

Een sterke stad en een sterke stadsregio

Verslag en aanbevelingen op basis van
stadsregionale gesprekken

31-5-2009

Peter Cabus, Filip De Rynck, Joris Voets,
Ann Verhetsel, Johan Ackaert, Willy Miermans

Inhoudsopgave

VOORAF	1
21 AANBEVELINGEN	3
KERNBEVINDINGEN EN OVERWEGINGSKADER	18
1 KADER	19
2 STADSREGIONALE PROBLEMATIEK WAAR GAAT HET OVER?	20
3 OVERWEGINGEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN STADSREGIONALE SAMENWERKING	21
3.1 LASTEN EN LUSTEN IN EEN STADSREGIONALE CONTEXT	21
3.2 STAD EN RAND IN CONCURRENTIE: VERSCHILLENDE DIMENSIES	21
3.3 WIN-WIN OP STADSREGIONAAL SCHAALNIVEAU.....	22
3.4 STADSREGIONALE SAMENWERKING KENT NIET ALLEEN EEN BESTUURLIJK MAAR OOK EEN BURGERPERSPECTIEF.....	23
3.5 INZETTEN OP VISIE, STRATEGIE ÉN CONCRETE PROJECTEN	23
4 OVERWEGINGEN BIJ HET OPZETTEN VAN STADSREGIONALE BESTUURLIJKE SCENARIO'S	24
4.1 MOGELIJKE BESTUURLIJKE SCENARIO'S.....	24
4.2 GEEN UNIEK MODEL, MAAR OOK GEEN VEELHEID VAN MODELLEN.....	25
4.3 VRIJWILLIGHEID: TE WEINIG ALLES EN TE VEEL NIETS	25
4.4 BOTTUM UP WAAR MOGELIJK TOP DOWN WAAR NODIG	26
4.5 VERZAKELIJING VAN DE STADSREGIONALE PROBLEMEN IN AD HOC TIJDELIJKE INSTITUTIES MOGELIJK.....	27
4.6 GEMEENTEN WORDEN NAAR EEN HOGER SCHAALNIVEAU GEDUWD.....	27
4.7 GEEN AFBREUK AAN DEMOCRATIE.....	31
4.8 DE MAATSCHAPPELIJKE LAAG IS MEDE-EIGENAAR VAN DE STADSREGIONALE PROBLEMATIEK.....	31
5 NOOD AAN COHERENT VLAAMS KADER MET STADSREGIONALE FOCUS EN STIMULI	32
5.1 WAAR WIL VLAANDEREN MET ZIJN STEDEN NAAR TOE?.....	32
5.2 BELEIDSVELDEN MET EEN RELEVANTE STADSREGIONALE FOCUS	32
5.3 VLAANDEREN MOET ZELF GEÏNTEGREERD WERKEN.....	35
5.4 STADSREGIONALE TOETS	36
6 FINANCIERING EN FISCALITEIT: EEN MOEILIJK THEMA	37
6.1 FISCALE CONCURRENTIE: BEPERKT IN STADSREGIONALE CONTEXT	37
6.2 COMPENSATIE CENTRUMFUNCTIE: VOLLEDIG PLAATJE BESTAAT NIET	38
6.3 ANDERE FINANCIERING NODIG IN STADSREGIONALE CONTEXT	38
7 LOKALE VERHALEN	39
7.1 HET EURODISTRICT: EUROMETROPOOL LILLE-KORTRIJK-TOURNAI.....	39

7.2	DE SPECIFIEK GROOTSTEDELIJKE CONTEXT VAN ANTWERPEN EN GENT	39
7.3	BRUSSEL EN RAND: HOE OMGAAN MET EEN FUNCTIONELE REALITEIT?	41
7.4	REGIONALE STEDEN	41
DEEL 1.	CONTEXT EN CENTRALE VRAGEN	49
1	CONTEXT: RASTERSTAD EN STADSREGIONALE SAMENWERKING	50
2	CENTRALE VRAGEN	53
DEEL 2.	REFLECTIEKADER	55
1	STADSREGIONALE VERHOUDINGEN	56
1.1	SCHAAL	56
1.2	STURING.....	56
1.3	(HER-)VERDELING	56
1.4	COÖRDINATIE	57
2	STADSREGIONALE BESTUURLIJKE SCENARIO'S.....	58
2.1	INTERBESTUURLIJKE CONTRACTEN	59
2.2	VRIJWILLIGE STADSREGIONALE SAMENWERKING	59
2.3	AD HOC TIJDELIJKE INSTITUTIES MET CONCRETE BELEIDSINHOUD	61
2.4	ALGEMENE PERMANENTE INSTITUTIES	62
2.5	DELEGATIE VAN BEVOEGDHEDEN AAN EEN BESTAANDE BESTUURSLAAG	62
2.6	AANPASSINGEN VAN BESTUURLIJKE SCHALEN	63
2.7	NIEUWE BESTUURSLAAG	64
DEEL 3.	EEN VERKENNING VAN DE ACTUELE STADSREGIONALE WERELD.....	65
1	OPEN SAMENWERKING OP BASIS VAN GELIJKWAARDIGHEID EN CREATIE VAN IDENTITEIT.....	66
1.1	DE EMOTIONELE DIMENSIE: HET VERZET VAN DE RAND	66
1.2	STADSREGIONALE BELANGENGEMEENSCHAP: OVERSTIJGEN VAN EIGEN BELANG	67
1.3	ZONDER IDENTITEIT GEEN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK.....	68
1.4	STADSREGIONAAL, REGIONAAL OF INTERGEMEENTELIJK?	69
2	GRENZEN AAN VRIJWILLIGHEID?.....	70
2.1	ALLES OF NIETS	70
2.2	GEBREK AAN STADSREGIONALE STIMULI	71
2.3	STADSREGIONALE TOETS	72
3	RUIMTELIJKE (HER)VERDELING AANBOD VAN EN VRAAG NAAR CENTRUMFUNCTIES	72
3.1	HET BESTUURLIJK PERSPECTIEF: EFFICIËNTE INZET VAN MIDDELEN	72
3.2	HET BURGERPERSPECTIEF: STADSREGIONALE TOEGANG VAN FUNCTIES	73

3.3	SAMENWERKING: KEUZE VOOR BEHEERSBAARHEID VAN LASTEN EN LUSTEN	73
4	STADSREGIONALE VISIE, MAAR TEGELIJKERTIJD CONCRETE PROJECTEN ONDERSTEUND DOOR EEN VLAAMS BELEIDSKADER	80
4.1	BELANG VAN EEN LEGISLATUUR OVERSTIJGENDE TOEKOMSTVISIE	80
4.2	GEMEENSCHAPPELIJK DEFINIEERBARE EN HERKENBARE PROBLEMATIEK ALS TREKKER	81
4.3	DE (POTENTIËLE) STADSREGIONALE INVALSHOEK IN HET VLAAMSE BELEIDSINSTRUMENTARIUM	82
4.4	VERSNIPPERDE VLAAMSE OVERHEID	99
5	DE STADSREGIO EN ANDERE (BESTUURLIJKE) LAGEN EN NETWERKEN	101
5.1	VERSCHILLENDE LAGEN IN HET OVERLEG EN SAMENWERKING	101
5.2	BOTTOM UP EN TOP DOWN IN STADSREGIONALE CONTRACTEN	101
5.3	EEN "STEDELIJK BESTUUR" VOOR DE STADSREGIO?	102
5.4	NOOD AAN INTERNE VLAAMSE STAATSHERVORMING MET EEN BELANGRIJKE ROL VOOR STAD EN STADSREGIO	105
6	STADSREGIO'S EN DE POLINUCLEAIRE STRUCTUUR VAN VLAANDEREN	110
6.1	DE TOEKOMST WORDT IN BELANGRIJKE MATE DOOR STEDEN GEDRAGEN	110
6.2	DE BIPOOL HASSELT-GENK	112
6.3	OOSTENDE: PLAATS IN DE KUSTSTAD VS. VERHOUDING TOT BRUGGE	112
6.4	MEERLAGIGE INBEDDING	113
7	DE SPECIFIEK GROOTSTEDELIJKE CONTEXT	116
7.1	ANTWERPEN: GROOTSTEDELIJKE AGENDA MOET NOG ONTWIKKELD WORDEN	116
7.2	GENT: VOORAL ACTIEF IN DE KANAALZONE	118
8	(GEWEST)GRENSOVERSCHRIJDENDE STADSREGIO'S	121
8.1	BRUSSEL - RAND: EEN BELANGENGEMEENSCHAP	121
8.2	HET EURODISTRICT: EUROMETROPOOL LILLE-KORTRIJK-TOURNAI	123
8.3	VLAAMSE STEDEN EN STADSREGIO'S INBEDDEN IN INTERREGIONALE EN INTERNATIONALE CONTEXT	128
DEEL 4.	FINANCIERING	129
1	EIGEN FISCALITEIT	130
1.1	TARIEVEN INZAKE APB EN OOV	130
1.2	OPBRENGSTEN APB EN OOV	132
1.3	TOTALE LOKALE BELASTINGSDRUK	134
2	GEMEENTEFONDS EN STEDENFONDS	135
3	FONDSEN VS. EIGEN INKOMSTEN	137
4	MOGELIJKHEDEN VOOR EEN FISCALE/FINANCIËLE REALLOCATIE	139
5	ENKELE CONCLUSIES INZAKE DE FINANCIERING VAN DE CENTRUMSTEDEN	141
REFERENTIES		143

BIJLAGEN	147
1 SAMENSTELLING VAN DISCUSSIEPLATFORM RASTERSTAD-STADSREGIONALE SAMENWERKING	148
2 STADSREGIONALE GETUIGENISSEN	151
3 LIJST MET FIGUREN	152

VOORAF

Met deze opdracht keert de rapporteur als het ware terug naar het begin van zijn professionele carrière einde van de jaren 1970 als wetenschappelijk medewerker aan de K.U. Leuven. Toen was er een opdracht van de Nationale Commissie voor de Ruimtelijke Ordening om een onderzoek uit te voeren naar de relatie tussen 'Ruimtestructurerende processen en de regio's'. De opdracht was om, gezien de functionele relaties, te komen tot een nieuw intermediair planniveau ter vervanging van de provincies. Van deze laatste werd toen al aangenomen dat ze niet overeenstemden met de maatschappelijke structuren. De 5 'impactregio's' samengesteld uit 11 'nodale' regio's, waarin de grootsteden en de regionale steden de motor waren, moesten dan kunnen functioneren als intermediair planniveau. De verschillende bestaande (provincies, plangewesten, intercommunales) of gewenste (subgewesten) intermediaire structuren werden afgewogen tegenover deze functionele benadering (Cabus, 1980).

Ongeveer tegelijkertijd werkte een collega wetenschappelijk medewerker aan een thesis voor de toenmalige opleiding Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening. De titel komt in de context van deze opdracht zeer actueel over: '*Voorbereidend onderzoek naar een bestuurlijk kader voor de Belgische agglomeraties en stadsgewesten*' (Pattyn, 1984). Fusies van agglomeratiegemeenten voor de steden van regionaal niveau en samenwerking (met verkozen bestuur) voor de agglomeraties van grootstedelijk niveau werd toen als oplossing naar voren geschoven. De banlieuegemeenten moesten in beide situaties gefusioneerd worden en zeker niet samengevoegd worden met omliggende plattelandsgemeenten, om zo de verstedelijking te kunnen indijken.

Voor de agglomeraties op grootstedelijk niveau werd ook voorgesteld om verschillende gemeentelijke bevoegdheden op agglomeratieniveau te brengen (Ruimtelijke ordening, wonen, milieu, politie en brandweer, openbaar vervoer, openbaar domein). Deze twee aanknopingspunten geven aan dat de vraag naar afstemming tussen de maatschappelijke en de bestuurlijk-politieke laag niet van vandaag dateert.

Ondertussen zijn er wel wat jaren verstreken sinds de fusies van gemeenten die uit dezelfde periode dateren. Overigens waren die fusies wat de steden betreft mee gemotiveerd vanuit de wens om een verhoogde solidariteit te creëren tussen centrum- en randgemeenten en om een meer geïntegreerd beleid tot stand te brengen (Michel, 1982 en Maes, 1970, geciteerd in De Ceuninck, 2009). Het feit dat dit thema vandaag opnieuw op de agenda staat toont aan dat van die twee doelstellingen niet echt veel in huis is gekomen of dat ondertussen de schaalverruiming nog groter is dan toen. De vaststelling is dat er zich sinds de fusies, behalve de staatshervorming, binnen Vlaanderen weinig bestuurlijke vernieuwing heeft voorgedaan wanneer het gaat over het beheer van de stadsregionale ruimte. Er is weliswaar een kerntakendebat geweest en de hervorming van het Bestuurlijk Beleid, maar die vertrokken van de bestaande bestuurlijke context en een 1/1/1 verhaal.

Op wetenschappelijk vlak ging de aandacht voor deze problematiek met ups en downs met in ieder decennium wel een aantal publicaties. Daar waar De Brabander, Vervoort & Witlox (1987)

de relatie stad-rand meer integraal beschreven en oplossingen formuleerden, stelden de andere publicaties vooral de financiële lasten en lusten van de centrumfuncties centraal. Het was ook de periode waarin de stadsvlucht (Cabus, Kesteloot & Van der Haegen, 1989) eerder dan de stadslucht (Gatz e.a., 2005 en 2007) vrij maakte. Globaal gesproken bleef de aandacht voor de stadsregionale invalshoek op een laag pitje staan. Sinds de jaren 2000 merkt men een vernieuwde aandacht. Het Witboek stedenbeleid stelt de stad centraal en de rasterstad is een concept dat ondermeer de interactie stad/rand beklemtoont. Verder is er het gegeven dat er een Vlaams minister bevoegd is voor het stedenbeleid en bestaat het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie dat af en toe aandacht besteedt aan stad-randrelaties. Tenslotte is er het Kenniscentrum Vlaamse Steden in wiens opdracht een insteeknota voor het stadsregionale debat 'Bouwstenen voor het stadsregionaal debat in Vlaanderen' (De Rynck & Voets, 2008) werd opgemaakt. Dit alles zorgt ervoor dat niet alleen de stad, maar ook de relatie tussen de stad met de gemeenten rond die stad sterker op de agenda komen te staan.

Op 18 november 2008 werd een 'Discussieplatform Rasterstad - Stadsregionale Samenwerking' geïnstalleerd om de Vlaamse praktijk van stadsregionale samenwerking te verkennen en om hierover aanbevelingen te formuleren. Met dit rapport worden pistes aangereikt die kunnen leiden tot een beter aansluiten van de bestuurlijk-politieke op de maatschappelijke laag met het oog op sterkere steden en een sterke stadsregio. Vlaanderen is immers geen eiland en sinds het Witboek stedenbeleid van 2003 is men er zich van bewust dat sterke steden cruciaal zijn in de verdere ontwikkeling van Vlaanderen.

Dit rapport en de aanbevelingen vertrekken van de 'stadsregionale gesprekken' die in het discussieplatform zijn gevoerd. De getuigenissen in het platform en de discussies die hierover zijn gevoerd zijn de belangrijkste aanknopingspunten om de stadsregionale wereld, zoals die vandaag leeft, zo goed als mogelijk te vatten. Er was dus in essentie een bottom up benadering. Waar nodig en mogelijk zijn die getuigenissen aangevuld met technische informatie. Het is niet de bedoeling om volledigheid na te streven. Niet alle (potentiële) stadsregionale arrangementen voor iedere stad zijn in kaart gebracht. We zijn er wel van overtuigd dat de relevante feiten en praktijken aan bod zijn gekomen in de stadsregionale gesprekken.

Vooraan in het document is er een bundeling van de aanbevelingen en van de kernbevindingen met het overwegingskader. De aanbevelingen zijn besproken op het discussieplatform maar binden enkel de auteurs van dit rapport.

21 Aanbevelingen

Deze aanbevelingen creëren een krachtige basis om de stadsregionale samenwerking op de sporen te zetten. Samen vormen ze een appellerend kader dat mogelijkheden aangeeft en creëert waarop stadsregio's kunnen inspelen en waarop Vlaanderen kan inzetten.

Het zijn principe-aanbevelingen, wat impliceert dat in een vervolgtraject de concrete vormgeving, implementatie, tijdsplan en transitieperiode verder moeten worden uitgewerkt.

De aanbevelingen starten met de explicitering van de uitgangshouding. Vervolgens worden de aanbevelingen geordend in 6 overkoepelende thema's. Vooreerst wordt het belang aangegeven om rekening te houden met contextfactoren, de nood aan bestuurlijke vereenvoudiging en transparantie. Vervolgens worden de stadsregionale strategieën gepresenteerd. Daarna wordt erop gewezen dat er nog veel in stadsregionale mobilisatie geïnvesteerd moet worden. Dan wordt stilgestaan bij het noodzakelijke Vlaamse kader voor stadsregionale samenwerking. Er worden ook 2 aanbevelingen geformuleerd over de financiering van de centrumfuncties. Tot slot wordt de nood van een vervolgtraject beklemtoond.

Als leeswijzer geven we mee dat elke aanbeveling start met de essentie, gevolgd door een korte toelichting van de aanbeveling. Voor de meer grondige argumentatie verwijzen we naar de kernbevindingen en het overwegingskader alsook het hoofdrapport.

UITGANGSHOUDING

Vele facetten van de maatschappelijke laag functioneren op een hoger schaalniveau dan de centrumstad of de randgemeente. Burgers en private en (semi)publieke organisaties, zoals bedrijven, middenveldorganisaties, welzijns- en gezondheidsinstellingen, organiseren zich op en identificeren zich met een stadsregionale schaal. Het betreft facetten zoals wonen, werken, mobiliteit, cultuurbeleving, ontspanning, zorg, veiligheid, het gebruik van infrastructuur en voorzieningen, enz. .

De ontwikkeling aan de ene zijde van de gemeentegrens kan daardoor niet verklaard worden zonder de ontwikkeling aan de andere kant van de gemeentegrens mee in beschouwing te nemen. Deze vaststelling geldt in feite in elke geografische context, maar is bijzonder in de stadsregio gezien de intensiteit van de grensoverstijgende relaties. Vandaar dat de interacties in een stadsregionale context niet alleen moeten verklaard maar vooral moeten aangepakt worden op niveau van de stadsregio.

Belangrijk is dat de aanbevelingen ervoor zorgen dat zowel de stad, de stadsregio, als Vlaanderen hier versterkt uitkomen en zo hun positie tegenover andere Europese regio's en steden verbetert – één van de hoofddoelstellingen van Vlaanderen in Actie en het Pact 2020. Dit betekent echter ook dat efficiënter omgesprongen kan worden met bestaande middelen en dat een hoger kwalitatief niveau van voorzieningen voor de stadsregionale burger kan worden bereikt.

De aanbevelingen richten zich naar de besturen, zowel deze van stad en buurgemeenten, maar evenzeer naar Vlaanderen. De Vlaamse overheid moet immers een belangrijke rol spelen in het creëren van een faciliterend kader voor stadsregionale ontwikkeling en probleemaanpak. Vlaanderen moet zelf ook de steden en de stadsregio's meer centraal stellen in haar beleid en ze moet een sterkere stadsregionale en sectoroverstijgende reflex creëren als ze stadsregionale herverdelingsvraagstukken wenst op te lossen en een betere sturing wil realiseren.

De aanbevelingen richten zich echter niet alleen tot openbare besturen. Ze richten zich ook tot het maatschappelijk middenveld (in zijn ruimst mogelijke betekenis) en de georganiseerde en niet-georganiseerde burger. Zij hebben de belangrijke opdracht om stadsregionale belangengemeenschappen op de kaart te zetten, actief te ondersteunen, concrete strategieën te (helpen) ontwikkelen, de politieke en bestuurlijke lagen onder druk te zetten en ook betrokken te zijn bij stadsregionaal debat en beleid.

CONTEXTFACTOREN, BESTUURLIJKE VEREENVOUDIGING EN TRANSPARANTIE ZIJN BELANGRIJKE UITGANGSPUNTEN

Bekeken vanuit diverse invalshoeken zijn de stadsregio's rond de 13 Vlaamse centrumsteden en Brussel uniek. Werken op maat van de regio, maar tegelijkertijd een bestuurlijke vereenvoudiging realiseren en voldoende transparantie creëren, is de drievoudige uitdaging.

Aanbeveling 1. STADSREGIONALE SAMENWERKING OP MAAT VAN DE STADSREGIO

De 14 verschillende stadsregionale contexten vragen een kader waarbinnen verschillende oplossingen bestaan om op maat van elke stadsregio tot samenwerking en stadsregionaal handelen te komen.

De getuigenissen van stadsregionale actoren en de analyse van een reeks experts brengen duidelijk naar voren dat iedere stad en de inbedding ervan in de stadsregio, uniek zijn. Er zijn onder meer verschillen in de morfologie, de geografie, de historiek, de regionale, nationale, internationale en grensoverschrijdende inbedding, de bestuurlijke cultuur en de politieke verhoudingen. Er zijn ook verschillen naargelang de beleidsdomeinen. Deze verschillen zorgen ook voor een verschillend aanvoelen van de stadsregionale problematiek en de mogelijke richtingen van aanpak ervan in de verschillende stadsregio's.

Aanbeveling 2. GEEN COMPLEXERE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

De voorgestelde stadsregionale samenwerkingsmodellen mogen geen aanleiding geven tot een nog complexere bestuurlijke en institutionele organisatie. De aanbevelingen gaan uit van maximaal drie politiek-bestuurlijke niveaus in Vlaanderen.

Daar waar een nieuw stadsregionaal bestuur als samenwerkingsmodel wordt voorgesteld (Aanbeveling 6) impliceert dit het terugtreden van de provincie als politiek niveau op het territorium van de stadsregio.

Aanbeveling 3. EEN TRANSPARANTE STADSREGIO

De stadsregio als geografische schaal en als bestuursvorm dient enerzijds een antwoord te bieden op de nood van een meer geïntegreerde gebiedsgerichte benadering op stadsregionale schaal. Anderzijds betekenen stadsregionaal handelen en samenwerking ook een vorm van schaalvergroting om voldoende kritische massa en voldoende capaciteit (zoals financiële middelen, mensen, technische expertise) te realiseren voor de aanpak van complexe beleidsvraagstukken in het gebied.

Beleidsproblemen en hun mogelijke aanpak zijn meestal gekenmerkt door een toenemende complexiteit. Die complexiteit gaat gepaard met een toenemende technocratisering, specialisatie, sectoralisering en verkokering (huisvesting, natuur, economie, mobiliteit, infrastructuur, enz.). Deze ontwikkelingen sturen in grote mate de wijze waarop het huidig beleid tot stand komt. De meer geïntegreerde benadering moet een tegengewicht bieden voor en functioneert ook als kritische toets van een al te sectorale en technocratische benadering die nu domineert. De geïntegreerde benadering op stadsregionale schaal zorgt ook voor een hoger democratisch gehalte van de besluitvorming.

Een toenemende techniciteit impliceert de aanwezigheid van goed uitgebouwde ondersteunende diensten op alle bestuurlijke niveaus. Het is echter een feit dat op alle niveaus – en op het lokale niveau in het bijzonder - de bestuurskracht op de proef wordt gesteld. Een gevolg is dat talrijke formele en informele netwerkachtige verbanden als paddenstoelen uit de grond schieten. Soms worden ze vanuit een versnipperde gesectoraliseerde Vlaamse overheid ook opgelegd en gesubsidieerd. Hierdoor is de problematiek van de controle en efficiëntie overduidelijk aanwezig. Via een transparante schaalverruiming, met de verschillende stadsregionale strategieën die in de volgende sectie worden uiteengezet, kan de noodzakelijke expertise op een stadsregionale schaal opgebouwd worden, gekoppeld aan de nodige democratische waarborgen om meer transparantie van en rekenschap voor beleid en beheer mogelijk te maken.

STRATEGIEËN VOOR STADSREGIONAAL HANDELEN

De eerder aangehaalde eigenheid van elke stadsregio vraagt een kader waarbinnen verschillende oplossingen bestaan om op maat van elke stadsregio tot stadsregionaal handelen te komen. Het is daarom belangrijk om enerzijds een menu van stadsregionale samenwerkingsvormen aan te reiken. Anderzijds dient de Vlaamse overheid zelf een stadsregionale reflex in te bouwen in haar beleid.

Het hieronder gepresenteerde menu vertrekt van de huidige bestuurlijke structuur met door Vlaamse stimuli ondersteunde vrijwillige stadsregionale samenwerking. Gezien de beperkingen moet, naast een versterking van de vrijwillige samenwerking, echter ook ingezet worden op

realisatie van concrete projecten in een ‘multi-level-governance’ setting, wat bijvoorbeeld kan bereikt worden in tijdelijke ad hoc instituties met concrete beleidsinhoud. Daarnaast moet de vorming van een stadsregionaal bestuur worden mogelijk gemaakt omdat hierdoor ook bevoegdheden en middelen, die zich nu op lokaal, provinciaal en Vlaams niveau bevinden, aan dat bestuur kunnen worden overgedragen. Tot slot kunnen opgelegde fusies niet worden uitgesloten en vraagt de specifieke Brusselse context eigen oplossingen voor samenwerking.

Aanbeveling 4. STIMULEREN VAN VRIJWILLIGE STADSREGIONALE SAMENWERKING

De vrijwillige samenwerking tussen steden en buurgemeenten op stadsregionale schaal moet sterk gestimuleerd worden.

Vandaag is vrijwillige intergemeentelijke samenwerking de enige mogelijke vorm van samenwerking in stadsregionaal verband. Dit rapport leert dat de vrijwillige samenwerking, behalve enkele uitzonderingen van beperkte omvang, nauwelijks wordt ingezet om stadsregionale herverdeling of sturing te organiseren. Slechts in één stadsregionale context – de Turnhoutse regio – is een formele Stadsregio opgericht die op een aantal terreinen grensoverschrijdende samenwerking organiseert en bevordert, maar ook daar zijn (her-)verdelings- en sturingsvraagstukken niet opgelost. Dit zegt niets over het nut van intergemeentelijke samenwerking op zich, maar geeft wel de grenzen ervan aan op het vlak van herverdeling en sturing. Vooral op het vlak van coördinatie en capaciteitsopbouw is er duidelijk wel een potentieel aanwezig, dat vandaag echter in de meeste stadsregio’s (uitzonderling is bv. Leiedal) slechts minimaal wordt benut.

De grenzen van het model van vrijwillige samenwerking zijn zo scherp omdat de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking zich per definitie tot die domeinen beperkt en moet beperken die tot de gemeentelijke bevoegdheidssfeer behoren. Dit impliceert dat vraagstukken van herverdeling en sturing, die zich vandaag hoofdzakelijk op Vlaams niveau bevinden, nooit door vrijwillige intergemeentelijke samenwerking kunnen opgelost worden.

Zelfs binnen de scherpe grenzen moet de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking gestimuleerd worden. Dit kan met gerichte incentives van de Vlaamse overheid.

Bij vrijwillige samenwerking moeten wisselende groepen van gemeenten mogelijk zijn, al naargelang het beleidsdomein of het project.

Aanbeveling 5. ‘MULTI-LEVEL GOVERNANCE’ VOOR CONCRETE STADSREGIONALE PROJECTEN

Concrete stadsregionale projecten zoals in de sfeer van ruimtelijke ordening, mobiliteit en (sociale) huisvesting, kunnen alleen maar gerealiseerd worden vanuit een samenspel van de betrokken bestuurlijke niveaus in een ‘multi-level governance’ setting. Dergelijk samenspel vraagt ook een duidelijk (al dan niet gedeeld) eigenaarschap en voldoende professionele capaciteit (met

name via stevige projectleiders en procesmanagers), onder meer ook om de maatschappelijke krachten te kunnen betrekken. Onder de randvoorwaarden geformuleerd in Aanbeveling 3, kunnen dergelijke multi-level governance settings georganiseerd worden in tijdelijke, ad hoc instituties met een concrete beleidsinhoud, waarin de belangrijke stakeholders worden gemandateerd.

De stadsregionale verhalen leren dat zelfs moeilijke projecten soms gerealiseerd kunnen worden omdat er een duidelijk eigenaarschap aanwezig is dat lokaal of bovenlokaal wordt opgeëist. Dit eigenaarschap is belangrijk vanuit twee invalshoeken. Ten eerste wordt zo de herkenbaarheid en de verantwoordelijkheid duidelijk, wat cruciaal is ten aanzien van de maatschappelijke actoren en de burger (dit geldt overigens niet alleen voor projecten in een stadsregionale context). Ten tweede vraagt het voeren van onderhandelingen dat onderhandelingskaders worden opgezet met een duidelijk eigenaarschap, mandaat en terugkoppeling. Anders is het risico reëel dat de hele politieke machine een parallel traject loopt.

Ook het samenspel van de verschillende bestuurlijke niveaus is hierbij cruciaal. Dit impliceert een procesmatige benadering van de samenwerking tussen Vlaanderen en het lokale niveau, met naast degelijke onderhandelingskaders ook uitvoeringsstructuren (inclusief het management met organisatorische en financiële vertaling - bv. rond afbakeningsprocessen en ruimtelijke programma's of rond mobiliteit).

Dit impliceert eveneens dat deze samenwerkingsverbanden of instrumenten op het Vlaamse niveau worden opgevolgd en dat het Vlaamse niveau zich (her)organiseert om dit coherent te kunnen opvolgen. Het is net op dit vlak dat het vandaag vaak grondig fout loopt. Stadsregionale projecten blijken vaak – zonet vooral – oefeningen om afstemming en coördinatie te bewerkstelligen tussen Vlaamse administraties onderling, zowel afdelingen en departementen van verschillende sectoren (ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur, landschap, enz.) als binnen sectoren tussen provinciale buitendiensten enerzijds en de centrale administraties in Brussel anderzijds (Voets 2008). De kunst in dergelijk stadsregionaal project bestaat er dan in om de verschillende beleids- en beheerscycli met elkaar te verbinden. Het betreft bijvoorbeeld de langetermijnplanning van de wegenadministratie, de investeringsagenda van waterwegen en zeewezen, de instrumenten voor bosuitbreiding en het instrumentarium van de Vlaamse Landmaatschappij om een aantal gebieden in te richten volgens welbepaalde procedures.

Naast eigenaarschap en bestuurlijke samenwerking zijn tevens stevige projectleiders en procesmanagers nodig die de samenwerking en de gezamenlijke procesmatige aanpak van stadsregionale projecten en programma's organiseren en die ook de maatschappelijke krachten kunnen betrekken. In deze aanpak kan vanuit democratisch perspectief een belangrijke meerwaarde liggen, omdat de dominante politieke invloeden en allerlei vormen van verdoken lobbying beter kunnen opgevangen worden via een duidelijk platform in de stadsregio. Idealiter krijgt men zo meer openbaarheid en wordt het politieke spel op het juiste niveau – de stadsregio – gespeeld. Daarnaast is het ook een manier om druk te zetten op de al te sectorale benaderingen.

De stadsregionale projecten brengen sectorale krachten van de Vlaamse overheid bij elkaar en zetten van onderuit druk om meer geïntegreerd te werk te gaan

Multi-level governance rond concrete projecten kan opgezet worden in een tijdelijke ad hoc institutie met concrete beleidsinhoud, waarin de belangrijke stakeholders met duidelijke mandaten participeren. Zo is het duidelijk dat afbakeningsdossiers, specifiek de realisatie van de ruimtelijke taakstellingen, alsook de mobiliteitsproblematiek concreet maar vooral complex zijn. Dit is niet alleen zo omwille van de stadsregionale problematiek van herverdeling en sturing, maar ook omwille van de veelheid van betrokken stakeholders. Een tijdelijke ad hoc constructie maakt het ook mogelijk om een zekere mate van verzakelijking van de aan te pakken problematiek te verkrijgen. Er ontstaat een forum om bijvoorbeeld tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie te komen en om standpunten en belangen meer te objectiveren (bijvoorbeeld via objectief cijfermateriaal). Dit impliceert wel een vorm van (bestuurlijke) zelfstandigheid in het kunnen nemen van beslissingen en het kunnen uitwerken van voorstellen binnen een gegeven mandaat. Verder moeten de stakeholders uiteraard ook de doelstellingen van het gemeenschappelijk project ondersteunen en het eigenbelang van de individuele organisatie verbinden aan een gedeeld belang in het project.

Aanbeveling 6. EEN STADSREGIONAAL BESTUUR MOGELIJK MAKEN

De vorming van een stadsregionaal bestuur moet worden mogelijk gemaakt. Op niveau van de stadsregio wordt zo het strategisch beleid samengebracht dat een stadsregionale aanpak nodig heeft. Het betreft een structuur met toegewezen bevoegdheden of gesloten taakstelling die als strategische beleidsvelden zeker het wonen, de mobiliteit, de ruimtelijke ordening, werk en ondernemen moet omvatten. In samenspraak kunnen ook andere materies, op maat van de stadsregio, op niveau van de stadsregio gebracht worden.

Dit impliceert dat in de betrokken stadsregio een democratisch gelegitimeerd stadsregionaal bestuur wordt gevormd met een geografische grens waarbinnen de gedefinieerde strategische beleidsvelden worden ontwikkeld. Vanzelfsprekend dient er ook een voldoende kritische massa te worden bereikt.

De bevoegdheden en middelen, met betrekking tot de genoemde strategische stadsregionale beleidsdomeinen, die zich vandaag situeren bij de gemeenten, de provincies en het Vlaamse niveau worden toegewezen aan het stadsregionaal bestuur. Aldus krijgt het stadsregionaal bestuur eveneens uitvoerende bevoegdheden voor die materies. 'Kleine' bestuurlijke taken die geen stadsregionale dimensie hebben blijven bij de huidige gemeenten. Het stadsregionaal bestuur sluit evenmin uit dat er omtrent allerlei andere aspecten intergemeentelijk of publiek-privaat wordt samengewerkt. Dit betreft zowel samenwerking tussen gemeenten van de stadsregio als tussen gemeenten van de stadsregio en gemeenten daarbuiten.

Zoals gezegd impliceert de installatie van een stadsregionaal bestuur het terugtreden van de provincie als politiek niveau op het territorium van de stadsregio. Tevens treedt de Vlaamse overheid terug voor die materies die zij aan de stadsregio heeft overgedragen.

Het is dus duidelijk dat de vorming van een stadsregionaal bestuur heel wat meer mogelijkheden biedt dan de vrijwillige samenwerking. Deze laatste is immers beperkt tot de lokale bevoegdheden. Bij een stadsregionaal bestuur worden de bevoegdheden verruimd met bevoegdheden die nu op provinciaal en Vlaams niveau gesitueerd zijn.

Aanbeveling 7. OPGELEGDE FUSIE NIET UITSLUITEN

Een opgelegde fusie mag niet worden uitgesloten in gevallen waar er een manifeste fysieke en functionele integratie bestaat.

De mogelijkheid van vrijwillige fusies bestaat al, maar is tot op heden niet toegepast. In evidente situaties mag een opgelegde fusie niet worden uitgesloten. In bepaalde gevallen is er inderdaad sprake van een fysieke en functionele integratie die overigens dikwijls ook al aanwezig was ten tijde van de fusie van de jaren 1970.

Zowel in het geval van de vrijwillige als de opgelegde fusie kan een eenmalige financiële bonus worden voorzien en moeten natuurlijk de nodige overgangsmatregelen (zoals op het vlak van politiek en ambtelijk personeel) getroffen worden.

Aanbeveling 8. BRUSSEL

De in Aanbeveling 5 naar voren geschoven multi-level governance aanpak lijkt ook voor de Brusselse context een oplossing omdat een coherente aanpak van de gewestgrensoverschrijdende stadsregionale problemen op bestuurlijk niveau kan gebaat zijn bij een verzakelijking. Een ad hoc structuur laat in principe toe om los te komen van de communautaire en bipolaire context zodat problemen vanuit een meer bestuurlijke in plaats van een vooral politieke invalshoek worden aangepakt.

Verder is het belangrijk dat een reeks van kleine gewestgrensoverschrijdende voorbeelden wordt gecreëerd van samenwerking op gemeentelijk niveau in een stadsregionale context.

Gezien de specifiek institutionele context ontbreekt het hier nog meer dan in andere stadsregio's aan een grensoverschrijdende aanpak. Er is daardoor een suboptimaal beheer van de stadsregio en er ontstaat – versterkt door de institutionele en communautaire constellatie en gewild of niet - een stadsregionale concurrentie tussen stad en rand.

Het schaalniveau waarop die verzakelijking zich moet afspelen zal voor sommige thema's ongetwijfeld een stadsregionaal of zelfs hoger karakter hebben. Aan de andere kant is het duidelijk dat een probleem van een eenrichtingsstraat in de rand van Brussel of van Antwerpen van eenzelfde schaalniveau is. Dit impliceert het gewestgrensoverschrijdend samen zitten van (de administraties van) twee of meerdere gemeenten.

Aanbeveling 9. STADSREGIONALE FOCUS INTRODUCEREN IN RELEVANTE BELEIDSVELDEN

Het is belangrijk dat de stadsregionale focus in alle relevante beleidssectoren wordt ingebouwd.

Waar de 5 vorige aanbevelingen een menu presenteerden voor stadsregionale samenwerking, zet deze aanbeveling in op de versterking van een stadsregionale strategie op Vlaams niveau. Het stedenbeleid moet hier als trekker fungeren, maar dit is duidelijk niet alleen een opdracht van het stedenbeleid. De impact van de sectoren op het vlak van stedelijke en stadsregionale ontwikkeling is immers vele malen groter dan wat met het stedenbeleid kan bereikt worden.

Het betreft dan de introductie van een stadsregionale herverdeling, sturing en coördinatie in beleidsvelden zoals mobiliteit, infrastructuur, cultuur, zorg, onderwijs, enz. . Dit impliceert dat acties of investeringen en de verdeling van goederen, diensten en voorzieningen met een stadsregionale dimensie ook op dat schaalniveau worden ontwikkeld.

STADSREGIONALE MOBILISATIE EN DYNAMIEK

De stadsregionale getuigenissen leren dat niet iedere stad of buurgemeente actief bezig is met de stadsregionale problematiek. Dit kan verschillende redenen hebben. Ofwel heeft men al last genoeg met de interne organisatie; ofwel is het wantrouwen tussen stad en rand te groot; ofwel vindt men als stad of randgemeente dat men de samenwerking (financieel) niet nodig heeft; ofwel wil men zijn eigen gang gaan zonder afwegingen te moeten maken in een stadsregionaal verband. In alle gevallen vergeet men echter dat in de realiteit verschillende onderdelen van de maatschappelijke laag op een stadsregionaal schaalniveau functioneren, wat impliceert dat op dat niveau beleid en beheer noodzakelijk is.

Aanbeveling 10. VLAANDEREN MOET STEDEN EN STADSREGIO'S EEN PROMINENTERE PLAATS GEVEN IN HET BELEID

Onze Vlaamse steden zijn op een momentum aanbeland waar men keuzes moet maken. Onze regionale steden zijn te klein om groot te zijn en te groot om klein te zijn. Naast een interne Vlaamse strategie impliceert dit ook sterke aandacht voor de internationale context van de Vlaamse steden en stadsregio's.

De rol van de steden komt slechts beperkt aan bod in de strategische documenten van Vlaanderen in Actie en het Pact 2020. De vorming van sterke steden in sterke stadsregio's heeft een sterkere vertaling nodig in beleidsstrategieën die de toekomst van Vlaanderen op middellange en lange termijn centraal stellen.

De interne Vlaamse staatshervorming waarvan sprake in ViA zal een nieuwe positionering van de bestuurlijke lagen in de context van stadsregio's moeten ontwikkelen.

Belangrijk is ook dat de opbouw van sterke steden en sterke stadsregio's niet stopt aan de grenzen van Vlaanderen. De uitwerking van een strategie hiervoor verliest dan ook aan waarde

indien abstractie zou gemaakt worden van de interregionale en internationale inbedding en interacties.

Aanbeveling 11. INVESTEER IN DE BOTTOM UP ONTWIKKELING VAN COHERENTE GEDRAGEN STADSREGIONALE VERHALEN

Aan bottom up ontwikkelde visies en strategieën moet een grote kracht worden toegekend. De Vlaamse overheid moet samen met de maatschappelijke stakeholders dan ook sterk investeren in de ontwikkeling van coherente stadsregionale verhalen.

De getuigenissen van stadsregionale actoren leren dat er vandaag nergens een gedragen stadsregionale visie bestaat. De belangengemeenschappen zijn weggestopt achter lokaal belang. In steden waar aspecten van stadsregionale dimensie zijn opgenomen in het bestuursakkoord blijkt dat het in de praktijk niet van de grond komt en beperkt de interactie met de buurgemeenten zich tot het ad hoc overleg bij concrete grensoverschrijdende problemen en de verplichte adviesmomenten en -procedures.

