poncelet	Stad Herentals
Hannes	Raes	Stad Aalst
Katia	Rottiers	Departement MOW
Caroline	Ryckeboer	Agentschap Binnenlands Bestuur
Sofie	Sas	Samenlevingsopbouw Antwerpen stad
Thierry	Tahon	Stad Turnhout
Pieter	Van Camp	VGC - Brussel
Pol	Van Damme	Vlaamse Woonraad
Mark	Van de Vijver	Stad Hasselt
Iris	Van den Abbeel	Stad Gent
Sara	Van den Bossche	Stad Sint-Niklaas
Joke	Van der Borght	burger Sint-Niklaas
Bart	Van Herck	IDEA Consult



Peter	Van Humbeeck	SERV
Stephanie	Van Opstal	Agentschap Binnenlands Bestuur
Stijn	Van Wolputte	Agentschap Binnenlands Bestuur
Peter	Vanden Abeele	Stadsbouwmeester Stad Gent
Michiel	Vanden Abeele	De Republiek
Simon	Vander Elst	Kabinet minister Liesbeth Homans
Marc	Vanderbiesen	Agentschap Binnenlands Bestuur
Ann	Vanderhasselt	Agentschap Binnenlands Bestuur
Tineke	Vandewalle	Stad Brugge
Dirk	Vanhaute	Stad Turnhout
Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Joris	Velleman	Stad Dendermonde
Dirk	Waelput	Stad Eeklo
Bart	Wuyts	BLENDERS



**De volgende actoren schreven zich in voor de Stadslabo's:
Stadslabo inclusieve stad (08.01.2019, Gent)**

Ruth	Byloos	Stad Hasselt
Ken	Daems	ABB
Kobe	Debosscher	Stad OCMW Gent
Evelyne	Deceur	Stad Gent
Erika	Dekens	Stad Hasselt
Sien	Deouvre	W13
Evelyn	Fiers	Stad Gent
Maarten	François	Stad Kortrijk
Luus	Heyligen	ABB
Geert	Hillaert	Stad Kortrijk
Nele	Hofman	Kortrijk
Trui	Maes	CLT Gent - Samenlevingsopbouw Gent
Stijn	Oosterlynck	Universiteit Antwerpen
Kaat	Peeters	Sociale InnovatieFabriek
Madeleen	Peeters	Stad Antwerpen
Sabine	Van Cauwenberge	VVSG
Bart	Van Herck	IDEA Consult
Lies	Vandeneede	Stad Mechelen
Ties	Vanthillo	IDEA Consult



Stadslabo circulaire stad (18.02.2019, Antwerpen)

Erik	Béatse	Maakbaar Leuven
Olivier	Beys	Bond Beter Leefmilieu
Gwenny	Cooman	Stad Oostende
Hubert	David	oud voorzitter Minaraad Vlaanderen
Sara	De Greve	AG Stadsvernieuwing Oostende
Hilde	Haex	Stad Antwerpen, Circular South
Rosalie	Heens	Netwerk Bewust Verbruiken
An	Jamers	Stad Hasselt
Inez	Louwagie	repair&share
Jeroen	Mercy	Stad Gent
Magda	Peeters	MAAKbar en Maakbaar Leuven
Caroline	Ryckeboer	ABB
Ruben	Van Daele	Bopro nv
Margot	Van De Put	Bond Beter Leefmilieu
Wim	Van Hees	Ademloos
Stijn	Van Wolputte	ABB
Gabrielle	van Zoeren	Stad Antwerpen, Circular South
Marc	Vanderbiesen	ABB
Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Elmar	Willems	Vlaanderen Circulair / OVAM
Tom	Wouters	KOMOSIE



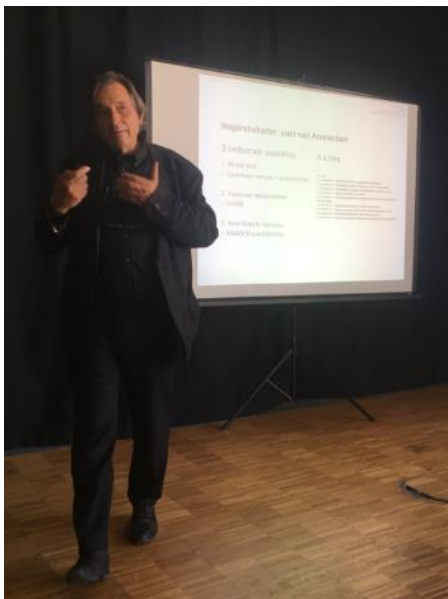
Stadslabo compacte stad (26.02.2019, Leuven)

Wouter	Bervoets	IDEA Consult
Wouter	Bervoets	IDEA Consult
Marc	Boeckx	Stadsregio Turnhout
Leen	Bonte	Stad Gent
Ruth	Byloos	Stad Hasselt
Ruth	Byloos	Stad Hasselt
Ruth	Byloos	Stad Hasselt
Nancy	Claesen	Stad Hasselt
Tom	Coppens	Universiteit Antwerpen
Jan	Denoo	Endeavour
Ilse	Hoogmartens	Stad Hasselt
Lotte	Poncelet	Stad Herentals
Jef	Smulders	ABB
Peter	Tanghe	Stad Kortrijk
Sofie	Troch	LABO RUIMTE, departement Omgeving
Mark	Van de Vijver	Stad Hasselt
Hans	Van Hoof	De Lijn
Caroline	Van Steen	Stad Mechelen
Philippe	Van Wesenbeeck	Stad Gent
Karel	Vanackere	AGSO
Brecht	Vandekerckhove	Atelier Romain
Ann	Vanderhasselt	Agentschap Binnenlands Bestuur
Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Anneke	Verbelen	Stad Mechelen



