

17 (1974-1975) – Nr. 1

4 APRIL 1975

BELEIDSNOTA

in verband met de stadskernhernieuwing en -vernieuwing
in Vlaanderen

van de heer L. DHOORE

Staatssecretaris voor Streekeconomie en
voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting,
toegevoegd aan de Minister van Vlaamse Aangelegenheden

BELEIDSNOTA

STADSKERNHERNIEUWING EN -VERNIEUWING IN VLAANDEREN

Sinds geruime tijd is bij vele gemeenten en steden een proces waar te nemen van "stadskernverval" te wijten aan uiteenlopende oorzaken en betrekking hebbende op allerlei aspecten van onze samenleving.

De configuratie van vele agglomeraties voldoet niet meer aan de behoeften van de hedendaagse mens. Deze vindt er noch de rust om zich te ontspannen, noch de ideale omstandigheden om er te werken; veelal ontbreekt de aantrekkelijkheid om er te wonen, terwijl daarenboven de nodige infrastructuur ontbreekt opdat hij zijn socio-culturele activiteiten zou kunnen ontplooiën. De eisen van de hedendaagse mens inzake welvaart en welzijn zijn dermate verscherpt dat de ontwikkeling van de steden en de stadskernen onmogelijk ermee gelijke tred heeft kunnen houden. Het resultaat van deze niet gelenigde behoeften is een steeds toenemende vlucht van de bevolking uit de steden en de gemeenten weg, naar de rust en het groen van de randgemeenten of "de buiten". Deze "stadsvlucht" draagt op zijn beurt bij tot het versnellen van het proces van stadskernverval, vermits de minder-begoede klasse stilaan een meerderheid vormt in de kernen zelf zodat weinig of geen initiatieven meer worden ondernomen om het proces om te keren.

Nochtans is een daadwerkelijke omkering van dit proces van vitaal belang voor onze gemeenschap. Het is immers onverantwoord dat het uitzwermen van de stadsbevolking steeds meer inname vergt van gronden die aan een andere functie moeten voorbehouden blijven (bos, landbouwgrond...) Hierbij aansluitend dient vermeld dat de inname van deze nieuwe, bouwrijp te maken gronden zeer hoge kosten inzake infrastructuur met zich meebrengt die tenslotte door de totale gemeenschap moeten gedragen worden; bepaalde verkavelingsprincipes (met bv. zeer brede panden) accentueren nog deze zware lasten. Anderzijds stelt zich de vraag of dit uitzwermen van de stadsbevolking de mens wel ten goede komt wat betreft zijn sociale contacten : teveel isolement leidt

tenslotte tot vervreemding. Een ander nadelig aspect van deze verspreiding is de verhoogde verkeersintensiteit wegens de noodzakelijk te overbruggen afstanden tussen woon- en werkgelegenheid : de hieruit voortvloeiende toenemende motorisatie is een essentiële bijdrage tot een verdere milieuvervuiling in de brede zin van het woord en dus een nieuwe oorzaak van verder stadskernverval.

In brede zin kan men trouwens de scheiding der functies "werken en wonen" als diepe oorzaak van het steeds toenemend verval verantwoordelijk stellen.

Om al die redenen is een drastische ommekeer van het aan gang zijnde proces noodzakelijk geworden en wordt het tijd om een gecoördineerde actie te voeren uit al de initiatieven die aan de oude gemeenten en gemeentekernen terug de nodige aantrekkingskracht kunnen bezorgen om ze opnieuw de plaats bij uitstek te maken waar de hedendaagse mens zijn sociale, economische, culturele en recreatieve bezigheden kan ontplooiën.

Wanneer men van stadskernhernieuwing en -vernieuwing spreekt wordt precies die gecoördineerde actie bedoeld. Ter verduidelijking dient wel vermeld dat het begrip "stadskern" hier niet eng mag worden geïnterpreteerd, maar ook elke gemeente omvat die met dezelfde problematiek wordt gekonfronteerd.

Pasklare regels opstellen om die actie te omschrijven blijkt onmogelijk te zijn. Hetgeen een goed initiatief is in het ene geval, kan nefast uitvallen op andere plaatsen. Het is dus veeleer zaak algemene tendenzen naar voor te brengen waarrond de politiek van de stadskernhernieuwing en -vernieuwing zich verder moet ontwikkelen. Van deze "krachtlijnen voor een beleid van stadskernhernieuwing en -vernieuwing" wordt hierna een niet limitatieve opsomming gegeven waarin trouwens onderling sterke interferenties waargenomen kunnen worden.