Nochtans kan de betekenis van een lange termijn visie niet onderschat worden. In de constructie van deze lange termijn visie is complementariteit op stadsregionaal schaalniveau - tussen stad en de overige gemeenten – een centraal thema. Het is hierbij ondermeer nodig om het ambitieniveau van de gemeenten in de stadsregio op elkaar af te stellen.

Naast complementariteit is de opbouw van belangengemeenschappen om een stadsregionaal draagvlak te creëren cruciaal. In iedere stadsregio bestaat er een vorm van stadsregionale herkenning, ook al is die bijvoorbeeld in een grootstedelijke context zoals Antwerpen diffuus. Om de bovenlokale belangengemeenschap verder te ontwikkelen is er een lange termijn strategie noodzakelijk, niet om deze op te leggen maar wel om deze organisch te laten groeien. Het overtuigen van de eigen stakeholders en burgers is hierbij minstens even belangrijk als het positioneren van de stadsregio ten opzichte van de buitenwereld. Het gaat hier dan niet over oppervlakkige city(regio) marketing acties, maar om een diepgaande mentaliteitswijziging en de creatie van identificerende elementen op stadsregionale schaal.

Het is tot slot nodig om alle gemeenten te overtuigen van de voordelen die een samenwerking kan bieden en om samen voor een gemeenschappelijke visie te gaan. Een enthousiasmerend verhaal alleen is echter onvoldoende. Winst en verlies worden nu eenmaal berekend binnen de eigen gemeentegrenzen: de gemeentegrens is vooralsnog een harde grens. Visieontwikkeling blijkt daarom erg verweven met het creëren van concreet te benoemen gemeenschappelijke belangen. Het gaat hier over win-win situaties zowel individueel als stadsregionaal, over verbetering van de kwaliteit van de voorzieningen en van het bestuur. Visie, onderhandeling en realisatie moeten daarom in elkaar verweven zitten.

Aanbeveling 12. DE CENTRUMSTEDEN MOETEN LEIDERSCHAP TONEN

De centrumsteden moeten leiderschap tonen bij het opzetten van stadsregionale samenwerking.

Slechts een aantal steden zijn min of meer actief bezig met facetten van de stadsregionale problematiek. De getuigenissen leren dat als een centrumstad resoluut zou gaan voor een stadsregionale benadering, dit veel weerstand in de omgeving (zal) oproept(en). Toch zou de centrumstad hier de motorfunctie moeten opnemen, maar met een zekere terughoudendheid en een open attitude die het wantrouwen doet afnemen, waardoor een onderhandeld leiderschap kan ontstaan. Naast een zekere terughoudendheid en open houding vanuit de stad is evenzeer een open geest bij buurgemeenten noodzakelijk om mee te stappen in het stadsregionale verhaal. Dit kan ondermeer ondersteund worden door de verduidelijking van het gemeenschappelijk belang op korte en lange termijn, door concrete projecten, door de betrokkenheid en de druk die uitgaat van de ontwikkelingen in de maatschappelijke laag.

Aanbeveling 13. HET GEORGANISEERDE MIDDENVELD MOET ACTIEF MEDE-EIGENAARSCHAP TONEN

De stakeholders van het maatschappelijk middenveld moeten actief hun verantwoordelijkheid nemen in de ontwikkeling van stadsregionale strategieën. Ze moeten (mede-)trekker worden en druk leggen op het politieke milieu.

De (besturen van de) centrumsteden zijn geen autonome eigenaars van de stadsregionale problemen die hun grondgebied (kunnen) overschrijden. Gezien hun oorsprong in de maatschappelijke laag is het vanzelfsprekend dat het maatschappelijk middenveld wordt betrokken, vermits zij het mede-eigenaarschap van de stadsregionale problematiek alsook van de oplossingen ervoor kunnen en moeten opeisen.

Het gaat dan over het 'traditioneel' georganiseerd middenveld dat vandaag reeds (in potentie) een stadsregionale focus hanteert zoals sommige Resoc, het sociaal-economisch middenveld, onderwijs, zorg, enz. . Het gaat ook over het informeel werkende middenveld of middenveldbewegingen die niet in klassieke middenveld te vatten zijn (zie ook Aanbeveling 14).

Aanbeveling 14. DE BURGER ACTIEF BETREKKEN ALS COPRODUCENT

Een model van stadsregionale samenwerking moet naast het bestuurlijk en het georganiseerd middenveldperspectief eveneens de burger actief betrekken.

De burger is niet alleen een stadregionale consument maar evenzeer een stadsregionale coproducent. Het is de combinatie van aanbod aan centrumfuncties en geografische actieruimte van de burger die aan de basis ligt van de huidige stadsregionale realiteit. Het spreekt dan ook vanzelf dat de ontwikkeling van een stadsregionaal kader eveneens een actieve participatie van de burger op dat schaalniveau impliceert. Dit kan zowel gaan over een formele betrokkenheid bij concrete dossiers, zoals stadsregionale mobiliteit, natuur- en milieubeleid (bv stadsbos), afbakeningsdossiers en de concrete programma's ervoor. Dit kan evenzeer betrekking hebben op de actieve ondersteuning van minder formele betrokkenheid zoals stads(regionale) blogs of magazines en dergelijke meer.

In deze context moet er trouwens op gewezen worden dat het onderscheid tussen georganiseerde en niet-georganiseerde burger, ondermeer als gevolg van de digitale mogelijkheden, sterk vervaagt. Omdat de burger steeds mondiger wordt en zich door ondermeer de digitale mogelijkheden organiseert, worden problematieken die de burger raken finaal toch op de agenda gezet. Men kan dergelijke processen dan ook beter actief organiseren, wat meteen het draagvlak voor stadsregionale actie kan vergroten.

EEN VLAAMS KADER VOOR STADSREGIONALE SAMENWERKING

Dit rapport had niet tot doel om de kernbevindingen en de aanbevelingen ook al door te vertalen naar een concreet instrumentarium. Hieronder zijn er wel al een aantal aanzetten als logische doortrekking van de kernbevindingen en de aanbevelingen.

Om een stadsregionaal bestuur mogelijk te maken is het zeker belangrijk dat een basis wordt gelegd in een kaderdecreet. Naast gerichte stimuli voor de verschillende vormen van stadsregionaal handelen is het ook belangrijk dat een stadsregionale focus in relevante beleidsvelden wordt ingebouwd in de diverse Vlaamse instrumenten.

Het is wel duidelijk dat deze instrumenten nog verder moeten uitgewerkt worden.

Aanbeveling 15. KADERDECREET STADSREGIONAAL BESTUUR

De basis voor het stadsregionaal bestuur moet gelegd worden in een Vlaams kaderdecreet stadsregionale samenwerking.

Aanbeveling 6 stuurt aan op de vorming van een democratisch gelegitimeerd stadsregionaal bestuur, zonder evenwel te komen tot een complexere bestuurlijke organisatie. Het kaderdecreet schept dan de basis voor de vorming van een stadsregionaal bestuur. Het bepaalt een aantal kernelementen, met name de strategische beleidsvelden die op het stadsregionaal niveau worden gebracht en de criteria waaraan stadsregio's dienen te voldoen. Tevens stelt dit decreet dat bij de vorming van een stadsregionaal bestuur de provincies terugtreden als politiek niveau voor het territorium van de stadsregio en dat Vlaanderen terugtreedt voor de overgedragen bevoegdheden.

Het kaderdecreet dient zo te worden ontworpen dat gemeenten, naast de gedefinieerde strategische beleidsvelden, ook zelf kunnen beslissen om bijkomende bevoegdheden over te dragen aan een stadsregionaal bestuur.

Aanbeveling 16. GERICHTE STIMULI EN OPVOLGINGSKRITERIA VOOR DE VERSCHILLENDE VORMEN VAN STADSREGIONAAL HANDELEN

De Vlaamse overheid moet gerichte financiële stimuli voorzien voor de verschillende vormen van stadsregionaal handelen en hierbij opvolgingscriteria hanteren die ervoor zorgen dat ook de doelstellingen van de Vlaamse overheid worden bereikt.

Aanbeveling 4 tot Aanbeveling 8 zetten in op verschillende vormen van stadsregionaal handelen. Een globale vaststelling is dat die vandaag echter minimaal (kunnen) worden ingezet op het vlak van stadsregionale coördinatie, capaciteitsopbouw, herverdeling en sturing.

Het in vorige aanbeveling voorgestelde kaderdecreet geeft al de basis voor het stadsregionaal bestuur (Aanbeveling 6). Als men de andere vormen van stadsregionale samenwerking wil zien groeien, dan zullen gerichte stimuli nodig zijn. Deze stimuli zijn zodanig dat ze de verschillende vormen van stadsregionaal handelen ondersteunen, bevorderen en bevoordelen ten opzichte van situaties waar dit niet gebeurt. De terreinen waarvoor men die stimuli ontwikkelt kunnen in het verlengde liggen van deze waarop men op Vlaams niveau een stadsregionale focus inbouwt (zie volgende aanbeveling).

Het voorzien van de noodzakelijke stadsregionale middelen kan bijvoorbeeld via:

- Het voorzien van fondsvorming voor stadsregionale programma's. De samenwerkende gemeenten storten bv. in verhouding tot aantal inwoners. Vlaanderen stort evenveel op voorwaarde dat de stadsregio eerst beweegt.
- Het voorzien van een stadsregionaal fonds.
- Het bundelen van Vlaamse middelen voor bepaalde projecten of domeinen op stadsregionaal niveau (bv. voor zwembaden en andere voorzieningen).

Verder dienen in het door de Vlaamse overheid aangereikte kader voor de verschillende vormen van stadsregionaal handelen opvolgingscriteria te worden ingebouwd die ervoor zorgen dat ook de doelstellingen van de Vlaamse overheid worden bereikt.

Verder zijn er minstens drie criteria waaraan de aanmoedigingsmechanismen moeten voldoen. Vooreerst moet er een modulering bestaan waarbij de beste vorm van samenwerking ook de beste ondersteuning krijgt. Voorts kan niet eender welke vorm van samenwerking worden ondersteund. Gezien de invalshoek moet de stad-rand relatie centraal staan en kan er geen situatie ontstaan waarbij de (rand)gemeenten kunnen samenwerken en men de centrumstad hierbij doelbewust links laat liggen. Tenslotte moet het systeem zodanig zijn dat steden die stadsregionaal samenwerken hier voordeel uithalen in vergelijking met steden die stadsregionale samenwerking weigeren.

De stadsregionale samenwerking is in geen enkel scenario een vrijblijvende oefening. De opvolgingscriteria worden best ingevuld vanuit twee invalshoeken: efficiënt bestuur en evenwichtige verdeling van lasten en lusten. Dit laatste betreft niet alleen het financiële vraagstuk van de financiering van de centrumfuncties. Het gaat ook over een evenwichtige verdeling van stadsregionale functies die toegankelijk moeten zijn voor de stadsregionale burger in stad en rand.

Aanbeveling 17. INSTRUMENTEN VOOR VERSTERKING VAN DE STADSREGIONALE FOCUS OP VLAAMS NIVEAU

Naast een gerichte ondersteuning van de verschillende vormen van stadsregionaal handelen impliceert een grotere stadsregionale focus in het Vlaams beleid (zie Aanbeveling 9) dat ook in de bestaande instrumenten en middelen - waar relevant - stadsregionale herverdeling en sturing centraal wordt gesteld.

Aanbeveling 17.1 INSTRUMENTEN BINNEN HET STEDENBELEID

Het stedenbeleid moet als trekker fungeren om een stadsregionale coördinatie, herverdeling en sturing te bevorderen. Dit betekent ondermeer:

- De huidige stadsmonitor verruimen of herinterpreteren vanuit de stadsregionale focus zoals de resultaten van 2008 al voor een aantal terreinen zijn gepresenteerd in een Vlaams perspectief. Verder kan de aldus verruimde stadsmonitor een signaalfunctie hebben bij de vaststelling van belangrijke onevenwichten op stadsregionaal schaalniveau zodat bijsturingen mogelijk zijn (bv. inzake mogelijkheden voor kinderopvang in stad en rand).
- Bij de oproepen voor Stadsvernieuwingsprojecten of de oprichting van een stadsvernieuwingsfonds een stadsregionale pijler voorzien.
- Stadsregionale contracten introduceren. De huidige stadscontracten zijn een gezonde mix van enerzijds een centrale doelstelling (wonen) en anderzijds specifieke aandachtspunten voor iedere stad. Men zou deze stadscontracten kunnen uitbreiden met een stadsregionaal luik of zelfs de mogelijkheid van een stadsregionaal contract kunnen voorzien. Hierbij kunnen stadsregionale projecten ondersteund worden op voorwaarde dat er hiervoor een samenwerkingsverband wordt opgezet eventueel naar analogie met het nieuw subsidiekader voor projecten ter ondersteuning van lokaal woonbeleid.
- Aandacht voor het Federaal Grootstedenbeleid. In het federale regeerakkoord van 18 maart 2008 is er sprake van "De uitvoering van de contracten in het kader van het Grootstedenbeleid wordt verzekerd, eventueel door hun overdracht met de huidige middelen naar de Gewesten". In de beleidsnota van de bevoegde federale minister is er sprake van de opmaak van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen.

Aanbeveling 17.2 INSTRUMENTEN BINNEN ANDERE BELEIDSVELDEN

Zoals gezegd is het is belangrijk dat de stadsregionale focus in alle relevante sectoren en sectorale beleidsinstrumenten wordt ingebouwd. Gezien de beperkte scope van de opdracht was het niet mogelijk om voor alle beleidsterreinen, zoals mobiliteit, infrastructuur, cultuur, zorg, enz. na te gaan op welke wijze de stadsregionale focus kan versterkt worden.

De stadsregionale focus kan gerealiseerd worden door een stadsregionale toets te introduceren zodat investeringen, acties of de verdeling van goederen, diensten en voorzieningen met een stadsregionale dimensie ook op dat schaalniveau worden bekeken.

FINANCIERING VAN CENTRUMFUNCTIES

Het beperkte onderzoek bracht aan het licht dat de fiscale concurrentie tussen stad en rand weliswaar in sommige contexten bestaat, maar globaal een beperkt fenomeen is. Verder blijkt dat het gemeente- en het stedenfonds, wat zijn compenserende functie inzake de centrumfunctie betreft, vooral voor Antwerpen en Gent speelt. Dit is veel minder het geval in de andere centrumsteden. Het vraagstuk of de centrumfunctie hiermee voldoende wordt gecompenseerd is hiermee evenwel niet beantwoord.

Aanbeveling 18. KRACHTIG PLEIDOOI VOOR BOTTOM UP ONDERZOEK

Er dient substantieel geïnvesteerd te worden in onderzoek naar de kosten en baten van de centrumfuncties.

Wat de methodologie betreft verwijzen we naar de conclusies van de eerste fase van het onderzoek naar de empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's (Vermeersch e.a., 2009). Daarin wordt vastgesteld dat er geen uniforme top down methodologie bestaat om centrumfuncties te meten. Uit de analyse en de interpretatie van verschillende publicaties in dit verband blijkt dat niet mogelijk is om te komen tot een valide en betrouwbaar uniform wetenschappelijk verantwoord meetinstrument dat het begrip van de centrumfuncties duidelijk maakt, voldoende inzicht geeft in hun kosten én baten en bovendien ook mogelijkheden biedt tot vergelijking van centrumsteden onderling en doorheen de tijd. Dit impliceert een tijdsintensieve bottom up benadering waarin vertrokken wordt van nog te definiëren centrumfuncties.

Aanbeveling 19. OP TERMIJN ANDERE FINANCIERING NODIG IN STADSREGIONALE CONTEXT

De vorming van stadsregio's en een stadsregionale aanpak vragen aangepaste financieringsinstrumenten.

Samenwerking wordt nu niet financieel ondersteund. De Vlaamse overheid moet dit dan ook stimuleren, maar het mag geen "afkoopbeleid" worden gezien de efficiencywinst die door samenwerking kan en moet bereikt worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat een stadsregionale samenwerking opgezet wordt om enkel als een soort fuik voor extra middelen te dienen die vervolgens verdeeld worden tussen stad en rand zonder inhoudelijke of procesmatige meerwaarde. Er moet ook een concrete overdracht van bevoegdheden aan verbonden zijn.

VERVOLGTRAJECT

In de aanhef van deze aanbevelingen werd erop gewezen dat het in eerste instantie principe-aanbevelingen zijn. Dit impliceert een vervolgtraject voor de concrete vormgeving, implementatie, tijdsplan en transitieperiode.

Aanbeveling 20. WACHT NIET TOT MORGEN MET WAT VANDAAG AL KAN GEBEUREN

De vrijwillige stadsregionale samenwerking is al mogelijk via het decreet intergemeentelijke samenwerking. Het komt erop aan om in de relevante bestaande beleidsvelden stimuli te voorzien die de stadsregionale samenwerking ondersteunen. Dit behoeft geen zware ingrepen, zodat vrij snel een gericht instrumentarium kan ontwikkeld worden dat de verschillende vormen van stadsregionaal handelen stimuleert en ondersteunt.

Aanbeveling 21. EFFEN HET PAD VOOR HET STADSREGIONAAL BESTUUR

De vorming van een stadsregionaal bestuur is een grote uitdaging die vanzelfsprekend een ruimere draagwijdte heeft dan de vrijwillige samenwerking en de andere vormen van stadsregionaal handelen. Het creëren van deze mogelijkheid kan een gezonde competitie doen ontstaan tussen de verschillende stadsregio's in Vlaanderen. De vorming van een stadsregionaal bestuur impliceert immers meer bevoegdheden en middelen, waardoor ook een sterker bestuur wordt gevormd in vergelijking met stadsregio's waar dit niet gebeurt. Het vormt bovendien tegelijkertijd de intermediaire bestuurslaag die rechtsreeks communiceert met het Vlaamse (eventueel ook federale of supranationale) niveau. Het stadsregionale bestuursniveau blijft sterk lokaal verankerd en is veel sterker ingebed in de maatschappelijke netwerken. Daardoor is het een sterk en democratisch gelegitimeerd niveau.

Gezien de betrokkenheid van het lokale bestuursniveau is het zinvol om de meer fundamentele hervormingen, die te maken hebben met de oprichting van een stadsregionaal bestuur, te koppelen aan de lokale bestuursperiode. Dit impliceert dat men nog ongeveer 3 jaar heeft om de nodige hervormingen voor te bereiden, zodat bij het begin van de volgende lokale bestuursperiode op 1 januari 2013 de optie van een stadsregionaal bestuur in elk geval technisch mogelijk is.

Mee in het licht van de voorbereiding van het kaderdecreet, is het zinvol om enkele goede pilootprojecten uit te kiezen, in verschillende contexten, zodat ook een leertraject kan opgezet worden.

Kernbevindingen en overwegingskader

1 Kader

In dit rapport staan de stadsregio's centraal die worden gevormd door de 13 centrumsteden en Brussel en de kring van gemeenten rond die steden. Behalve het benoemen van de 13 centrumsteden is er voor de rest geen vaste (geografische) definitie van de stadsregio. De keuze om deze 13 centrumsteden centraal te stellen is arbitrair, maar is tegelijkertijd relevant omdat op dat niveau de stadsregionale problematiek het sterkste speelt. Vlaanderen heeft daarnaast nog tal van kleinere steden waar stadsregionale problematieken op een kleiner schaalniveau kunnen spelen. Niets belet om op termijn hiervoor eveneens mogelijkheden van stadsregionale samenwerking te voorzien.

Om de stadsregionale problematiek in beeld te brengen vertrok dit rapport van drie vragen om vervolgens, na de beschrijving van het reflectiekader, de actuele stadsregionale wereld te verkennen via de gesprekken in het discussieplatform.

De drie vragen vertrokken van de drie lagen die betrokken zijn in het stadsregionaal verhaal. Vanuit de maatschappelijke laag komt de vraag of er sprake is van stadsregionale belangengemeenschappen. Vanuit de bestuurlijke laag komt de vraag waarom centrale overheden geen instrumenten voor stadsregionale sturing ontwikkelen en ze niet, of onvoldoende gebruiken. Tenslotte komt vanuit de politieke laag de vraag hoe het hele bestuurlijke en politieke systeem de stadsregionale problematieken meer prominent in zijn beslissingen kan laten doorwegen.

In het reflectiekader werden de stadsregionale problemen samengevat in termen van schaal en herverdeling enerzijds en sturing en coördinatie anderzijds. De eerste twee dimensies stellen het gegeven centraal dat de reikwijdte van centrumfuncties ruimer is dan de administratieve grens maar dat niet alle stadsregionale gebruikers hier evenveel voor bijdragen. Hierdoor staat de billijke verdeling van lasten en lusten ter discussie. De twee andere dimensies zijn beleidsdimensies, waarbij een afstemming van beleidsacties op stadsregionale schaal wordt gevraagd. Twee invalshoeken staan hierbij centraal: het bereiken van efficiency - efficiënt bestuur - en van equity – billijke verdeling van lasten en lusten.

Theoretisch zijn er verschillende bestuurlijke scenario's om oplossingen voor de stadsregionale sturing en coördinatie te bereiken. De meest eenvoudige vorm is het behoud van de huidige bestuurlijke structuur met de ontwikkeling van stimulerende instrumenten om vooral op vrijwillige basis tot samenwerking te komen. De stimulans zou kunnen bestaan in een Vlaams beleidskader dat instrumenten installeert voor stadsregionale sturing. De meest verregaande is de vorming van een nieuw bestuur op een stadsregionale schaal met afschaffing van de oorspronkelijke entiteiten. Een belangrijke overweging is dat het bestuurlijk landschap niet complexer kan worden.

In dit rapport worden pistes aangereikt die kunnen leiden tot een beter aansluiten van de bestuurlijk-politieke op de maatschappelijke laag met het oog op sterkere steden en een sterke stadsregio. Vlaanderen is immers geen eiland en sinds het Witboek Stedenbeleid is men er zich van bewust dat sterke steden cruciaal zijn in de verdere ontwikkeling van Vlaanderen.

2 Stadsregionale problematiek waar gaat het over?

Door de toenemende mogelijkheden inzake mobiliteit en de globale geografische schaalverruiming van de dagelijkse actieruimte van mensen, bedrijven en diensten bestaan er functionele relaties die verder reiken dan de administratieve grens. Met functionele relaties wordt bedoeld dat mensen zich uiteindelijk weinig storen aan administratieve grenzen wanneer ze zich in hun dagelijks leven verplaatsen naar het werk, de school, de winkels, het zwembad, de bibliotheek, het theater, enz. . Zeker in een stedelijke context zijn die grensoverschrijdende functionele relaties intens. Als gevolg van deze ontwikkelingen ontstaat er een functionele realiteit die meerdere gemeenten in een stedelijke regio omvat, waarbij de ontwikkeling aan de ene zijde van de gemeentegrens niet kan verklaard worden zonder de ontwikkeling aan de andere kant van de gemeentegrens mee in beschouwing te nemen.

In feite heeft iedere centrumfunctie een specifiek marktgebied (marktconforme functie) of verzorgingsgebied (publieke functie). Eveneens afhankelijk van de lokale situatie zijn die functies meer of minder geconcentreerd in het centrum van stad of agglomeratie of meer gedeconcentreerd over een ruimere regio.

Het stadsgewest is een bekend concept om deze functionele relaties territoriaal te beschrijven. In de context van dit rapport gebruiken we het begrip 'stadsregio'. We focussen hierbij op de stadsregio's die worden gevormd door de 13 centrumsteden en Brussel en de kring van gemeenten rond die steden. Behalve het benoemen van de 13 centrumsteden is er voor de rest geen vaste (geografische) definitie (nodig) van de stadsregio.

Er zijn vandaag reeds tal van lijnen die zowel door publieke als private actoren in de maatschappelijke laag worden gehanteerd en waarbij in tegenstelling tot de 'burgemeesterslijn' een vorm van regionale (meer dan één gemeente) logica wordt gehanteerd: de 'zorgregiolijn', de 'politiezonelijn', de 'schoolregiolijn', de 'afbakeningslijn', de 'Serr-Resoc-lijn', de 'brandweerzone lijn', de 'stadsnetlijn', de 'intercommunale lijn', enz. . De diverse bestaande administratieve grenzen en beleidslijnen hebben ieder hun eigen logica en beantwoorden niet noodzakelijk aan de geografie van de functie die men wenst te beheren.

Het bestaan van een stadsregionale wereld impliceert dat het beheer daarvan best ook op een of ander wijze op dat schaalniveau gebeurt. Dit is zo vanuit overwegingen op het gebied van efficiency (efficiënt beheer van middelen) én equity (gelijkwaardige toegang tot diensten en een eerlijke verdeling van de lasten hiervan). Een stadsregionaal beheer impliceert ook dat de stad en de stadsregio hier sterker uitkomen waardoor het geheel meer is dan de som der delen. Een stadsregionale samenwerking of organisatie impliceert dus dat een kader voor grenslijnoverschrijdende strategieën en acties moet ontwikkeld worden.

3 Overwegingen bij de ontwikkeling van stadsregionale samenwerking

3.1 LASTEN EN LUSTEN IN EEN STADSREGIONALE CONTEXT

De stadsregionale problematiek wordt veelal gelieerd met het feit dat burgers uit de stedelijke randen centrumfuncties consumeren waarvoor zij noch hun bestuurders hoeven te betalen. Binnen dezelfde redenering betalen de stedeling en zijn bestuurders voor die centrumfuncties ongeacht wie ze gebruikt.

Ook het omgekeerde doet zich voor. Door ruimtelijke spreiding van centrumfuncties bevinden deze zich niet alleen in de stad maar ook in sommige randgemeenten (zoals recreatiedomeinen in de rand of grote openluchtinfrastructuren). Zoals de randburger onvoldoende bijdraagt voor de centrumfunctie in de stad, draagt ook de stedeling onvoldoende bij voor deze functies die in de rand zijn gelegen.

De ruimtelijke spreiding van de laatste decennia heeft op dat vlak merkwaardige effecten. Het maken van deze balans zal ongetwijfeld helpen om op stadsregionaal niveau te denken.

Waar de problematiek van de centrumfuncties een tweerichtingsverkeer is (met wel meestal accent op sterk aanbod in de centrumstad) is het volgende aspect een eenzijdige relatie. De randburger betaalt op zijn in de centrumgemeente verdiende inkomen, belasting in zijn woongemeente. Hierdoor plukt niet de centrumstad maar de suburbane rand daar de vruchten van.

Een derde aspect in het equity-verhaal zijn de lusten en de lasten van de nutsinfrastructuur. Het is duidelijk dat het 'rendement' van nutsinfrastructuren groter is in de stad omwille van het intensiever gebruik ervan. In een dicht bevolkt gebied zijn er nu eenmaal meer klanten op een kleinere afstand en oppervlakte. Dit geldt voor alle nutsvoorzieningen (openbaar vervoer, post, weginfrastructuur, elektriciteit, rioleringen, enz.). Mede als gevolg van het vergunningenbeleid in niet-stedelijke dikwijls residentiële gemeenten lopen de kosten van die nutsinfrastructuren (bv van rioleringen) sterk op, waardoor dikwijls ook een achterstand is ontstaan. Het is logisch dat steden (en de burgers) niet opgezet zijn met het feit dat zij (via de fiscaliteit en subsidiemechanismen) mee moeten instaan voor de gevolgen van het vergunningsbeleid (afgelegen en gespreide bebouwingen) van de buurgemeenten. Indien de burger van deze residentiële gemeenten met zijn werkelijke kosten wordt geconfronteerd zou dit mogelijk mee kunnen helpen de stadsvlucht af te remmen.

3.2 STAD EN RAND IN CONCURRENTIE: VERSCHILLENDE DIMENSIES

Waar het vraagstuk van lasten en lusten vroeger vooral op inkomsten en uitgaven sloeg, is dit debat vandaag verruimd en slaat het ook op andere dimensies. Zo wordt door centrumsteden gesteld dat zij vandaag al voldoende inspanningen doen op sociaal niveau (bv. sociale huisvesting, asielzoekers, OCMW). Het is volgens hen nu aan de randgemeenten om hun

verantwoordelijkheid te nemen. In dezelfde context kan worden vastgesteld dat in heel wat gevallen stedelijke randen geen onderdeel wensen uit te maken van de afgebakende stad zoals bepaald in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De stad wordt als het zwarte beest voorgesteld, zelfs al behoren sommige stadsregionale gemeenten ontegensprekelijk tot de functioneel stedelijk ruimte. Door niet tot de afgebakende stad te behoren is het mooi meegenomen dat zij geen (sociale) taakstellingen op zich moeten nemen en ze het statuut van 'rustige groene gemeente' kunnen bewaren (althans in de hoofden, maar niet in de dagelijkse realiteit). Verder is er in dezelfde sfeer een ware concurrentieslag aan de gang tussen centrumsteden en de stadsregio (ondermeer via de ontwikkeling van nieuwe woonprojecten) voor het aantrekken van de meer vermogende bewoners, om aldus de sociale (en fiscale) basis te versterken. De centrumstad wint de laatste jaren ongetwijfeld aan aantrekkingskracht zeker ook omdat de meeste steden de laatste jaren volgehouden inspanningen leveren op het vlak van opwaardering van de publieke ruimte en het cultuuraanbod, ondermeer ondersteund vanuit de Vlaamse overheid via de stadsvernieuwingsprojecten. Dit vergt grote investeringen. De interne stadsregionale concurrentie en de aanhoudende selectieve migratiestromen zijn echter een signaal dat naast investeringen in de centrumstad tevens een nieuw (her)verdelingskader nodig is tussen stad en rand. Bij concurrentie is immers niemand winnaar, noch de rand, noch de stad noch de stadsregio, noch Vlaanderen.

3.3 WIN-WIN OP STADSREGIONAAL SCHAALNIVEAU

Stadsregionale samenwerking impliceert het kunnen duidelijk maken van een gemeenschappelijk belang, waardoor kan gesproken worden van een belangengemeenschap op stadsregionaal niveau. Uiteraard zal de perceptie over het bereiken van een belangengemeenschap afhangen van de positie van de betrokken gemeente (stad of randgemeente) en van het uitgangspunt in termen van efficiency en equity.

Om een belangengemeenschap te creëren lijkt het zoeken naar win-win situaties de meest voor de hand liggende strategie te zijn omdat hiervan een sterk mobiliserende kracht uitgaat. Dit moet in de mate van het mogelijke ook worden nagestreefd en kan vertrekken van concrete problemen zoals een gezamenlijke aanpak van de mobiliteitsproblemen.

De aanpak van stadsregionale problemen kan echter niet altijd gepaard gaan met een win-win-situatie op individueel niveau. Ten eerste kan een keuzevraagstuk op stadsregionaal schaalniveau tot een patstelling leiden als het betrokken project slechts kan gerealiseerd worden op één enkele plek (en niet kan herverdeeld worden over verschillende plekken). Dit is bv. het geval bij een nieuw voetbalstadion, zeker als de impact ervan ook de stadsregionale context overschrijdt. Dan komt pas echt de Vlaamse dimensie van het herverdelingsvraagstuk op de voorgrond.

As men uitgaat van het equity principe zal men ten tweede bij de verdeling van lasten en lusten niet a priori tot een win-win situatie komen voor iedere betrokken gemeente afzonderlijk, maar wel op een stadsregionaal niveau.

3.4 STADSREGIONALE SAMENWERKING KENT NIET ALLEEN EEN BESTUURLIJK MAAR OOK EEN BURGERPERSPECTIEF

De functionele stadsregionale realiteit wordt vandaag suboptimaal beheerd door een gebrek aan bestuurlijke arrangementen op dat niveau. Dit heeft ook tot gevolg dat de beschikbare middelen te weinig efficiënt worden ingezet.

Vanuit bestuurlijk perspectief is het belangrijk van op een zo efficiënt mogelijke wijze de burger te kunnen bereiken. Identieke diensten aanbieden op te veel verschillende plekken is zeker voor burgers die mobiel zijn in een stadsregionale context weinig zinvol omdat dit dikwijls leidt tot onderbenutte infrastructuur (meestal in de randgemeenten). Specialisatie echter is wel zinvol als er een voldoende vraag is naar deze gespecialiseerde functies. Bovendien kan een gezonde concurrentie ook aanbods- en kwaliteitsverhogend werken.

Vanuit het burgerperspectief zijn er verschillende aspecten te beklemtonen.

Ten eerste dient de burger op gelijkwaardige wijze toegang te kunnen hebben tot beschikbare diensten ongeacht zijn woonplaats in de stadsregio. Dit kan impliceren dat zeker voor de minder mobiele burgers een meer verspreid aanbod van gelijke diensten is aangewezen om de toegankelijkheid ervan te vergroten (burgernabije bestuurlijke diensten of bv sociale huisvesting). Dit betekent ook dat diensten, ongeacht de plek waar die wordt aangeboden in de stadsregio, toegankelijk moeten zijn voor elke stadsregionale burger.

Ten tweede is het belangrijk dat de burger, als belangrijke stakeholder, eveneens een stadsregionale identificatie en reflectiekader ontwikkelt. Dit zal natuurlijk verschillen in functie van de wijze waarop de burger de stadsregionale ruimte gebruikt.

Tenslotte impliceert de ontwikkeling van een stadsregionaal kader eveneens de ontwikkeling van participatie op dat schaalniveau. De burger is immers niet alleen een stadregionale consument maar evenzeer een stadsregionale coproductent.

3.5 INZETTEN OP VISIE, STRATEGIE ÉN CONCRETE PROJECTEN

3.5.1 Lange termijn strategie noodzakelijk

Een gedragen stadsregionale visie is vandaag in geen enkele stadsregio aanwezig en de belangengemeenschappen zijn dikwijls weggestopt achter lokaal belang en worden zelden zeer expliciet in de patronen van identificatie opgenomen. In steden waar aspecten van stadsregionale dimensie zijn opgenomen in het bestuursakkoord blijkt dat het in de praktijk niet van de grond komt en beperkt de interactie met de randgemeenten zich tot het ad hoc overleg en de verplichte adviesmomenten en -procedures.

Nochtans kan de betekenis van een lange termijn visie niet onderschat worden. In de constructie van deze lange termijn visie is complementariteit op stadsregionaal schaalniveau - tussen stad en de overige gemeenten – een centraal thema. Het is hierbij ondermeer nodig om het ambitieniveau van de gemeenten in de stadsregio op elkaar af te stellen.

Naast complementariteit is de opbouw van identiteit, via identificerende elementen, om een stadsregionaal draagvlak te creëren cruciaal. In iedere stadsregio bestaat er een vorm van identiteit, ook al is die bijvoorbeeld in een grootstedelijke context zoals Antwerpen diffuus. Om de

bovenlokale identiteit verder te ontwikkelen is er een lange termijn strategie noodzakelijk, niet om deze identiteit op te leggen maar wel om deze organisch te laten groeien. Het overtuigen van de eigen stakeholders is hierbij minstens even belangrijk als het positioneren van de stadsregio ten opzichte van de buitenwereld. Het gaat hier dan niet over oppervlakkige city(regio) marketing acties, maar om een diepgaande mentaliteitswijziging en de creatie van identificerende elementen op stadsregionale schaal.

Het is tot slot nodig om alle gemeenten te overtuigen van de voordelen die een samenwerking kan bieden en om samen voor een gemeenschappelijke visie te gaan. Echter een enthousiasmerend verhaal alleen is onvoldoende. Winst en verlies worden nu eenmaal berekend binnen de eigen gemeentegrenzen: de gemeentegrens is vooralsnog een harde grens. Visieontwikkeling blijkt daarom erg verweven met het creëren van heel veel evenwichten. Visie, onderhandeling en realisatie moeten daarom in elkaar verweven zitten.

3.5.2 Concrete projecten kunnen aanknopingspunten zijn voor samenwerking

Het ontbreken van een lange termijn visie betekent dat men concrete samenwerking vandaag vooral bereikt door concrete aanknopingspunten te definiëren waarrond een gemeenschappelijke strategie resultaten kan opleveren. Gemeentegrensoverschrijdend overleg komt veelal pas tot stand op basis van goed te definiëren gemeenschappelijke problemen en de win-win situaties (of niet-verlies / niet-verlies situaties) die kunnen bereikt worden. Dikwijls zijn mobiliteitsproblemen een trekker.

Dit zou dan mogelijk ook een startpunt kunnen zijn voor een meer generieke samenwerking en visievorming op lange termijn. Toch blijkt dat concrete projecten niet altijd mobiliserend zijn. Er moet ook een wil tot overleg zijn tussen stad en rand.

4 Overwegingen bij het opzetten van stadsregionale bestuurlijke scenario's

4.1 MOGELIJKE BESTUURLIJKE SCENARIO'S

De Rynck & Voets (2008) herkennen 7 verschillende structuurgerichte scenario's: (1) Interbestuurlijke contracten, (2) Vrijwillige stadsregionale samenwerking, (3) Algemene permanente instituties, (4) Ad hoc tijdelijke instituties met concrete beleidsinhoud, (5) Delegatie van bevoegdheden aan een bestaande bestuurslaag, (6) Aanpassen van bestuurlijke schalen en een (7) Nieuwe bestuurslaag.

De eerste drie strategieën zijn structuurgericht, maar hebben ook al meer proces- of maatgerichte aspecten. Ze worden vaak omschreven als meer bruikbaar in complexe multi-actor settings. Net zoals de eerste drie is ook het vierde, dat ad hoc structuren vooropstelt, structuurgericht, maar dan wel hybride omdat er een concrete beleidsinhoud aan gekoppeld is (bv een mobiliteitsproblematiek).

De laatste drie strategieën zijn van een meer alomvattende of holistische aard en zijn allen gebaseerd op het monocentrisch beeld dat stadsregionale problemen kunnen opgelost worden door het vinden van een algemene, optimale en consistente organisatorische structuur of schaal.

Een belangrijke overweging bij het zoeken naar oplossingen is dat het niet de bedoeling kan zijn het bestuurlijk landschap complexer te maken met een al dan niet verdoken vierde bestuurslaag. Dat raakt in het bijzonder de positie van de provincie, maar ook de rol van ad hoc structuren en het gebruik van bestaande tussenniveaus als de facto bestuurslaag (intercommunale),

4.2 GEEN UNIEK MODEL, MAAR OOK GEEN VEELHEID VAN MODELLEN

Uit de lokale verhalen, die zijn samengebundeld in sectie 7, blijkt het unieke karakter van de 13 stadsregio's. Er is een differentiatie op basis van de morfologie en de geografische kenmerken. Afhankelijk van de kenmerken van de stadsregio en de historische beslissingen (en vergissingen) zijn de stedelijke functies meer of minder verspreid over de stadsregio. Zo is er sprake van eerder centripetaal (alles in de centrumstad) en meer decentraal georiënteerde stadsregio's. Deze structuur hangt ook af van de inbedding van de stad in zijn omgeving en van de positie ten opzichte van de grotere steden Brussel, Antwerpen en Gent.

Er is tevens een sterk verschil in voorgeschiedenis die hetzij de stadsgrensoverschrijdende benaderingen bevordert (bv. Leiedal), dan wel bemoeilijkt (bv. Antwerpse stadsregio). Er zijn verschillen in betrokken stakeholders en hun krachtverhoudingen. Verder is er ook sprake van verschillende bestuurlijke culturen. Tenslotte zijn er verschillen in de bestuurlijke en institutionele arrangementen

Deze verschillende zorgen ook voor een verschillend aanvoelen van de stadsregionale problematiek en de mogelijke richtingen van aanpak ervan.

Dit alles zorgt ervoor dat één generieke oplossing onwaarschijnlijk is. Deze verschillende contexten vragen een kader waarbinnen verschillende oplossingen kunnen bestaan om tot stadsregionale samenwerking te komen. Dezelfde resultaten kunnen gehaald worden met verschillende modellen. Toch lijkt er geen veelheid van modellen te bestaan. Een centrumstad heeft veel schroom om een samenwerkingsmodel te kiezen want dit kan veel weerstand in de omgeving oproepen. Toch zou de centrumstad hier de motorfunctie voor moeten opnemen, zij het met een zekere terughoudendheid die het wantrouwen doet afnemen.

De weerstand is meestal ingegeven vanuit de argwaan ten opzichte van de grote centrumstad en ten opzichte van een mogelijke fusie op termijn. Als model moet de fusie zeker niet uitgesloten worden, zeker niet in specifieke gevallen of bij manifeste tekortkomingen van de fusieoperatie waardoor evidente gemeenten niet tot de stad behoren. In de andere gevallen stelt een stadsregionaal kader zich best eerder neutraal op ten opzichte van de fusie-idee.

4.3 VRIJWILLIGHEID: TE WEINIG ALLES EN TE VEEL NIETS

Het vrijwillig samenwerkingsmodel kent vanuit theoretisch perspectief als belangrijke beperking dat eenmaal herverdelingsvraagstukken aan bod komen, de samenwerking uitdooft. Dit perspectief wordt ook bevestigd door de verhalen van meeste stadsregio's. De Rynck & Voets (2008) maakten van de samenwerkingsverbanden voor Kortrijk, Oostende en Turnhout een inventaris. Hierbij gaat het zowel om vormen van intergemeentelijke samenwerking zoals voorzien

in het betreffende decreet, als andere formele en informele structuren, Uit een eerste analyse van deze netwerkverbanden blijkt dat de stadsregionale focus in termen van herverdeling en sturing nauwelijks aanwezig is. Dit zegt niets over het nut van intergemeentelijke samenwerking. Het zegt wel iets over de inzetbaarheid van vrijwillige samenwerking als instrument om stadsregionale herverdelingsvraagstukken aan te sturen.