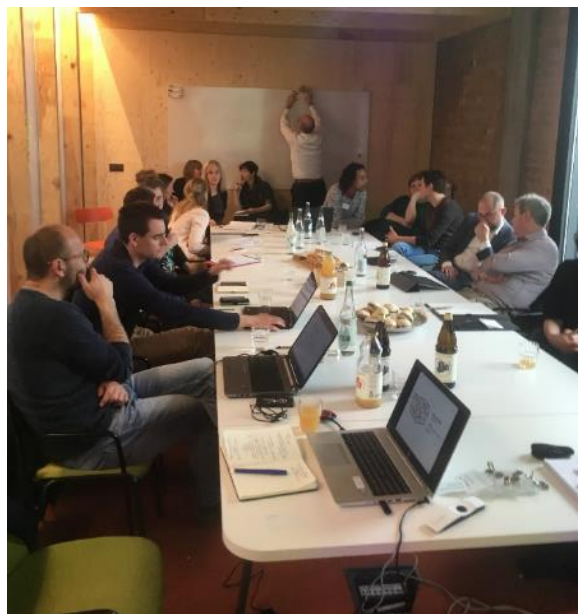
Stadslabo bereikbare stad (27.02.2019, Leuven)

Wout	Baert	Fietsberaad Vlaanderen
Inge	Caers	Fietsberaad Vlaanderen
Jan	Christiaens	Mobiel 21
Koen	Coenen	Stad Herentals
Ken	Daems	ABB
Maarten	De Schepper	Stad Hasselt
Lotte	Demeestere	Stad Kortrijk
Koos	Fransen	Vrije Universiteit Brussel
Luus	Heyligen	ABB
Sander	Knapen	ABB
Ariane	Koninckx	Stad Hasselt
Dirk	Lauwers	Universiteit Antwerpen
Maarten	Matienko	VAB
Bruno	Minnebo	Stad Gent
France	Raulo	Stad Gent
Marie	Tavernier	Stad Oostende
Yoleen	Van Camp	Stad Herentals
Katrien	Van Daele	Stad Oostende
Hans	Van Hoof	De Lijn
Karel	Vanackere	AGSO
Maurits	Vandegheuchte	Stad Gent
Bram	Vandeninden	IRCEL - Intergewestelijke Cel Voor het Leefmilieu
Ties	Vanthillo	IDEA Consult
Jan	Verhaert	Stad Antwerpen
Axel	verstrael	Streetwaves
Bart	Van Herck	IDEA Consult



Stadslabo economisch weerbare stad (28.02.2019, Kortrijk)

Stijn	Anthoons	Stad Mechelen
Klaas	Ballegeer	Stad Gent - dienst Werk
Lien	Beck	Stad Hasselt
liesbeth	bultinck	Stad Gent
Machteld	Claerhout	Stad Kortrijk
Sarah	De Boeck	Vrije Universiteit Brussel
Griet	De Cort	Stad Aalst
Sara	De Greve	AG Stadsvernieuwing Oostende
Els	De Mol	Stad Gent
Filip	De Rynck	Universiteit Gent
Gert	De Smedt	VLAIO
Barbara	Govaert	Stad Gent
Valerie	Hellebuck	Leiedal
Geert	Hillaert	Stad Kortrijk
Steven	Hoornaert	Intercommunale Leiedal
An	Jamers	Stad Hasselt
Woud	Maddens	Stad Kortrijk
Raf	Mandervelt	Stad Gent
Matthieu	Marisse	Voka - Kamer van Koophandel West-Vlaanderen
Tanja	Mattheus	Stad Herentals
Bart	Palmaers	VVSG
Caroline	Ryckeboer	ABB
Daphne	Storms	Oh! Mechelen/stad Mechelen
Yoleen	Van Camp	Stad Herentals
Maud	Van Coillie	Economisch Huis Oostende
Bart	Van Herck	IDEA Consult
Stijn	Van Wolputte	Stedenbeleid Vlaanderen
Marc	Vanderbiesen	ABB
Stijn	Vannieuwenborg	Leiedal
Ties	Vanhillo	IDEA Consult



Werk sessie met jury stadsvernieuwing, regieteam stadsvernieuwing, werkgroep smart flanders en jury slim in de stad

- ▶ Jury stadsvernieuwing: Michiel Dehaene, Rob Cuyvers, Sylvianne Van Butsele, Oswald Devisch en Maria De Bie
- ▶ Regieteam stadsvernieuwing: Marc Martens, Jan Schreurs, Griet Geerinck
- ▶ Smart Flanders en jury slim in de stad: Nils Walravens, Ingrid Reynaert, Kaat Peeters, Yves Deweerdt en Eddy Van der Stock