I. Alle initiatieven moeten "de mens" als centraal punt stellen.

Veel wantoestanden zijn immers gegroeid omdat men in het verleden van deze belangrijke stelling is afgeweken en men andere zaken belangrijker heeft geacht (bv. de auto, de maximale benutting van de gronden, de financiële rentabiliteit van sommige projecten...) Vele van onze Vlaamse steden zijn op middeleeuws stramien gebouwd waarin de straatbreedte, de gevelhoogte, de loopafstanden op maat van de mens bepaald zijn zonder dat deze op mechanische middelen, zoals auto's en liften, moet beroep doen. Het is precies dat evenwicht dat in vele gevallen ernstig verstoord werd zonder dat er iets evenwaardigs in de plaats werd gesteld.

Een bijzondere aandacht moet gewijd worden aan "het kind en de jeugd in de stad". Stads-kernvernieuwing of -hernieuwing zonder speciale voorzieningen voor het kind is gedoemd om dode letter te blijven. Een kind dat van jongsaf een gebrekkig contact met zijn stadsomgeving heeft, of onvoldoende vertrouwd geraakt met de natuur (grond, groen, dieren...) kan niet als een gelukkig en evenwichtig mens opgroeien. Waarschijnlijk zal hij later als volwassene de stad ontvluchten en het verkeerde proces nog maar wat versnellen.

Aangepaste speelpleintjes gekaderd in het groen, verkeersveilig ingeplante scholen, ruim voorziene infrastructuur voor jeugdorganisaties... dit alles kan bijdragen tot de noodzakelijke harmonie tussen kind en omgeving.

Deze harmonie moet anderzijds ook bestaan rondom het "gezin in de stad". Het gezin speelt, als kleinste sociale kern, een zeer belangrijke rol in het stadsleven. De mogelijkheden moeten voorzien worden opdat deze gezinnen hun sociaal-culturele en economische activiteiten zouden kunnen ontplooien in een gunstig stedelijk leefmilieu. Dit impliceert een evenwicht tussen woonst, produktie, diensten, recreatie en natuur.

De aandacht dient eveneens gevestigd te worden op de problemen die de alleenstaanden en de bejaarden in de huidige stadscentra ondervinden. Een stadskern oefent een ruime aantrekkingskracht uit op deze bevolkingsklassen, omdat alleenstaanden en bejaarden nu eenmaal meer dan wie ook afhankelijk zijn van een goed uitgerust dienstbetoon, dat ze precies in de centra hopen te vinden. Vandaar dat ook in minder aantrekkelijke stadskernen de bejaarden achterblijven terwijl de jongeren "uitwijken". Dit resulteert dan ook in een topzware bevolkingspiramide voor deze kernen. Het zou totaal verkeerd zijn hieraan te willen verhelpen door de bejaarden ertoe aan te zetten uit die centra te emigreren. Het zijn integendeel de jonge gezinnen die er terug toe moeten aangetrokken worden om op die manier, naast de huidige oudere klassen, het bevolkingsevenwicht te herstellen. Dit betekent dat de bejaarden volwaardig geïntegreerd moeten blijven in de stadskernen en dat hiervoor de nodige polivalente gemeenschapslokalen moeten voorzien worden naast andere vormen van sociaal-cultureel dienstbetoon.

Deze politiek ten dienste van de mens mag uiteraard niet beperkt blijven tot één bevolkingsklasse maar moet integendeel iedereen aanspreken. Voor bepaalde klassen kan dit wel problemen scheppen, zodat een sociale begeleiding noodzakelijk zal blijken. Bepaalde bevolkingsgroepen zijn inderdaad nog niet rijp voor een vernieuwd en gezonder psychisch leefmilieu dat in de stadskernen opnieuw moet geschapen worden.

II Uitgaande van het eerste principe, de mens centraal te stellen, en rekening houdend met het feit dat stadskernhernieuwing en -vernieuwing een gecoördineerde actie moet vormen, is het aanbevelingswaardig de bestuursvorm die het dichtst bij de mens staat intensief in het beleid in te schakelen, nl. de gemeentelijke autoriteiten. Moest men er niet in slagen de steden en gemeenten ertoe aan te zetten zelf een lokale politiek inzake stadskernhernieuwing en -vernieuwing uit te werken, dan kan nooit op een redelijk succes gehoopt worden. Het zijn

de gemeenten die de nodige plannen moeten opstellen en over hun toekomstig uitzicht moeten beslissen. Het is van belang dat deze gemeenten de bevolking nauw betrekken bij het concipiëren en uitvoeren van die plannen. Adviserende wijkcomités kunnen hier wellicht een positieve bijdrage leveren.