Er bestaan hierop, zoals in Genk inzake sociale huisvesting, beperkte uitzonderingen, maar vandaag impliceert vrijwilligheid een alles (bij consensus) of meestal niets (bij afwezigheid consensus) situatie. Bovendien is het bereiken van lokale consensus niet noodzakelijk de beste stadsregionale strategie gezien de lokale rekeningen die hoe dan ook worden gemaakt.

Een remmende factor om via vrijwillige samenwerking toch nog verder te kunnen gaan is zeker het feit dat er weinig tot geen stadsregionale stimuli zijn. Hierdoor worden de lokale stakeholders ook niet aangemoedigd om binnen de context van vrijwillige samenwerking ook moeilijker herverdelingsvraagstukken aan te pakken. Daarom moet een instrumentarium ontwikkeld worden dat de grenzen van de vrijwillige samenwerking kan verleggen (zie ook sectie 5). Als randbemerking (Verhoest & de Meu, 2008, (blz. 91 e.v.) moet wel gesteld worden dat IGS niet als substituut kan dienen voor een gebrek aan bestuurskracht bij gemeenten. Het uitgangspunt van IGS is: wat gemeenten zelf kunnen, mogen ze ook samen doen". Dit vereist wel dat ze dit zelf kunnen realiseren, althans zeker in afdoende beleidsdomeinen. In de eerste plaats dient bij de gemeenten zelf dus de capaciteit aanwezig te zijn om een gedegen beleid te kunnen voeren en een zelfstandige politieke rol te spelen. Indien deze capaciteit manifest ontbreekt, dan zal de gemeente overigens ook weinig sterk staan in het IGS-verband.

4.4 BOTTUM UP WAAR MOGELIJK TOP DOWN WAAR NODIG

Er is een aanvoelen dat bottum up gegroeide structuren veelal beter functioneren en een groter maatschappelijk draagvlak hebben dan structuren die van bovenaf zijn 'opgelegd'. Verder is het ook de vaststelling dat opgelegde structuren beter werken waar er een traditie is ontwikkeld van bottum up overleg.

Een interessante richtlijn die men hieruit kan afleiden is dat structuren bottum up strategie moeten volgen en niet omgekeerd. Dit belet natuurlijk niet dat stimuli worden ter beschikking gesteld om precies deze bottum up strategie te kunnen ontwikkelen.

Als men dit op de Kortrijkse regio toepast dan is men daar klaar om de stap naar stadsregio te zetten. Omgekeerd is er in Mechelen geen sprake van een stadsregionale strategie. Dit geldt uiteindelijk ook voor de Leuvense situatie, waarbij men een nogal op zichzelf gekeerde houding kan vaststellen. In Roeselare is er een duidelijke stadsregionale ambitie van de stad en tegelijkertijd een provinciaal aangestuurde streekwerking. In Aalst lijkt vooralsnog geen stedelijke laat staan stadsregionale strategie van de grond te komen.

Als men een pure bottum up strategie zou volgen zou men kunnen opperen dat het niet nodig is om een structuur op te leggen en dat men geen verplichting tot samenwerken moet opleggen. Echter het stadsregionaal verhaal is ook een Vlaams verhaal en het is van belang dat ook Vlaamse doelstellingen kunnen gerealiseerd worden. Er moet dus een voldoende krachtig stimulerende kader bestaan zowel voor situaties waar bestaande initiatieven kunnen ondersteund

worden als voor situaties waar er geen of onvoldoende bottom up dynamiek bestaat. Een krachtige impuls hierbij is ongetwijfeld dat samenwerking ook meer bevoegdheden en meer middelen op dat schaalniveau impliceert. Het omgekeerde geldt ook. Als men er niet in slaagt om samenwerking te bereiken staan er minder bevoegdheden en minder middelen ter beschikking dan wanneer men dat wel zou doen.

Dit impliceert geen opgelegde unieke samenwerkingsvorm. De vorm kan open blijven, maar de Vlaamse overheid moet wel het kader schetsen waarbinnen één en ander moet gebeuren.

4.5 VERZAKELIJING VAN DE STADSREGIONALE PROBLEMEN IN AD HOC TIJDELIJKE INSTITUTIES MOGELIJK

In een mobiliserend stad-rand overleg, waar lange termijn visie en concrete projecten samengaan, gaat het in feite om vijf belangrijke elementen:

1. Een wervend verhaal:
Dit kan een wervend verhaal zijn dat eerder globaal is en betrekking heeft op de toekomststrategie van de stadsregio. Het kan ook gaan over een verhaal dat wervend is voor een project of een bepaald specifiek programma. Vermoedelijk zal de tweede vorm meer voor de hand liggen dan het eerste.
2. Leiderschap / eigenaarschap
3. Professioneel uitgebouwde onderhandelings- en uitvoeringsstructuren (inclusief het management met organisatorische en financiële vertaling)
4. Verantwoordelijkheid en openbaarheid
5. Behandeling en opvolging van deze samenwerkingsverbanden of instrumenten op het Vlaamse niveau.

Wanneer men de te lossen problematiek goed kan definiëren en afbakenen dan kan dit binnen de stadsregionale bestuurlijke scenario's, mits de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak, gerealiseerd worden in ad hoc tijdelijke instituties met concrete beleidsinhoud. Dit is een logische constructie omdat het ook een verzakelijking van de aan te pakken problematiek mogelijk maakt. Het bereiken van het maatschappelijk draagvlak kan bereikt worden door het opeisen door lokale stakeholders van het eigenaarschap van concrete projecten.

Wel passen hierbij een aantal kanttekeningen. De 4 eerste functies impliceren een vorm van (bestuurlijke) zelfstandigheid in het kunnen nemen van beslissingen en het kunnen uitwerken van voorstellen binnen een gegeven mandaat. Verder moeten de participerende stakeholders de doelstellingen van het gemeenschappelijk project ondersteunen en het belang van de individuele organisatie minder zwaar laten doorwegen. Dit is essentieel in het uitdragen van 'het wervend verhaal'. De vijfde functie impliceert dat ook de Vlaamse overheid zich zodanig organiseert dat de eerste 4 mogelijk worden.

4.6 GEMEENTEN WORDEN NAAR EEN HOGER SCHAALNIVEAU GEDUWD

Er zijn heel wat signalen dat de bestuurskracht van de gemeente onder druk staat. Dit heeft te maken met de toenemende techniciteit, waarbij vooral kleinere gemeenten het moeilijk krijgen om

dit alles zelfstandig te kunnen beheersen. Verder zijn er zeker in een stadsregionale context heel wat problematieken die de gemeente overstijgen. Ook zijn er bovenlokale intercommunale structuren die, om zichzelf bestaansreden te geven, druk uitoefenen op besturen om taken af te stoten. Daarnaast zijn er de provinciebesturen die het terrein van de gemeenten betreden. Al die aspecten duwen de gemeente naar een hoger schaalniveau. Hierbij wordt wel vastgesteld dat hierop verschillende antwoorden bestaan.

Een algemene vaststelling hierbij is de forse toename van het aantal netwerkachtige verbanden waarin gemeenten zijn opgenomen. Dit is in elk geval een nieuw gegeven van de laatste decennia. Een vraag die zich hierbij overigens stelt is of de gemeenten nog zelf wel goed weten in welke structuren zij allemaal zijn vertegenwoordigd. Bovendien zijn er soms financieringsstromen (bv. door subsidies van de Vlaamse overheid) die feitelijk nergens nog worden gecontroleerd. De problematiek van de controle is hier dus overduidelijk aanwezig, maar ook de problematiek van efficiëntie. In vergelijking met de bestuurlijke context en studies van pakweg twintig jaar geleden is dit zeker een belangrijke nieuwe contextfactor. De opbouw van stadsregionale samenwerking zal ongetwijfeld moeten samengaan met de evaluatie van deze tussenstructuren. Ongetwijfeld kunnen ze dan een heel deel verdwijnen.

4.6.1 De intercommunale als het stedelijk bestuur

In het geval Leiedal is er sprake van een situatie waarin discussies over strategische keuzen, bv. op het vlak van ruimtelijke ordening, minder en minder plaatsvinden op niveau van de gemeenteraad. Een bijkomende vraag is waar die discussies dan wel plaatsvinden. Dit is een gevolg van de bestuurlijke structuren (in het bijzonder de overlegde en goedgekeurde uitbesteding van bevoegdheden) en van de operationele systemen (de moeilijke match tussen een ingewikkelde wetgeving, de benodigde expertise bij lokale ambtenaren en de verwachtingen van burgers en bedrijven). Dit zorgt er voor dat heel wat (strategische) dossiers nog slechts voor akte op de gemeenteraad geagendeerd worden.

In regio's met een sterke intercommunale ontstaat er daardoor enige dubbelzinnigheid wat de verhouding met de eigen gemeentelijke bestuurskracht betreft. Hoe sterker de intercommunale hoe dichter dit mogelijk kan komen bij een "stedelijk bestuur van de regio". Hier kan er sprake zijn van een de facto bevoegdheidsoverdracht van strategische dossiers naar een 'streekbestuur'. Hierdoor komt de zelfstandigheid van het eigen bestuur onder druk.

Aldus verandert de betekenis van gemeente als politieke entiteit en krijgt de gemeentelijke autonomie een andere invulling. Dit is vermoedelijk typisch voor een gemeente in een regio met een sterk aansturende intercommunale.

4.6.2 Schaal aanpassen aan bevoegdheden en omgekeerd

Men kan evengoed argumenteren dat als men de verantwoordelijkheid van een democratisch verkozen orgaan centraal stelt en indien individuele gemeenten hun opdracht niet meer aankunnen, een fusie voor de hand ligt.

Hieruit zou men logischerwijze moeten besluiten dat als de schaal verschilt van de bevoegdheden het nodig is om de bevoegdheden aan te passen aan de schaal en omgekeerd en dat de intermediaire structuur van de intercommunale gezien het democratisch deficit, geen alternatief is. Deze oplossing kan echter naast een fusie in verschillende resultaten uitmonden, zoals een situatie waar niet alle gemeenten nog dezelfde bevoegdheden hebben of dat bepaalde bevoegdheden bovenlokaal worden en andere lokaal blijven. Tevens kan men als randbemerking stellen dat in de plaats van fusie volgens Verhoest & De Meu (2008) ook de verbetering van het statuut van de mandataris al een versterking van de bestuurskracht kan betekenen zodat de mandataris voldoende tijd kan besteden aan zijn mandaat.

4.6.3 Samenspel van bestuurlijke niveaus

Men kan vaststellen dat Vlaams en lokaal niet gescheiden zijn maar verweven, vooral via de organisatie van politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Dit betekent ook dat 'de' oplossing niet alleen van Vlaanderen te verwachten is, maar tot stand zal komen door, zoals al gezegd, in te zoomen op de interactie tussen bewegingen van onderuit en kaders van bovenaf.

Voorts kan men vaststellen dat waar het ene niveau te kort schiet het andere dikwijls te voorschijn komt. Verschillende bestuurlijke niveaus kunnen voor samenwerking van belang zijn. Hierbij wordt gewezen op de verschillende rol die provinciebesturen spelen, met een prominentere aanwezigheid in Limburg en West-Vlaanderen.

Aan de andere kant stellen zich ook problemen in de verhouding tussen provincie en lokale besturen en hun taakstelling. Zo leren buitenlandse ervaringen dat de provincies of een ander intermediair bestuur in steden en in stedelijke regio's niet aanvaard worden als legitiem bestuur, tenzij ze zich voor bepaalde projecten inkopen. Dan aanvaardt men wel het geld maar niet het bestuur. Dat is dan eerder een uiting van een probleem van lokale bestuurskracht dat oneigenlijk wordt opgelost door een ander bestuur te laten overnemen. Globaal gesproken kan de politieke rol van de provincies in stadsregio's dus ter discussie gesteld worden. Er is wel nood aan gespreksplatformen en de provincie of de gouverneur kan hierbij nuttig zijn maar een politieke rol geven aan de provinciebesturen in een stadsregionale context is een heel ander verhaal.

4.6.4 Schaalvergroting met steden als trekkers en vlottende 'tussenniveaus'

Algemeen zou men kunnen stellen dat hoe sterker de lokale bestuurskracht is, hoe minder er nood is aan in de plaats tredende bovenlokale bestuurslagen. Sterke lokale besturen kunnen in belangrijke mate de eigen boontjes doppen en zouden dat mogelijk (ook in hun verantwoordingsplicht naar de burger toe) nog beter kunnen doen wanneer zij over bevoegdheden en de middelen beschikken die nu nog op een bovenlokaal (Vlaams en provinciaal) niveau worden uitgeoefend.

Een sterkere lokale bestuurskracht wordt dikwijls gelijkgeschakeld met schaalvergroting. In die mate dat er een verband bestaat tussen omvang en slagkracht kan de schaalvergroting inderdaad een antwoord bieden op de situatie waar men moet opboksen tegen concurrerende sterke stedelijke regio's. Hierbij is de vaststelling dat de huidige Vlaamse steden op een momentum zijn aanbeland waar keuzes moeten gemaakt worden. Onze regionale steden zijn te klein om groot te

zijn en te groot om klein te zijn. Ook de economie kenmerkte zich de afgelopen jaren door een schaalvergroting als antwoord op een steeds competitievere omgeving. In deze noodzakelijke schaalvergroting zijn de steden de motor en katalysator.

Het is echter te eenvoudig om overal en voor alles te pleiten voor een schaalvergroting. Niet alle maatschappelijke processen spelen zich binnen een stadsregio af op een stadsregionaal schaalniveau. Sommige vragen een (bestuurlijke) aanpak op een kleiner schaalniveau. Als men zichzelf echter wil verkopen aan de buitenwereld of men wenst een coherent ruimtelijk en mobiliteitsbeleid te organiseren, zal de stadsregionale schaal wel een relevant niveau zijn. Deze vorm van besturen is duidelijk aanwezig in de Communauté Urbaine van Rijsel en Lyon in Frankrijk. Deze hebben tegelijkertijd een groot schaalniveau voor de stadsregionale problematieken en een klein schaalniveau van de individuele gemeenten voor de lokale aangelegenheden. Zelfs binnen die grotere structuren behouden de samenstellende gemeenten dus hun eigenheid, een eigen "kleur". Er is dus sprake van een "combinatie van kleuren".

Naast het gegeven dat niet alle processen op een stadsregionale schaal spelen, wat schaaldifferentiatie impliceert, hangt bestuurskracht ook samen met politieke en bestuurlijke cultuur, kwaliteiten van de bestuurders, het niveau van de ambtenaren, enz. Tevens is aan schaalvergroting ook een belangrijk vraagstuk gekoppeld van de effectieve organisatie ervan (inclusief financiering en personeel). Schaalvergroting alleen lost in feite niets op als er geen effectieve organisatie op poten kan gezet worden.

De Vlaamse overheid moet hiervoor een kader maken en de gemeenten uitnodigen zich in een "regio"structuur te organiseren. Hierbij zijn meerdere gemeenten betrokken en de 'kleine' bestuurlijke bevoegdheden blijven bij de gemeenten terwijl de 'grote' bestuurlijke bevoegdheden, zoals milieu en mobiliteit, bij de regio komen. Vlaanderen kan hiervoor een financiële aanmoediging ontwikkelen. Het is belangrijk om meerdere formules te voorzien, en die ook vanuit Vlaanderen te stimuleren. Uniformiteit is niet nodig. Dit kan ook betekenen dat voor verschillende thema's met verschillende reikwijdte andere (geografische) formules mogelijk zijn.

In een functionerende stadsregionale context wordt de lokale bestuursbasis nog breder en sterker door de inherente delegatie van bevoegdheden naar het stadsregionale niveau, inclusief de bijhorende middelen, die hiermee gepaard gaat. Deze delegatie van bevoegdheden dient in twee richtingen te gaan: vanuit de gemeente en vanuit de provincie en het Vlaamse niveau. Dit betekent ook dat het 'stadsregionaal bestuur' eveneens over uitvoerende bevoegdheden beschikt. Binnen die context is het stadsregionaal samenwerkingsverband het tussenniveau tussen het lokaal bestuur en Vlaanderen en is er geen nood aan nog een bijkomend tussenniveau. Het is evident dat men in deze constructie, op de plekken waar deze nieuwe vorm van samenwerking lukt, tot provincievrije regio's komt, met een rechtstreekse communicatie tussen de stadsregio en het Vlaamse niveau.

Aldus komt men tot 'vlottende' tussenniveaus, die mogelijks niet meer bestaan in bepaalde stedelijke regio's, maar nog wel in andere contexten, bv. in plattelandsregio's. Zelfs in dit laatste voorbeeld kan men zich situaties voorstellen, waar parallel met de vorming van sterke stadsregio's ook sterke plattelandsregio's worden gevormd, waarbij eveneens de nood aan een

tussenniveau verdwijnt. Uiteraard kan in situaties waar de provincie vandaag een trekkersrol vervult dat ook in de toekomst blijven doen als alle stadsregionale partijen het daarmee eens zijn.

4.7 GEEN AFBREUK AAN DEMOCRATIE

Ongeacht de vorm van stadsregionale samenwerking die men wenst te bereiken is het van belang dat het 'democratisch spel' niet verdrinkt. Grote stadsregionale structuren kunnen niet dienen om het democratisch debat te smoren in de techniciteit. Daarom mag de economische dimensie zeker niet als enige achterliggend doelstelling gelden.

Verder moet men voorzichtig zijn als men vooral in de context van intercommunales spreekt over democratisch deficit. Structuren worden altijd ingevuld door mensen. Hierbij zijn er twee probleemdimensies. Enerzijds ontstaat er een probleem wanneer de structuren te ver van de mensen komen te staan, waardoor men de betrokkenheid verliest. In een intermediaire structuur moet teruggekoppeld worden en kunnen worden. Men moet als gemeenteraad niet aanvaarden om het strategische debat niet te voeren en enkel te acteren wat op een hoger schaalniveau (intercommunale) al is beslist. De echte discussie moet in de gemeenteraad gebeuren met directe terugkoppeling vanuit de intermediaire structuren. Indirecte terugkoppeling is altijd suboptimaal. Discussies moeten gevoerd worden op het juiste niveau. Dit pleit ervoor om geen mastodontstructuren op te zetten.

Anderzijds treedt men hier in het debat over het statuut (tijd, honorering, vorming) van de gemeenteraadsleden, wat een fundamenteel aspect is als het gaat over de kwaliteit van de gemeenteraden. Het is immers geheel logisch dat de echte discussie in de gemeenteraden moet gevoerd worden en dat deze geen applausmachine zijn voor wat intercommunales beslissen. Aan de andere kant is de vraag waarom de gemeenteraden vakkundig zouden discussiëren over keuzes binnen intercommunales waar men dit niet kan over bv. strategische meerjarenplannen.

4.8 DE MAATSCHAPPELIJKE LAAG IS MEDE-EIGENAAR VAN DE STADSREGIONALE PROBLEMATIEK

Dit rapport vertrok vanuit de vaststelling dat de maatschappelijke laag een weerspiegeling is van de functionele ruimtes. Het gaat over het gedrag van mensen inzake gebruik van infrastructuur en voorzieningen. Het gaat om de schaal waarop maatschappelijke verbanden zich organiseren: bedrijven, middenveldorganisaties, private organisaties zoals welzijnsinstellingen, gezondheidsinstellingen, enz. . Een verdere vaststelling was dat noch de bestuurlijke noch de politieke laag hierop een voldoende antwoord heeft.

Dit rapport formuleert aanbevelingen voor een nieuwe bestuurlijke en politieke aanpak van de stadsregionale problematiek. Het is duidelijk dat de link met de maatschappelijke laag niet mag teloorgaan. De (besturen van de) centrumsteden zijn geen autonome eigenaars van de stadsregionale problemen die hun grondgebied (kunnen) overschrijden en waarbij de centrumstad de katalysator is voor de mogelijke oplossingen. Gezien hun oorspong in de maatschappelijke laag is het vanzelfsprekend dat deze laag wordt betrokken vermits zij het mede-eigenaarschap van de stadsregionale problematiek alsook van de oplossingen ervoor kunnen opeisen. De maatschappelijke groepen moeten veel meer dan nu het geval is hun verantwoordelijkheid

nemen, trekker worden en druk leggen op het politieke milieu. Hierdoor bewijzen ze ook hun toegevoegde waarde in deze context.

5 Nood aan coherent Vlaams kader met stadsregionale focus en stimuli

5.1 WAAR WIL VLAANDEREN MET ZIJN STEDEN NAAR TOE?

Als men de rol van de steden op Europees en mondiaal vlak beschouwt dan kan men niet buiten de vaststelling dat zij de trekker zijn van de maatschappelijke ontwikkeling. Dit vraagt om een duidelijke Vlaamse visie over de rol van de steden. Dit zal ook een kader bieden voor stadsregionale samenwerking omdat steden niet meer gedefinieerd worden door wat er rond de kerktoeren of de grote markt gebeurt, maar wel door de gehele functionele realiteit in en rond die stad. Uiteindelijk kwam men ook in Witboek Stedenbeleid van 2003 tot deze conclusies. In de strategische doelstellingen van Vlaanderen in Actie en het Pact 2020 wordt slechts beperkt aandacht geschonken aan de rol van de steden. Het Pact 2020 beklemtoont het belang van duurzame, creatieve steden, zodat steden in Vlaanderen en Brussel in creatieve economische niches een voortrekkersrol vervullen. Stedelijke kernen worden aantrekkelijke woonkernen waar jongvolwassenen en jonge gezinnen met kinderen samenleven met ouderen, met een interessant aanbod van cultuur, onderwijs, zorg, mobiliteit, commercieel apparaat en werk, evenals betaalbare woningen. In die zin zijn stedelijke kernen ook aantrekkelijke woonkernen en een afspiegeling van de maatschappelijke diversiteit. De doorbraken van VIA beklemtonen via het concept van het groen stedengewest de rol van de stad als groeipool met creatief talent. Daarnaast wordt voor een interne staatshervorming gepleit.

Het is duidelijk dat sterke steden slechts een beperkte ruimte innemen in beide documenten en dat de vorming van sterke steden in sterke stadsregio's een sterkere vertaling nodig heeft in documenten die de toekomst van Vlaanderen op middellange en lange termijn centraal stellen. De vaststelling is dat onze Vlaamse steden op een momentum zijn aanbeland waar keuzes moeten gemaakt worden. Onze regionale steden zijn te klein om groot te zijn en te groot om klein te zijn. De interne Vlaamse staatshervorming waarvan sprake zal een nieuwe positionering van de bestuurlijke lagen in de context van stadsregio's moeten ontwikkelen.

Belangrijk is ook dat de opbouw van sterke steden en sterke stadsregio's niet stopt aan de grenzen van Vlaanderen. De uitwerking van een strategie hiervoor verliest van haar waarde indien abstractie zou gemaakt worden van de interregionale en internationale inbedding en interacties.

5.2 BELEIDSVELDEN MET EEN RELEVANTE STADSREGIONALE FOCUS

Er zijn heel wat beleidsvelden met een relevante stadsregionale focus. Ruimtelijke ordening, mobiliteit en wonen zijn de beleidsvelden die spontaan in de stadsregionale gesprekken op de

voorgond kwamen. Ze worden hieronder verder toegelicht. Daarnaast hebben ook andere beleidsvelden concrete aanknopingspunten. Gedacht kan worden aan zorg en onderwijs waar vandaag al een stadsregionale en regionale benadering in de ontwikkeling van het aanbod bestaat. Een stadsregionale of regionale focus is ook aanwezig of potentieel aanwezig in het ruimtelijk-economisch beleid (o.a. de inplanting van economische ruimte), het sociaal-economisch streekoverleg (Serr-Resoc), cultuur (afstemming cultuuraanbod), toerisme (Vlaamse regio's en kunststeden) en zorg (hiërarchische structuur van de zorgregio's gekoppeld aan de natuurlijke invloedssferen van de steden). Tenslotte is er ook het Federale Grootstedenbeleid waarvan, gezien het regeerakkoord mogelijk een toewijzing naar de gewesten of een samenwerkingsakkoord kan verwacht worden.

5.2.1 Ruimtelijke ordening: lost niet alle maatschappelijke problemen op

Het gebrek aan ruimtelijke sturing vanuit een stadsregionale visie is in het ruimtelijk beleid en specifiek in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wel degelijk als een beleidsprobleem ervaren. Het kan een belangrijk instrument zijn in het beheer van de stadsregionale ruimte. De praktijk wijst erop dan uiteindelijk de stadsregionale focus in het vastleggen van de stedelijke afbakeningslijn met de eraan verbonden taakstellingen, niet centraal staat. Er is de generieke vaststelling dat de afbakening zich in eerste instantie toespitst op de fysiek ruimtelijke structuur. Verder is er ook het gegeven dat in heel wat randgemeenten (of delen daarvan) geen echte wil bestond om tot het stedelijk gebied te behoren, wat ook in de grootstedelijke context van Antwerpen zeer expliciet is. Ze zijn liever buitengebied om aldus niet met de stedelijke problemen en opdrachten geconfronteerd te moeten worden. Hierdoor sluit de afbakeningslijn nauw aan bij de huidige morfologische structuur, die dikwijls binnen administratieve grens van de centrumstad is gelegen. Hierdoor is het ruimtelijk beheer van de stadsregionale functionele ruimte ver weg.

In de opgetekende positieve verhalen (bv. Brugge, Turnhout, Aalst) wordt een draagvlak bereikt omdat er politieke overeenstemming is over de verdeling van de taakstelling over de betrokken gemeenten. Belangrijk hierbij is dat sterke ondersteunende structuren (veelal de betrokken intercommunale, soms ook de Resoc) hier het pad voorbereiden waardoor consensus kan bereikt worden. De stadsregionale benadering blijft echter achterwege wanneer na de planning de concrete realisatie van de taakstelling (vooral de woongebieden) aan de orde is omdat dan de individuele rekening wordt gemaakt.

Vanuit een stadsregionale invalshoek is het dus belangrijk dat ook na het planningsproces wordt samengewerkt bij de concrete invulling van de planzones (bedrijventerreinen en woongebieden) om interne stadsregionale concurrentie tegen te gaan. Dit kan door een programma en door uitvoeringsinstrumenten die op dat afgebakende gebied zijn gebaseerd.

Tot slot mag men stellen dat de Vlaamse dimensie van het herverdelingsvraagstuk, dat samengaat met het afbakeningsproces, onvoldoende het lokale niveau heeft overstegen. Hiervoor zijn minstens twee verklaringen naar voren te schuiven. Ten eerste duikt hier het typische kenmerk van de Belgische politiek op, namelijk de verwevenheid van lokale en Vlaamse belangen. Dit zogenaamde 'political localism' maakt dat het algemeen belang op Vlaams niveau in de feitelijke politieke onderhandelingen (eerst via de 'bevriende' kabinetten, vervolgens in het interkabinettenoverleg en eventueel finaal voortgezet in de ministerraad) vaak zeer sterk gekleurd

wordt door lokale reflexen en belangen. De algemene vaststelling van een goed geplaatst waarnemer dat er op het Vlaamse politieke niveau vooral aandacht is voor het regelen van lokale dossiers in plaats van aandacht voor een algemeen belang op Vlaams niveau strookt in elk geval met bevindingen in wetenschappelijk onderzoek (zie Voets 2008). Ten tweede is het niet alleen een kwestie van de vermenging tussen lokale en Vlaamse belangen, maar is het ook de vraag in welke mate er voldoende politieke en ambtelijke capaciteit op het Vlaamse niveau is om met dit soort dossiers om te gaan en in dit soort dossiers te onderhandelen. De manier waarop in de afbakeningsprocessen ruimtelijke planners van het Vlaamse niveau zonder duidelijk mandaat, zonder veel begeleiding en soms zonder te beschikken over het juiste profiel, in het veld werden gestuurd om de politieke onderhandelingen in de stadsregio's (met onder meer zeer actieve burgemeesters) in het kader van de afbakening te voeren, bleek in een aantal gevallen gedoemd om te mislukken. De manier waarop de afbakeningsprocessen enerzijds als objectief, rationeel en wetenschappelijk in het veld werden opgezet, maar waar de hele politieke machine anderzijds een vaak parallel traject liep, doet alvast de vraag rijzen naar de capaciteit om via dergelijk Vlaams ruimtelijk beleid stadsregionale herverdelingsvraagstukken aan te pakken.

Hieruit kan men echter niet besluiten dat niets is gelukt. Het afbakeningsproces moet als een proces worden beschouwd. Het was de eerste keer dat dit gebeurde op die schaal. Misschien waren er wel overtrokken verwachtingen. Het is onrealistisch te denken dat alles zomaar ineens zou opgelost geraken. Ook mag men niet verwachten dat een ruimtelijk planningsproces alle complexe problemen zal oplossen. Immers een planningsproces verandert niets aan bestaande historisch gegroeide machtsverhoudingen. Overigens is het beleidsdomein ruimtelijke ordening ook niet bevoegd voor tal van problemen die naar aanleiding van deze afbakening opduiken.

5.2.2 Mobiliteit: belangrijkste gemeentegrensoverschrijdend thema

Mobiliteit is een thema waaraan een wervende kracht wordt toegekend als opstap naar een stadsregionale samenwerking. Dit geldt zowel voor de centrumsteden als voor de overige gemeenten van de stadsregio, zeker in een grootstedelijke context, maar ook op niveau van stedelijke netwerken zoals de Vlaamse Ruit. De mobiliteitsthema's spelen op alle schaalniveaus. Het gaat zowel over de gehele mobiliteitsproblematiek op een stadsregionaal schaalniveau als over een zeer concreet lokaal probleem, zoals de gezamenlijke aanpak van een gemeentegrensoverschrijdende straat. Beide niveaus zijn relevant voor stadsregionale samenwerking.

Ook de netwerkbeheerders (De Lijn) zijn vanuit hun opdracht met de stadsregionale mobiliteitsproblematiek begaan. Het netmanagement van De Lijn is een vraaggericht model waarbij de vertrekbasis het vervoerspotentieel is op een stadsregionale schaal. Het is wel belangrijk dat De Lijn, in het overleg dat men hiervoor lokaal organiseert, de partijen die de stadsregionale focus behartigen, ook daadwerkelijk in het proces betrekken (cf. Stadsregio Turnhout).

5.2.3 Wonen: Regierol moet op stadsregionaal niveau

Het discussieplatform kreeg ook als opdracht mee om het gemeenschappelijk luik “Wonen” van de Stadscontracten verder te bekijken. Daar waar mobiliteit in verschillende stadsregio's, inclusief Brussel, zowat spontaan als goed aanknopingspunt wordt gezien voor de uitbouw van een gemeenschappelijk stadsregionale aanpak, is dit niet zo voor wonen. Nochtans hebben de dertien centrumsteden wonen als een gemeenschappelijk prioritair stedelijk beleidsdomein naar voor geschoven.

De stadscontracten spreken van de decretaal voorziene maar nog verder te preciseren regierol van de lokale besturen. Territoriaal slaat deze regierol in eerste instantie op de stad zelf ten opzichte van alle actoren die er op het vlak van wonen actief zijn. Uit de getuigenissen blijkt dat er niet alleen sprake zou moeten zijn van een gedeelde agenda van de 13 centrumsteden, maar tevens van een gedeelde agenda in een stadsregionale context gezien de concurrentie op het vlak van nieuwe wooninitiatieven tussen stad en rand.

Om een volwaardig lokaal woonbeleid te kunnen ontwikkelen wordt de intergemeentelijke samenwerking gestimuleerd op het vlak van de lokale woonregiefunctie. De Vlaamse Regering heeft daarvoor op 21 september 2007 een nieuw subsidiekader voor projecten ter ondersteuning van lokaal woonbeleid goedgekeurd.

Behalve Midden-West-Vlaanderen, waar de steden de clusters van gemeenten definiëren is de vaststelling dat de gesubsidieerde projecten slechts beperkt in een stadsregionale context worden ontwikkeld. Alleen Genk is opgenomen in een project. Voorts is er ook in de Stadsregio Turnhout een gesubsidieerd project, maar dan zonder de stad Turnhout zelf. De overige projecten situeren zich in een landelijke, suburbane of kleinstedelijke context.

In essentie wordt door de intergemeentelijke samenwerking een meer uniform lokaal woonbeleid gestimuleerd zodat, via het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen (bv leefbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit, enz.), hogere standaarden worden bereikt in meerdere gemeenten van een regio waar dit anders slechts beperkt of niet van grond zou komen door het gebrek aan middelen. Er wordt als het ware een ‘sjabloon’ gemaakt die door de verschillende lokale besturen wordt ingevuld. Dit is uiteraard een stap voorwaarts, maar in essentie blijft de regierol een lokale aangelegenheid. Uiteraard zullen er door de intergemeentelijke samenwerking wel spill overs (kennis, ideeën, enz.) bestaan tussen gemeenten, maar een echte afstemming van en gezamenlijk nemen van verantwoordelijkheid in het woonbeleid tussen gemeenten – laat staan op een stadsregionale schaal en zeker in termen van herverdeling- is daar vooralsnog niet bij.

5.3 VLAANDEREN MOET ZELF GEÏNTEGREERD WERKEN

In het ondersteuningsbeleid treedt het Vlaamse niveau nu zeer versnipperd op, met veel verschillende diensten, met relatief weinig onderlinge coherentie, weinig afstemming en zelfs tegenspraak tussen de verschillende diensten van het Vlaamse Gewest. Iedere subsidie heeft zijn eigen reglement.

Vlaanderen moedigt de integrale aanpak door de lokale overheid aan voor de projecten in de stadscontracten en voor de stadsvernieuwingsprojecten. Voor de steden betekent dit dat ze

moeten afstappen van een sectorale benadering en een stevig projectmanagement op poten moeten zetten.

De stadscontracten tonen echter aan dat Vlaanderen zelf niet mee is met de gepromote integrale en projectmatige aanpak: noch op organisatorisch, noch op financieel vlak. De sectorale invalshoek blijft daar domineren en leidt ook op financieel vlak tot een versnipperd beeld. Dat stelt heel wat problemen. Zo zijn grote stadsvernieuwingprojecten niet als dusdanig opgenomen in de Vlaamse begroting. De investeringen van Vlaanderen in stadsontwikkeling kunnen dus ook niet integraal worden opgevolgd en gecontroleerd.

Dat Vlaanderen zelf nog een hele weg af te leggen heeft op het vlak van geïntegreerd werken blijkt ook uit de analyse van de manier waarop bovenlokale stadsregionale initiatieven functioneren (Voets 2008). Zo is de stadsregionale samenwerking in de Gentse kanaalzone en in het Parkbos Gent niet alleen een kwestie van het zoeken naar gemeenschappelijke agenda's en win-win situaties tussen stad en buurgemeenten. Het is evenzeer een kwestie van (en soms vooral) het proberen om afstemming en coördinatie te bewerkstelligen tussen Vlaamse administraties onderling, zowel afdelingen en departementen van verschillende sectoren (ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur, landschap, enz.) als binnen sectoren tussen provinciale buitendiensten enerzijds en de centrale administraties in Brussel anderzijds. De kunst bestaat er dan in om de verschillende beleids- en beheerscycli met elkaar te verbinden (zoals de langetermijnplanning van de wegenadministratie, de investeringsagenda van waterwegen en zeeuwen, de instrumenten voor bosuitbreiding en het instrumentarium van de Vlaamse Landmaatschappij om een aantal gebieden in te richten volgens welbepaalde procedures). Het stadsregionale samenwerken in beide voorbeelden toont hoe lokale actoren actief, via allerlei kanalen en met wisselend succes, de versnipperde bevoegdheden, agenda's, budgetten, enz. op Vlaams niveau aan elkaar proberen te verbinden, soms voor hun individuele belangen maar soms ook vanuit een gedragen stadsregionale gedeelde visie.

Het is dus van cruciaal belang dat bij het opzetten of toelaten van nieuwe samenwerkingsverbanden, structuren of instrumenten voor de lokale besturen niet enkel aandacht gaat naar een duidelijk mandaat of naar de uitvoeringscapaciteit maar evenzeer naar de organisatorische en financiële vertaling, behandeling en opvolging van deze samenwerkingsverbanden of instrumenten op het Vlaamse niveau. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden om van een stadsregionale sturing te kunnen spreken.

5.4 STADSREGIONALE TOETS

Er is nood aan een stadsregionale toets die kan toegepast worden op verschillende sectorale initiatieven. Zo moet het mogelijk zijn om bijvoorbeeld op het gebied van bibliotheken een stadsregionale toets in te bouwen of om afspraken te maken over eventuele specialisatie in de verschillende gemeenten. Hieraan kan dan het al dan niet toekennen van (een deel van) de subsidies worden gekoppeld of kunnen extra subsidies worden toegekend.

Voor sommige stadsregionale doelen kan een meer strikt kader nodig zijn dat overal van toepassing is (bv. een verdeling van sociale lasten op het vlak van sociale huisvesting zoals nu voorzien in het decreet grond- en pandenbeleid). Soms kan het voldoende zijn bepaalde impulsen, gekoppeld aan een aantal voorwaarden, te geven waarop individuele stadsregio's zelf

moeten inspelen. Deze meer soepele benadering lijkt zonder verdere stimulansen in de meeste stadsregio's nog niet voor morgen omdat een trendbreuk met de huidige mentaliteit noodzakelijk zal zijn. In ieder geval moet Vlaanderen hierin een stimulerende rol spelen.

6 Financiering en fiscaliteit: een moeilijk thema

Een fiscaal gelijk zetten van de stadsregionale gemeenten op vlak van bv. opcentiemen onroerende voorheffing en % APB is op dit ogenblik onbespreekbaar. Op andere vlakken kan toch een ontluikende belangengemeenschap ontdekt worden, zoals bv. het DIFTAR-systeem waar vandaag door verschillende tarifieringen tussen de gemeenten in de stadsregio afvaltoerisme ontstaat. Omgekeerd ziet men evenzeer stadsregionale samenwerking afspringen omdat randgemeenten niet bereid zijn om mee te betalen voor de stadsregionale functies en omgekeerd: de centrumstad niet bereid is te betalen voor centrumfuncties in de randgemeenten.

Fundamenteel in deze discussie is in hoeverre er fiscale concurrentie bestaat tussen stad en rand en of dat altijd erg is en grote gevolgen heeft. Daarnaast zijn er compensatiemechanismen voor de centrumfuncties in de steden, maar niet voor deze in de rand.

6.1 FISCALE CONCURRENTIE: BEPERKT IN STADSREGIONALE CONTEXT

In tegenstelling tot de wijdverspreide perceptie wordt vastgesteld dat in de steden wel veelal hoge, maar niet noodzakelijke de hoogste tarieven gehanteerd worden. Wel is het zo dat in een stadsgewestelijke context er meestal een hogere aanslagvoet in de kernsteden bestaat hetzij voor het % APB, hetzij voor de OOV of voor beide. Dit is zeer expliciet het geval voor Antwerpen, Gent (enkel OOV), Leuven (enkel OOV), Mechelen (enkel OOV), Oostende (enkel OOV), Sint-Niklaas (enkel % APB) en Turnhout. In deze laatste bestaat het grootste verschil tussen OOV in de stad en in agglomeratie en banlieue. Dit creëert een fiscale concurrentie tussen stad en rand, zij het dat die geografisch beperkt van schaal is. Eenmaal de eerste rand voorbij zijn de tarieven vergelijkbaar en in een plattelandscontext zelfs even hoog of hoger. De fiscale concurrentie tussen stad en rand is dus eerder beperkt. De fiscaliteit op zich heeft met andere woorden niet de maatschappelijk gevolgen die sommigen in dit verband voorhouden.

De combinatie van aanslagvoeten, fiscale capaciteit en mogelijkheden op het gebied van andere bronnen van inkomsten zorgt voor een hoge opbrengst per inwoner van alle lokale belastingen in de steden (naast een aantal andere gebieden zoals de kust). Daarnaast is er vooral in Antwerpen en Gent ook een grote compensatie vanuit het gemeentefonds, vooral door de nog steeds aanzienlijke compartimentering. Dit is veel minder of zelfs helemaal niet (Mechelen en Genk) het geval voor de andere centrumsteden, behalve voor Brugge. Voor Brugge is dat een gevolg van de afzonderlijke behandeling en door de 'kustbonus'.

Alles op een rij gezet zorgt dit ervoor dat ondanks de grotere inkomsten per inwoner uit belastingen, het aandeel hiervan in de totale ontvangsten in Antwerpen (28%) en Gent (29%) laag ligt en dat het aandeel in de inkomsten uit het gemeentefonds er groot is (Antwerpen 41% en Gent 43%).

Voor de andere centrumsteden is het aandeel in de totale ontvangsten van het gemeentefonds beperkter (tussen 22% in Leuven en 30% in Brugge). Dit is weliswaar meer dan voor een gemiddelde gemeente (17%), maar ook in veel plattelandsgemeenten is dat aandeel groot. Het aandeel van de belastingen schommelt bij de regionale steden tussen 40% in Turnhout en 52% in Kortrijk.

6.2 COMPENSATIE CENTRUMFUNCTIE: VOLLEDIG PLAATJE BESTAAT NIET

Met de huidige kennis kan niet worden aangegeven of de bestaande compensatie voor de centrumfunctie voldoende is. Dergelijke oefening is in opmaak, maar zal bijzonder moeilijk zijn. Belangrijk hierbij is mee te geven dat iedere stad haar centrumfuncties op een andere manier invult. Dat betekent dat ook de noodzaak bestaat om de centrumfuncties gedifferentieerd te analyseren. Ze verschillen per stedelijk gebied, de schalen verschillen per functie, idem voor de kosten en batenstructuur en idem voor de bestuurlijke scenario's die in de praktijk al worden gebruikt (afspraken tussen gemeenten, tussenkomsten van de Vlaamse overheid of van de provincie,...). Hieruit volgt ook dat het zeker onmogelijk is om alle functies op een zelfde uniforme wijze te meten.

Een analyse waarin deze viervoudige differentiatie wordt ingebouwd zal ongetwijfeld leiden tot een meer genuanceerde politiek debat over de lasten en lusten van de centrumfunctie wat ook moet leiden tot maatwerk afgestemd op de kenmerken van de centrumfuncties per stedelijk gebied.

Gezien bovenstaande onzekerheden die vandaag hieromtrent nog bestaan is het meer dan aangewezen om een krachtig pleidooi te houden voor een substantiële investering in onderzoek naar de kosten en baten van de centrumfuncties. Wat de methodologie betreft verwijzen we in dit verband naar de conclusies van de eerste fase van het onderzoek naar de empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's (Vermeersch e.a., 2009). Daarin wordt vastgesteld dat er geen uniforme top down methodologie bestaat om centrumfuncties te meten. Uit de analyse en de interpretatie van verschillende publicaties in dit verband blijkt dat niet mogelijk is om te komen tot een valide en betrouwbaar uniform wetenschappelijk verantwoord meetinstrument dat het begrip van de centrumfuncties duidelijk maakt, voldoende inzicht geeft in hun kosten én baten en bovendien ook mogelijkheden biedt tot vergelijking van centrumsteden onderling en doorheen de tijd. Dit impliceert een tijdsintensieve bottom up benadering waarin vertrokken wordt van te definiëren centrumfuncties.

6.3 ANDERE FINANCIERING NODIG IN STADSREGIONALE CONTEXT

De vorming van stadsregio's betekent dat de financiering van de steden in de toekomst hoe dan ook op een andere manier zal moeten gebeuren. Zo zal moeten nagedacht worden over de allocatie van de middelen uit het gemeentefonds. Er is nu een 1 (Vlaanderen) op 1 (gemeente) relatie en samenwerking wordt niet financieel ondersteund, terwijl samenwerking intrinsiek zorgt voor efficiëntiewinst. De Vlaamse overheid moet dit stimuleren, maar het mag geen "afkoopbeleid" worden gezien de efficiencywinst die door samenwerking kan en moet bereikt worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat men alleen gaat samenwerken om meer geld te krijgen. Er moet een

concrete overdracht van bevoegdheden aan verbonden zijn. Ook het Stedenfonds zou een stadregionaal luik kunnen krijgen. Verder kunnen bepaalde vormen van lokale fiscaliteit (bv bedrijfsbelasting) op een hoger bestuurlijk niveau georganiseerd worden, of zelfs overdragen worden naar Vlaanderen. Dat zijn allemaal mogelijke aanmoedigingsmechanismen die de vorming van stadsregio's kunnen ondersteunen.

Verder zijn er minstens twee criteria waaraan de aanmoedigingsmechanismen moeten voldoen. Vooreerst moet er een modulering bestaan waarbij de beste vorm van samenwerking ook de beste ondersteuning krijgt. Dit betekent ook dat Vlaanderen resultaatgebonden indicatoren moet vastleggen gekoppeld aan de financiële ondersteuning van de stadsregionale samenwerking. Voorts kan niet eender welke vorm van samenwerking worden ondersteund. Gezien de invalshoek moet de stad centraal staan en kan er geen situatie ontstaan waarbij de (rand)gemeenten kunnen samenwerken en men de centrumstad hierbij doelbewust links laat liggen.

7 Lokale verhalen

7.1 HET EURODISTRICT: EUROMETROPOOL LILLE-KORTRIJK-TOURNAI

De vaststelling is dat de Eurometropool geen façade is maar een concrete invulling zal krijgen. Vroeger was er ook al samenwerking met Frankrijk, maar nu is er een gemeenschappelijke visievorming. Het spreekt vanzelf dat een naburige stad met een internationale dimensie als Lille een grote economische en maatschappelijke opportuniteit betekent voor Zuid-West-Vlaanderen. Vandaar dat dit op termijn kan/zal leiden tot de situatie waarin de Eurometropool één van de stadsregionale kaders is voor de Kortrijkse regio.

Dit is vandaag nog niet het geval gezien de ruime 'mentale' kloof tussen de deelgebieden van de Eurometropool. Dit leidt voornamelijk tot een beperkte identificatie van de stakeholders met dit gebied. Identificatie is belangrijk als basis voor de opbouw van gemeenschappelijk sociaal-cultureel kapitaal, die op zijn beurt een basisvoorwaarde (identiteit) is voor een echte grensoverschrijdende stadsregio.

7.2 DE SPECIFIEK GROOTSTEDELIJKE CONTEXT VAN ANTWERPEN EN GENT

Een focus op de grootsteden Antwerpen en Gent is zinvol omdat het de grootste Vlaamse steden zijn en de stadsregionale problematiek het sterkste aanwezig is. Op het moment van de fusies in de jaren 1970 was het al duidelijk dat functioneel en zelfs morfologisch vergroeide gemeenten om politieke redenen niet mee werden opgenomen. Dit leeft vandaag in die gemeenten nog sterk door in alle stadsregionale discussies. Bij de randgemeenten staat vooral lokale eigenheid centraal, en wordt de boot van de stadsregionale realiteit afgehouden. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de noodzaak van een terughoudende positie van de centrumstad kan overstege worden zonder de rand tegen zich in het harnas te jagen.

In de maatschappelijke laag is er, wat het sociaal-economisch streekoverleg betreft, een potentiële stadsregionale focus gezien de afbakening van de Resoc. Ook daar kampt men met dezelfde moeilijkheden die in andere stadsregio's ook aan bod komen. Het gaat in het bijzonder

over de vraag over hoe een te groot gewicht (reëel of in perceptie) van de centrumstad ten opzichte van de randgemeenten kan geneutraliseerd worden. In Antwerpen blijft het vooralsnog een op Antwerpen gericht verhaal dat met horten en storen functioneert. In Gent ondersteunt men de randgemeenten om volwaardig te kunnen participeren in het streekoverleg (de '9 + 1' formule).

7.2.1 Antwerpen: Nog geen grootstadsregionale agenda

De stadsregionale problematiek leeft blijkbaar niet bij de Antwerpse politici, en ook niet bij de lokale politici in de randgemeenten. Er is dan ook slechts een beperkte toenadering tussen de stad en de rand. Vandaar dat er door de stad moet geïnvesteerd worden in dat stadsregionaal verhaal, wat vandaag niet of onvoldoende gebeurt.

Het grootstedelijk gebied staat dus niet hoog op de agenda van de Antwerpse randgemeenten. In 1976 was er de fusie die heel wat randgemeenten niet heeft gevat. Zij hebben zich ook altijd tegen de stad "afgezet". Er is duidelijk weinig of geen samenwerking. Voorts zijn er geen organen waar stad en rand samen vergaderen.

De grootstedelijke stadsregio staat echter ook in Antwerpen niet hoog op de agenda. Vanuit het stedelijke beleidsveld ruimtelijke ordening bijvoorbeeld stopt de grootstedelijke agenda aan de grenzen van de stad. Dit heeft uiteraard ook te maken met de complexiteit van de stad, waarbij al heel wat energie moet geïnvesteerd worden om een evenwichtige ruimtelijke visie voor het eigen grondgebied te ontwikkelen en specifiek ook om een evenwicht ten aanzien van de verschillende districten te verkrijgen. Ten tweede worden uitspraken in het structuurplan die betrekking hebben op de rand niet in dank afgenomen door de randgemeenten.

Het afbakeningsproces, dat uiteraard niet kan beschouwd worden als de oplossing van alle stadsregionale problemen, heeft hier de geesten eerder verengd dan verruimd. Er was een emotioneel debat over 'het binnen of buiten de afbakeningslijn vallen'. Er heerste hierover ook een spraakverwarring bij de burger van de stedelijke randgemeenten die dat als de eerste stap in de fusie ziet of die stedelijke gevaren (bv allochtonen) op zich af ziet komen.

Zoals gezegd is een belangrijke vraag in de context van de Antwerpse stadsregio ongetwijfeld hoe de noodzakelijke terughoudende positie van de centrumstad kan overstegen worden zonder de rand tegen zich in het harnas te jagen.

7.2.2 Gent: De kanaalzone als bindteken van de stadsregionale samenwerking

In Gent is de kanaalzone, met de ontsluiting en de uitbreiding van de haven, de focus van stadsregionale (en grensoverschrijdende) samenwerking. De gemeenten Terneuzen, Gent, Evergem en Zelzate vormen samen het overleg van de Kanaalzonegemeenten. Dit grensoverschrijdend overleg is uitgegroeid tot een overlegplatform waarin thema's zoals ruimtelijke ordening, veiligheid, havensamenwerking en milieu centraal staan.

Gent is hierin een trekker van het overleg met de omliggende gemeenten. Dit gebeurt wel in dialoog met Evergem en Zelzate (en Terneuzen) en met aandacht voor hun noden en inbreng. Er is dus sprake van een zekere terughoudendheid en een relatief open attitude.

De relatie met de zuidelijk gelegen suburbane gemeenten is minder sterk uitgebouwd. De hoofdproblematiek ligt daar vooral in de schaal-, sturing- en coördinatieproblematiek. Door middel van ad hoc overleg wordt hier naar een oplossing gezocht. Ook worden ‘tijdelijke’ projectorganisaties opgezet, om doelgericht gezamenlijke initiatieven te nemen en uit te voeren. Het betreft hier bijvoorbeeld het project Gentse kanaalzone o.l.v. provincie, en het Parkbos op de grens van Gent met de zuidelijke randgemeenten wat eveneens o.l.v. de provincie wordt uitgewerkt.

7.3 BRUSSEL EN RAND: HOE OMGAAN MET EEN FUNCTIONELE REALITEIT?

Als er ergens een stadsregionale problematiek bestaat, dan is het wel in de context van de Brusselse stadsregio. Net zoals in andere stadsregio's is ook daar de vraag hoe om te gaan met een functionele realiteit die zich niets van bestuurlijke grenzen aantrekt.

Er bestaat op een stadsregionaal schaalniveau zeker een (sociaal-economische) belangengemeenschap die echter vooralsnog geen bestuurlijk antwoord kent. Gezien de specifiek institutionele context ontbreekt het hier nog meer dan in andere stadsregio's aan een grensoverschrijdende aanpak. Er is daardoor een suboptimaal beheer van de stadsregio en er ontstaat – versterkt door de institutionele en communautaire constellatie en gewild of niet - een stadsregionale concurrentie tussen stad en rand.

Een coherente aanpak van de gewestgrensoverschrijdende stadsregionale problemen op bestuurlijk niveau kan gebaat zijn bij een verzakelijking. Dit werd in dit rapport ook naar voren geschoven voor concrete dossiers in andere stadsregio's. Ook in de context van de Brusselse stadsregio kan voor een verzakelijking van concrete dossiers op stadsregionaal niveau gepleit worden. De aanpak van een specifiek probleem, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het GEN, kan via een BAM-achtige structuur, waarbij de belangrijkste stakeholders worden samen gezet. Deze structuur zorgt dan voor de uitvoering. In dergelijke verzakelijking moet het in principe mogelijk zijn om los te komen van de communautaire en bipolaire context.

Het schaalniveau waarop die verzakelijking zich moet af spelen zal voor sommige thema's ongetwijfeld een stadsregionaal of zelfs hoger schaalniveau hebben. Aan de andere kant is het duidelijk dat het probleem van een eenrichtingsstraat in de rand van Brussel of van Antwerpen van eenzelfde schaalniveau is. Waar dit in het geval Antwerpen een kwestie is van het samen zitten van (de administraties van) twee gemeenten, is vandaag samenwerking over gewestgrenzen voor kleinschalige problematieken niet mogelijk. Het is belangrijk dat een reeks van gewestgrensoverschrijdende kleine voorbeelden worden gecreëerd van samenwerking op gemeentelijk niveau.

7.4 REGIONALE STEDEN

7.4.1 Aalst: Moet Aalst gered worden?

Aalst worstelt met zijn meerlagige inbedding. Zo moet Aalst zich positioneren ten opzichte van de andere Dendersteden en heeft het tegelijkertijd een groot aanzuigefect vanuit Brussel. Het bestuur van Aalst lijkt niet krachtadig genoeg om ook in stadsregionaal verband als centrumstad

te fungeren. Dit blijkt ook uit onderzoek naar de stadsgewesten (Luyten & Van Hecke, 2007), waarbij Aalst zich, naast Roeselare, niet als centrum van een stadsgewest heeft kunnen ontwikkelen. Het is de enige centrumstad die in het kader van dit discussieforum op de Vlaamse overheid een beroep lijkt te doen om de positie van de stad te verstevigen (*'Vlaanderen moet Aalst redden'*).

Aalst heeft blijkbaar meer nood aan investeringen in de creatie van een eigen identiteit en van een groter zelfbewustzijn. Aalst heeft ongetwijfeld potenties en kapitaal om zich te ontplooiën. Als dit niet gebeurt, als Aalst zich niet herpakt, is de kans reëel dat er zich een herverdeling zal voordoen naar de overige Dendersteden met een verzwakking van Aalst tot gevolg. Het is wel nodig dat de hier geformuleerde veronderstellingen ook geobjectiveerd kunnen worden. Men moet nagaan of de situatie van Aalst wel degelijk zo sterk verschilt van steden in gelijkaardige omstandigheden.

7.4.2 Brugge: Eigenaarschap opeisen lost complexe dossiers op

De Brugse fusie van de jaren 1970 was vrij ruim waardoor de stadsregionale problematiek tot voor kort als minder urgent werd ervaren. Verder werd in Brugge het afbakeningsproces afgerond met voor de deelnemende gemeenten een verdedigbare verdeling van de taakstellingen. Het voetbaldossier alsook de mobiliteitsproblematiek gekoppeld aan de haven en het toerisme spelen zich duidelijk af in een stadsregionale context. Wat men uit het mobiliteitsdossier leert voor het stadsregionale verhaal is dat wanneer het eigenaarschap door belangrijke lokale stakeholders wordt opgeëist, dit complexe dossiers tot een goed einde kan brengen. Het voetbaldossier leert dat verdelingsvraagstukken met een dimensie die ook het stadsregionale overstijgt door het Vlaamse niveau moeten beslist worden, ook omdat sommige betrokken stakeholders een schaa sprong naar dat niveau hebben uitgevoerd eerder dan eerst de lokale consensus te zoeken.

Op interstedelijk niveau is er vooral met Oostende op een aantal aspecten samenwerking ontstaan, zoals op het vlak van de ziekenhuizen, de luchthaven (in wording) en de scholen. Wat de vismijnen betreft, is de relatie blijkbaar meer gespannen. Deze vormen van interactie tussen beide steden zijn eerder organisch en ad hoc gegroeid en uit noodzaak. Elke maand zien de twee burgemeesters elkaar. De verhouding tussen de twee steden is er één van pragmatisch overleg met duidelijke wederzijdse ambities. Recent klonk vanuit de ondernemerswereld de oproep om te komen tot een nieuwe stadsgewestelijke fusie op arrondissementeel niveau.

7.4.3 Hasselt-Genk: Een bipool?

De relatie tussen de twee grootste en centraal gelegen steden in Limburg werd in het verleden in verschillende studies als bipool gekenmerkt. Hasselt is dan de historische en dienstenstad (o.a. door de functie als provinciehoofdplaats). Genk is de recenter ontwikkelde stad met een mijnverleden en een sterke industriële structuur. Er is dus potentieel een vorm van complementariteit aanwezig, waarbij het wel duidelijk is dat Genk van zijn minder stedelijk en industrieel imago af wil en hiervoor ook beleidsstrategieën ontwikkelt.

In relatie tot de stadsregionale problematiek komt men tot een situatie waarbij de functionele realiteit van de twee stadsregio's elkaar overlappen. Als men uitgaat van complementariteit en overlapping van beide stadsregio's, kan men zelfs spreken van één bipolaire stadsregio in het centrum van Limburg.

Voorts zijn er in Genk op sociaal vlak bescheiden stadsregionale aanzetten. In het territorium van de politiezone GAOZ (Genk, As, Opglabbeek, Zutendaal) heeft het verdelingsmechanisme, dat in het SVK 'Het Scharnier' (Sociaal verhuur Kantoor) gehanteerd wordt, een stadsregionale dimensie. Het zorgt voor een spreiding van de kansgroepen en van de verantwoordelijkheid. Immers de 4 gemeenten brengen financiële middelen in volgens het inwonersaantal. De samenwerking heeft ook een effect op de samenwerking tussen de OCMW's. De lasten worden verdeeld waardoor nu ook in de buurgemeenten woningen worden aangeboden. Dit heeft ook een impact op het draagvlak bij de bevolking en de besturen (draagvlak wordt groter) en op een betere dienstverlening voor de burgers (klanten). Wel mag gesteld worden dat dit allicht allemaal nog erg bescheiden is van opzet en wat effecten en resultaten betreft en dat het zich eerder in de politiek minder gevoelige dossiers bevindt.

7.4.4 Kortrijk: Een stedelijk bestuur voor de regio is nabij

Als men zich ergens in Vlaanderen dicht bij een functionerende stadsregio bevindt, gedragen door een goed functionerende intercommunale, dan is dat in het Kortrijkse. De terughoudendheid van Kortrijk, de kwaliteit van Leiedal en de schaal van 12 gemeenten, zorgen voor de slagkracht van het stadsregionaal / intergemeentelijk niveau. Wel is er hier duidelijk sprake van een decentraal model waarbij naast Kortrijk een rits van gelijkwaardige gemeenten bestaat, ieder men een deel van de centrumfunctie van de regio. Er is dus sprake van een brede functionele horizontale verwevenheid met een ruimtelijk verspreid uitgebouwde infrastructuur. Door het bestaan van min of meer evenwaardige partners heeft de bovengemeentelijke samenwerking eerder het karakter van een intergemeentelijke samenwerking met een sterke intercommunale dan van een stadsregionale samenwerking. Het intergemeentelijke overvleugelt het stadsregionale. Wel is het de ambitie van Kortrijk om zich als stadsregio te profileren.

In andere stadsregio's van hetzelfde kaliber is er eerder sprake van een gecentraliseerd model, zij het dat voor specifieke infrastructuur ook decentrale inplantingen bestaan buiten de centrumgemeente (bv. een regionaal ziekenhuis, regionale sportinfrastructuur, regionale schoolinfrastructuur, enz.).

Het Kortrijkse is tevens een voorbeeld van een regio met een lange traditie van stakeholdersoverleg, waardoor de netwerking de pure intermediaire rol overstijgt. Er kan worden vastgesteld dat de overlegcultuur aanleiding geeft tot de ontwikkeling van gemeenschappelijke belangen over (partij)grenzen heen. Ongetwijfeld zorgt dit ervoor dat ook nieuwere netwerken (bv Resoc) bij de beste leerlingen in Vlaanderen behoren. Ook informele netwerken enten zich rond Leiedal.

Er ontstaat hierdoor wel enige dubbelzinnigheid wat de verhouding met de eigen gemeentelijke bestuurskracht betreft. Hoe sterker de intercommunale hoe dichter dit mogelijk kan komen bij een "stedelijk bestuur van de regio". Een belangrijke vraag hierbij is wel of de strategische discussies

die nu in heel wat gemeenten niet meer op niveau van de gemeenteraad gevoerd worden nu wel op niveau van de intercommunale worden gevoerd.

Verder komt men op een nog hoger schaalniveau tot de vaststelling dat de Eurometropool stilaan het kader of minstens één van de stadsregionale kaders vormt voor de Kortrijkse regio. De vaststelling is dat de Eurometropool geen façade is maar een concrete invulling zal krijgen. Zoals al gezegd is dit vandaag nog niet het geval gezien de ruime 'mentale' kloof tussen de deelgebieden van de Eurometropool.

7.4.5 Leuven: Een vrij geïsoleerde visie

Ondanks het feit dat Leuven na Brugge de grootste regionale stad is en ze het centrum is van een vrij belangrijk stadsgewest, heeft Leuven, niettegenstaande de onmiskenbare stadsregionale realiteit (mobiliteit, wonen, werken, cultuur, commercieel, evenementen, enz.), beperkte stadsregionale ambities. Het heeft een nogal op zichzelf gekeerde houding en beperkte bestuurlijke stadsregionale contacten. Leuven heeft verder voldoende eigen middelen en capaciteit om zijn taken te kunnen vervullen. Ze heeft daarvoor geen intercommunale of stadsregionale constructie nodig (bv voor ruimtelijke ordening).

Nochtans blijkt in de praktijk dat bijvoorbeeld de mobiliteit in een stadsregionale strategie wordt ontwikkeld, zeker het openbaar vervoer aangeboden door De Lijn. In de Leuvense regio evolueert het netwerk van een centripetaal gerichte bediening (waarbij dan nog eens de stad centraal staat), naar een meer stadsregionale bediening geënt op stadsregionale vervoersstromen (met o.a. de zgn. joblijnen). Dit resulteert in zowel een goede bediening van Leuven-centrum als van alle gemeenten in een straal van 10 km rond Leuven.

7.4.6 Mechelen: Behalve mobiliteit is er een beperkte stadsregionale agenda

In Mechelen staat de stadsregionale problematiek vooral op het gebied van mobiliteit hoog op de agenda. Dit is mede een gevolg van de positie van Mechelen tussen Antwerpen en Brussel en de problemen en potenties die dat met zich meebrengt. Vanuit een probleembenadering voelt Mechelen zich geprangd tussen Antwerpen en Brussel waarbij de stad te maken krijgt met de fall out van de problemen van die steden op het vlak van criminaliteit en de sociale problematiek. Vanuit de potenties bekeken ligt Mechelen ook in het hart van de Vlaamse Ruit, tussen de twee grootste steden van het land. Een vaststelling hierbij is dat de ondernemingen de positie tussen Antwerpen en Brussel meer en meer als een opportuniteit zien. Ook het bestuur wenst die potenties meer in de verf te zetten. Een belangrijke nog niet beantwoorde vraag is hoe Mechelen een eigen identiteit ondermeer t.o.v. deze twee grootsteden kan ontwikkelen. Is Mechelen een 'kleine grote stad', of een 'grote kleine stad'? Hoe kan Mechelen zich t.o.v. die steden onderscheiden? Het zoeken naar een eigen identiteit is niet eenvoudig.

Andere aspecten van stadsregionale dimensie zijn opgenomen in het bestuursakkoord (ruimtelijke ordening en wonen) maar dat blijkt in de praktijk niet van de grond te komen. Op het gebied van wonen in is er trouwens een ware concurrentieslag aan de gang tussen de stad en de stadsregio (Sint-Katelijne-Waver) voor het aantrekken van de meer vermogende bewoners. Tenslotte is er, behalve de verplichte adviesmomenten, globaal weinig interactie met de randgemeenten.

7.4.7 Oostende: Zoeken naar een plaats in de Kuststad

In de provincie West-Vlaanderen is de polinucleaire structuur, door de afwezigheid van een stad zoals Brussel, Antwerpen of Gent, zeer prominent. Dit brengt ook een (gezonde) rivaliteit tussen die steden en de regio's, waarin die steden zijn gelokaliseerd, met zich mee.

Naast de bipolaire verhouding tot Brugge is voor Oostende de positie in de fysieke ruimtelijke en maatschappelijke structuur van de kust een belangrijke uitdaging. De verhouding van Oostende met en de ambitie tussen de kustgemeenten is op dit ogenblik minder duidelijk. Nochtans is de kust het enige stedelijk netwerk in Vlaanderen dat geselecteerd is in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en heeft het ook een eigen vervoersysteem. Er is een ruimtelijke realiteit die mogelijkheden biedt voor een goed gestructureerd overleg over zeer concrete gemeenschappelijke uitdagingen.

Vanuit een Vlaams perspectief is er de perceptie dat dit door Oostende blijkbaar niet gebruikt wordt als kapstok voor politiek of lokaal overleg. Er is geen politieke Kustnetwerk-realiteit en er is ook geen gemeenschappelijke agenda. Mag Oostende dan verwachten dat dit dan wel op Vlaams niveau gebeurt?

Vanuit een Oostends perspectief is het heel belangrijk Oostende in de fysiek ruimere context van de kust te plaatsen. Dat geeft interessante aanknopingspunten en collectieve meerwaarden, zoals de fysieke binding (kust, kustverdediging, toerisme, globale beeldkwaliteit als troef) en erfgoed/cultuur/kunst. Andere aanknopingspunten hebben te maken met de gemeenschappelijke problematieken zoals de piekmomenten tijdens de toeristische hoogdagen waarbij de bevolking met een factor 3 toeneemt, vergrijzing en tweede verblijven. Er is verder ook een gemeenschappelijke problematiek van stadsvlucht van jongeren die onvoldoende kansen hebben aan de kust en in de Oostendse regio. Omgekeerd is er een aantrekkingskracht voor laaggeschoolde jobs in de Horeca.

Ondanks die gemeenschappelijke problematiek is er geen sprake van structureel overleg over doelstellingen en acties op kustniveau. Nochtans moet de kust bekeken worden als één ruimtelijk gegeven, met vele uitdagingen die zeker niet alleen door ruimtelijke ordening kunnen worden opgelost.

In deze configuratie wil Oostende centrumstad voor de kust zijn, niet alleen als 'Stad aan Zee' maar als stad in de (Kust)stad met een duidelijk belangrijkere rol dan de andere kustgemeenten. Oostende is nu al een centrum voor openbaar vervoer, maar minder voor andere facetten. Het versterken van de positie van Oostende in de Kustregio (en bij uitbreiding t.o.v. Brugge) is dan ook de ambitie. Vanuit deze ambitie wenst Oostende naast een eigen bottom up inbreng ook feedback te krijgen van Vlaanderen. Dit laatste is ook belangrijk om één en ander lokaal in beweging te kunnen zetten.

Deze dubbele beweging – bottom up en top down – kan gerealiseerd worden door de aanpak in de stadscontracten waar deze dubbele benadering wordt gehanteerd. De positionering van Oostende aan de kust kan versterkt worden door een stadsregionaal / Kustregionaal luik op te nemen waarbij de kust als één (stads)regio wordt aangepakt en niet als individuele gemeenten. Afbakening is hierbij overigens van secundair belang. Duidelijk is wel dat net zoals de andere centrumsteden, ook Oostende versterkt uit dit verhaal moet komen.

7.4.8 Roeselare: Stadsregionale ambities en provinciale streekaanpak

Roeselare manifesteert zich als een stedelijk gebied waarin de stadsregionale ambitie, die ook verwoord is in de missie van Roeselare, en de streekdimensie getrokken door de provincie samen voorkomen.

De stad Roeselare wil in Midden-West-Vlaanderen een trekkersrol vervullen voor een open stadsregionale samenwerking. Er is een groeiende diversiteit aan clustering van gemeenten, wat zich uit in een groot aantal netwerkachtige verbanden op verschillende schaalniveaus (regionaal, clusters rond Roeselare, Izegem en Tielt, clustering in functie van sectorale beleidsdomeinen, clustering met gemeenten buiten de zone zoals de politiezone, groeiende functionele samenwerking vanuit Roeselare als centrumstad). Er is wel geen sprake van een globaal stadsregionaal programma. Een uitdaging in dat verband is de vraag of er een optimalisatie mogelijk is waarbij een algemene 'structuur' of 'schelp' wordt gevormd zonder bijkomende structuren te creëren. Gezien het voorkomen van kernen dichtbij mekaar bestaat er ook de vraag naar de mogelijkheden van een bipool (Roeselare-Izegem) of zelfs tripool (met Tielt).

Daarnaast heeft de in de provincie West-Vlaanderen opgezette streekwerking eerder een streekbenadering dan een stadsregionale benadering tot gevolg. Zo heeft de provincie het initiatief Stad-land-schap regio Roeselare getrokken vanuit de streekwerking. Inzetten op de leefkwaliteit is een belangrijk gegeven dat de samenwerking heeft gestimuleerd, vanuit de doelstelling om jonge mensen in de regio te houden. Dit alles zorgde voor een onderlinge samenwerking wat door de regio wordt geapprecieerd. Verder werkt men in Roeselare samen rond specifieke thema's zoals wonen, OCMW, landschap en recreatie. Dit alles kan er mee toe leiden dat een stadsregionale identiteit wordt gecreëerd. Ook leidde het afbakeningsproces tot een vorm van stadsregionale herverdeling. Verder is er op het gebied van wonen een clusterpolitiek waarin de steden Tielt, Izegem en Roeselare trekker zijn. In Roeselare werd een samenwerkingsproject uitgewerkt met 6 gemeenten rond 7 grote lijnen (opmaak woonplan, lokaal woonoverleg, doorlichting financiële instrumenten, ontwerpend onderzoek gebouwen of sites, gezamenlijke vorming, aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en het zoeken naar een aangepaste en uitvoeringsgerichte structuur).

7.4.9 Sint-Niklaas: Een belangrijke stad in het Waasland

Sint-Niklaas definieert zichzelf niet als stadsregio. Sint-Niklaas is wel een heel belangrijke stad in de regio Waas. Dat is historisch gegroeid en de intergemeentelijke samenwerking is er vrij intens. De historiek van de samenwerking en het gevoel van "Waaslander zijn" zorgt mee voor die samenwerking en continuïteit in het beleid. Het klassieke "stadsregio-concept" is hier niet van toepassing. Er zijn in het Waasland verschillende belangrijke kernen. Zo is Beveren door de haven een sterke gemeente in ontwikkeling.

Sint-Niklaas heeft op verschillende schaalniveaus functionele verbanden met zowel de omgeving als de andere steden (Dendermonde, Gent, Antwerpen, Beveren, Lokeren). Ook is er de vaststelling dat de meerlagige structuur er ook voor zorgt dat op vlak van dienstverlening niet altijd de meest logische en transparante structuur tot stand komt. In het Waasland is er bijvoorbeeld de situatie waarbij op gerechtelijk vlak Dendermonde de hoofdrol speelt, inzake

brandweer is het Waasland zonder Lokeren het werkingsgebied, terwijl voor het Meldpunt Discriminatie Beveren bij Antwerpen is gevoegd. Op economische vlak merkt men dat het economisch zwaartepunt opschuift naar Beveren als gevolg van de havenontwikkeling.

7.4.10 Turnhout: De enige echte Stadsregio

Turnhout heeft een uitgesproken centrumfunctie, wat zich ook weerspiegelt in zijn rol als centrum in haar stadsgewest. Eind 2007 beslisten vier gemeenteraden (namelijk die van de stad Turnhout en die van de omliggende gemeenten Oud-Turnhout, Beerse en Vosselaar) om hun toen al bestaande samenwerking verder te zetten onder de koepel van een stadsregio. De Stadsregio ging officieel van start op 1 januari 2008. Deze samenwerking is de verderzetting van de al bestaande werking in de vroegere 'vzw 'Samenwerkingsverband Regionaal Stedelijk Gebied Turnhout' (sinds 1999) en later (sinds 2002) de 'Projectvereniging Regionaalstedelijk Gebied Turnhout'. De stadsregio coördineert het politiek overleg tussen de vier lokale overheden en staat in voor de uitwerking van gezamenlijke projecten.

Stadsregio Turnhout is, conform het decreet intergemeentelijke samenwerking, een "projectvereniging". De vereniging is opgericht voor een periode van zes jaar, tot 31 december 2013. Na verkiezingen voor een nieuwe gemeenteraad, beslist elk deelnemend bestuur of het zich verder voor de samenwerking engageert.

De samenwerking werd eertijds gestart onder het moto 'samen staan we sterker dan alleen'. Aanvankelijk was het de bedoeling om op tal van vlakken samen te werken. Vrij snel werd duidelijk dat dit niet haalbaar was en er werd afgesproken enkel nog rond grondgebonden materies samen te werken. Alle persoonsgebonden materies (cultuur, onderwijs, enz.) werden aan de gemeenten overgelaten. In de Stadsregio Turnhout zijn er op het gebied van woonbeleid duidelijke gezamenlijke ambities die vandaag op basis van vrijwilligheid worden gerealiseerd.

Gezien de oorsprong van de Stadsregio kan gesteld worden dat het afbakeningsproces voor dit stedelijke gebied de basis vormde voor een verder structureel overleg tussen stad en rand.

Ondanks de opgezette structuur is er net zoals in de andere centrumsteden van een echte stadsregionale visievorming op wat verdere termijn weinig sprake. De vrees van de randgemeenten ten aanzien van een mogelijke fusie weegt hierin sterk door. Vanuit de stad Turnhout wordt dit gezien de realiteit op het terrein als gemiste kans bekeken.

In de discussie over lasten en lusten van de centrumfunctie heeft de stad een herkenbare rol gespeeld. Specifiek met het dossier van De Warande werd de discrepantie tussen lasten en lusten steeds scherp gesteld. Ondertussen is hiervoor een provinciale oplossing uit de bus gekomen waarbij het cultuurcentrum wordt omgevormd tot een Autonoom Provinciebedrijf, met sterke inspraak vanuit de stad.

Tenslotte wordt de Stadsregio, als samenwerkingsverband, geconfronteerd met het feit dat het een plaats dient af te dwingen tussen andere samenwerkingsverbanden (intercommunale, politiezone en brandweerzone). In geval de stadsregio een gemeenschappelijk belang kan definiëren staat die in andere overlegplatformen sterker dan de afzonderlijke gemeenten. Daardoor veranderen de machtsverhoudingen, wat soms een zeker wantrouwen met zich meebrengt bij de gevestigde netwerken. Concreet ziet de Stadsregio Turnhout op het gebied van mobiliteit en specifiek de rol van de lokale actoren in de uitbouw van het netmanagement van De

Lijn een probleem. De indruk heerst dat De Lijn de stadsregio niet als volwaardige partner beschouwt. De stadsregio werd nog nooit uitgenodigd, wel de aparte gemeenten. Dit geeft bij de Stadsregio de indruk dat De Lijn de gemeenten tegen elkaar uitspeelt.

Deel 1. Context en centrale vragen

1 Context: Rasterstad en stadsregionale samenwerking

Het is al langer duidelijk dat er functionele relaties bestaan die verder reiken dan de administratieve stadsgrens. Met functionele relaties wordt bedoeld dat mensen zich uiteindelijk weinig storen aan administratieve grenzen wanneer ze zich in hun dagelijks leven verplaatsen naar het werk, de school, de winkels, het zwembad, de bibliotheek, het theater, enz. . Deze functies, de zogenaamde centrumfuncties in centrale plaatsen (Christaller, 1933), hebben niet dezelfde reikwijdte. Centrumfuncties van een lagere hiërarchische orde (bv. een bakker) kennen een kleinere reikwijdte en komen meer verspreid voor. Meer gespecialiseerde functies (bv. een cultuurcentrum) kennen een grotere drempelwaarde en hebben daarom een groter draagvlak en een ruimere geografische reikwijdte nodig.

Hoewel deze relatie zeker niet lineair is, hebben steden van een hogere orde in de regel een groter palet aan gespecialiseerde voorzieningen. Hieruit resulteert ook een grotere invloedssfeer dan deze van kleinere steden en gemeenten. Er is uiteraard niet noodzakelijk dezelfde logica wanneer het gaat om marktfuncties dan wel publieke functies. Voor deze laatste kan immers een specifiek aanbodbeleid gevoerd worden precies om tot een grotere spreiding te komen dan het geval zou zijn moesten deze functies marktconform worden aangeboden (bv. zwembaden, sporthallen). Toch kan globaal gesproken ook voor publieke functies dezelfde logica gedetecteerd worden (bv. het verschil op het vlak van publieke voorzieningen tussen hoofdstad, provincie hoofdstad, regionale stad, enz.).

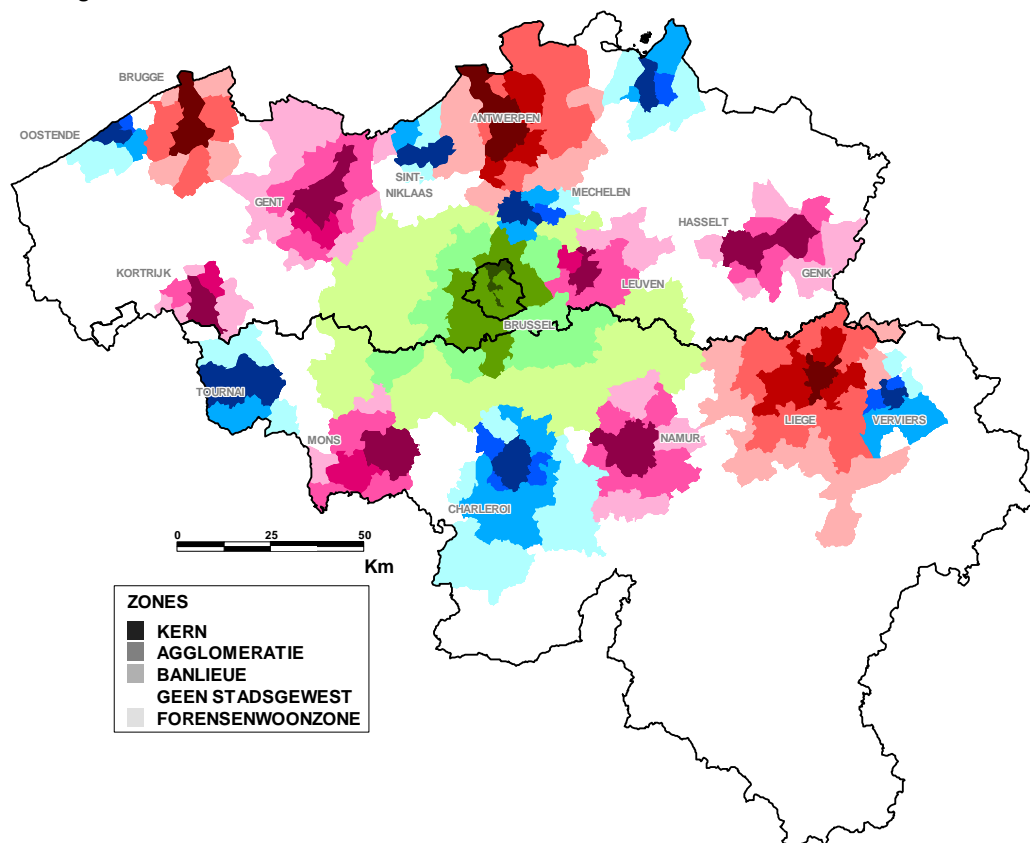
De reikwijdte van een centrumfunctie is niet oneindig. Er is inderdaad geen onbeperkte verplaatsingsbereidheid van burgers die deze centrumfuncties 'consumeren'. Daarom zijn de functionele relaties in de nabije omgeving van de bestaande centrumfuncties sterker en zijn ze zwakker in de ruimere omgeving. Zoals al gezegd zijn afhankelijk van de omvang van de centrale stad en de specialisatiegraad van de centrumfunctie die relatiezones / ommelanden groter of kleiner. In feite heeft iedere centrumfunctie een specifiek marktgebied (marktconforme functie) of verzorgingsgebied (publieke functie). Eveneens afhankelijk van de lokale situatie zijn die functies meer of minder geconcentreerd in het centrum van stad of agglomeratie of meer gedeconcentreerd.

Het stadsgewest, het bekende concept om de functionele relaties territoriaal te beschrijven, werd al in de jaren 1970 ontwikkeld (Van der Haeghen & Pattyn, 1979, Van der Haeghen, Van Hecke & Juchtmans, 1996, Van Hecke & Luyten, 2007). Complementair hiermee bestaat er een stedelijke hiërarchie met de invloedssferen rond de steden (bv. Goossens, 1963, Goossens & Van der Haegen, 1972, Van Hecke, 1998). Pas als de functionele stedelijke zone een zekere omvang bereikt spreekt men van een stadsgewest. In de eerste afbakening van 1979 en 1996 hanteerde men de norm van 80000 inwoners voor agglomeratie en banlieue samen. In de laatste afbakening heeft men de norm verlaagd tot 75000 inwoners om Turnhout, dat een uitgesproken centrumfunctie vervult, mee als stadsgewest te kunnen definiëren.