De gemeentelijke autoriteiten dienen eveneens geholpen te worden door de hogere overheid die instaat voor de stedebouw, de huisvesting, de monumentenzorg, het leefmilieu, de scholenbouw... De coördinatie tussen al deze materies en bevoegde instanties dient echter in eerste instantie op gemeentelijk vlak te gebeuren.

.III Vanuit het stedebouwkundig aspekt bekeken, kan het uitzicht van de steden en de gemeenten op twee verschillende manieren veranderd worden. Men kan hetgeen bestaat behouden en restaureren met de bedoeling de vroegere toestanden zoveel mogelijk opnieuw te benaderen (dit is in feite "hernieuwing").

Men kan hetgeen bestaat ook volledig uit de weg ruimen en vervangen door iets totaal nieuws (dit is in feite "vernieuwing").

Beide methodes kunnen uitstekende resultaten opleveren, afhankelijk van de plaatselijke toestanden.

In het verleden is het accent grotendeels gelegd geworden op de "stadskernvernieuwing" (afbraak + nieuwbouw), in vele gevallen trouwens ten onrechte. Ook heeft men zich in die politiek van nieuwbouw bezondigd aan bepaalde wanverhoudingen. Daarom is het noodzakelijk dat op de plaatsen waar in de toekomst tot vernieuwing wordt overgegaan, bepaalde schalen beter worden gerespecteerd : de verhouding hoogbouw ten opzichte van laagbouw moet in vele gevallen gedrukt worden; de verhouding bureauruimte ten opzichte van gemeenschapsvoorzieningen en woningbouw moet eveneens tot betere proporties herleid worden om te hoge concentraties van kantoren in het stadscentrum te vermijden; de afbraak van bestaande gebouwen moet niet noodzakelijk aanleiding geven tot nieuwbouw : er bestaan andere noodwendigheden

zoals aanleg van groene ruimten, speelpleinen en dergelijke die wellicht noodzakelijker zijn dan nieuwbouw.

Tegen deze principes is al te vaak ingegaan door het bouwen van "prestige-projecten" die achteraf doods en volkomen misplaatst door de bevolking worden ervaren en een gezonde stadsherwaardering volledig op losse schroeven zetten.

In vele van onze Vlaamse steden en gemeenten moet echter de "stadskernher-nieuwing" meer aan bod worden gebracht. Deze politiek van "restauratie van het-geen bestaat" is in vele gevallen te verkiezen boven de voormelde destructieve methode. Ze hoeft daarenboven niet duurder uit te vallen zoals men soms wel beweert, op voorwaarde dat een gezond grondbeleid wordt gevoerd dat erop moet gericht zijn elke vorm van grondverspilling en -speculatie te weren. In dat verband is het wenselijk dat de kadastrale inkomens sneller worden aangepast dan nu het geval is : de kadastrale inkomens voor panden in de binnenstad houden veelal onvoldoende rekening met het snel verval en zijn bijgevolg te hoog ten opzichte van deze der gronden en gebouwen aan de stadsranden. Dit vertekent de reële situatie en bevordert de huidige wanverhouding inzake de prijs van die panden in de binnenstad ten opzichte van de afgelegden gronden en gebouwen. Om die reden worden veel mensen afgeschrikt om konkrete verwezenlijkingen in de binnenstad op touw te zetten en worden ze om louter financiële redenen naar de buitenrand geduwd. Het is bijgevolg van uitermate groot belang dat de overheid de privaat eigenaars zou steunen en begeleiden om ze ertoe aan te zetten tot bepaalde realisaties in de binnenstad over te gaan.

In elk geval moet een vernieuwd grondbeleid één van de stimulansen zijn tot een harmonieuze ontwikkeling van zowel stadskernvernieuwing als - hernieuwing.

IV. Het meest zichtbare resultaat van een actieve politiek van stadskernvernieuwing en - hernieuwing (maar daarom niet het enige, noch het belangrijkste) zal te vinden zijn in het uitzicht van de gebouwen en de infrastructuur.

a) de gebouwen

1. De woningen nemen in een stad uiteraard een substantiële plaats in. De plaatselijke en nationale bouwmaatschappijen moeten er toe worden aangespoord een belangrijk deel van hun activiteit te verleggen naar de gemeentelijke centra in plaats van aan de buitenranden. Ze moeten daarenboven in staat gesteld worden evenzeer aan restauratiewerken te doen, dan een nieuwbouw. Een sociaal huisvestingsbeleid, ook en vooral in de binnenstad, is allernoodzakelijkst geworden.