Met de stadsgewestzones en de invloedssferen worden er 'geografengrenzen' getrokken doorheen het administratieve landschap. Hierbij functioneert de stad en de verstedelijkte

agglomeratie als centrum en is de banlieue de sterk op de stad gerichte rand. In een nog ruimere zone is er sprake van een forensenwoonzone, met een sterke centripetaal gerichte pendel. Het geheel wordt het stedelijk leefcomplex genoemd. In de internationale literatuur is dit de Standard Metropolitan Labour Area (SMLA).

Figuur 1: Stadsgewesten 2001



Bron: Van Hecke & Luyten, 2007

Meer recent, naar aanleiding van het Witboek Stedenbeleid van 2003 (Boudry, e.a., 2003), werd de rasterstad als dragend concept naar voren geschoven. In een verder mondialiserende wereld spelen steden een cruciale rol. Stedelijkheid versterken is daarom de centrale zorg van het Witboek. Niet onlogisch staan de steden in dit rasterstad concept centraal. Tegelijkertijd wordt echter rekening gehouden met de ruimere schaal waarop in een verstedelijkte maatschappij het dagelijkse leven zich afspeelt. Steden, verstedelijkte knopen en kamers en open ruimte velden bestaan en hebben elk hun functie.

Dit concept voegt geen 'lijnen' toe, maar tracht de veelheid aan bestaande lijnen een plaats te geven. In het Witboek dacht men hierbij in de eerste plaats aan de 'burgemeesterslijn' en de 'planologenlijn' omdat die vooralsnog nog geen rasterstedelijke logica hanteren. Echter daarnaast zijn er nog tal van andere lijnen die zowel door publieke als private actoren worden gehanteerd en waarbij een vorm van regionale (meer dan één gemeente) logica wordt gehanteerd: de 'verzorgingsregioliijn', de 'politiezoneliijn', de 'schoolregioliijn', de 'stadsnetliijn', enz.. Behalve de planologenlijn, hebben de andere lijnen een administratief karakter (1 of meerdere administratieve

gemeenten). Net zoals de geografenlijn suggereert het rasterstadconcept een meer integrale benadering van stad en omgeving.

In dit rapport staat, zoals in het Witboek, de versterking van stedelijkheid centraal. Zoals hierboven kort besproken is een centrale vaststelling dat er functionele relaties bestaan die verder reiken dan de administratieve stadsgrens. In de context van dit rapport benoemen we dat als de 'stadsregio'. We focussen hierbij op de stadsregio's die worden gevormd door de 13 centrumsteden en Brussel en de kring van gemeenten rond die steden. Behalve het benoemen van de 13 centrumsteden is er voor de rest geen vaste (geografische) definitie van de stadsregio. Uiteraard is de keuze om deze 13 centrumsteden centraal te stellen arbitrair. Vlaanderen heeft nog tal van kleinere steden waar stadsregionale problematieken kunnen spelen. Niets belet om op termijn hiervoor eveneens mogelijkheden van stadsregionale samenwerking te voorzien.

Het feit dat er een stadsregionale wereld bestaat impliceert dat het beheer daarvan best ook op dat schaalniveau gebeurt enerzijds vanuit overwegingen op het gebied van efficiency (efficiënt beheer van middelen) en equity (gelijkwaardige toegang tot diensten en een eerlijke verdeling van de lasten hiervan). Anderzijds is het belangrijk dat de stad en de stadsregio hier sterker uitkomen waardoor het geheel meer is dan de som der delen. Een stadsregionale samenwerking of organisatie - die verschillende vormen en gradaties kan aannemen - kan hiervoor een model bieden.

De diverse bestaande administratieve grenzen en beleidslijnen in de rasterstad en in de stadsregio hebben ieder hun eigen logica. Als stadsregionale samenwerking of organisatie centraal staat in dit rapport is een bevraging van die grenzen en lijnen noodzakelijk. Stadsregionale samenwerking en organisatie van de betrokken besturen en andere relevante publieke en private actoren impliceert verder dat een kader voor grensoverschrijdende strategieën en acties nodig is.

De opdracht die aan het platform werd gegeven op de startvergadering op 18 november 2008 vertrok van het Vlaamse Regeerakkoord van 2004. Onder de titel "Sterke Steden" werd gepleit voor: *"We ijveren voor een zo optimaal mogelijk samen beheren van stad en rand en organiseren daarom een breed maatschappelijk en bestuurlijk debat dat kan uitmonden in nieuwe vormen van stadsregionale samenwerking."* Met dit doel werd een discussieplatform Rasterstad – Stadsregionale samenwerking opgericht. Zoals verwoord in de beleidsbrieven Stedenbeleid, beleidsprioriteiten 2007-2008 en 2008-2009 (Keulen, 2007 en 2008), heeft dit platform een studie- en onderzoeksopdracht. Bovendien moet een leertraject worden opgezet dat in juni 2009 uitmondt in aanbevelingen.

Het platform wenste zo veel mogelijk te leren uit bestaande stadsregionale praktijken. De getuigenissen en inventarissen van deze praktijken gebracht door de besturen en publieke en private actoren in verschillende steden en de stadsregio's, creëerden een zicht op de verschillende dimensies en de verschillende betrokken beleidsdomeinen.

2 Centrale vragen

In de nota "*Bouwstenen voor het stadsregionale debat in Vlaanderen*", van eind oktober 2008, opgemaakt in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden door De Rynck & Voets wordt de stadsregionale problematiek beschreven als een confrontatie tussen drie verschillende lagen.

Ten eerste is de **maatschappelijke laag** een weerspiegeling van de functionele ruimtes zoals die in de context kort zijn beschreven. Het gaat over het gedrag van mensen inzake gebruik van infrastructuur en voorzieningen. Het gaat om de schaal waarop maatschappelijke verbanden zich organiseren: bedrijven, middenveldorganisaties, private organisaties zoals welzijnsinstellingen, gezondheidsinstellingen, enz. . Het gaat niet alleen om gedrag maar ook om identificatie, om de schalen die in de geest van mensen relevant zijn. Het zou kunnen dat de verhoogde mobiliteit (in gedrag en in de geest) ertoe leidt dat mensen zich op vele manieren een stedelijk gebied als 'hun' leefwereld toe-eigenen als hun 'gewone leefomgeving' (usual environment: Govers, Van Hecke, Cabus, 2008). Het zou kunnen dat dominante spelers in het middenveld en private organisaties de stadsregio als hun werkgebied bekijken, of zich aanpassen aan veranderende maatschappelijke patronen.

Voor De Rynck & Voets (2008) is deze laag fundamenteel omdat vanuit deze laag druk komt op de bestuurlijke en de politieke laag, die vroeg of laat maatschappelijke patronen moeten volgen.

Een eerste vraag die zich hierbij stelt is of er zich 'stadsregionale belangengemeenschappen' vormen ('community of interests') en hoe burgers en organisaties een stadsregio gebruiken en hoe zij die regio opnemen in hun patronen van identificatie. Een bijkomende vraag is of deze belangengemeenschappen naast efficiency ook equity bereiken. Het betreft hier dan niet alleen gelijke toegang, maar ook een gelijk / evenredig aandeel in de kosten.

De **bestuurlijke laag** wordt gevormd door de bestuurlijke patronen en instrumenten die stadsregionale vraagstukken als focus hebben. Het begrip stadsregio is op bestuurlijk vlak dubbel: lokaal en centraal. Omdat er naar een bepaalde verruimde lokale problematiek wordt gerefereerd, wordt dan vaak eerst naar de verhoudingen tussen gemeenten gekeken. Of er dan in die relatie tussen gemeenten iets moet veranderen, is dan wel in hoge mate afhankelijk van de vraag of gemeenten voor een bepaalde taak of materie met stadsregionale gevolgen wel relevante bevoegdheden hebben. Er is maar een probleem tussen gemeenten, als de gemeenten daarvoor bevoegd zijn. Ze kunnen daarvoor eventueel vrijwillig samenwerken, ze kunnen daartoe gestimuleerd worden, ze kunnen daartoe verplicht worden. Daarom moeten we altijd ook meteen naar de bevoegdheidsverdeling kijken en komen ook de centrale overheden aan bod.

In deze context komt de tweede vraag waarom centrale overheden instrumenten voor stadsregionale sturing niet, of onvoldoende gebruiken?

De **politieke laag** is verweven met de maatschappelijke en bestuurlijke laag en ze gaat over de manier waarop het politiek systeem met macht omgaat in relatie tot stadsregionale thema's. De Rynck & Voets (2008) stellen een sterke verwevenheid vast van lokale en centrale mandatarissen en belangengroepen waardoor veel beslissingen van centrale overheden eigenlijk lokale dossiers

betreffen en dus het lokale belang niet overstijgen. Het is niet omdat centrale overheden bevoegdheden en bestuurlijke instrumenten hebben waarmee ze sterk stadsregionaal zouden kunnen sturen (infrastructuur, ruimtelijke ordening, beslissingen over verdelingsvraagstukken), dat ze het ook doen.

De derde vraag die dan naar voren kan geschoven worden is hoe het hele bestuurlijke en politieke systeem de stadsregionale problematieken meer prominent in zijn beslissingen laat doorwegen? Volgens Voets & De Rynck (2006) kan een decumul hier al veel soelaas brengen omdat in dat geval de politici die op Vlaams niveau functioneren dan minder gebonden zijn door lokale mandaten waardoor er misschien minder lokale politiek zou spelen op het Vlaamse niveau en de stadsregionale schaal meer zou doorwegen.

Deel 2. Reflectiekader

Om op de drie vragen een antwoord te kunnen geven is er gekozen om van onderuit te vertrekken, van de feitelijke en gepercipieerde stadsregionale verhoudingen zoals die in de stadsregionale gesprekken in het discussieplatform werden besproken, en hoe met andere woorden die drie lagen zich vandaag in de praktijk manifesteren. In de nota De Rynck & Voets (2008) werd een reflectiekader ontwikkeld, waarbij enerzijds de problemen die zich binnen de stadsregionale verhoudingen kunnen voordoen, gecategoriseerd worden. Anderzijds worden hiervoor bestuurlijke strategieën aangereikt.

1 Stadsregionale verhoudingen

Stadsregionale verhoudingen kunnen gekarakteriseerd worden vanuit 4 dimensies: de schaal, de sturing, de (her)verdeling en de coördinatie. Deze 4 dimensies worden veelal als 'probleemdimensies' ervaren gezien het gebrek aan stadsregionale samenwerking. Zoals uit de korte situering zal blijken zijn er dwarsverbanden tussen deze 4 probleemdimensies. Er bestaat een koppeling tussen de problematiek van schaal en herverdeling en tussen de dimensies sturing en coördinatie.

1.1 SCHAAL

In sommige gevallen is er een schaalverschil tussen enerzijds het beheer en de financiering van een voorziening of dienst en anderzijds de reikwijdte ervan. Voorbeelden zijn onder meer afvalverwerking, waterbeheer, grootschalige culturele infrastructuur. Een cultureel centrum van een stad trekt mensen aan vanuit de hele stadsregio, maar het is vaak alleen de stad die de infrastructuur beheert (en betaalt).

Voor deze voorzieningen van 'centrumfuncties' worden de steden gecompenseerd via het gemeentefonds. Of die compensatie dan ruim genoeg is, is deels een technisch en financieel debat (zie ook sectie Deel 4 Financiering). Soms bestaan er ook specifieke regelingen om de scheefftrekking tussen stedelijke lasten en stadsregionale lusten weg te werken (bv De Warande in Turnhout).

1.2 STURING

Er is een sturingsprobleem als een beslissing of een non-beslissing van de ene lokale overheid negatieve effecten heeft voor een andere lokale overheid, zonder dat er een correctie of bijsturing kan gebeuren. Bijvoorbeeld het uitblijven van een beslissing van buurgemeente X om een lokale weg op haar grondgebied te heraanleggen of om een tramlijn naar de stad toe te laten, zorgt voor voortdurend sluijperverkeer doorheen straten van de stad, of omgekeerd. Dat is een probleem van sturing op stadsregionale schaal.

1.3 (HER-)VERDELING

Het herverdelingsvraagstuk is verwant met de schaalproblematiek. In een stadsregionale context is er vaak debat over de billijke verdeling van lusten en lasten van voorzieningen, infrastructuur of diensten. Steden of grotere gemeenten vervullen bepaalde centrumfuncties waarvoor ze naar eigen zeggen niet altijd behoorlijk gecompenseerd worden. Typisch zijn discussies over spreiding van rust- en verzorgingsinstellingen, het functioneren van ('witte' en 'zwarte') onderwijsvoorzieningen, de sociale huisvesting, de inplanting van asielcentra of opvanginstellingen voor probleemjongeren. De belangrijkste discussie over herverdeling gaat uiteraard over de fiscale stromen in het stadsregionale gebied tussen stad en gemeenten (zie ook sectie Deel 4).

1.4 COÖRDINATIE

Het gebrek aan afstemming of coördinatie tussen lokale besturen is ook vaak een bron van problemen. Als lokale besturen in dezelfde regio bijvoorbeeld gelijkaardige doelstellingen proberen te realiseren, zonder te overleggen en hun ambities af te stemmen, kan dat vervelende gevolgen hebben. In sterk verweven stadsregionale zones is dat soort problemen legio. Als een gemeente of stad A en buurgemeente B beide een winkel- of bedrijvencomplex voorzien met gelijkaardige functies, dan kan dat wellicht leiden tot grote onderlinge concurrentie of afstemmingsproblemen (bv. op het vlak van mobiliteit). Indien alle gemeenten identieke culturele centra of identieke bibliotheken voorzien, dan ontstaat een overaanbod en een suboptimale verdeling, vanuit een stadsregionaal perspectief.

2 Stadsregionale bestuurlijke scenario's

Om met de probleemdimensies om te gaan kunnen stadsregionale bestuurlijke scenario's ontwikkeld worden die structuurgericht, beleidsgericht of een combinatie van beide zijn.

Structuurgerichte scenario's zijn gericht op structuurcreatie of -aanpassing. Ze creëren/wijzigen bepaalde structuren en de relaties die er in vervat zitten, maar ze bepalen niet de stadsregionale beleidsinhoud. Beleidsgerichte scenario's gaan over inhoud en beleidsinstrumenten.

Op de pure beleidsgerichte scenario's wordt op deze plaats niet ingegaan. De reden hiervoor is dat het uiteindelijk aan de Vlaamse overheid is om via deze scenario's stadsregionale insteken in te bouwen in de diverse beleidsdomeinen, zoals bv. de ruimtelijke ordening of de financiering van de gemeenten. Het feit dat hierop op deze plaats niet verder wordt ingegaan betekent niet dat het inbouwen van stadsregionale insteken via deze beleidsgerichte scenario's geen noodzaak zou zijn, integendeel.

De Rynck & Voets (2008) herkennen 7 verschillende structuurgerichte scenario's: (1) Interbestuurlijke contracten, (2) Vrijwillige stadsregionale samenwerking, (3) Algemene permanente instituties, (4) Ad hoc tijdelijke instituties met concrete beleidsinhoud, (5) Delegatie van bevoegdheden aan een bestaande bestuurslaag, (6) Aanpassingen van bestuurlijke schalen en een (7) Nieuwe bestuurslaag.

De eerste drie strategieën zijn structuurgericht, maar hebben ook al meer proces- of maatgerichte aspecten. Ze worden vaak omschreven als meer bruikbaar in complexe multi-actor settings (Hendriks 2006; Ostrom 1991). Net zoals de eerste drie is ook het vierde, dat ad hoc structuren vooropstelt, structuurgericht, maar dan wel hybride omdat er een concrete beleidsinhoud aan gekoppeld is.

De laatste drie strategieën zijn van een meer alomvattende of holistische aard en zijn allen gebaseerd op het monocentrisch beeld dat stadsregionale problemen kunnen opgelost worden door het vinden van een algemene, optimale en consistente organisatorische structuur of schaal (Ostrom 1991; Teisman 2000).

Nuttig om toe te voegen als afweging zijn de besluiten van de werkgroep 'Bestuurlijke Schaal en Interbestuurlijke Samenwerking' bij de VLABEST(2009). Men stelt op het streek- en intermediair niveau een bestuurlijke drukte vast met intermediaire structuren die zowel van onderuit als van bovenaf groeien tot een vierde bestuurslaag. Daar waar de provincie is aangeduid als intermediair beleidsniveau in het provinciedecreet wordt vastgesteld dat dit niveau niet steeds in staat is om de rol van bovenlokaal taakbehartiger waar te maken terwijl ze omgekeerd leemtes invullen die lokale besturen laten vallen. Ook kaart men de onduidelijke relatie aan tussen de provincies en de Vlaams gedeconcentreerde diensten.

Eveneens nuttig als afweging zijn de besluiten van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, van Vlaanderen in Actie (VIA, 2008). Hierin wordt gepleit voor een interne "Vlaamse staatshervorming" en een vermindering van het aantal bestuurslagen en bestuursvormen, met meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag (Vlaanderen in Actie, Doorbraken

2020, januari 2009). Als men dit wenst te realiseren, dan lijkt de creatie van bijkomende instituties of bestuurslagen hierin niet te passen.

2.1 INTERBESTUURLIJKE CONTRACTEN

In Vlaanderen lijkt dit instrument vooral gebruikt voor verticale 1-op-1 relaties (Vlaamse overheid met individuele gemeenten). Instrumenten zoals het mobiliteitsconvenant of het milieuconvenant zouden door de Vlaamse overheid kunnen worden ingezet om stadsregionale aanpak te stimuleren of op te leggen. Het is immers altijd finaal de Vlaamse overheid die dergelijke convenanten goedkeurt.

In sectie 4.3 werd ondermeer gekeken of de huidige Vlaams instrumenten een stadsregionale invalshoek hanteren of hiertoe de potentie hebben. Hieruit blijkt dat globaal de Vlaamse overheid, in te weinig instrumenten het stadsregionaal perspectief actief centraal stelt. Om stadsregionale perspectieven te kunnen hanteren moet uiteraard ook de capaciteit op Vlaams niveau aanwezig zijn.

Horizontaal (tussen gemeenten of tussen gemeenten en private actoren) worden interbestuurlijke contracten soms wel gebruikt op stadsregionaal niveau, maar dan vaak vooral als niet-juridisch bindende overeenkomsten waarin intenties en afspraken staan. Er zijn echter maar weinig voorbeelden bekend van dit soort instrumenten.

2.2 VRIJWILLIGE STADSREGIONALE SAMENWERKING

In zoverre stadsregionale problemen de lokale bevoegdheden betreffen en de individuele gemeenten onvoldoende draagkracht hebben, kan er een vrijwillige intergemeentelijke samenwerking een mogelijke oplossing bieden. Dit instrument wordt in Vlaanderen echter zelden in een stadsregionale context gebruikt en zal in principe verdelingsvraagstukken tussen besturen niet kunnen oplossen. Ook het Decreet Intergemeentelijke Samenwerking (2001), waarbij lokale besturen verschillende vormen van samenwerking aangereikt kregen, lijkt alsnog niet bijgedragen te hebben tot meer intergemeentelijke samenwerking hieromtrent. Een uitzondering is bijvoorbeeld Stadsregio Turnhout.

Toch zijn er over het algemeen wel meer vormen van samenwerking gegroeid. Het decreet ligt mee aan de basis van de vermenigvuldiging van samenwerkingsvormen, maar die lijken zich toch vooral eerder in landelijke gebieden te bevinden.

Een belangrijke reden voor het beperkte succes in een stadsregionale context is dat de verschillen (politiek, omvang, ...) tussen lokale besturen (zeker tussen steden en hun buurgemeenten) en vooral de verschillende belangen op korte termijn vaak te groot zijn. Het gebrek aan vrijwillige intergemeentelijke samenwerking om stadsregionale problematieken aan te pakken is overigens een constante doorheen heel West-Europa (Commissie Bestuurlijke Organisatie 1997). Die zachte - want vrijwillige - intergemeentelijke samenwerking heeft immers harde grenzen: voor gezamenlijke belangen en win-win projecten kan het wel, maar zodra de

belangen verdeeld zijn, lukt dat niet meer. In een stadsregionale context zijn de belangen op veel punten verdeeld.

Stadsregio Turnhout¹

Eind 2007 beslisten vier gemeenteraden (namelijk die van de stad Turnhout en die van de omliggende gemeenten Oud-Turnhout, Beerse en Vosselaar) om hun toen al bestaande samenwerking verder te zetten onder de koepel van een stadsregio. De Stadsregio ging officieel van start op 1 januari 2008.

Stadsregio Turnhout is, conform het decreet intergemeentelijke samenwerking, een "projectvereniging". De vereniging is opgericht voor een periode van zes jaar, tot 31 december 2013. Na verkiezingen voor een nieuwe gemeenteraad, beslist elk deelnemend bestuur of het zich verder voor de samenwerking engageert.

Elke gemeente- en OCMW-raad vaardigen leden af naar het enig beslissingsorgaan: de raad van bestuur. Voor de gemeenten zijn dat telkens twee leden van de meerderheid en twee leden van de oppositie. Bovendien is statutair bepaald dat voor de meerderheid de burgemeester én een lid van het college zitting neemt. Voor de OCMW's zetelen de voorzitter en één lid van de oppositie in de raad van bestuur.

In principe is deze samenwerking de verderzetting van de al bestaande werking in de vroegere vzw 'Samenwerkingsverband Regionaal Stedelijk Gebied Turnhout' (sinds 1999) en later (sinds 2002) de Projectvereniging Regionaalstedelijk Gebied Turnhout'. De stadsregio coördineert het politiek overleg tussen de vier lokale overheden en staat in voor de uitwerking van gezamenlijke projecten.

De samenwerking werd eertijds gestart onder het moto 'samen staan we sterker dan alleen'. Aanvankelijk was het de bedoeling om op tal van vlakken samen te werken. Echter, vrij snel werd duidelijk dat dit niet haalbaar was en werd er afgesproken enkel nog rond grondgebonden materies samen te werken. Alle persoonsgebonden materies (cultuur, onderwijs, enz.) werden aan de gemeente overgelaten.

Zo werkte het samenwerkingsverband intens mee aan de afbakening van het regionaal stedelijk gebied Turnhout. Momenteel werken de gemeenten onder meer aan een gemeenschappelijk actieplan diensteneconomie, een gezamenlijke visie over bedrijventerreinen, een gezamenlijk mobiliteitsplan en een project "Lokaal Woonbeleid. Belangrijk in die context is te vermelden dat niet alle vier de gemeenten moeten toetreden tot elk project. Het mobiliteitsplan wordt ontwikkeld voor alle gemeenten samen maar de mobiliteitsdienst is (voorlopig) enkel voor Turnhout en Oud-Turnhout, met in Oud-Turnhout enkel een front-office met een loketfunctie. Ondertussen wenst ook een gemeente buiten de stadsregio beroep te doen op deze mobiliteitsdienst.

¹ Bron: Website Stadsregio Turnhout en De Ceuninck 2009.

De zwakte van intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen als stadsregionale strategie is niet alleen te verklaren door de spanningsvelden 'stad-rand' of 'stad-platteland'. Het beperkte succes vloeit ook voort uit het feit dat lokale besturen vaak niet over de nodige bevoegdheden beschikken om tot een zinvolle samenwerking te komen. Hoe meer lokale bevoegdheden, hoe meer intergemeentelijke samenwerking zin en inhoud kan hebben. Omgekeerd kan een intergemeentelijk verband maar zo sterk zijn als de individuele gemeenten sterk zijn op het gebied van bevoegdheden en middelen. In vergelijking met het buitenland zijn gemeenten in Vlaanderen niet sterk (De Rynck & Voets, 2008).

Intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis kan wel sterk worden gestimuleerd, zodat de gemeenten bijna niet anders kunnen dan samenwerken, zeker als elke gemeente er financieel beter van wordt. Dergelijke sterke en gedragsveranderende stimuli vanuit de Vlaamse overheid voor meer vrijwillige samenwerking lijken echter dun gezaaid.

Theoretisch zou de Vlaamse overheid intergemeentelijke samenwerking op stadsregionale schaal ook kunnen opleggen - bijvoorbeeld om programma's in het kader van de afbakening van stedelijke gebieden uit te voeren. Dan is het uiteraard geen vrijwillige samenwerking meer. Dat is in Vlaanderen tot nu toe echter onbespreekbaar geweest: de politieke gevoeligheid betreffende de gemeentelijke autonomie staat in de weg. Dat is eveneens een belangrijke component van wat men gemakshalve het Vlaamse bestuurlijke regime noemt (De Rynck & Voets, 2004).

2.3 AD HOC TIJDELIJKE INSTITUTIES MET CONCRETE BELEIDSINHOUD

Overheden kunnen specifieke organisatiestructuren op poten zetten, zoals agentschappen of 'special-purpose vehicles' voor een specifiek gebied die zich met een bepaald probleem (of set van problemen) bezig houden, maar zonder een 'zware' bestuurlijke organisatie te worden. Dergelijke structuren kunnen van onderuit gecreëerd worden (zoals het Project Gentse Kanaalzone waarin Gent met Evergem en Zelzate de ontwikkelingen in het gebied proberen te sturen), van bovenuit (zoals de BAM-structuur), of als een gemeenschappelijke oefening (zoals de projectstructuur om het Parkbos Gent te concretiseren).

Dergelijke structuren tonen dat een stadsregionale aanpak via ad hoc instituties – ondanks al hun beperkingen - niet onmogelijk hoeft te zijn. Private actoren (profit en non-profit) kunnen hier ook actief bij betrokken worden. Waar er een maatschappelijk draagvlak is voor bepaalde thema's, lijkt dit een logische constructie omdat het ook een verzakelijking van de aan te pakken problematiek mogelijk maakt. Het democratisch probleem blijft dan enerzijds wel bestaan vanuit het oogpunt van de klassieke representatieve democratie, maar anderzijds kan de creatie van dergelijke platformen ook gezien worden als nieuwe vormen van democratisch overleg die meer beantwoorden aan democratische kwaliteitsnormen dan de verwijzing naar structuren van de representatieve democratie, die ondertussen ook veel legitimiteit heeft verloren (De Rynck & Voets 2004).

Van de genoemde voorbeelden kan gesteld worden dat het hybride structuren zijn. Men combineert structuren met beleidsinhoud gericht op de stadsregio door de creatie van en door in te werken op beleidsnetwerken van betrokken publieke en private actoren. Binnen deze

structuren wordt er onderhandeld en staat besluitvorming op stadsregionaal niveau voorop, ook al leidt dat - evident - vaak tot compromissen. Naast de spanning stad-rand blijkt hier ook een spanningsveld met hoe Vlaanderen zich dan opstelt ten aanzien van dergelijke programma's of projecten in beleidsnetwerken. De Vlaamse overheid worstelt vaak met de mix van rollen (kadersteller, deelnemer, regulator, toezichthouder, financier) en met de kenmerken van haar eigen politiek-bestuurlijke cultuur (zoals de lobbying op kabinetsniveau, de vaak zeer grote gevoeligheid voor bepaalde particuliere en/of lokale belangen, de hoge mate van (partij-)politisering, (zie Voets 2008). De stadsregionale hybriden moeten met andere woorden zowel op het stadsregionale niveau als op het Vlaamse niveau inzetten op structuur én inhoud om resultaat te boeken.

2.4 ALGEMENE PERMANENTE INSTITUTIES

Naast ad hoc instituties die specifieke thema's in één bepaald gebied aanpakken, kunnen er ook structuren gecreëerd worden vanuit een functioneel beleid gericht op stadsregionale aanpak. Zo kunnen er bijvoorbeeld specifieke structuren worden opgezet zoals regionale of lokale economische ontwikkelingsagentschappen ('special-purpose authorities') die gelden voor het hele grondgebied (Bennett 2004; Voets & De Rynck, 2006). Het verschil met het vorige type is dat deze instituties een 'format' kennen dat voor alle stadsregio's in Vlaanderen van toepassing is (en dus niet gemaakt op maat van één gebied) en dat ze op permanente basis worden geïnstalleerd. Theoretisch zou de Vlaamse overheid bijvoorbeeld kunnen overwegen om voor sociale huisvesting één maatschappij voor het hele stadsregionale gebied te verplichten, die dan de lusten en lasten van sociale huisvestingsprojecten over heel het gebied moet en kan spreiden.

De Vlaamse overheid organiseert wel allerhande regulerende arrangementen als onderdeel van haar functioneel of sectoraal beleid (zoals sociaal en economisch beleid) en een aantal ervan werken wel degelijk op stadsregionale schalen (Tubex, Voets & De Rynck 2005). In het sociaal beleid zien we bijvoorbeeld zorgregio's die gemeentegrensoverschrijdend zijn. In het ruimtelijk beleid worden stedelijke gebieden afgebakend die stad en delen van buurgemeenten kunnen omvatten. In meerdere stadsregio's zijn overlegstructuren tot stand gekomen om stadsbossen te realiseren. In de sociaal-economische sfeer zijn er de Serr en Resoc-structuren die in het geval van Antwerpen en Gent op een stadsregionale schaal zijn geïnstalleerd (maar daarom nog niet zo functioneren).

2.5 DELEGATIE VAN BEVOEGDHEDEN AAN EEN BESTAANDE BESTUURSLAAG

Een andere mogelijkheid die ingrijpt in de structuur van het lokale niveau is het verschuiven van bevoegdheden naar een bestaande bestuurslaag. Er zijn minstens drie grote varianten mogelijk: delegatie naar gemeenten zodat ze een grotere responsabilisering krijgen, delegatie naar de provinciebesturen, of naar de centrale overheid.

Ten eerste zouden de centrale overheden, het subsidiariteitsprincipe indachtig, belangrijke bevoegdheden (en bijhorende middelen!) kunnen delegeren aan de steden en gemeenten zelf.

De Vlaamse overheid kan ook decentraliseren naar het stadsregioniveau en niet naar de afzonderlijke gemeenten, of de Vlaamse overheid kan decentraliseren mits de gemeenten bereid zijn tot grotere samenwerking. Decentralisatie kan dus een dynamisch instrument zijn, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is voor de overheveling van bevoegdheden naar gemeenten op het vlak van ruimtelijke planning, mits de gemeenten aan bepaalde voorwaarden voldoen.

Ten tweede zouden de provincies versterkt kunnen worden om een aantal stadsregionale problemen aan te pakken, wat in de lijn had gelegen van het kerntakendebat. Overigens hebben de provincies die verdelingsbevoegdheid op het vlak van ruimtelijke planning, voornamelijk dan in de landelijke gebieden. De Rynck & Voets (2008) maken de vaststelling dat eenzelfde rol in een stedelijke context niet op een draagvlak kan rekenen.

In de praktijk zijn vele bevoegdheden die met stadsregionale sturing te maken hebben gecentraliseerd op Vlaams niveau. Dat is de derde variant. Het stadsregionale debat is in Vlaanderen daarom evenzeer verbonden met de vraag wat de Vlaamse overheid doet met de instrumenten en bevoegdheden waarmee ze stadsregionaal zou kunnen sturen, bv. via ruimtelijke uitvoeringsplannen gekoppeld aan de afbakening van stedelijke gebieden, via verdeling van sociale huisvesting, enz..

2.6 AANPASSINGEN VAN BESTUURLIJKE SCHALEN

Een zware structurele ingreep is het hertekenen van de stads- of gemeentegrenzen. De lichte variant betreft grenscorrecties, de zware variant annexatie of samensmelting/fusie. De laatste keer dat dit instrument in België werd ingezet, was in de periode 1975-1977. Naast de belangrijkste officiële motivatie van de centrale overheid toen, namelijk het verhogen van de bestuurskracht van de overblijvende gemeenten, waren er ook lokale en partijpolitieke motieven in het spel (Dewachter 1976; Maes 1976). Antwerpen en Gent werden bijvoorbeeld uitgebreid, maar een aantal buurgemeenten (zoals Hove, Edegem, Sint-Martens-Latem, Evergem) bleef buiten de operatie ondanks de op het eerste zicht goede stadsregionale redenen om ze te fuseren. Een beter begrip van de grilligheid van de beslissingen over de fusie was meestal gediend door eerst naar de partijpolitieke toestand in de regio te kijken.

Ook bleek het idee van een fusieoperatie als voorloper van een decentralisatie-operatie richting lokale besturen geen stand te houden. Het federaliseringsproces doorkruiste de mogelijke decentralisatie naar de lokale besturen, omdat dit proces aanleiding gaf tot het verschuiven van bevoegdheden naar het nieuwe regionale niveau, in plaats van naar lokale besturen. Het resultaat is dat de fusieoperatie uiteindelijk vooral een kwestie is geweest van het zeer fragmentair en nauwelijks rationeel wijzigen van de territoriale schaal, zonder bijkomend centraal beleid om de lokale bestuurskracht te verhogen (zie: rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie 1997). Het gevolg is wel dat het instrument van de fusie nu nagenoeg onbespreekbaar is geworden, al lijkt daar de laatste jaren met mondjesmaat enige kentering in te komen. Dat in het gemeentedecreet de mogelijkheid is voorzien voor een vrijwillige fusie, is daarvan een signaal.

2.7 NIEUWE BESTUURSLAAG

Een andere optie is het creëren van nieuwe bovenlokale bestuurlijke entiteiten – zoals een stadsgewest² – om bepaalde stadsregionale thema's op te nemen. Terwijl andere landen stadsgewestelijke structuren als volwaardige bestuurlijke entiteiten creëren (zoals Frankrijk³) of verhitte politieke debatten voeren om ze al dan niet op te zetten (zoals Nederland⁴), is deze optie nooit ernstig overwogen in België/Vlaanderen. In de vroege jaren zeventig heeft België wel even geëxperimenteerd met agglomeraties en federaties van steden en gemeenten om stadsregionale kwesties aan te pakken, maar het instrument werd nooit volledig geïmplementeerd en de aandacht verschoof toen volledig naar het fusie-instrument.⁵ Voor een nieuwe ingrijpende hervorming van het lokaal bestuur is er nauwelijks nog politiek draagvlak of animo in Vlaanderen, ook omdat de centrale staatshervorming al zoveel energie heeft opgeslorpt. Toch lijkt het, zoals al gezegd, tijd om in Vlaanderen werk te maken van een interne staatshervorming⁶.

De varianten van een stadsregionaal bestuur zijn redelijk groot. Men kan kiezen tussen het opleggen versus het van onderuit laten groeien. Men kan kiezen in de over te dragen bevoegdheden, zowel vanwege de centrale als van de lokale overheden. Er is dus een beperkte stadsregionale structuur mogelijk (voor één of slechts enkele taken), maar ook een zeer brede vorm kan, met zeer veel bevoegdheden in een mix van centrale en lokale overheden. Men kan kiezen om de koppeling te maken met een hele reeks stimuli vanwege de centrale overheden. Het theoretische verschil met de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking is dat een stadsregionaal bestuur ex officio bevoegdheden uitoefent zonder toestemming van de gemeenten vermits het een nieuwe bestuurslaag is met een eigen (verkozen) bestuur. Feitelijk is dat verschil kleiner omdat de politieke relaties en afhankelijkheden blijven bestaan.

2 Met een stadsgewest doelen we in deze paragraaf wel op een volwaardige bestuurlijke organisatie, met een wettelijke basis, die een aantal competenties van lokale overheden overneemt. Deze organisaties moeten een zekere fiscale en financiële bevoegdheid hebben om hun werking te kunnen financieren. Om voldoende democratische controle te kunnen waarborgen, moet het ook een orgaan bevatten dat direct door burgers verkozen wordt of dat toch minstens rechtstreeks door lokale verkozenen wordt aangeduid (cfr. gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen).

3 Frankrijk kende geen gelijkaardige fusie-operatie, maar kent wel stadsgewestelijke structuren zoals de 'Communautés urbaines' of 'Communautés de villes' in kleinere en meer landelijke regio's. Deze structuren worden echter vaak al opgezet op een zeer kleine schaal, soms al van 10.000 inwoners, wat de vergelijkbaarheid met de Vlaamse situatie toch alweer wat kleiner maakt. Van opgelegde structuren in de jaren '70 (zoals voor de regio's van Rijsel en Lyon) is er een trend naar meer gestimuleerde structuren, waarbij groepen van gemeenten die de stap naar stadsregionale structuren zetten meer bevoegdheden en financiële middelen krijgen.

4 Maar zonder resultaten.

5 In het Stuyvenbergakkoord (januari 1978) werden 11 Vlaamse subgewesten, 13 Waalse subgewesten en 1 subgewest Brussel opgericht. Deze subgewestelijke besturen zouden in de plaats moeten komen van de provincies en zouden beter aansluiten bij de functioneel ruimtelijke structuur.

6 Vlaanderen in Actie, Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Tussentijds verslag dd 8 december 2008

Deel 3. Een verkenning van de actuele stadsregionale wereld

In het vorige hoofdstuk werden de probleemdimensies van, alsook de potentiële bestuurlijk opties geschetst voor een betere stadsregionale samenwerking. Hoewel ook gebaseerd op een aantal verkenningen op terrein, is het belangrijk deze analyse alsook de potentiële oplossingen te toetsen aan de huidige realiteit op terrein. Het is inderdaad een uitdrukkelijke optie van het discussieplatform om te vertrekken van de reële toestand op het terrein zodat zo veel mogelijk concrete aanknopingspunten in beeld gebracht worden.

Het platform bracht in zijn verschillende zittingen besturen, publieke en private actoren samen die in een stadsregionale context actief zijn. Deze actoren brachten verhalen van de stadsregionale wereld zoals zij die organiseren en percipiëren. Deze verhalen over de stadsregionale samenwerking tonen aan dat er verschillende spanningsvelden en invalshoeken bestaan.

Hieronder worden deze spanningsvelden en invalshoeken samengebracht in 8 onderdelen.

In een eerste deel wordt enerzijds de nadruk gelegd op de nood aan een open samenwerkingsmodel op basis van gelijkwaardigheid van de betrokken actoren. Anderzijds wordt beklemtoond dat een vorm van identiteit noodzakelijk is.

In een tweede deel worden de grenzen van vrijwillige samenwerking, één van de bestuurlijke scenario's die vandaag in de praktijk bestaan, afgetast.

In een derde deel wordt de ruimtelijke (her)verdeling van de centrumfuncties bekeken vanuit het aanbod en de vraag. Dit gebeurt zowel van het bestuurs- als het burgerperspectief en vanuit de beheersbaarheid van de stadsregionale ruimte en de lasten en lusten die hiermee gepaard gaan.

In een vierde deel wordt vastgesteld dat naast een legislatuur overstijgende stadsregionale beleidsvisie, er tevens nood is aan mobiliserende concrete projecten die ondersteund worden door een Vlaams beleidskader. Hiermee samengaand worden een aantal beleidsvelden gescreend op hun stadsregionaal gehalte. Dit gebeurt dan zeer concreet voor het afbakeningsproces binnen de ruimtelijke ordening, de mobiliteit en het wonen. Ook worden enkele andere beleidsvelden kort gesitueerd.

In een vijfde deel wordt de stadsregio gepositioneerd binnen de andere bestuurlijke lagen en netwerken, waaruit blijkt dat verschillende meerlagige constructies mogelijk zijn.

In een zesde deel worden de stadsregio's gepositioneerd binnen de polinucleaire structuur van Vlaanderen en in een zevende deel worden de grootsteden Antwerpen en Gent centraal gesteld.

In een achtste deel tenslotte wordt ingegaan op de (gewest)grens overschrijdende stadsregio's met een specifieke aandacht voor de Brusselse stadsregio en voor de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai die zich meer en meer als stadsregionaal kader voor de Kortrijkse regio aandient.

1 Open samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en creatie van identiteit

Behalve wanneer men zou kiezen voor een top down aanpassing van bestuurlijke schalen (zie Deel 2, Reflectiekader, sectie 2.6) kan men stellen dat elke vorm van stadsregionale samenwerking zou moeten vertrekken van gelijkwaardigheid van de betrokken partijen. Zeker twee belangrijke dimensies van de stadsregionale problematiek wijzen in die richting: de emotionele dimensie en de dimensie van de stadsregionale belangengemeenschap. Daarnaast speelt hierbij ook het belang van zowel de lokale als de stadsregionale identiteit.

1.1 DE EMOTIONELE DIMENSIE: HET VERZET VAN DE RAND

De centrumsteden opereren vaak dat het niet betrekken van de randgemeenten bij de samenvoegingoperatie van 1977 (of desgevallend 1971) een gemiste kans was. Omgekeerd komt het concept 'fusies' in de overige gemeenten van de stadsregio veeleer als een doembeeld over. Toch mag men hierbij niet uit het oog verliezen dat in sommige stedelijke contexten de fusie van 1977 ook een kwestie van stedelijke leefbaarheid was. Zo leidde in Leuven plaatsgebrek tot slecht beheer van de stad. De fusie kwam daaraan tegemoet. Ook in de toekomst kan dit niet worden uitgesloten. Zo wordt voor Leuven gestreefd naar 100.000 inwoners. De groei van Leuven gaat echter sneller dan verwacht (nu 94.000 inwoners). Als er meer dan 100.000 inwoners zouden komen geeft dat een probleem binnen de huidige grenzen van de stad / het stedelijk gebied. Als de huidige groei zich verder zet en men dit niet aanpakt dan kan dit opnieuw leiden tot slecht beheer en zal er weer stadsvlucht ontstaan.

De emotionele dimensie speelt minstens onderhuids overal mee zodat zelfs in contexten waar een objectieve win-win-situatie zou kunnen gedefinieerd worden, stad noch rand een stadsregionale context zien of willen zien.

Zonder dit a priori als finaal resultaat uit te moeten sluiten is het daarom belangrijk dat een stadsregionaal kader zich eerder neutraal opstelt ten opzichte van de fusie-idee. Deze neutraliteit is belangrijk omdat in een stadsregionale context de centrumsteden in de meeste gevallen een dimensie groter zijn dan de overige gemeenten. Dit geldt zeker in de grootstedelijke context van Antwerpen en Gent.

De emotionele dimensie van de fusie-idee wordt versterkt door het feit dat de fusies van de jaren 1970 te weinig inspraak van onderuit kenden en sterk door electorale motieven geïnspireerd waren (HRBB, 2002, geciteerd in De Ceuninck, 2009). Verder werd aan de fusie geen overdracht van bevoegdheden gekoppeld. Vanuit die optiek bleef de fusie een louter territoriale hervorming. Van institutionele, structurele of functionele wijzigingen was er nauwelijks sprake. Op zich is dit wellicht een gemiste kans. Er zijn tal van voorbeelden waar men tot vandaag met onlogische grenzen wordt geconfronteerd. Bijkomende grenscorrecties zouden hier nochtans een oplossing kunnen bieden (De Ceuninck, 2009).

Ook een zekere constructieve terughoudendheid van de centrumstad kan het wantrouwen doen afnemen. In dit verband kan verwezen worden naar de positie van Kortrijk waar de terughoudendheid, de kwaliteit van Leiedal en de schaal van 12 gemeenten, zorgen voor de slagkracht van het stadsregionaal / intergemeentelijk niveau. Een ander voorbeeld is de Gentse kanaalzone, waar Gent (vanwege zijn haven) weliswaar als trekker van het overleg met de omliggende gemeenten fungeert, maar dit in dialoog met Evergem en Zelzate en met aandacht voor hun noden en inbreng. Er is dus sprake van een zekere terughoudendheid en een relatief open attitude als randvoorwaarde voor een succesvolle samenwerking. Naast een zekere terughoudendheid en relatief open attitude vanuit de stad is evenzeer een open geest bij randgemeenten noodzakelijk ten aanzien van inspanning die steden dienen te realiseren die eveneens de omliggende regio ten goede komen. In dat kader is de aanwezigheid van een permanent platform voor goede informatie-uitwisseling, zowel op politiek als ambtelijk niveau, zeer belangrijk. Beide niveaus spelen hun rol in een stadsregionale aanpak.

1.2 STADSREGIONALE BELANGENGEMEENSCHAP: OVERSTIJGEN VAN EIGEN BELANG

Het is duidelijk dat de (potentiële) samenwerking tussen stad en rand vele dimensies heeft en op vele beleidsdomeinen (welzijn, gezondheid, onderwijs, ruimtelijke ordening, mobiliteit, wonen, werken, enz.) betrekking heeft.

Gezien de lokale autonomie is het niet onlogisch dat de lokale besturen in eerste instantie redeneren vanuit het eigen belang. Stadsregionale samenwerking impliceert dus het kunnen duidelijk maken van een gemeenschappelijk belang, waardoor kan gesproken worden van een belangengemeenschap op stadsregionaal niveau. Uiteraard kan het bereiken van een belangengemeenschap afhangen van de positie van de betrokken gemeente (stad of randgemeente) en van het uitgangspunt in termen van efficiency en equity.

Om een belangengemeenschap te creëren lijkt het zoeken naar win-win situaties de meest voor de hand liggende strategie te zijn omdat hiervan een sterk mobiliserende kracht uitgaat. Dit moet in de mate van het mogelijke ook worden nagestreefd.

De aanpak van stadsregionale problemen kan echter niet altijd gepaard gaan met een win-win-situatie op individueel niveau. Als men bijvoorbeeld de centrumstad centraal stelt en uitgaat van het equity principe komen ook de verdeling van lasten en lusten in het beeld. De stadsregionale aanpak hiervan leidt niet a priori tot een win-win situatie voor iedere betrokken gemeente afzonderlijk.

Ongetwijfeld zijn de situaties in de 13 stadsregio's specifiek, zodat één generieke oplossing onwaarschijnlijk is. Toch valt het op dat in de mate er een belangengemeenschap bestaat (bv Stadsregio Turnhout, Regio Kortrijk), die meestal maar tot op zekere hoogte functioneert. Dit is bijvoorbeeld het geval op het vlak van ruimtelijke ordening bij de afbakening van het stedelijk gebied. Men kan vaststellen dat de belangengemeenschap bestaat op het vlak van de planning (bv. bij verdeling van woonzones en bedrijventerreinen over de afgebakende stadsdelen). Eenmaal echter de fase van realisatie aangebroken, blijft het ieder voor zich. Ondanks het feit dat grote woonprojecten ongetwijfeld een regionale dimensie hebben, worden ze lokaal beslist, gezien de voordelen die hieruit lokaal kunnen gegenereerd worden. Vanuit een stadsregionale

invalshoek is het belangrijk dat ook na het planningsproces nog wordt samengewerkt bij de concrete invulling van de planzones (bedrijventerreinen en wooneenheden) om interne stadsregionale concurrentie tegen te gaan.

Met andere woorden zowel het ontmijnen van de emotionele dimensie als de noodzaak het eigen belang te overstijgen (of eerder te verruimen tot een bredere interpretatie ervan) wijzen op het belang van een open samenwerking, waarin de verschillende partners gelijkwaardig zijn.

1.3 ZONDER IDENTITEIT GEEN MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK

In de internationale literatuur en ook in het Witboek Stedenbeleid wordt veel belang gehecht aan identiteit en identificerende elementen in de opbouw van een lokaal of regionaal draagvlak. Dit geldt zowel voor de burger als voor de actoren en besturen actief in de stadsregio. Het is met deze identificerende eigenschappen waarmee het territorium *'is selling itself to itself'* (d.w.z. aan de eigen actoren in de regio: bevolking, ondernemers, cultuur, ...) en zich verkoopt aan de buitenwereld (waarbij de regio zich meet met andere regio's) (Ray, 2001). Het overtuigen van de eigen stakeholders is dus minstens even belangrijk als het positioneren van het eigen territorium (in dit geval de stadsregio) ten opzichte van de buitenwereld. Verder komt een stadsregionale identificatie niet noodzakelijk in de plaats van de lokale identiteit, maar eerder ernaast (zoals men tegelijkertijd Europeaan, Belg, Vlaming, enz. kan zijn).

Er zal altijd een spanningsveld blijven bestaan tussen lokale en bovenlokale identiteit. Toch is het zeker dat in iedere stadsregio een vorm van identiteit bestaat, ook al is die bijvoorbeeld in een grootstedelijke context zoals Antwerpen diffuus. Om de bovenlokale identiteit verder te ontwikkelen is er een lange termijn strategie noodzakelijk, niet om deze identiteit op te leggen maar wel om deze organisch te laten groeien. In Roeselare werkt men bv. samen rond specifieke thema's zoals wonen, OCMW, landschap en recreatie. Dit alles vormt een mogelijke voedingsbodem om een stadsregionale identiteit te creëren. Men moet de weg van de geleidelijkheid bewandelen en gemeenten rond concrete onderwerpen laten samenwerken en de middelen hiervoor bundelen in plaats van versnipperen.

Twee voorbeelden uit Zuid-West-Vlaanderen geven aan dat identiteit ook samen kan gaan met concrete engagementen of met praktische overwegingen. Op het gebied van concrete engagementen kan men kijken naar de brandweer die bestaat uit 22 posten. Als men dat aantal zou willen afslanken verliest men een deel van de lokale eigenheid (vanuit bestuursoogpunt). Tegelijkertijd worden veel van die hulpposten bemand door vrijwilligers, wat impliceert dat als je posten schrapt, ook die vrijwilligers afhaken. Zij hebben waarschijnlijk niet de reflex om zich bij een andere post aan te sluiten. Uiteraard is het hier de vraag of dit (alleen) een kwestie van identiteit is. Ook puur praktische overwegingen (zoals op tijd in de kazerne geraken) spelen hier zeker ook mee.

Een ander voorbeeld waarin praktische overwegingen een rol spelen is de ICT, waar er gekozen is voor één model van website voor de gehele regio, zowel voor de kleine gemeenten als voor de

stad Kortrijk. Het systeem en de format zijn overal hetzelfde, maar de invulling gebeurt op een herkenbare manier door de gemeenten zelf.

1.4 STADSREGIONAAL, REGIONAAL OF INTERGEMEENTELIJK?

Een cruciaal punt in de stadsregionale problematiek is de verdeling van het aan centrumfuncties over de stadsregio. Moeten al die stedelijke functies in de centrumstad komen, of kunnen ze ook meer verspreid over de stadsregio georganiseerd worden? Afhankelijk van de kenmerken van de stadsregio en de historische beslissingen (en vergissingen) zijn de stedelijke functies meer of minder verspreid over de stadsregio. Zo is er sprake van eerder centripetaal (alles in de centrumstad) en meer decentraal georiënteerde stadsregio's.

Van deze laatste is de Kortrijkse regio een voorbeeld. Daar is ook de vaststelling dat het bestaan van min of meer evenwaardige partners eerder het karakter heeft van een intergemeentelijke samenwerking met een sterke intercommunale dan een stadsregionale samenwerking. Het intergemeentelijke overvleugelt het stadsregionale. Wel is het de ambitie van Kortrijk om zich als stadsregio te profileren. Tevens is er sprake van een brede functionele horizontale verwevenheid gezien het belang van de omringende gemeenten. Daardoor is er ook een ruimtelijk verspreid uitgebouwde infrastructuur. In andere stadsregio's van hetzelfde kaliber is er eerder sprake van een geconcentreerd model, zij het dat voor specifieke infrastructuur ook decentrale inplantingen bestaan buiten de centrumgemeente (bv. een regionaal ziekenhuis, regionale sportinfrastructuur, regionale schoolinfrastructuur, enz.).

Een met de Kortrijkse regio min of meer vergelijkbare situatie doet zich voor in het Waasland. Ook Sint-Niklaas is feitelijk geen stadsregio. Sint-Niklaas is wel een heel belangrijke stad in de regio Waas. Dat is historisch gegroeid en de intergemeentelijke samenwerking is er vrij intens. De historiek van samenwerking en het gevoel van "Waaslander zijn" zorgt mee voor die samenwerking en continuïteit in het beleid. Het klassieke "stadsregio-concept" is hier niet van toepassing. Er zijn in het Waasland verschillende belangrijke kernen. Zo is Beveren door de haven een sterke gemeente in ontwikkeling.

De Intercommunale van het Land van Waas werkt in deze context maar staat nog niet zover als Leiedal. Men werkt wel naar hun voorbeeld toe. Het beleid van de Intercommunale zorgt voor een herverdelende rechtvaardigheid, waarbij de verschillende projecten verdeeld zijn over de verschillende gemeenten. Het is voor de betrokken lokale besturen een zeer herkenbaar verhaal, gedragen door de verschillende partijen.

Een speciaal geval wordt gevormd door de aanwezigheid van de Waaslandhaven als Antwerpse enclave in Beveren. De linkeroever van de Antwerpse haven bevindt zich op het grondgebied van de gemeente Beveren. Toch gebeurt het beheer op een hoger schaalniveau dan de gemeente. De Intercommunale Waasland zit in de Raad van Bestuur van de Maatschappij voor het Industrialisatiebeleid van de Linkeroever. In het compromis van 1978 tussen de gemeenten van

het Waasland en Antwerpen (Wet Chabert), is de regio opgetreden, en niet de gemeente Beveren⁷.

Ook de positie van Aalst ten opzichte van de andere Dendersteden (Geraardsbergen, Ninove, Dendermonde) geeft aanleiding tot een regionaal eerder dan een stadsregionaal verhaal.

2 Grenzen aan vrijwilligheid?

2.1 ALLES OF NIETS

Het vrijwillig samenwerkingsmodel kent vanuit theoretisch perspectief als belangrijke beperking dat eenmaal herverdelingsvraagstukken aan bod komen, de samenwerking uitdooft. Dit perspectief wordt ook bevestigd door de verhalen van meeste stadsregio's. Vrijwilligheid impliceert een alles (bij consensus) of meestal niets (bij afwezigheid consensus) situatie.

De Rynck & Voets (2008) maakten van de samenwerkingsverbanden voor Kortrijk, Oostende en Turnhout een inventaris. Hierbij gaat het zowel om vormen van intergemeentelijke samenwerking zoals voorzien in het betreffende decreet, als andere formele en informele structuren, Sommige verbanden zijn puur informeel (bv. overleg tussen ambtenaren), terwijl andere juridisch zijn vormgegeven (bv. in de sector van de sociale tewerkstelling). Ze variëren ook naar hun focus: sommigen zijn gericht op informatie-uitwisseling, andere op coördinatie, nog andere op de uitbouw/het realiseren van een breder programma (zoals Resoc). Er is wel een groot verschil tussen de drie steden. In Kortrijk zijn er een 90-tal van deze verbanden. In Oostende slechts een tiental en in de Turnhoutse regio een 40-tal. Ook in andere regio's (zoals Roeselare waar er een 30-tal zijn), zijn er behoorlijk wat bovenlokale bestuurlijke infrastructuur.

Wat in de context van de grenzen aan vrijwilligheid belangrijk is, is dat uit een eerste analyse van deze netwerkverbanden blijkt dat de stadsregionale focus in termen van herverdeling en sturing nauwelijks aanwezig is. Dit zegt niets over het nut van intergemeentelijke samenwerking. Het zegt wel iets over de inzetbaarheid van vrijwillige samenwerking als instrument om stadsregionale herverdelingsvraagstukken aan te sturen.

Belangrijk is dat er, weliswaar beperkt in omvang, tegenvoorbeelden in de praktijk bestaan.

- Stadsregio Turnhout coördineert een project "lokaal woonbeleid" in de gemeenten Beerse, Oud-Turnhout en Vosselaar. Er zijn duidelijk gezamenlijke ambities die vandaag op basis van vrijwilligheid worden gerealiseerd.

⁷ Het Havenbedrijf Antwerpen beheert de maritieme zones. De Maatschappij Linkerscheldeoever met Antwerpse en Wase zijn partners voor industriële en logistieke zones. Het is overigens onwaarschijnlijk dat deze constructie zich op termijn kan handhaven. De juridische constructie waar Antwerpen een deel van een andere gemeente (LO-haven in Beveren) mee beheert, is een unieke constructie (en een inbreuk op de lokale autonomie) en zou theoretisch ook in andere gemeentes kunnen toegepast worden. Er is hier feitelijk sprake van een democratisch deficit. De juridische constructie zal niet meer houdbaar zijn als in de toekomst de linkeroever van de haven even belangrijk is als de rechteroever.

- In het GAOZ (Genk, As, Opglabbeek, Zutendaal) heeft het verdelingsmechanisme dat in het SVK 'Het Scharnier' (Sociaal verhuur Kantoor) gehanteerd wordt een stadsregionale dimensie. Het zorgt voor een spreiding van de kansgroepen en van de verantwoordelijkheid. Immers de 4 gemeenten brengen financiële middelen in volgens het inwonersaantal. De samenwerking heeft ook een effect op de samenwerking tussen de OCMW's. De lasten worden verdeeld waardoor nu ook in de buurgemeenten woningen worden aangeboden. Zo komt Opglabbeek van geen naar zes sociale woningen. Dit heeft ook een impact op het draagvlak bij de bevolking en de besturen (draagvlak wordt groter) en op een betere dienstverlening voor de burgers (klanten).
- In de Brugse regio gebeurt de regulering op het gebied van sociale huisvesting door WVI en Vivendo. Naast Brugge nemen hier ook de andere gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid op. In de raden van bestuur (die politiek zijn samengesteld) is het besef gegroeid dat het "elk voor zich" verhaal niet meer werkt. Men werkt in een consensusmodel waarbij men zelf zorgt voor het behoud van het evenwicht binnen het arrondissement en binnen de ruimtelijke processen.
- In het arrondissement Mechelen is er de oprichting van het GASAM (Interlokale Vereniging Gemeentelijk Administratieve Sancties Arrondissement Mechelen). Dit is ontstaan uit een samenwerkingsverband Mechelen-Lier en nadien uitgebreid tot alle gemeenten. Het is een project gesubsidieerd vanuit het federaal grootstedenbeleid.

2.2 GEBREK AAN STADSREGIONALE STIMULI

Een remmende factor om via vrijwillige samenwerking toch nog verder te kunnen gaan is zeker het feit dat er weinig subsidiemechanismen zijn die stadsregionaal georiënteerd zijn.

Er ontbreken motivatiemechanismen om tot samenwerking te komen (zie ook verder in sectie 4.3). Hierdoor gaat iedere gemeente afzonderlijk met zijn eigen subsidies aan de slag. Specifiek voor mobiliteitsbeleid zijn er subsidiemechanismen die onvoldoende rekening houden met een stedelijke context. Zo is bijvoorbeeld de module herinrichting "schoolomgevingen aan gewestwegen" niet dienstig voor schoolomgevingen in een stedelijke (stadsregionale) context, omdat gewestwegen daar vaak aan de rand (ringweg) stoppen, terwijl de schoolomgevingen zich van oudsher binnen de ring situeren (centrumfunctie). Daar wordt natuurlijk wel de noodzaak aan een verkeersveilige inrichting gevoeld. Een aanpassing van de verkeersinfrastructuur weegt bijgevolg uitsluitend op de stedelijke begroting. Hetzelfde geldt voor fietspaden, doortochten,... Een stadsregionale financiering van het mobiliteitsbeleid, bv. door middel van een enveloppe bepaald op basis van parameters (aantal schoolomgevingen, km fietspaden, gewestwegen,...) zou hier verandering in kunnen brengen. Het zou ook stimuleren om de gezamenlijk gestelde prioriteiten (die vastgelegd worden in overleg met het Vlaamse niveau) uit te voeren, zonder dat persoonlijk lobby-werk uit de gemeente nodig is.

Vanuit het perspectief van de overige stadsregionale gemeenten speelt ook het gegeven dat de centrumstad meer subsidies krijgt (via stedenfonds en gemeentefonds), wat voor die gemeenten niet altijd een motivatie is voor samenwerking.

Dat externe stimuli samenwerking kunnen bevorderen wordt bijvoorbeeld duidelijk door de rol die Europese middelen spelen om grensoverschrijdende partnerschappen op te zetten. Zo is de GAOZ weliswaar ontstaan uit de politiezone, maar is de samenwerking er vooral gekomen uit de reconversiemiddelen. Aanvankelijk heeft het Streekplatform Mijnstreek hier een rol gespeeld en heeft Genk aan de kar getrokken om vanuit de Limburgse gemeenten een gemeenschappelijke vraag voor Europese steun te formuleren. De Limburgse gemeenten stonden voor gelijkaardige uitdagingen, waarbij aanvankelijk een economische invalshoek centraal stond. Nadien is de klemtoon verschoven naar welzijn, mijnnerfgoed, integratie, enz..

2.3 STADSREGIONALE TOETS

Stadsregionale samenwerking hoeft niet per definitie ingebed te zijn in een overkoepelende structuur. Het is echter aangewezen dat niet in elke sector afzonderlijk initiatieven genomen worden. Vanuit dat standpunt moet er wel sprake zijn van 'iets overkoepelend'. Op zijn minst betekent dit dat er een soort stadsregionale toets moet zijn. Deze toets kan dan toegepast worden op verschillende sectorale initiatieven.

Zo moet het mogelijk zijn om bv op het gebied van bibliotheken een stadsregionale toets in te bouwen of om afspraken te maken over eventuele specialisatie in de verschillende gemeenten. Hieraan kan dan het al dan niet toekennen van (een deel van) de subsidies worden gekoppeld of kunnen extra subsidies worden toegekend. Uiteraard dient een minimumdrempel te worden gehaald wat deelnemende gemeenten en inwonersaantallen betreft. Gezien de invalshoek dient ook de centrumstad betrokken partij te zijn.

Voor sommige stadsregionale doelen kan een meer strikt kader nodig zijn dat overal van toepassing is (bv. een verdeling van sociale lasten op het vlak van sociale huisvesting zoals nu voorzien in het decreet grond- en pandenbeleid). Soms kan het voldoende zijn bepaalde impulsen, gekoppeld aan een aantal voorwaarden, te geven waarop individuele stadsregio's zelf moeten inspelen. Deze meer soepele benadering lijkt echter in de meeste stadsregio's nog niet voor morgen omdat een trendbreuk met de huidige mentaliteit noodzakelijk zal zijn. In ieder geval moet Vlaanderen hierin een stimulerende rol spelen.

3 Ruimtelijke (her)verdeling aanbod van en vraag naar centrumfuncties

3.1 HET BESTUURLIJK PERSPECTIEF: EFFICIËNTE INZET VAN MIDDELEN

Vanuit bestuurlijk perspectief is het belangrijk van op een zo efficiënt mogelijke wijze de burger te kunnen bereiken. Identieke diensten aanbieden op te veel verschillende plekken is zeker voor burgers die mobiel zijn in een stadsregionale context weinig zinvol. Zo is er de problematiek van zwembaden en sporthallen die in bepaalde gemeenten worden gebouwd, omdat het zo in hun bestuursakkoord opgenomen werd. Maar men kijkt niet wat er in de centrumstad al aan aanbod

bestaat. Het gebruik van deze infrastructuur in de buurgemeenten is vaak ondermaats. Op dit vlak is afstemming nodig.

Specialisatie daarentegen is wel zinvol als er een voldoende vraag is naar deze gespecialiseerde functies. Bovendien kan een gezonde concurrentie ook aanbods- en kwaliteitsverhogend werken. Zo ziet men in het Waasland een rijk cultureel aanbod mede als gevolg van de profileringsdrang van de betrokken steden. In andere domeinen ziet men daar bv. de concurrentie op voetbalvlak waar Lokeren, Beveren, Sint-Niklaas elkaar beconcurreren. Uiteraard moet men hier, net zoals in de Kortrijkse regio, voor ogen houden dat de betrokken gemeenten van een gelijkaardig niveau zijn. Dit is in andere stedelijke regio's niet het geval omdat daar eerder sprake is van één stad omringd door kleinere gemeenten.

3.2 HET BURGERPERSPECTIEF: STADSREGIONALE TOEGANG VAN FUNCTIES

De filosofie achter de bevordering van stadsregionale samenwerking vertrekt - naast het feit dat grotere gehelen sterker kunnen staan - van de vaststelling dat de functionele stadsregionale realiteit vandaag suboptimaal beheerd wordt door een gebrek aan bestuurlijke arrangementen op dat niveau. Dit heeft ook tot gevolg dat de beschikbare middelen te weinig efficiënt worden ingezet.

Stadsregionale samenwerking moet naast het bestuursperspectief ook vanuit burgerperspectief te worden ontwikkeld.

Ten eerste dient de burger op gelijkwaardige wijze toegang te kunnen hebben tot beschikbare diensten ongeacht zijn woonplaats in de stadsregio. Dit kan impliceren dat zeker voor de minder mobiele burgers een meer verspreid aanbod van gelijke diensten is aangewezen om de toegankelijkheid ervan te vergroten (burgernabije bestuurlijke diensten of bv sociale huisvesting). Dit betekent ook dat diensten, ongeacht de plek waar die wordt aangeboden in de stadsregio, toegankelijk moeten zijn voor elke stadsregionale burger. Zo is er bv. de situatie dat er geen kinderopvangprobleem is als je in Destelbergen woont en in Gent werkt. Als je echter in Gent woont en dezelfde job uitoefent is er wel een probleem. Een ander – positief - voorbeeld is het SVK 'Het Scharnier' in GAOZ waar de burger zo mogelijk dicht bij zijn sociaal netwerk kan gehuisvest worden. Op dit vlak kan er dus zeker bovenlokaal gecoördineerd worden.

Ten tweede is het belangrijk dat de burger, als belangrijke stakeholder, eveneens een stadsregionale identificatie en reflectiekader ontwikkelt. Dit zal natuurlijk verschillen in functie van de wijze waarop de burger de stadsregionale ruimte gebruikt.

Tenslotte impliceert de ontwikkeling van een stadsregionaal kader eveneens de ontwikkeling van participatie op dat schaalniveau. De burger is immers niet alleen een stadregionale consument maar evenzeer een stadsregionale coproductent.

3.3 SAMENWERKING: KEUZE VOOR BEHEERSBAARHEID VAN LASTEN EN LUSTEN

3.3.1 (Onder)benutting van nutsinfrastructuren zorgt voor hogere tot op heden niet verrekenende lasten in de suburbane randgemeenten

De problematiek van de verdeling van lusten versus lasten wordt veelal gelieerd met het feit dat

burgers uit de stedelijke randen centrumfuncties consumeren waarvoor zij noch hun bestuurders hoeven te betalen. Binnen dezelfde redenering betalen de stedeling en zijn bestuurders voor die centrumfuncties ongeacht wie ze gebruikt. Er zijn verschillende voorbeelden die in deze context kunnen aangehaald worden, veelal samen te vatten onder de noemers infrastructuur, cultuur, vrije tijd, sport, shopping, enz. Een concreet voorbeeld dat in deze context dikwijls wordt naar voren geschoven is dat van De Warande in Turnhout, waar de discrepantie tussen lasten en lusten steeds scherp werd gesteld. Ondertussen is hiervoor een provinciale oplossing uit de bus gekomen⁸. Dit probleem stelde zich bv. niet ten aanzien van het Concertgebouw in Brugge. Ook hiervan gaat de uitstraling regionaal en verder, maar de stad heeft aan de omliggende gemeenten nooit de vraag gesteld om mee te gaan financieren. Dat zou veel problemen met zich hebben meegebracht. Bovendien was Brugge in 2002, op het moment dat het Concertgebouw gerealiseerd werd, Europese culturele hoofdstad. Toen vormde de financiering geen onmiddellijk probleem. Later, na 2002, toen de stad er alleen voor stond, rezen er wel vragen over de onderhoudsfactuur, en over de programmatiefactuur⁹.

Ook het omgekeerde doet zich echter voor. Door ruimtelijke spreiding van centrumfuncties bevinden deze zich niet alleen in de stad maar ook in sommige randgemeenten (zoals recreatiedomeinen in de rand of grote openluchtsportinfrastructuren). Zoals de randburger niet bijdraagt voor de centrumfunctie in de stad, betaalt de stedeling ook niet voor deze centrumfuncties die in de rand zijn gelegen. De ruimtelijke spreiding van de laatste decennia heeft op dat vlak merkwaardige effecten. Het maken van deze balans zal ongetwijfeld helpen om op stadsregionaal niveau te denken.

Waar de problematiek van de centrumfuncties een tweerichtingsverkeer is (met wel meestal accent op sterk aanbod in de centrumstad) is het volgende aspect weel een eenzijdige relatie. Gegeven. De randburger betaalt op zijn in de centrumgemeente verdiende inkomen, belasting in zijn woongemeente. Hierdoor plukt niet de centrumstad maar de suburbane rand daar de vruchten van.

⁸ Het cultuurcentrum wordt omgevormd tot een Autonoom Provincie Bedrijf. De stad Turnhout kan, via de vzw Aktua, de programmatie in belangrijke mate mee bepalen. De Vlaamse overheid draagt ook een steentje bij. Deze unieke constructie in Vlaanderen is ook een meevaller voor de Turnhoutse stadskas. De provincie neemt zowat alle kosten over (in totaal 3,5 miljoen euro per jaar). De provincie pompt ook 5,5 miljoen euro in de infrastructuur (o.m. een tentoonstellingsruimte). De nieuwe situatie gaat op 1 juli 2009 in. (bron: Gazet van Turnhout van 11 september 2008).

⁹ Het is wel duidelijk dat de financiering niet van een leien dakje loopt. In 2004 had de vzw Concertgebouw Brugge een begrotingstekort ten belope van 1.500.000 EUR. daarbij werd gesteld dat dit tekort toe te schrijven was aan de (te) zware druk van de lasten van het gebouw en werd de suggestie naar voor geschoven dat de Vlaamse overheid het gebouw zou overnemen (Bron. Audit 2004, Nike Consult – management & reflectie, zie website departement Cultuur, jeugd, Sport en Media: <http://www.cjasm.vlaanderen.be>). In 2007 werd er voor het eerst break even gedraaid, waardoor naast iedere euro subsidie ook een euro eigen inkomsten kon naast gelegd worden. Dit was evenwel nog niet voldoende om reserves op te bouwen voor noodzakelijke onderhoudswerken (bron: Gazet van Antwerpen, 03/03/2008).

Een derde aspect in het equity-verhaal zijn de lusten en de lasten van de nutsinfrastructuur. Het is duidelijk dat het 'rendement' van deze infrastructuren groter is in de stad omwille van het intensiever gebruik ervan. In een dicht bevolkt gebied zijn er nu eenmaal meer klanten op een kleinere afstand en oppervlakte. Dit geldt bv. voor de rioleringen waarbij ook moet worden vastgesteld dat niet-stedelijke gemeenten soms een achterstand hebben opgelopen als gevolg van de hoge kostprijs per inwoner. Zo heeft Leuven vandaag een dekkingsgraad van 92% van de bevolking, alles aangelegd op eigen kosten en door de bijdrage van de burgers. Het is logisch dat steden (en de burgers) niet opgezet zijn met het feit dat zij (via de fiscaliteit en subsidiemechanismen) mee moeten instaan voor de gevolgen van het vergunningsbeleid (afgelegen en gespreide bebouwingen) van de buurgemeenten. Indien de burger van deze residentiële gemeenten met zijn werkelijke kosten wordt geconfronteerd zou dit mogelijk mee kunnen helpen de stadsvlucht af te remmen.

3.3.2 Negatieve selectiemechanismen spelen centrumstad parten, maar stadsregionale fiscaliteit is onbespreekbaar

Een zaak die het vraagstuk over lasten en lusten verzwaard is het negatief selectiemechanisme waardoor de minst fiscaal draagkrachtige burgers in de steden (komen) wonen. De inkomsten vanuit fiscaliteit in de centrumstad komen dan onder druk te staan.

Om aan te geven welke dimensie deze problematiek heeft worden hierbij twee voorbeelden gegeven waarbij het verschil in inkomen per aangifte voor de inkomensjaren 1985, 1995 en 2005 (aanslagjaren 1986, 1996 en 2006) worden weergegeven voor enerzijds de coupe Aalter-Turnhout en anderzijds Liedekerke- Leuven.

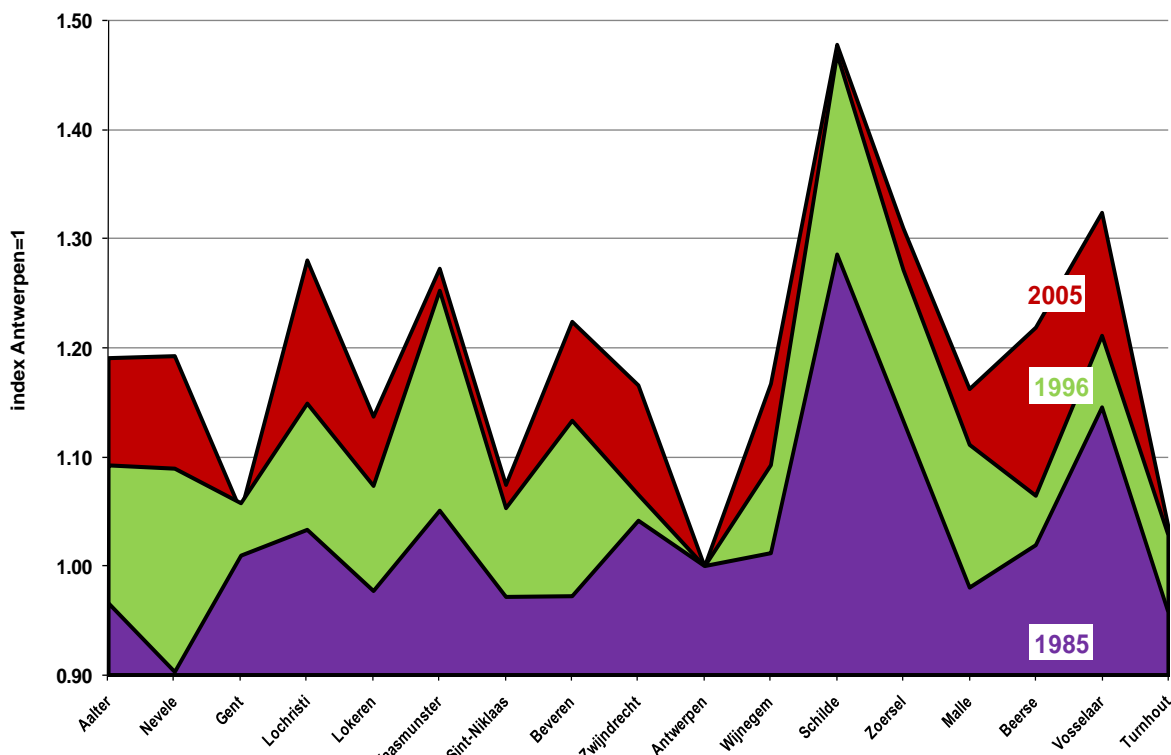
Vooreerst is het duidelijk dat de tweede coupe veel grotere inkomensverschillen tussen stad en rand laten optekenen. Bovendien lopen de verschillen op. Waar in 1985 de hoogste gemiddelde inkomens per aangifte (Kraainem) ongeveer 60% hoger lagen dan de laagste (Sint-Joost-Ten-Node), is dat verschil in 2005 opgelopen tot 120% (Oud-Heverlee). Globaal doen de oostelijke randgemeenten van Brussel het beter dan de westelijke.

In de eerste coupe is het inkomen per aangifte in Antwerpen op 1 gezet. Het is wel zo dat in 1985 twee landelijke gemeenten (Nevele en Malle), maar ook Turnhout een lager inkomen lieten optekenen. Nadien scoort Antwerpen het laagst. Ook hier ziet men de verschillen met de jaren toenemen. Het verschil tussen Antwerpen en de hoogste gemiddelde inkomens per aangifte loopt op van +30% (Schilde) in 1985 naar +48% (Schilde) in 2005. In de recentste cijfers scoren na Antwerpen, Sint-Niklaas (+7%), Turnhout (+4%) en Gent (+5%) het laagst.

In beide voorbeelden scoren de steden telkens lager dan hun randgemeenten.

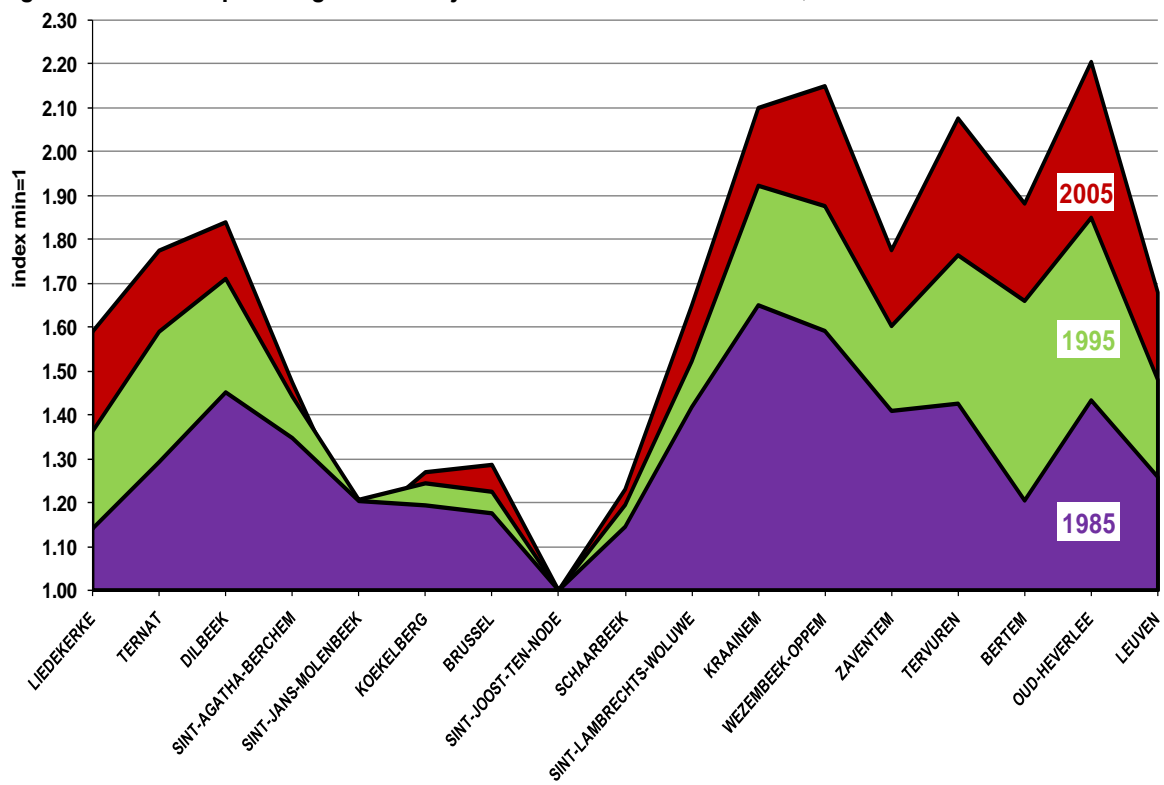
Het Stedenfonds en vooral het Gemeentefonds komen met een herverdelingsmechanisme hieraan tegemoet. Sommigen vinden deze compensatie te klein. Anderen wijzen erop dat naast lasten de stad zelf ook lusten heeft (bv. consumptie-uitgaven) waarmee men onvoldoende rekening houdt.

Figuur 2: Inkomen per aangifte in de lijn Aalter-Turnhout in 1985, 1995 en 2005



Bron: Statbel, Fiscale inkomens en eigen verwerking

Figuur 3: Inkomen per aangifte in de lijn Liedekerke-Leuven in 1985, 1995 en 2005



Bron: Statbel, Fiscale inkomens en eigen verwerking

Fiscaliteit is in deze context een moeilijk thema. Een bv. fiscaal gelijk zetten van de stadsregionale gemeenten op vlak van bv. opcentiemen onroerende voorheffing is op dit ogenblik onbespreekbaar. Op andere vlakken kan toch een ontluikende belangengemeenschap ontdekt worden, zoals bv. het DIFTAR-systeem waar vandaag door verschillende tarifieringen tussen de gemeenten in de stadsregio afvaltoerisme ontstaat (zie verder ook hoofdstuk Deel 4 Financiering). Omgekeerd ziet men evenzeer stadsregionale samenwerking afspringen omdat randgemeenten niet bereid zijn om mee te betalen voor de stadsregionale functies. Zo is bv. volgens de stad Leuven, Bierbeek niet bereid om mee te gaan in de politiezone van Leuven omdat de kostprijs per inwoner dan fundamenteel zou stijgen. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook waarbij de centrumstad niet bereid te betalen voor centrumfuncties in de randgemeenten (bv. voor sportinfrastructuur).

3.3.3 Stad en rand in concurrentie, maar wie is de winnaar?

Waar het vraagstuk van lasten en lusten vroeger, zoals hierboven kort samengevat, vooral op inkomsten en uitgaven sloeg, is dit debat vandaag verruimd en slaat het ook op andere dimensies. Zo wordt door centrumsteden gesteld dat zij vandaag al voldoende inspanningen doen op sociaal niveau (bv. sociale huisvesting, asielzoekers, OCMW). Het is volgens hen nu aan de randgemeenten om hun verantwoordelijkheid te nemen.

In dezelfde context kan worden vastgesteld dat in heel wat gevallen stedelijke randen geen onderdeel wensen uit te maken van de afgebakende stad. De stad wordt als het zwarte beest voorgesteld, zelfs al behoren sommige stadsregionale gemeenten ontegensprekelijk tot de functioneel stedelijk ruimte. Ze presenteren zich als plattelandsgemeenten, maar ze zijn duidelijk de residentiële banlieue van de stad. Door niet tot de afgebakende stad te behoren is het mooi meegenomen dat zij geen (sociale) taakstellingen¹⁰ op zich moeten nemen en ze het statuut van 'rustige groene gemeente' kunnen bewaren (althans in de hoofden, maar niet in de dagelijkse realiteit).