Het privé-initiatief voor het restaureren van niet geklasseerde woningen moet aangemoedigd worden.

Dit mag echter geen aanleiding geven tot bruuske huurprijsverhogingen. Daarom moet in de aanloopperiode van de stadskernhernieuwing de mogelijkheid voorzien worden om deze restauraties te subsidiëren. Uit de succesvolle start die aldus kan verwacht worden mag men redelijkerwijs hopen dat het privé-initiatief later ook zonder die subsidies de nodige inspanning zal leveren.

Het komt er dus veeleer op aan een algemene "trend" op gang te brengen.

Wat de woningen betreft die geklasseerd zijn als waardevol monument, moet de overheid zelf de nodige subsidieringsmodaliteiten voorzien om deze waardevolle woningen als dusdanig te restaureren en te revaloriseren.

2. Hinderlijke ambachtelijke bedrijven moeten uit de kernen geweerd worden en verwezen naar ambachtelijke zones die echter bij de woonagglomeraties moeten aansluiten om de werk- en woongelegenheden niet al te zeer te scheiden. Hinderlijke fabrieken moeten naar industrieterreinen verhuizen. De vrijgekomen ruimten mogen niet a fortiori als bouwgrond benut worden. De gemeente moet hierin het initiatief naar zich toe trekken indien het privé-initiatief mank loopt.

Wat de niet hinderlijke kleine ambachtelijke bedrijver betreft is het aanbevelenswaardig deze niet alleente behouden in de stadskernen, maar ze zelfs aan te trekken. Deze bedrijfjes betekenen immers een zekere animatie en passen zeker in het kader van een geïntegreerd woon- en werkpatroon. Ze bevorderen aldus de bewoonbaarheid van een wijk omdat hun aanwezigheid allerlei praktische problemen gemakkelijker oplost.

3. De diverse overheden (Staat, provincie, gemeente...) moeten zelf het voorbeeld geven wat de openbare gebouwen betreft. Restauratie en sanering moeten aangemoedigd worden. Voorrang dient hierbij gegeven te worden aan de restauratie van al of niet geklasseerde monumenten. Ook een adequate bestemmingsverandering kan bijdragen tot een geslaagde hernieuwing. Nieuwe gemeenschapsuitrustingen (culturele centra, aangepaste sportcomplexen...) kunnen nieuw leven inblazen in bepaalde wijken.

De conceptie van deze uitrustingen moet een polyvalent gebruik ervan mogelijk maken. Dit geldt overigens eveneens voor de scholen : deze moeten geïntegreerd worden bij andere sociaal-culturele inrichtingen opdat beide soorten installaties, beurtelings bij dag en avond of week-end, een ruimer publiek zouden bereiken, een interne culturele rol zouden spelen en een hoger rendement zouden opbrengen voor onderwijs, permanente vorming en vrijetijdsbesteding.

4. De architectuur van het geheel dient harmonisch opgevat te worden zonder storende elementen. Het weren van schreeuwerige publiciteitspanelen en lichtreclames mag hier wel speciaal worden beklemtoond.

b) de infrastructuur.

1. Een moderne sanitaire infrastructuur (riolering, zuiveringsstations...) is een belangrijke bijdrage tot volksgezondheid. Ze draagt ook gevoelig bij tot het saneren van bepaalde vervallen stadsgedeelten. Het zuiveren van open waterlopen (veelvuldig ...

voorkomend in de oude Vlaamse steden en gemeenten) en het terug functioneel integreren ervan in het stadsbeeld, is in sommige gevallen zelfs prioritair aan te pakken in het kader van een stadshernieuwing.

2. De verkeersinfrastructuur is een tweede factor van grote invloed op de revalorisatie van de stadskern. Met "verkeer" wordt niet alleen de auto of het gemeenschapsvervoer bedoeld maar tevens en vooral de fietser en de voetganger.

Het doorgaand verkeer moet zoveel mogelijk buiten de centra gehouden worden. Het lokaal autoverkeer moet gelegenheid krijgen om spontaan uit die centra weg te blijven ten voordele van een beter uit te balanceren gemeenschapsvervoer, fietsers- en voetgangerstrafiek. Aan de omgeving aangepaste garagegebouwen moeten de behoeften opvangen die ontstaan door parkeervrije en zelfs verkeersvrije zones in het leven te roepen.