Verder is er in dezelfde sfeer een ware concurrentieslag aan de gang tussen centrumsteden en de stadsregio (ondermeer via de ontwikkeling van nieuwe woonprojecten) voor het aantrekken van de meer vermogende bewoners, om aldus de sociale (en fiscale) basis te versterken (bv Mechelen vs. Sint-Katelijne-Waver). Gezien de opnieuw aangroeiende bevolking (zie ook de stadsmonitor van 2008, Bral e.a., 2009) gaan de steden er vanuit dat ze in deze concurrentieslag aan de winnende hand zijn. Dit dient echter genuanceerd te worden. In de Figuur 4 en Figuur 5 is er voor de grootsteden Antwerpen, Gent en Brussel afzonderlijk en voor de regionale steden gezamenlijk, de loop van de bevolking weergegeven. De grafieken voor de grootsteden laten zien dat het globale migratiesaldo in de jaren 1990 positief wordt (begin jaren 1990 in Brussel en eind jaren 1990 in Antwerpen en Gent). Het is wel duidelijk dat dit een gevolg is van twee tegenovergestelde bewegingen: een steeds sterker wordend extern migratiesaldo en een negatief

¹⁰ Dit zal als gevolg van het decreet grond- en pandenbeleid wat de sociale huisvesting betreft in principe veranderen.

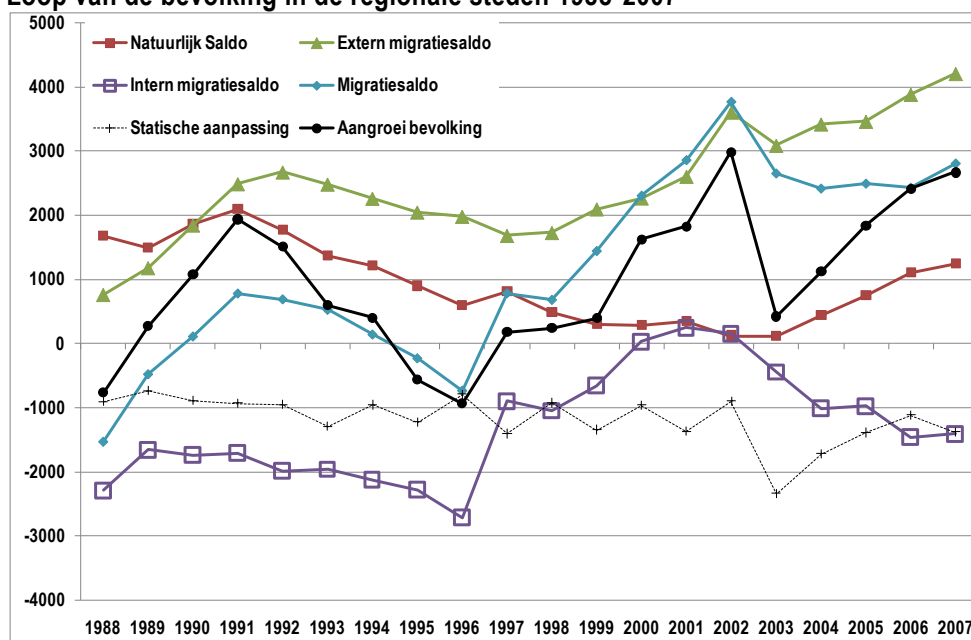
intern migratiesaldo, dat de laatste jaren opnieuw negatiever wordt. Dit laatste geldt, hoewel niet overal gelijk, globaal ook voor de regionale steden.

Deze migratiebewegingen zorgen samen met een toenemend natuurlijk saldo ervoor dat de steden in Vlaanderen en Brussel opnieuw een bevolkingsgroei kennen, maar niet noodzakelijk met de bevolkingssegmenten waarop men mikt (beter opgeleide tweeverdieners al dan niet met kinderen). De vastgestelde ontwikkelingen kunnen de dualiteit in de steden verder vergroten.

De centrumstad wint de laatste jaren ongetwijfeld aan aantrekkingskracht zeker ook omdat de meeste steden de laatste jaren volgehouden inspanningen leveren op het vlak van opwaardering van bv. de publieke ruimte en het culturaanbod, ondermeer ondersteund vanuit de Vlaamse overheid via de stadsvernieuwingsprojecten. Dit vergt grote investeringen. De interne stadsregionale concurrentie en de aanhoudende selectieve migratiestromen zijn echter een signaal dat naast investeringen in de centrumstad tevens een nieuw (her)verdelingskader nodig is tussen stad en rand. Bij concurrentie is immers niemand winnaar, noch de rand, noch de stad noch de stadsregio.

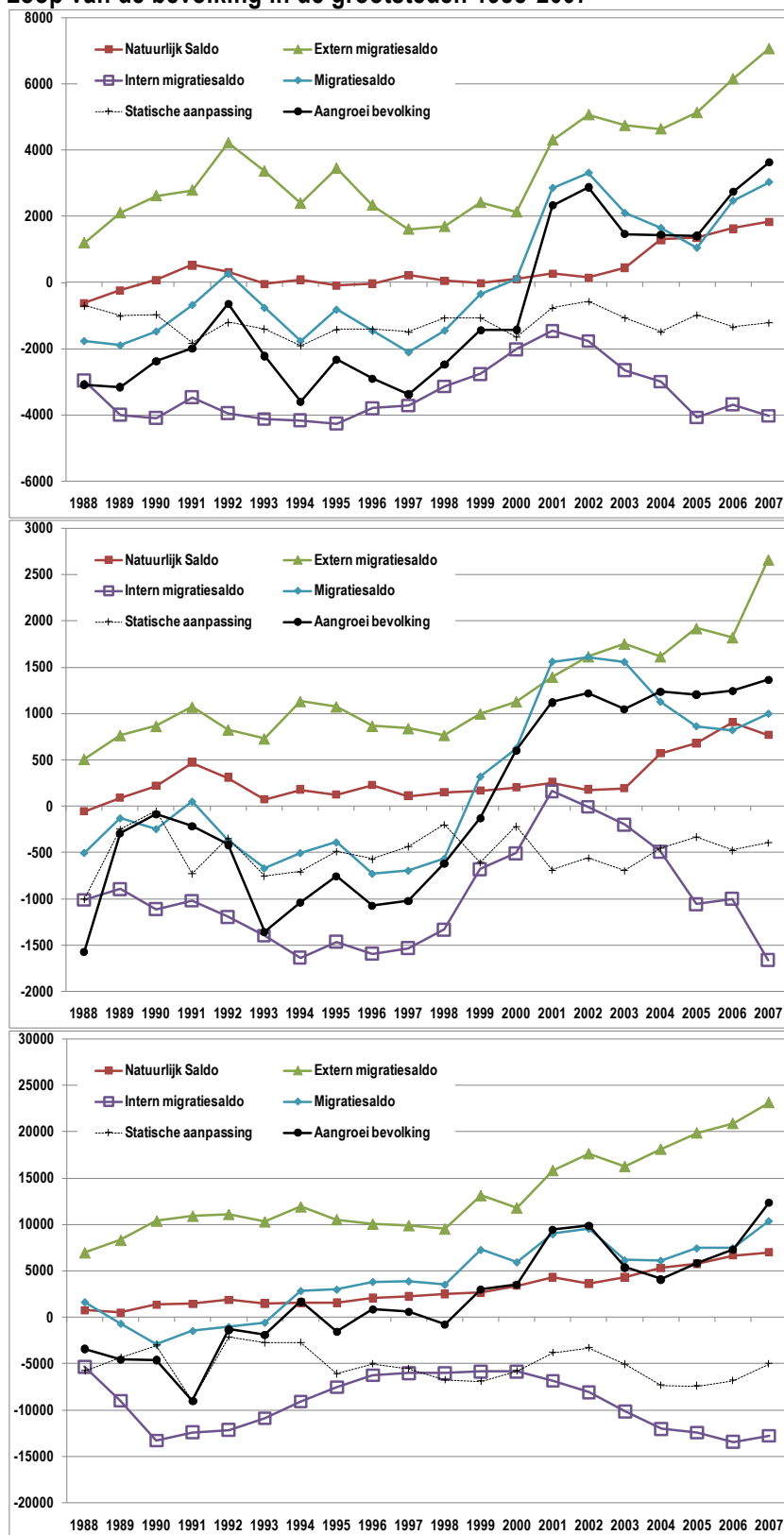
Deze beperkte analyse van een aantal stadsregionale bewegingen tonen aan dat stad noch rand alleen onvoldoende greep hierop hebben. Men kan dan ook stellen dat samenwerking een keuze is voor beheersbaarheid van de stadsregionale ruimte en de lasten en lusten die hiermee gepaard gaan.

Figuur 4: Loop van de bevolking in de regionale steden 1988-2007



Bron: FOD Economie en eigen verwerking

Figuur 5: Loop van de bevolking in de grootsteden 1988-2007



Antwerpen

Gent

Brussel

Bron: FOD Economie en eigen verwerking

4 Stadsregionale visie, maar tegelijkertijd concrete projecten ondersteund door een Vlaams beleidskader

4.1 BELANG VAN EEN LEGISLATUUR OVERSTIJGENDE TOEKOMSTVISIE

Het is niet ongewoon dat het perspectief voor de verdere ontwikkeling van een stadsregio nogal uiteenloopt in functie van de positie van actor en gemeente in de stadsregio. De centrumstad bekijkt de stadsregio - ook territoriaal - vanuit het ambitieniveau van de stad. Die invalshoek is anders bij de andere stadsregionale gemeenten, waarvoor de stad de stad is en de rand de regio. De algemene vaststelling is dat er van een stadsregionale visievorming op wat verdere termijn weinig sprake is. Dit geldt voor de meeste stadsregio's en is bv ook waar in de enige 'echte' Stadsregio Turnhout. In andere steden waar aspecten van stadsregionale dimensie zijn opgenomen in het bestuursakkoord (bv. stad Mechelen – ruimtelijke ordening en wonen) blijkt dat het in de praktijk niet van de grond komt. Daar is er dan ook globaal weinig interactie met de randgemeenten, behalve het ad hoc overleg over concrete problemen (bv aanleg van een grensoverschrijdende straat). Er bestaan natuurlijk de verplichte adviesmomenten en –procedures (bv. ruimtelijke ordening), waarbij ook de buurgemeenten gehoord worden, maar dat is niet hetzelfde als een doorgedreven samenwerking voor een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling.

Nochtans kan de betekenis van een lange termijn visie niet onderschat worden. In de constructie van deze lange termijn visie is het van belang om complementair te denken op stadsregionaal schaalniveau tussen stad en de overige gemeenten. Het is hierbij ondermeer nodig om het ambitieniveau van de gemeenten in de stadsregio op elkaar af te stellen. Complementariteit is ook noodzakelijk op een interstedelijk niveau. Steden (en hun regio's) positioneren zich tussen andere steden (en hun regio's) (zie ook sectie 6.4). Dit kunnen zowel steden van gelijk als van een verschillend niveau zijn, bv.:

- Sint-Niklaas in zijn positie en functie ten opzichte van Antwerpen en Gent
- Sint-Niklaas ten opzichte van de Waasland steden zoals Lokeren, Beveren en Temse

Het ontbreken van een lange termijn visie betekent dat men concrete samenwerking vandaag vooral bereikt door concrete aanknopingspunten te definiëren waarrond een gemeenschappelijke strategie resultaten kan opleveren (bv. mobiliteit). Dit zou dan mogelijk ook een startpunt kunnen zijn voor een meer generieke samenwerking en visievorming op lange termijn. Toch blijkt dat concrete projecten niet altijd mobiliserend zijn. Er moet ook een wil tot overleg zijn tussen stad en rand (bv betreffende de R11 in de Antwerpse stadsregio).

Verder kunnen verkiezingen, door het tijdsintensieve karakter van het opzetten van samenwerking, een breuk betekenen in de moeizaam bereikte consensus. De verworven verstandhouding is dikwijls relatief en broos. Soms kan een bestuurswissel of een wissel in het politiek personeel de verworven consensus op de helling zetten. Het omgekeerde is echter ook mogelijk wanneer door een personeelwissel plots wel een aantal dingen mogelijk worden.

Het ondermijnen van een geduldig opgebouwd draagvlak doet zich ook voor bij het te lang talmen van de Vlaamse overheid bij grote projecten. Zo bestond er in Wijnegem een eenparig draagvlak voor de tramverlenging tot Wijnegem, maar door het dralen van de Vlaamse Regering kalft het draagvlak alweer af. Men vergeet hierbij soms dat in kleine gemeenten de lokale politici veel dichter bij de bevolking staan dan in een grote stad als Antwerpen, en dat zij hierover continu worden aangesproken.

Het is belangrijk alle gemeenten te overtuigen van de voordelen die een samenwerking kan bieden en om samen voor een gemeenschappelijke visie te gaan. Echter een enthousiasmerend verhaal alleen is onvoldoende. Winst en verlies worden nu eenmaal berekend binnen de eigen gemeentegrenzen: de gemeentegrens is vooralsnog een harde grens. Visieontwikkeling blijkt erg verweven met het creëren van heel veel evenwichten. Visie, onderhandeling en realisatie moeten daarom in elkaar verweven zitten.

4.2 GEMEENSCHAPPELIJK DEFINIEERBARE EN HERKENBARE PROBLEMATIEK ALS TREKKER

Verskillende voorbeelden uit diverse contexten tonen aan dat echt gemeentegrensoverschrijdend overleg veelal pas tot stand komt op basis van goed te definiëren gemeenschappelijke problemen en de win-win situaties die kunnen bereikt worden. Dikwijls zijn mobiliteitsproblemen, zowel op het gebied van mobiliteits- en parkeerbeleid, als ontsluiting met openbaar vervoer (bv de doortrekking tram naar Wijnegem), een trekker (zie volgende sectie). In Gent is de haven de motor geweest van het overleg met Zelzate en Evergem. De aanleg van parkbossen vormt eveneens een aanknopingspunt zij het dat de motieven in rand (buffer tegen stad) en stad (meer groen in de stadsregio) wel eens kunnen verschillen. Hoe dan ook is er dan wel sprake van een objectief bondgenootschap.

Men moet tussen de problemen en knelpunten een selectie maken en zorgen voor een winst- en verliesrekening waarin met alle partijen rekening wordt gehouden. Belangrijk is dat na selectie een georganiseerde aanpak volgt.

In een mobiliserend stad-rand overleg gaat het in feite om enkele belangrijke elementen:

1. Een wervend verhaal:
Dit kan een wervend verhaal zijn dat eerder globaal is en betrekking heeft op de toekomststrategie van de stadsregio. Het kan ook gaan over een verhaal dat wervend is voor een project of een bepaald specifiek programma. Vermoedelijk zal de tweede vorm meer voor de hand liggen dan het eerste
2. Leiderschap / eigenaarschap
3. Professioneel uitgebouwde onderhandelingsstructuren (inclusief het management hiervan),
4. Verantwoordelijkheid en openbaarheid.

Als men vertrekt van een concreet op te lossen problematiek kan dit binnen de stadsregionale bestuurlijke scenario's (sectie 2 van het Deel 2 Reflectiekader), mits de aanwezigheid van een maatschappelijk draagvlak, gerealiseerd worden in ad hoc tijdelijke instituties met concrete beleidsinhoud. Dit is een logische constructie omdat het ook een verzakelijking van de aan te pakken problematiek mogelijk maakt.

Wel passen hierbij een aantal kanttekeningen. De 4 functies impliceren een vorm van (bestuurlijke) zelfstandigheid in het kunnen nemen van beslissingen en het kunnen uitwerken van voorstellen binnen een gegeven mandaat. Verder moeten de deelluitmakende stakeholders uiteraard ook de doelstellingen van het gemeenschappelijk project ondersteunen en het belang van de individuele organisatie minder zwaar laten doorwegen. Dit is essentieel in het uitdragen van 'het wervend verhaal'.

Een belangrijke globale bemerking is verder dat vanuit de BB-filosofie (scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering) dergelijke ad hoc instituties in principe een doemaatschappij moeten zijn, terwijl er duidelijk ook belangrijke maatschappelijke keuzes moeten gemaakt worden. Hieruit kan men afleiden dat een onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering zeker bij complexe dossiers een papieren scheiding is. Dit is een vaststelling die wordt bevestigd door Degreef (2009), die ziet dat nogal wat beleidsvoorbereidend werk door de B.B.B. hervorming bij agentschappen zit, waardoor ook de ministeriële administratie is uitgehold.

4.3 DE (POTENTIËLE) STADSREGIONALE INVALSHOEK IN HET VLAAMSE BELEIDSINSTRUMENTARIUM

In welke mate concrete stadsregionale invalshoeken vandaag al bestaan en een trekkersfunctie hebben zijn belangrijke vragen. Nog belangrijker is de vraag in welke mate die door het Vlaamse beleidsinstrumentarium worden ondersteund of potentieel kunnen ondersteund worden. Dit slaat in principe op talrijke beleidsvelden en ook op het fiscale/financiële instrumentarium. Dit laatste wordt echter in Deel 4 Financiering afzonderlijk bekeken.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op ruimtelijke ordening (afbakening), mobiliteit en het wonen. Binnen de andere beleidsvelden wordt kort ingegaan op het binnenlands bestuur, het stedenbeleid, het ruimtelijk-economisch beleid, het sociaal-economisch streekbeleid, het binnenlands toerisme en de zorgregio's. Er wordt nagegaan of er vandaag al concrete aanknopingspunten zijn voor een stadsregionale invalshoek in de beleidsinstrumenten van deze sectoren.

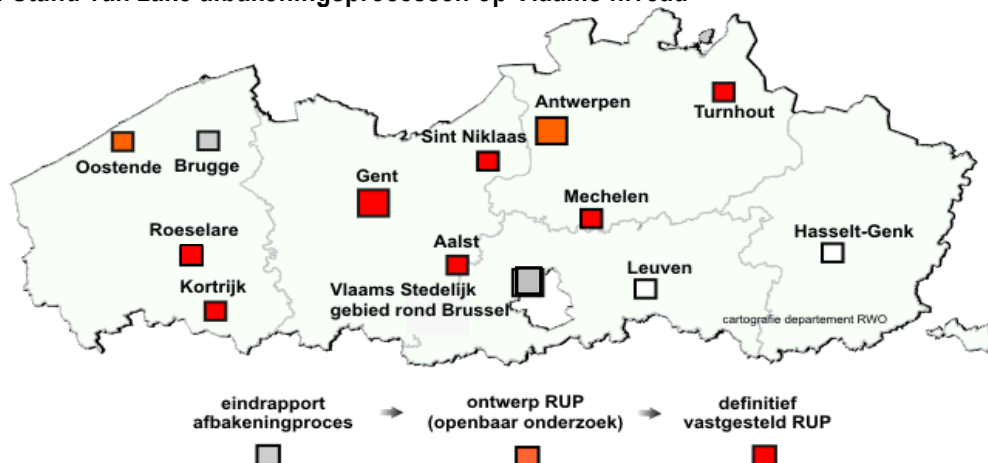
Tot slot wordt kort stilgestaan bij het federale grootstedenbeleid. Dit valt weliswaar niet binnen de scope van het Vlaamse beleidsinstrumentarium. Het is wel duidelijk dat dit beleid eveneens de (groot)stad centraal stelt. Bovendien is er in het federale regeerakkoord van 18 maart 2008 sprake van "De uitvoering van de contracten in het kader van het Grootstedenbeleid wordt verzekerd, eventueel door hun overdracht met de huidige middelen naar de Gewesten".

4.3.1 Afbakening van stedelijke gebieden als concreet aanknopingspunt?

I. DE PRINCIPES

Om de basismetaphor ‘Vlaanderen Open en Stedelijk’ van het RSV te kunnen realiseren werd geconcludeerd dat de stedelijke gebieden moeten worden afgebakend. De afbakening van de steden die door het Vlaamse gewest dienen te gebeuren zijn de 13 centrum steden die in dit rapport centraal staan en het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel. Daarnaast dienen de provincies 44 kleinstedelijke gebieden af te bakenen. Met ‘afbakenen’ wordt bedoeld dat samen met alle betrokken gemeenten in de stadsregio wordt bekeken welke ruimtelijke noden, knelpunten en opportuniteiten er zijn. Dit leidt tot een ruimtelijk uitvoeringsplan (opgemaakt door Vlaams gewest of provincie) met bestemmingswijzigingen voor bepaalde gebieden (bijkomende woongebieden, bedrijventerreinen, stadsrandbossen, recreatie, golfterreinen, etc.). Op Vlaams niveau is voor 7 van de 13 stedelijke gebieden het planproces afgerond. Voor de overige steden is het proces bezig of opgeschort (Leuven, Hasselt-Genk).

Figuur 6: Stand van zake afbakeningsprocessen op Vlaams niveau



Voor de grootsteden en de regionale steden werden in het RSV naast de kerngemeente tevens enkele randgemeenten aangeduid waarin de afbakening en de hieraan gekoppelde taakstelling stedelijke taakstellingen konden gelokaliseerd worden.

Door het optillen van de stedelijke (ruimtelijke) ontwikkeling naar het Vlaamse niveau alsook de erkenning dat de steden mogelijk verder reiken dan hun huidige administratieve grenzen, kwam de stadsregionale benadering, dit wil zeggen een benadering waarin herverdeling en een sturing van woon- en werkontwikkeling in een stadsregionale context centraal staan, potentieel dichterbij. Naast de afbakening creëert ook het nieuwe decreet Ruimtelijke ordening (goedgekeurd op 18 maart 2009) de mogelijkheid dat aangrenzende gemeenten samen een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kunnen opmaken.

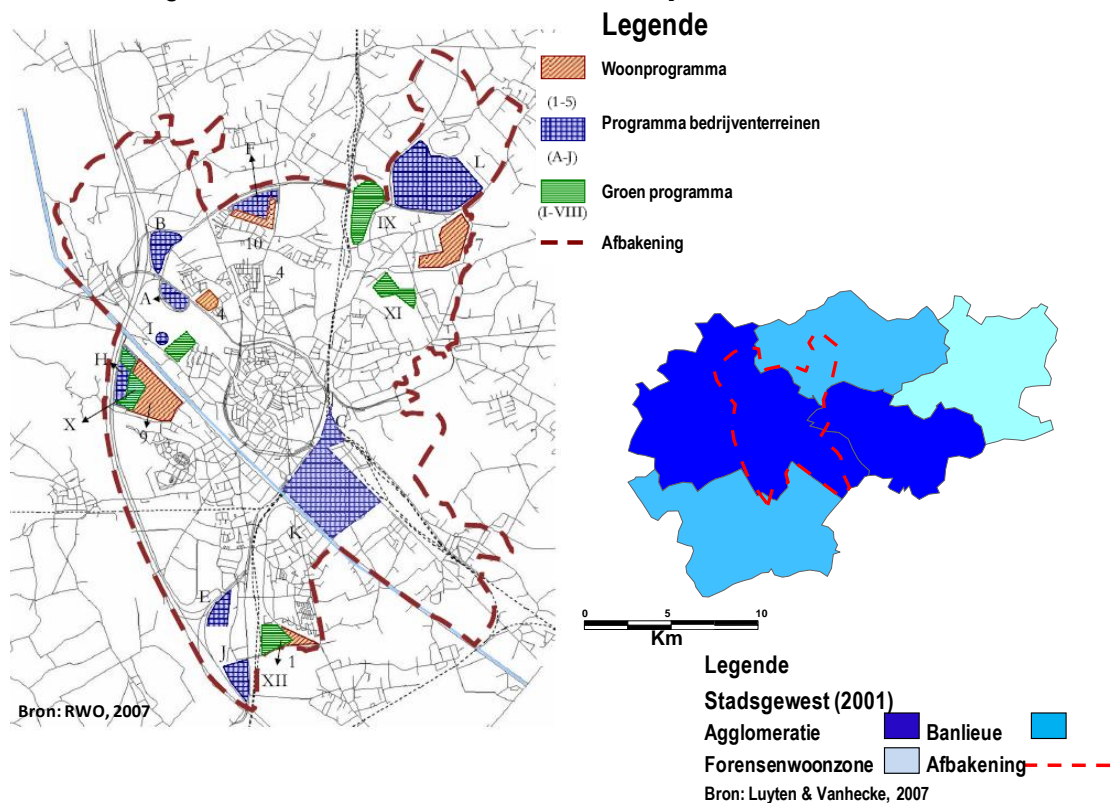
II. DE PRAKTIJK

Veel van de stadsregionale problemen komen voort uit een afwezig of onvoldoende sterk op steden en stadsregio's gericht ruimtelijk beleid. Bijgevolg hangen in Vlaanderen de vier types van stadsregionale problemen (schaal, sturing, (her)verdeling en coördinatie) sterk samen met de ruimtelijke ordening. De principes die hiervoor kort werden geschetst laten verstaan dat dit gebrek aan ruimtelijke sturing vanuit een stadsregionale visie in het ruimtelijk beleid wel degelijk als een beleidsprobleem werd ervaren en dat het een belangrijk instrument kan zijn in het beheer van de stadsregionale ruimte. In een aantal Europese landen is dit al voldoende bewezen (Brenner 2004).

Rond de mobiliserende kracht van de afbakeningsprocessen in functie van de stadsregionale problematiek zijn er echter verschillende ervaringen die erop wijzen dan uiteindelijk de stadsregionale focus in het vastleggen van de afbakeningslijn met de eraan verbonden taakstellingen, niet centraal staat.

Vooreerst is er de generieke vaststelling dat de afbakening zich in eerste instantie toespitst op de fysiek ruimtelijke structuur. Daar bovenop is er ook het gegeven dat in heel wat randgemeenten (of delen daarvan) geen echte wil bestond om tot het stedelijk gebied te behoren. Ze zijn liever buitengebied om aldus niet met de stedelijke problemen en opdrachten geconfronteerd te moeten worden. Hierdoor sluit de afbakeningslijn nauw aan bij de huidige morfologische structuur, die dikwijls binnen administratieve grens van de centrumstad is gelegen.

Figuur 7: De afbakening van Mechelen in een functioneel ruimtelijke context



Bron: RWO, Luyten & Van Hecke & eigen verwerking.

Eerder dan dat een stadsregio wordt gecreëerd, leidt dit voor heel wat steden, zoals Leuven tot de vaststelling dat het stedelijk gebied kleiner is dan de administratieve centrumstad en dus heel wat kleiner dan de functionele stedelijke ruimte. Voor Mechelen (Figuur 7) geldt dit, behalve de uitbreiding naar de veiling in Sint-Katelijne-Waver ook. In Figuur 7 is de afbakening gepositioneerd in het Mechelse stadsgewest (rechts in de figuur). Een bedrijventerrein en een woonzone (Maanhoevevelden) wordt hierdoor op het grondgebied van Sint-Katelijne-Waver gelokaliseerd.

De positieve verhalen komen hierbij vooral boven water in de ruimtelijk minder complexe en minder dynamische stedelijke gebieden (zoals Turnhout, Roeselare en in zekere mate ook Brugge). Hier komt ook een vorm van stadsregionale herverdeling naar voor op vlak van de opgelegde taakstellingen, zodat iedereen tevreden is.

Maar zelfs in die positieve verhalen past een kanttekening. De oplossing van het verdelingsvraagstuk dat samengaat met de afbakening is gebaseerd op lokale consensus. Een draagvlak wordt bereikt omdat er politieke overeenstemming wordt bereikt over de verdeling van de taakstelling over de betrokken gemeenten. Belangrijk hierbij is dan sterke ondersteunende structuren (veelal de betrokken intercommunale, soms ook de Resoc) hier het pad voorbereiden waardoor consensus kan bereikt worden.

Het keuzevraagstuk, dat samengaat met ruimtelijke planning, kan echter ook op stadsregionaal schaalniveau tot een padstelling leiden als het betrokken project slechts kan gerealiseerd worden op één enkele plek (en niet kan herverdeeld worden over verschillende plekken). Dit is bv. het geval bij een nieuw voetbalstadion, zeker als de impact ervan ook de stadsregionale context overschrijdt. Dit is zeker het geval als lokale stakeholders zich wagen aan een 'schaalsprong' (Swyngedouw, 1997, Uitermark, 2002) van het lokale of stadsregionale niveau naar het Vlaamse niveau om het eigen gelijk op het hogere schaalniveau te verkrijgen. Uiteraard wordt daardoor ook het spoor van lokale consensus opgeblazen. Dan komt de Vlaamse dimensie van het herverdelingsvraagstuk en het afbakeningsproces op de voorgrond.

De stadsregionale benadering blijft veelal achterwege wanneer na de planning de concrete realisatie van bv woongebieden aan de orde is omdat dan de individuele rekening wordt gemaakt. Toch zijn er ook hier tegenovergestelde - kleine - voorbeelden. Zo kan verwezen worden naar het bedrijventerrein Kortrijk-Noord, dat op Kuurne en Kortrijk is gelegen en dat vroeger als Heule-Kuurne werd aangegeven. De naamsverandering was ingegeven door praktische redenen (instelling GPS vrachtwagens) maar plaatste tegelijkertijd het bedrijventerrein in een stadsregionale context. Ook hier is het ongetwijfeld waar dat een sterke ondersteunende intercommunale het pad kan voorbereiden.

Deze verhalen bevestigen dat de Vlaamse overheid als het erop aankomt herverdelingsvraagstukken aan te pakken, eigenlijk een overheid is die onvoldoende het lokale niveau heeft overstegen. Hiervoor zijn minstens twee verklaringen naar voren te schuiven. Ten

eerste duikt hier het typische kenmerk van de Belgische politiek op, namelijk de verwevenheid van lokale en Vlaamse belangen. Dit zogenaamde ‘political localism’ maakt dat het algemeen belang op Vlaams niveau in de feitelijke politieke onderhandelingen (eerst via de ‘bevriende’ kabinetten, vervolgens in het interkabinettenoverleg en eventueel finaal voortgezet in de ministerraad) vaak zeer sterk gekleurd wordt door lokale reflexen en belangen. De algemene vaststelling van een goed geplaatst waarnemer dat er op het Vlaamse politieke niveau vooral aandacht is voor het regelen van lokale dossiers in plaats van aandacht voor een algemeen belang op Vlaams niveau strookt in elk geval met bevindingen in wetenschappelijk onderzoek (zie Voets 2008). Ten tweede is het niet alleen een kwestie van de vermenging tussen lokale en Vlaamse belangen, maar is het ook de vraag in welke mate er voldoende politieke en ambtelijke capaciteit op het Vlaamse niveau is om met dit soort dossiers om te gaan en in dit soort dossiers te onderhandelen. De manier waarop in de afbakeningsprocessen ruimtelijke planners van het Vlaamse niveau zonder duidelijk mandaat, zonder veel begeleiding en soms zonder te beschikken over het juiste profiel, in het veld werden gestuurd om de politieke onderhandelingen in de stadsregio’s (met onder meer zeer actieve burgemeesters) in het kader van de afbakening te voeren, bleek in een aantal gevallen gedoemd om te mislukken. De manier waarop de afbakeningsprocessen enerzijds als objectief, rationeel en wetenschappelijk in het veld werden opgezet, maar waar de hele politieke machine anderzijds een vaak parallel traject liep, doet alvast de vraag rijzen naar de capaciteit om via dergelijk Vlaams ruimtelijk beleid stadsregionale herverdelingsvraagstukken aan te pakken. Een nuttig instrument als de afbakening van stedelijke gebieden is wellicht vooral daarom een lege doos gebleken, voor zover er al van een echte stadsregionaal geïnspireerde afbakening sprake was (De Rynck & Voets, 2008). Verder is de afbakening niet gevolgd door een programma en door uitvoeringsinstrumenten die op dat afgebakende gebied waren gebaseerd.

Op een meer algemeen niveau zijn er wel subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (BVR van 5 oktober 2007) Publieke actoren die door het realiseren van een concreet project bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit van Vlaanderen, kunnen een subsidie aanvragen voor strategische projecten. De projecten moeten uitvoering geven aan een ruimtelijk planningsproces op ‘bovenlokaal’¹¹ niveau. Samenwerken met private partners is mogelijk. De term publieke actor is ook van toepassing op “verenigingen van gemeenten”. Meerdere gemeenten kunnen dus samen een subsidieaanvraag doen voor de uitwerking van een gezamenlijk strategisch project.

¹¹ Noot bovenlokaal moet hier geïnterpreteerd worden binnen de ruimtelijke ordeningslogica meer specifiek in het kader van de subsidiariteit die werd geïntroduceerd. Bovenlokaal impliceert in deze context dat de verantwoordelijke overheid provinciaal of - in dit geval - Vlaams is. Gemeten naar geografische schaal kan dit slaan op een lokaal project.

4.3.2 Mobiliteit als concreet aanknopingspunt?

(I.) AANPAK STADSREGIONALE MOBILITEITSPROBLEMATIEK OVERSTIJGT DE INDIVIDUELE GEMEENTE

Mobiliteit is een thema waaraan een wervende kracht wordt toegekend als opstap naar een stadsregionale samenwerking. Dit geldt zowel voor de centrumsteden als voor de overige gemeenten van de stadsregio, zeker in een grootstedelijke context, maar ook op niveau van stedelijke netwerken zoals de Vlaamse Ruit (cf. Albrechts & Lievois, 2004).

De situatie in de Antwerpse zuidoostelijke randgemeenten is een interessant voorbeeld. Deze gemeenten streven naar het behoud van hun dorpskern en ze willen in feite geen deel uitmaken van een groter (stedelijk) geheel. Het probleem van de gemeentegrensoverschrijdende mobiliteit, onder de vorm van sluipverkeer, zorgt echter voor een grote onderlinge concurrentie tussen de randgemeenten. De individuele gemeenten willen zoveel mogelijk verkeer in de eigen gemeente vermijden en dat zorgt voor een wederzijdse achterdocht en concurrentie. Als er met andere woorden een aanknopingspunt is voor samenwerking is het wel degelijk de mobiliteit omdat echte oplossingen alleen maar samen tot stand kunnen komen.

Een ander voorbeeld is de Mechelse situatie, waar men op het gebied van mobiliteit begint te beseffen dat een grondige aanpak enkel op een stadsregionaal schaalniveau kan gebeuren. Wegens de omvang van de infrastructuurwerken, de impact ervan op de ruime omgeving, de noodzaak om de verschillende werken en projecten op elkaar af te stemmen en de verscheidenheid aan betrokken actoren, is een globale geïntegreerde en gecoördineerde aanpak noodzakelijk op regionaal niveau. Een degelijke afstemming van de maatregelen is essentieel. Een Masterplan Mechelen Mobiel, naar analogie met de BAM, kan deze coördinatie en afstemming bieden. Op dit ogenblik wordt de provincie hier als bovenlokaal coördinerend niveau ingeschakeld.

(II.) MET NETMANAGEMENT VAN DE LIJN INSPELEN OP STADSREGIONALE VRAAG

Ook de netwerkbeheerders (De Lijn) zijn vanuit hun opdracht met de stadsregionale mobiliteitsproblematiek begaan. Het netmanagement van De Lijn is een vraaggericht model¹² waarbij de vertrekbasis het vervoerspotentieel is. Vandaar ook dat in bijvoorbeeld de Leuvense regio het netwerk evolueert van een centripetaal gerichte bediening (waarbij dan nog eens de stad centraal staat), naar een meer stadsregionale bediening geënt op stadsregionale vervoersstromen (met o.a. de zgn. joblijnen).

Voor de opmaak van het tienjarenplan van Leuven (2002-2012) werd met de verschillende partners (gemeenten, VOKA, universiteit) bilateraal gepolst naar hun visie op de ontwikkeling tot 2012. Er is ook heel veel overleg geweest in het kader van het mobiliteitsplan. In beide situaties werd het niveau van de gemeenten overschreden. Het openbaar vervoer stopt immers niet aan de grenzen van de gemeenten.

¹² Noot: de projecten basismobiliteit zijn een aanbod gestuurd model.

Nieuwe projecten in het kader van de Basismobiliteit en het Netmanagement volgen een vastgelegd beslissings- en overlegprocedure. Een eerste stap hierin is de voorlegging van het nieuw project voor een regio aan de Intergemeentelijke Begeleidingscommissie (IGBC). Het is wel duidelijk dat vooraleer je naar de gemeenten kan gaan, er een concreet projectvoorstel nodig is. In de IGBC wordt het voorstel getoetst aan de noden en visie van de betrokken gemeenten. Conflicten die er bestaan tussen de stadsregionale noden en de nood op Leuvens grondgebied worden in overleg opgelost. Waarbij wordt gezocht naar de beste oplossing. Tot op heden heeft de stad geen veto's gesteld, wat resulteert in zowel een goede bediening van Leuven-centrum als van alle gemeenten in een straal van 10 km rond Leuven. Als er ooit een verbod komt om bussen door de stad te laten rijden, zal er natuurlijk wel een hevige discussie gevoerd worden. Tenslotte wordt na aanpassing en bespreking in de Openbaar Vervoerscommissie (OVC) finaal een convenant ondertekend met de betrokken gemeenten.

Als men op niveau van de stadsregio een mobiliteitsplan heeft of ontwikkelt, spreekt het voor zich andere partners (De Lijn, NMBS) stadsregio's wel erkennen als belangrijke gesprekspartner. In de stadsregio Turnhout, waar dit overleg inzake netmanagement ook heeft plaatsgevonden, heerst de indruk dat De Lijn de stadsregio niet als volwaardige partner beschouwt. De stadsregio werd nog nooit uitgenodigd, wel de aparte gemeenten. Dit geeft de indruk dat De Lijn de gemeenten tegen mekaar uitspeelt.

Verder kan samenwerking gezocht worden met politiezones, die zeker wat betreft handhaving meewerken aan (hun impact hebben op) het mobiliteitsbeleid. Het niveau van de politiezone wordt, na een de operationele moeilijkheden in de opstartfase, ondertussen in vele gevallen als een goed schaalniveau ervaren.

(III.) TEGENGESTELDE BELANGEN OVERWINNEN DOOR OPEISEN VAN 'EIGENAARSCHAP'

Een voorbeeld, waar mobiliteit eerder de geesten tegen elkaar opzet, is bijvoorbeeld de Brugse regio, waar als gevolg van tegenstrijdige belangen geen lokale consensus bestaat. Zo zijn Blankenberge en Knokke toeristische polen. Daarnaast is er de haven die zorgt voor economische ontwikkeling, maar ook voor één miljoen vrachtwagens per jaar. Zowel de industriële als de toeristische verkeersstromen gebruiken dezelfde wegen. Dat creëert problemen, zoals op het vlak van vlotheid van verkeer en van tracés in nabijheid van woonkernen en natuurgebieden. Ieder neemt het hier logischer wijze op voor de eigen belangen. Alleen het Vlaamse niveau kan hier als regulator optreden. De betrokken gemeenten samen raken daar niet uit. Overigens is Vlaanderen bij de uitbouw van de haven zelf ook belanghebbende partij, zodat het niet onlogisch is dat het initiatief op dat niveau moet genomen worden.

Toch lijkt het ook belangrijk dat er ook een lokale trekker bestaat om het Vlaamse niveau over de brug te krijgen. In het debat over de AX¹³ en de ontsluiting van de Brugse regio en de haven is de gouverneur, naast de stad en de haven, een belangrijke pleitbezorger. Hoewel de Expresweg N31 door een zeer dicht bevolkt gebied gaat (40.000 inwoners), is die bijna afgewerkt, mede dank zij het “eigenaarschap” dat de stad Brugge opeist. Voor de Oosterweel-verbinding in Antwerpen is de zaak complexer. Er is daar blijkbaar niemand die op lokaal niveau het ‘eigenaarschap’ opeist wat ook te maken heeft met de meer complexe ruimtelijke context van Antwerpen.

4.3.3 Wonen als concreet aanknopingspunt?

Het discussieplatform kreeg ook als opdracht mee om het gemeenschappelijk luik “Wonen” van de Stadscontracten verder te bekijken.

Daar waar mobiliteit in verschillende stadsregio's, inclusief Brussel, zowat spontaan als goed aanknopingspunt wordt gezien voor de uitbouw van een gemeenschappelijk stadsregionale aanpak, is dit niet zo voor wonen.

(I.) NA DE PLANNING OOK DE REALISATIE STADSREGIONAAL AANPAKKEN

Verschillende getuigenissen spreken van een gemeenschappelijke aanpak op niveau van de ruimtelijke planning. Dit is ook logisch omdat het afbakeningsproces nu eenmaal de taakstelling wonen en werken dient te verdelen over de deeltmakende zones van het stedelijk gebied. In het geval dat er meerdere gemeenten betrokken zijn leiden de onderhandelingen leiden er dan toe dat iedere gemeente zijn deel van de koek krijgt. Zoals eerder al gezegd (zie sectie 4.3.1) is eenmaal de realisatie eraan komt de gemeenschappelijkheid veelal weg omdat de winst- en verliesrekening op lokaal niveau gemaakt wordt. Een mooie case is het al eerder gegeven voorbeeld Mechelen/Sint-Katelijne-Waver. De ontwikkelingen aan weerszijden van de gemeentegrens¹⁴ worden onafhankelijk van elkaar gerealiseerde niettegenstaande het hier één functionele ruimte betreft.