Buurtgarages en wijkparkings moeten een rem zetten op de uit de hand lopende individuele garagebouw die nog enkel zou mogen toegelaten worden wanneer de woning een minimale gevelbreedte heeft.

3. Als algemene infrastructuur die de stadsrevalorisatie ten goede komt kan nog vermeld worden :
 - kinderpleintjes
 - ontmoetingsplaatsen voor iedereen : de jeugd, volwassenen, ouden van dagen...
 - aangepaste openbare verlichting
 - T.V. distributie ter vervanging van het antennebos dat nu vrijwel elke stad of gemeente ontsiert.
 - centrale en polyvalente gemeenschapsvoorzieningen voor socio-kulturele activiteiten

V. In het kader van een algemene beleidsnota past het eveneens voorstellen te formuleren betreffende de wettelijke en financiële middelen die door de Staat moeten aangewend worden en ten dienste van de gemeenten en partikulieren moeten gesteld worden om de beoogde doelstellingen te bereiken. Het is niet de bedoeling hierover in detail te treden doch enkel bepaalde opties te onderlijnen.

a) Wat de wettelijke middelen betreft kan worden vastgesteld dat ze grotendeels reeds bestaan (wet op de stedebouw, huisvestingscode, besluit van de regent betreffende de gesubsidieerde werken, dekreet monumenten en landschappen, wet op economische expansie...) doch tot op heden slechts gedeeltelijk vruchten hebben afgeworpen wegens het ontbreken van sommige uitvoeringsbesluiten en/of financiële middelen. Het moet mogelijk zijn op basis van de bestaande wetgeving, uitgebreid met enkele amendementen, een dynamische politiek inzake stadskernvernieuwing en -hernieuwing te voeren. Als gewenste uitbreiding van de bestaande reglementering kan vermeld worden :

- de goed doordachte uitbreiding van het begrip "onteigening ten behoeve van het algemeen nut". De overheid moet de mogelijkheid krijgen te onteigenen ten behoeve van het sanieren en restaureren in het kader van de stadskernhernieuwing. Deze onteigening moet toegepast kunnen worden op alle gebouwen, woningen of gronden,
- het invoeren van een "restauratiepremie" of het invoeren van faciliteiten met betrekking tot de financiering van dergelijke restauraties,
- ruimere interpretaties van sommige artikels van de huisvestingscode,
- een vereenvoudiging en uniformisering van de terzake geldende procedures voor het toekennen van de diverse premies.

Er moet echter in elk geval een synthese opgesteld worden van hetgeen bestaat om alle betrokken departementen en gemeenten een klaar overzicht te bieden van de mogelijkheden terzake. Deze synthese kan onder vorm van een "stadsvernieuwingskode" voorgesteld worden.

- b) Wat de financiële middelen betreft mag worden vooropgezet dat ze moeten worden uitgebreid (zonder aanleiding te geven tot een miljardendans) en geregionaliseerd (binnen het kader van de wet op de voorlopige gewestvorming).

Deze financiële inspanning vanwege de Staat moet beperkt worden in de tijd en moet aanleiding geven tot en gevolgd worden door een uitgebreide actie vanwege het privé-initiatief. Deze concrete subsidiëring moet geschieden op basis van een wetenschappelijke selectie : in principe kunnen alle steden en gemeenten ervan genieten, maar enkel die gevallen waar objectief kan worden vastgesteld dat de noden het hoogst liggen zullen moeten geholpen worden.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat de verdeeldheid van de budgettaire bevoegdheid over diverse departementen (bv. van de Gesubsidieerde werken) remmend werkt op de zo nodige coördinatie terzake. Deze coördinatie (of centralisatie binnenin de regio) der financiële middelen kan op twee manier gebeuren :

1. Centralisatie van al de begrotingsartikels die specifiek tot de stadsrevalorisatie kunnen bijdragen en die tevens vallen binnen het kader van de wet op de voorlopige gewestvorming. Dit is voor een deel reeds het geval (bv. huisvesting) maar voor andere posten dan weer niet (bv. de hoger geciteerde gesubsidieerde werken). Deze gecentraliseerde regionale begrotingspost "stadskernvernieuwing" kan dan toevertrouwd worden aan een bevoegde regionale minister of staatssecretaris.
2. De oprichting van een "Fonds voor stadskernvernieuwing en herennieuwing" naar analogie met beproefde formules of het combineren van dit fonds met bestaande of nog andere op te richten fondsen (bv. dat van huisvesting).

Voormelde wettelijke en financiële middelen zullen het voorwerp uitmaken van een verder grondig onderzoek. Verdere teksten hieromtrent zijn in opmaak.