Nochtans hebben de dertien centrumsteden wonen als een gemeenschappelijk prioritair stedelijk beleidsdomein naar voor geschoven. Centrale zorg zijn de minder gunstige demografische evoluties, de financiële draagkracht van de bewoners en tevens het gegeven van een relatief eenzijdige nieuwbouwmarkt¹⁵, met een overaanbod aan appartementen, die deze tendensen verder versterken.

Het is dan ook de bedoeling te komen tot een gedeelde probleemstelling en gezamenlijk woonagenda tussen de centrumsteden enerzijds en tussen de Vlaamse overheid en de centrumsteden anderzijds.

¹³ De AX is een hoofdweg die de verbinding vormt tussen de N31 ter hoogte van de Blauwe Toren te Brugge en de N49 te Westkapelle (Knokke-Heist).

¹⁴ SKW: ontwikkeling Maanhoevevelden en in Mechelen site Bonduelle en Papenhof/Boerenkrijgstraat.

¹⁵ Cf Toelichting van de Philippe Janssens (Stadim) op de hoorzitting in de Commissie leefmilieu, natuur, landbouw, visserij en plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed, inzake het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid en het ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, op 29/01/2009.

(II.) STADSCONTRACTEN: REGIEROL MOET OP STADSREGIONAAL NIVEAU

De stadscontracten spreken van een decretaal voorziene¹⁶ maar nog verder te preciseren regierol van de lokale besturen. Territoriaal slaat deze regierol in eerste instantie op de stad zelf ten opzichte van alle actoren die op het vlak van wonen actief zijn.

Uit de getuigenissen blijkt dat er niet alleen sprake zou moeten zijn van een gedeelde agenda van de 13 centrumsteden, maar tevens van een gedeelde agenda in een stadsregionale context gezien de concurrentie op het vlak van nieuwe wooninitiatieven tussen stad en rand.

Om een volwaardig lokaal woonbeleid te kunnen ontwikkelen wordt de intergemeentelijke samenwerking gestimuleerd op het vlak van de lokale woonregiefunctie. De Vlaamse Regering heeft daarvoor op 21 september 2007 een nieuw subsidiekader voor projecten ter ondersteuning van lokaal woonbeleid goedgekeurd. Met dit subsidiekader wil men de gemeenten stimuleren om een woonbeleid te voeren dat overdacht en overlegd is en strookt met de principes uit de Vlaamse Wooncode. Ondermeer Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden hierbij gestimuleerd.

In het een nieuw subsidiekader wordt prioriteit gegeven aan het stimuleren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking). Er komen enkel projecten in aanmerking waarin de gemeenten ook zelf investeren. Ze moeten ze instaan voor minstens een kwart van de kosten. Vlaanderen neemt de helft van de personeels- en een deel van de werkingskosten op zich, binnen vooraf vastgestelde forfaits.

Om de intergemeentelijke samenwerking te stimuleren, groeien de subsidieforfaits naarmate er meer gemeenten deelnemen. Specifiek voor kleine gemeenten wordt in een extra toeslag voorzien.

De projecten komen in aanmerking op voorwaarde dat:

1. De projecten geen afbreuk doen aan de rol van de gemeente als regisseur van het lokaal woonbeleid, noch aan de taakstelling van de sociale woonorganisaties.
2. De projecten kaderen binnen de uitwerking van het lokaal woonbeleid door de deelnemende gemeenten.
3. De projecten complementair zijn met de begeleiding en de ondersteuning van het lokaal woonbeleid door het agentschap Wonen-Vlaanderen.

Andere lokale actoren zoals OCMW's, Sociale Huisvestingsmaatschappijen, Sociale Verhuurkantoren,... kunnen geen project indienen maar kunnen wel als partner mee in een project stappen.

De projecten bevatten verder verplichte en facultatieve activiteiten (Van den Bosch, 2009).

De verplichte activiteiten betreffen:

- Het begeleiden en ondersteunen van de deelnemende gemeenten bij de ontwikkeling van een gemeentelijke beleidsvisie op het vlak van wonen.
- Het faciliteren of uitbreiden van het woonoverleg met alle lokale woonactoren.

¹⁶ Vlaamse wooncode, artikel 28 en 29.

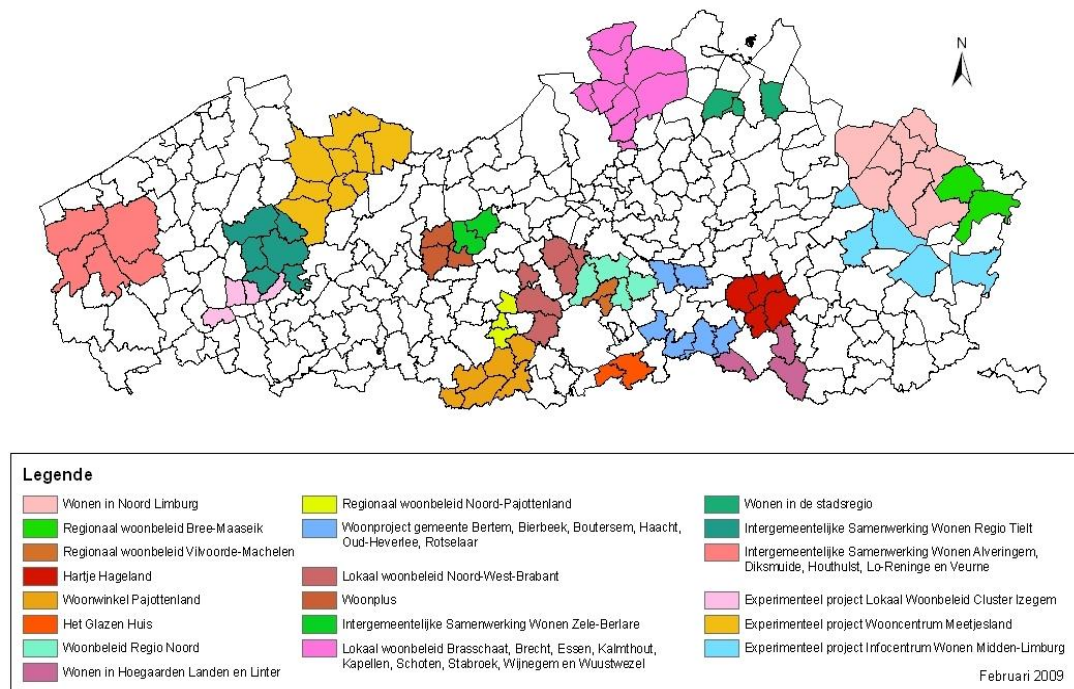
- Het aanbieden van gestructureerde basisinformatie aan de inwoners van de deelnemende gemeenten.

De facultatieve activiteiten betreffen:

- Het uitwerken van een actieplan dat gericht is op de verbetering van de kwaliteit van het woningpatrimonium op de private huurmarkt.
- Het voorbereiden van gemeentelijke reglementeringen op het vlak van wonen.
- Het uitwerken van een actieplan dat gericht is op de verbetering van de positie van de zwakke huurder op de private huurmarkt.
- Het nemen van initiatieven voor de begeleiding van de sociale huurder in het kader van huisvesting.
- Het nemen van sensibiliseringsmaatregelen op het vlak van wonen.

De respons is zeer groot met in februari 2009 17 gesubsidieerde projecten (74 gemeenten) en 3 experimentele projecten (18 gemeenten).

Figuur 8: Goedgekeurde subsidieaanvragen projecten lokaal woonbeleid



Bron: Van den Bosch, 2009

Eén van de 3 experimentele projecten¹⁷ betreft de Huisvestingsdienst regio Izegem die als 'Interlokale vereniging woonbeleid regio Izegem' (gemeenten Izegem, Ingelmunster, Ledegem en

¹⁷ Daarnaast is er ook het project Wooncentrum in het Meetjesland en het project Infocentrum Wonen Midden-Limburg.

Op 5 december 2008 werd door Minister Keulen een nieuwe oproep gelanceerd naar experimentele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (ook in het kader van het BVR 21 van september 2007). Bij het einde van de inschrijvingen in maart 2009 waren er 21 subsidieaanvragen ingediend.

Oostrozebeke¹⁸) wordt georganiseerd en waarbij de provincie als trekker is opgetreden. De Izegemse cluster bevat ook een uitgebreid sociaal tewerkstellingsprogramma. Verder is het de politiek in Midden-West-Vlaanderen om voor het gehele gebied samenwerkingsstructuren opzetten in clusters rond de 3 steden Izegem, Roeselare en Tielt. In Tielt is een samenwerkingsproject uitgewerkt met 6 gemeenten. Deze samenwerking wordt gesubsidieerd door Vlaanderen en Provincie. In deze samenwerking is er ook al aandacht voor woon-zorg. In Roeselare werd een samenwerkingsproject uitgewerkt met 6 gemeenten rond 7 grote lijnen (opmaak woonplan, lokaal woonoverleg, doorlichting financiële instrumenten, ontwerpend onderzoek gebouwen of sites, gezamenlijke vorming, aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en het zoeken naar een aangepaste en uitvoeringsgerichte structuur). Vanuit deze samenwerking is gaandeweg ook de nood en ambitie gegroeid om ook een subsidiëringsproject in te dienen bij Vlaanderen en Provincie. Innovatief is de sterke begeleiding die vanuit de centrumstad Roeselare wordt voorzien, een medewerker die zich zal toeleggen op grond- en pandenbeleid en de samenwerking met een private partner (CAW) om een woonbegeleiding te voorzien voor personen die omwille van hun (psychische) toestand een specifiekere en intensievere professionele begeleiding vereisen.

Deze samenwerkingsverbanden tonen aan dat in deze regio de gemeenten willen samenwerken aan projecten die werken aan sociale leefkwaliteit (woonbeleid, schuldbemiddeling OCMW's, regionaal initiatief energiesnoeiersbedrijf,...) of fysische kwaliteit (stad-land-schap regio Roeselare, intergemeentelijke erfgoedcel TERF, ...). Via deze samenwerkingsverbanden kan men zowel het lokale woonbeleid versterken maar kan men ook een regionale afstemming krijgen rond visie, instrumenten, uitvoeringsstructuren (intergemeentelijke regiebedrijf grond- en pandenbeleid?) zodat men in zekere zin ook kan komen tot een meer duurzame stedenbouw.

Behalve Midden-West-Vlaanderen, waar de steden de clusters definiëren is de vaststelling dat de gesubsidieerde projecten slechts beperkt in een stadsregionale context worden ontwikkeld. Alleen Genk is opgenomen in een project. Voorts is er ook in de Stadsregio Turnhout een gesubsidieerd project, maar dan zonder de stad Turnhout zelf. Stadsregio Turnhout coördineert dit project "lokaal woonbeleid" in de gemeenten Beerse, Oud-Turnhout en Vosselaar. Echter door de concurrentiële dossiervoorbereiding (Stadsregio Turnhout en I.O.K.), is er momenteel geen participatie van de stad. De overige projecten situeren zich in een landelijke, suburbane of kleinstedelijke context.

De Vlaamse overheid heeft bij de projecten "lokaal woonbeleid" de stadsregionale samenwerking niet specifiek gestimuleerd. Dit is zeker een gemiste kans.

Waar voorgaande voorbeelden werden ontwikkeld binnen het subsidiekader dat voorzien is voor intergemeentelijke samenwerking op het gebied van lokaal woonbeleid, werd in Zuid-West-

18 De gemeente Wielsbeke heeft zich onlangs aangesloten bij de Huisvestingsdienst Regio Izegem (HRI) zodat deze cluster thans 5 gemeenten omvat.

Vlaanderen in opdracht van de Resoc er een woonregieboek ontwikkeld door de Regionale Cel Woonbeleid (provincie en Leiedal), voor de gelegenheid versterkt met het Welzijnsconsortium¹⁹. In essentie wordt door de intergemeentelijke samenwerking een meer uniform lokaal woonbeleid gestimuleerd zodat, via het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen (bv leefbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit, enz.), hogere standaarden worden bereikt in meerdere gemeenten van een regio waar dit anders slechts beperkt of niet van grond zou komen door het gebrek aan middelen. Er wordt als het ware een 'sjabloon' gemaakt die door de verschillende lokale besturen wordt ingevuld. Dit is uiteraard een stap voorwaarts, maar in essentie blijft de regierol een lokale aangelegenheid. Uiteraard zullen er door de intergemeentelijke samenwerking wel spill overs (kennis, ideeën, enz.) bestaan tussen gemeenten, maar een echte afstemming van woonbeleid tussen gemeenten is daar vooralsnog niet bij.

Het woonregieboek van Zuid-West-Vlaanderen doet wel enkele suggesties om tot een streekanpak te komen (p 55 e.v.). Gedacht wordt aan collectieve dataverzameling, kennisdeling en capaciteitsdeling van de experts, beeldvorming en informatie en sensibilisering en fondsenwerving.

In een stadsregionale context zou één of meerdere van deze suggesties - al dan niet gradueel te realiseren - deel kunnen uitmaken van tussenkomst van de Vlaamse overheid. In niet-stadsregionale situaties, waar de woonproblematiek veelal ook de gemeentegrenzen overstijgt, kan de provincie een coördinerende rol spelen.

(III.) SOCIAAL WOONANBOD: DECREET GROND- EN PANDENBELEID

Het nieuwe decreet grond- en pandenbeleid introduceert een verplicht te realiseren het sociaal objectief. Iedere gemeenten dient een bepaald percentage sociaal huuraanbod te behalen als doelstelling binnen een vooropgestelde tijd. Deze verdeling heeft geen intergemeentelijke component en dus ook geen rechtstreekse stadsregionale component. Wel is het zo dat in de meeste steden het percentage sociale huurwoningen een veelvoud is van wat in de buurgemeenten in het verleden is gerealiseerd. Hierdoor zal, indien het decreet ook in de praktijk wordt gerealiseerd, dit een vorm van stadsregionale herverdeling van sociale lasten realiseren. Hierdoor zal het aanbod sociale huurwoningen verdubbeld worden en het aantal sociale koopwoningen verdrievoudigd worden. De Vlaamse overheid zal voor de middelen zorgen. Vraag is of de Vlaamse overheid dit kan waar maken. Het uitvoeringsbesluit ter zake moet nog worden opgemaakt.

Verder kan met dit decreet het leegstandsregister door een intergemeentelijk samenwerkingsverband worden bijgehouden.

¹⁹ Dit woonregieboek staat los van de subsidiering van projecten inzake het lokale woonbeleid.

4.3.4 Hebben andere beleidsvelden concrete aanknopingspunten?

Dit is geen volledig overzicht. Zo ontbreekt in dit overzicht bijvoorbeeld de invalshoek onderwijs waar evenzeer een stadsregionale (en regionale) benadering bestaat. Bovendien is er, wat de wel opgenomen invalshoeken betreft, niet nagegaan hoe de eventueel aanwezige stadsregionale invalshoek in de praktijk specifiek wordt ingevuld.

(I.) BINNENLANDS BESTUUR: VRIJWILLIGE FUSIES NU AL MOGELIJK

Op vlak van binnenlands bestuur bestaat de mogelijkheid om vrijwillige fusies van kleinere gemeenten (artikel 297 van het gemeentedecreet). Daarnaast zijn er ook de mogelijkheden van de intergemeentelijke samenwerking, wat eveneens op vrijwillige basis gebeurt.

(II.) RUIMTELIJK-ECONOMISCH BELEID: PER DEFINITIE GRENSOVERSCHRIJDEND

Vanuit een ruimtelijk-economische invalshoek wordt vastgesteld dat de ruimtelijke afbakening van de steden veel te klein is in vergelijking met het economisch functioneren van de steden/stadsregio's en dat de taakstellingen die worden toebedeeld dikwijls niet gehaald worden binnen de afbakening. Veelal worden de stedelijke gebieden ook afzonderlijk bekeken en wordt niet of te weinig nagegaan wat de potentie is van de randgemeenten of wat de synergie kan zijn met de nabijgelegen stedelijke gebieden of knooppunten.

De motivatie voor een stadsregionale ruimtelijk-economische visievorming ligt onder andere in het feit dat de strikte scheiding tussen stad en buitengebied voorbijgaat aan de functionele relaties tussen stad en rand (cf. Strategisch Plan Ruimtelijke Economie). Het zou een nuttige oefening zijn een oplijsting van de projecten te maken waarin het strikte onderscheid stedelijk gebied / buitengebied dossiers heeft bemoeilijkt of onmogelijk heeft gemaakt. Ook de mobiliteitsaspecten dienen in die ruimere geografische context te worden beschouwd.

De Resoc hebben ondermeer als opdracht om een visie uit te werken die voeding kan geven aan de economische positionering van (de steden op) hun territorium. Op vandaag is dit echter inhoudelijk onvoldoende. Zowel de onderbouw voor de economische positionering als de stadsregionale context lijken nog onvoldoende aanwezig. Verder is de vraag of de Reso-structuur hiervoor geschikt is. In eerste orde hebben de Resoc (behalve Antwerpen en Gent - bij benadering) geen stadsregionaal territorium. Ten tweede kan verwezen worden naar een verschuiving die op Europees niveau aanwezig is en waarbij men van een model van "sociale en economische cohesie" naar een model van "territoriale cohesie" evolueert. Structuren als de Resoc passen nog sterk in de gedachte van sociale en economische cohesie en zijn misschien minder in staat om te denken in termen van territoriale cohesie, waarbij o.a. net grensoverschrijdende dynamieken enz. onder de aandacht moeten komen. De Resoc zijn soms wel al vragende partij voor een ruimere territoriale samenwerking. Zo vraagt de Resoc Meetjesland, Leie en Scheldestreek steunmaatregelen aan de Vlaamse overheid om naar

analogie met Kortrijk, Doornik en Rijsel een EGTS in het leven te roepen met Zeeland en het arrondissement Brugge.

(III.) SOCIAAL-ECONOMISCH STREEKOVERLEG: GEEN A PRIORI STADSREGIONALE FOCUS

Op verschillende plekken in dit verslag komt de rol van de Resoc aan bod. De evaluatie ervan balanceerde tussen nuttig en voorbereider van de oplossing van moeilijke streekdossiers en netwerkbevorderend, tot overbodig omdat er een te grote overhead is met te weinig resultaat.

Het is duidelijk dat dit rapport geen evaluatie wil maken van het sociaal-economisch tripartiete overleg op streekniveau. De uitspraken dienen enkel te worden geïnterpreteerd in de stadsregionale context. Hierbinnen kan er gesteld worden dat de stadsregionale context niet bepalend was voor het uitwerken van het Resoc-overleg. Behalve in de context van de Resoc Antwerpen en Gent is er geen potentiële exclusieve stadsregionale focus, maar ligt het accent duidelijk op het streekniveau.

In Antwerpen en Gent waar er wel een potentiële stadsregionale focus is, kampt men met dezelfde moeilijkheden die elders ook al aan bod kwamen. Naast de organisatie van het tripartiete overleg, gaat het gaat in het bijzonder over de vraag over hoe een te groot gewicht (reëel of in perceptie) van de centrumstad ten opzichte van de randgemeenten kan geneutraliseerd worden. In Antwerpen blijft het vooralsnog een Antwerps verhaal dat met horten en storen functioneert. In Gent ondersteunt men de randgemeenten om volwaardig te kunnen participeren in het streekoverleg (de '9 + 1' formule).

Het zou kunnen dat "in een aantal omstandigheden" een Resoc werking contraproductief is voor een stadsregionale aanpak. Het is echter ook zo dat een streekaanpak oog kan hebben voor bestaande stadsregio's in de streekontwikkeling die zij nastreven. Zowel de aard van de omstandigheden, als ook de belemmeringen in de structuren van Resoc werden tot heden onvoldoende kwalitatief uitgewerkt. De vraag die elders in dit rapport gesteld wordt naar efficiëntie en effectiviteit is een terechte vraag. Efficiëntie en effectiviteit moeten natuurlijk meetbaar gemaakt worden. Hierbij is het evident dat de effectiviteit van een Resoc niet uitsluitend kan gemeten worden in het kader van stadsregionale ontwikkelingen en ondersteuning. De Resoc zijn immers niet opgericht in functie van de aanpak van een stadsregionale problematiek. De doelstelling van de Resoc-werking is breder en kent een focus op de "streek", die bijna steeds ruimer is dan een "stadsregio". Bovendien heeft de Resoc werking een bredere invalshoek dan een loutere interbestuurlijke samenwerking. Het betreft immers een driepartijenoverleg, waarbij niet uitsluitend de lokale overheden worden samengebracht, maar waar ook de zogenaamde levende krachten (werkgevers en werknemersvertegenwoordigers en deskundigen) van een streek worden aangesproken in een sociaal economische ontwikkeling van een regio.

Men kan vaststellen dat er niet één uniform Resoc bestaat. Er bestaan meerdere invullingen (vermoedelijk op basis van de regionale verscheidenheid). Vanuit het "kader"decreet betreffende de Resoc werden verschillende toepassingen gemaakt. De verschillen in werking hebben zoals

elders al is aangekaart enerzijds te maken met o.a. (persoonlijkheid van) mandatarissen of medewerkers, het bestaan of ontbreken van andere samenwerkingsverbanden, het hebben van meer of minder traditie betreffende intergemeentelijk overleg, ...). Daarnaast is het evenzeer juist dat de groepen van gemeenten waarvoor een Resoc werking wordt opgezet totaal verschillend zijn samengesteld. Er is geen "grote gemene deler" te bepalen of bepaald.

Bekeken vanuit het overleg kunnen vragen gesteld worden bij de a priori keuze van de (besturen van de) centrumsteden als autonome eigenaars van de stadsregionale problemen die hun grondgebied (kunnen) overschrijden en waarbij de centrumstad de katalysator is voor de mogelijke oplossingen. Vanuit het streekoverleg bekeken zou men kunnen argumenteren dat door het samenvallen van (een deel van) de maatschappelijke (vakbonden en patroons) en de bestuurlijke lagen (gemeenten en provincie) op Resoc niveau, zij evengoed het eigenaarschap van de stadsregionale problematiek alsook de oplossingen ervoor kunnen opeisen.

(IV.) CULTUUR: AFSTEMMING CULTUURANBOD

Via het decreet lokaal cultuurbeleid van 13 juli 2001 zijn er mogelijkheden voor afstemming van het cultuur aanbod en van de cultuurcommunicatie. Om in aanmerking te komen moeten minimaal vier aangrenzende gemeenten betrokken zijn, waarvan één met minstens 30.000 inwoners. Er moet verder minstens 1 gemeente met cultuurbeleidsplan zijn. De samenwerking moet een IGS zijn met rechtspersoonlijkheid. Er wordt € 0,30/inwoner voorzien vanuit Vlaanderen met 50% cofinanciering door gemeenten.

Verder is er het erfgoedconvenant (Het Cultureel Erfgoeddecreet van 28 mei 2009) dat een stimulans betekent voor samenwerking, maar niet noodzakelijk in een stadsregionale context.

(V.) TOERISME: VLAAMSE REGIO'S EN DE KUNSTSTEDEN

Voor de organisatie van het binnenlands toerisme heeft men via de zogenaamde macroproducten, die vanuit een marketing oogpunt werden geïntroduceerd, een territoriale benadering ontwikkeld met de Kust, de Kunststeden (Brugge, Antwerpen, Gent, Mechelen en Leuven) en de Vlaamse regio's. De 14 Vlaamse regio's en de 'Kust zijn meestal binnen de grenzen van de provincies bepaald.

In de het binnenlands toerisme spelen de provincies een belangrijke rol via de Provinciale Toeristische diensten. Voor de Vlaamse regio's zijn er regiomanagers aangeduid. De steden (niet alleen de kunststeden) en heel wat gemeenten hebben daarnaast ook nog een gemeentelijke toeristische dienst.

Wat de Vlaamse ondersteuning betreft van de kunststeden kan verwezen worden naar het lopende Kunststedenactieplan (KSAP) waarin een specifiek ondersteuningsbeleid is ontwikkeld

voor de kunststeden²⁰. Het toeristische actieplan voor de Vlaamse kunststeden heeft als doel extra en gerichte impulsen te geven aan het (buitenlands) toerisme in en naar de Vlaamse kunststeden Antwerpen, Brugge, Brussel, Gent, Leuven en Mechelen. Via het genoemde plan worden volgende doelen nagestreefd:

- de bestemming Vlaanderen sterker op de wereldkaart zetten
- het onderscheidend concurrentievermogen van de steden verhogen
- de kwaliteit van de dienstverlening, het product “kunststad” en de bereikbaarheid van deze kunststeden verbeteren
- de samenwerking en kennisuitwisseling tussen alle belangrijke actoren bevorderen

Er is geen specifieke aandacht voor stadsregionale problematieken. Wel worden in toeristische strategische plannen en concrete acties synergieën tussen de Vlaamse regio's en specifieke steden in de verf gezet (bv. via arrangementen).

(VI.) BELEIDSDOMEIN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN: ZORGREGIO'S

Het decreten van 23 mei 2003, gewijzigd door het decreet van 28 november 2008²¹ bepalen zorgregio's. De indeling bestaat uit meerdere niveaus met een hiërarchische structuur gekoppeld aan de natuurlijke invloedssferen. Deze zorgregio's worden gehanteerd bij de programmatie van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Men heeft hierbij oog voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gezondheidsvoorzieningen of welzijnsvoorzieningen voor de gebruiker. Hiertoe zorgt zij voor een optimale spreiding en kiest ze voor een zo laag mogelijk organisatieniveau. De zorgregio's zijn gestructureerd rond de regionale steden (14 polen), de kleine steden (60 polen) en subniveaus (112 polen).

Figuur 9: Zorgregio's op verschillende hiërarchische niveaus



²⁰ Zie <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=230>. Zie ook Bryon & Vanderlinden, 2008.

²¹ Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen.



Kleine stad



Subniveau

Bron: Website Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

Het aldus gecreëerde (en gesubsidieerde) zorgaanbod heeft betrekking op preventieve zorg, thuiszorg, ziekenhuizen residentiële ouderzorg, geestelijke gezondheidszorg, palliatieve zorg en patiëntenorganisaties.

Naast de (stads)regionale invalshoek via de zorgregio's wordt tevens regionaal overleg en regionale samenwerking in de welzijnssector ondersteund met de provincies als belangrijkste bestuurlijke actor (BVR 19/12/1997 en Omzendbrief van 19/02/1998).

4.3.5 Het federaal grootstedenbeleid

Het grootstedenbeleid werd door de federale regering gestart in 1999. Die wenste toen bijzondere aandacht te schenken aan de specifieke problemen waar de grote steden mee kampten. In de grote steden komen de fenomenen van werkloosheid, sociale uitsluiting en verslechtering van de levenskwaliteit het meest voor. Tezelfdertijd vormen de steden echter de bevoorrechte ruimte waar de activiteiten inzake economische ontwikkeling, innovatie en diensten zich concentreren. Geconfronteerd met deze vaststelling, heeft de federale regering toen beslist om op federaal niveau een stedenbeleid in te voeren die als ambitie had een harmonieuze ontwikkeling mogelijk te maken van de stad, die bijdraagt tot de economische groei van de natie, door de bewoonbaarheid te waarborgen van de stadscentra en het respect voor de burgers.

Het Grootstedenbeleid is actief op de volgende terreinen:

- het ondersteunen van stads- en huisvestingscontracten in verschillende steden
- toepassen van stedelijke beleidsmaatregelen, onder meer op vlak van fiscaliteit, tewerkstelling, gemeentelijke administratieve sancties, trajectbegeleiding van geregulariseerden
- het ontwikkelen, stimuleren en verspreiden van stedelijke kennisexpertise
- overleg met andere instanties rond stedelijke aangelegenheden

Het programma Grootstedenbeleid vraagt niet noodzakelijk co-financiering vanwege de gemeenten. De projecten kunnen dus voor de volle 100 % door het programma Grootstedenbeleid worden gefinancierd. Het programma wil vooral vernieuwende projecten ondersteunen, projecten die anders niet zouden worden gerealiseerd.

Specifiek wat de contracten betreft waren er tot en met 2008 afzonderlijke stadscontracten (15 steden – in Vlaanderen Antwerpen, Gent en Oostende) en huisvestingscontracten (17 steden - in Vlaanderen Antwerpen, Gent, Oostende Mechelen en Sint-Niklaas).

Vanaf 2009 werden er contracten afgesloten met een looptijd van één jaar en dat met de steden die sinds 2005 van de steun van het programma genieten (in afwachting van een evaluatie die ondertussen is uitgevoerd: Francq, e.a., 2009). Het onderscheid tussen stads- en huisvestingscontracten werd opgeheven om zo te komen tot geïntegreerde contracten die voortaan contracten “duurzame stad” worden genoemd.

Het grootstedenbeleid heeft vooral een intern-stedelijke focus. In dit rapport werd niet onderzocht of de concrete programma's en projecten aanknopingspunten hebben voor een stadsregionale benadering.

In het federale regeerakkoord van 18 maart 2008 is er sprake van “De uitvoering van de contracten in het kader van het Grootstedenbeleid wordt verzekerd, eventueel door hun overdracht met de huidige middelen naar de Gewesten”. In de beleidsnota van de bevoegde federale minister²² is er sprake van de opmaak van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen

4.4 VERSNIPPERDE VLAAMSE OVERHEID

De vaststelling is dat het Vlaamse niveau nu zeer versnipperd optreedt, met veel verschillende diensten, met relatief weinig onderlinge coherentie, weinig afstemming en zelfs tegenspraak tussen de verschillende diensten van het Vlaamse Gewest. Iedere subsidie heeft zijn eigen reglement. Zo krijgt het stadsvernieuwingsproject Clementwijk in Sint-Niklaas subsidies van vier verschillende diensten. Dat is een voorbeeld van versnippering van middelen en beleid, wat ook een integrale benadering in de weg staat.

In dezelfde context past enige commentaar bij de stadscontracten. In de regel gaan die over grote stadsvernieuwingsprojecten met een aanzienlijke impact. Vlaanderen moedigt de integrale aanpak door de lokale overheid van dergelijke projecten aan en bepleit de 'projectmodus'. Voor de steden betekent dit dat ze moeten afstappen van een sectorale benadering en een stevig projectmanagement op poten moeten zetten.

De stadscontracten tonen echter aan dat Vlaanderen zelf niet mee is met de gepromote integrale en projectmatige aanpak: noch op organisatorisch, noch op financieel vlak. De sectorale invalshoek blijft daar domineren en leidt ook op financieel vlak tot een versnipperd beeld. Dat stelt

²² Minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden, Algemene beleidsnota. 10 april 2008.

heel wat problemen. Zo zijn grote stadsvernieuwingsprojecten niet als dusdanig opgenomen in de Vlaamse begroting. Die begroting biedt ook geen totaalbeeld van de (co)financiering van Stadsvernieuwingsprojecten. Samengevat kennen grote stadsprojecten op Vlaams niveau geen organisatorische en financiële vertaalslag. Om aanspraak te kunnen maken op Vlaamse cofinanciering moeten de steden het project weer sectoraal verknippen en per beleidsdomein middelen, premies en subsidies aanvragen. Ook procedures en vergunningen worden per beleidsdomein aangevraagd. De investeringen van Vlaanderen in stadsontwikkeling kunnen dus ook niet integraal worden opgevolgd en gecontroleerd. Wie vandaag wil weten hoeveel Vlaanderen in bv. De Vaartkom van Leuven of de Oude Dokken van Gent investeert, moet een rondvraag doen bij alle Vlaamse diensten en agentschappen en de optelsom zelf maken. De begroting heeft geen totaalbeeld. De Vlaamse financiële bijdrage is vaak aanzienlijk maar wordt omwille van zijn versnipperde toekenningsvorm niet als dusdanig ervaren. Ook ambtenaren hebben vaak geen zicht op het gehele stadsvernieuwingsproject omdat van hen voornamelijk sectoraal (band)werk verwacht wordt. Niet mee zijn met het 'verhaal' maakt dat de betrokkenheid ook beperkt is. Een van de grote verdiensten van de stadscontracten is net de verhoogde interesse en betrokkenheid van ambtenaren (Vlaams en lokaal) bij stadsvernieuwingsprojecten. Door de regelmatige samenkomsten van de Vlaams- stedelijke begeleidingsgroep krijgen de deelnemers zicht op het grotere project gaan ze het zich ook meer toe-eigenen.

Dat Vlaanderen zelf nog een hele weg af te leggen heeft op het vlak van geïntegreerd werken blijkt ook uit de analyse van de manier waarop bovenlokale stadsregionale initiatieven functioneren (Voets 2008). Zo is de stadsregionale samenwerking in de Gentse kanaalzone en in het Parkbos Gent niet alleen een kwestie van het zoeken naar gemeenschappelijke agenda's en win-win situaties tussen stad en buurgemeenten. Het is evenzeer een kwestie van (en soms vooral) het proberen om afstemming en coördinatie te bewerkstelligen tussen Vlaamse administraties onderling, zowel afdelingen en departementen van verschillende sectoren (ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur, landschap, enz.) als binnen sectoren tussen provinciale buitendiensten enerzijds en de centrale administraties in Brussel anderzijds. De kunst bestaat er dan in om de verschillende beleids- en beheerscycli met elkaar te verbinden (zoals de langetermijnplanning van de wegenadministratie, de investeringsagenda van waterwegen en zeewezen, de instrumenten voor bosuitbreiding en het instrumentarium van de Vlaamse Landmaatschappij om een aantal gebieden in te richten volgens welbepaalde procedures). Het stadsregionale samenwerken in beide voorbeelden toont hoe lokale actoren actief, via allerlei kanalen en met wisselend succes, de versnipperde bevoegdheden, agenda's, budgetten, enz. op Vlaams niveau aan elkaar proberen te verbinden, soms voor hun individuele belangen maar soms ook vanuit een gedragen stadsregionale gedeelde visie.

Het is dus van cruciaal belang dat bij het opzetten of toelaten van nieuwe samenwerkingsverbanden, structuren of instrumenten voor de lokale besturen niet enkel aandacht gaat naar een duidelijk mandaat of naar de uitvoeringscapaciteit (zie ook sectie 4.2) maar evenzeer naar de organisatorische en financiële vertaling, behandeling en opvolging van deze samenwerkingsverbanden of instrumenten op het Vlaamse niveau. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden om van een stadsregionale sturing te kunnen spreken.

5 De stadsregio en andere (bestuurlijke) lagen en netwerken

5.1 VERSCHILLENDE LAGEN IN HET OVERLEG EN SAMENWERKING

Er bestaan verschillende soorten overleg: tussen de colleges, tussen individuele schepenen en tussen administraties. Dit varieert ook naargelang het politiek gehalte van het onderwerp. Het ambtelijke overleg komt het meeste voor. Bijvoorbeeld in de Gentse stadsregio heeft dit vooral betrekking op het openbaar domein en de stadssecretaris is hier de motor van. Nu nemen ook departementshoofden regelmatig het initiatief.

In minder gestructureerde situaties is er in het algemeen de vaststelling dat eerder (het karakter van en verhouding met) personen dan (politieke) aanhorigheid een rol spelen in het al dan niet slagen van een gemeentegrensoverschrijdende aanpak. Wel is het zo dat in regio's met een politieke stabiliteit over verschillende legislaturen heen de netwerking van politieke verantwoordelijken sterkere vormen kan aannemen (bv. Roeselare, Brugge).

5.2 BOTTOM UP EN TOP DOWN IN STADSREGIONALE CONTRACTEN

Er is een aanvoelen dat bottom up gegroeide structuren veelal beter functioneren en een groter maatschappelijk draagvlak hebben dan structuren die van bovenaf zijn 'opgelegd' (bv Gent Stad in Werking versus Serr/Resoc). Verder is het ook de vaststelling dat opgelegde structuren beter werken waar er een traditie is ontwikkeld van bottom up overleg.

In de context van stadsregionale samenwerking is het uiteraard van belang dat ook Vlaamse doelstellingen kunnen gerealiseerd worden. Er moeten dus oplossingen bestaan voor situaties waar er geen bottom up dynamiek bestaat. Voor stadsregionale problemen is het provinciale niveau in ieder geval te hoog. Verder is het weinig zinvol dat vanuit Vlaanderen bepaalde samenwerkingsvormen worden opgelegd. Dat moet niet geuniformiseerd verlopen en kan perfect lokaal worden opgelost.

De vorm kan dus open blijven, maar de Vlaamse overheid moet wel het kader schetsen waarbinnen één en ander moet gebeuren. Dat geldt niet alleen voor het Vlaamse niveau, maar ook bv voor de provincies. In dit verband is het zinvol om een efficiëntietoets toe te passen op de bestaande intermediaire structuren zoals Resoc. Hierbij dient de effectiviteit en de kosten van de overhead en van het vergaderen te worden nagegaan. Misschien kunnen er dan wel een groot aantal intermediaire structuren verdwijnen.

Als voorbeeld van een beleid waar zowel top down als bottom up doelstellingen gerealiseerd worden, kan men verwijzen naar de huidige stadscontracten die een gezonde mix zijn van enerzijds een centrale doelstelling (wonen) en anderzijds specifieke aandachtspunten voor iedere

stad. Men zou deze stadscontracten kunnen uitbreiden met een stadsregionaal luik. Hierbij kunnen stadsregionale projecten ondersteund worden op voorwaarde dat er hiervoor een samenwerkingsverband wordt opgezet eventueel naar analogie met het nieuw subsidiekader voor projecten ter ondersteuning van lokaal woonbeleid.

5.3 EEN “STEDELIJK BESTUUR” VOOR DE STADSREGIO?

5.3.1 Positie van de stadsregio tussen andere samenwerkingsverbanden

Een functionerende stadsregio zoals die van Turnhout, neemt een plaats in tussen andere samenwerkingsverbanden, bv een intercommunale, politiezones en brandweerzones. In geval de stadsregio een gemeenschappelijk belang kan definiëren staat die in andere overlegplatformen sterker dan de afzonderlijke gemeenten. Daardoor veranderen de machtsverhoudingen, wat soms een zeker wantrouwen met zich meebrengt bij de gevestigde netwerken.

De actoren in de stadsregio treden echter niet altijd gezamenlijk op. Afhankelijk van de dossiers kunnen er ook andere (individuele) standpunten worden ingenomen of worden andere allianties opgezet.

Een belangrijk element in dit verhaal is het feit dat de bestuursorganen van de verschillende netwerkverbanden worden bevolkt met een kern van dezelfde personen. Zeker in regio's met een lange traditie van stakeholdersoverleg (bv Leiedal) overstijgt de netwerking de pure intermediaire rol. Er kan worden vastgesteld dat de overlegcultuur aanleiding geeft tot de ontwikkeling van gemeenschappelijke belangen over (partij)grenzen heen. Ongetwijfeld zorgt dit ervoor dat ook nieuwere netwerken (bv Resoc) bij de beste leerlingen in Vlaanderen behoren. Ook informele netwerken enten zich rond Leiedal.

5.3.2 Is de intercommunale het stedelijk bestuur?

In regio's met een sterke intercommunale ontstaat er enige dubbelzinnigheid wat de verhouding met de eigen gemeentelijke bestuurskracht betreft. Hoe sterker de intercommunale hoe dichter dit mogelijk kan komen bij een “stedelijk bestuur van de regio”. Hier kan er sprake zijn van een de facto bevoegdheidsoverdracht van strategische dossiers naar een ‘streekbestuur’. Hierdoor komt de zelfstandigheid van het eigen bestuur onder druk.

De geschetste situatie is mogelijk het geval in Leiedal. In de betrokken regio is er effectief sprake van een situatie waarin discussies over strategische keuzen, bv. op het vlak van ruimtelijke ordening, minder en minder plaatsvinden op niveau van de gemeenteraad. Het ‘subsidiar’ plansysteem samen met de situatie dat de deskundigheid hiervoor op streekniveau is georganiseerd, zorgt er voor dat dergelijke dossiers nog slechts voor actenamen op de gemeenteraad geagendeerd worden.

Het is duidelijk dat deze problematiek zich niet stelt op het niveau van mensen, maar op het niveau van bestuurlijke structuren (met name de overlegde en goedgekeurde uitbesteding van bevoegdheden) en van operationele systemen (de moeilijke match tussen een ingewikkelde wetgeving, de benodigde expertise bij lokale ambtenaren en de verwachtingen van burgers en

bedrijven). Wevelgem is daar, zoals de andere gemeenten in het Kortrijkse (en elders in Vlaanderen), een illustratie van.

Aldus verandert de betekenis van gemeente als politieke entiteit en krijgt de gemeentelijke autonomie een andere invulling. Dit is vermoedelijk typisch voor een gemeente in Leiedal, hoewel dit zeker ook in landelijke gebieden zo is. Onderzoek in de Westhoek (Wayenberg & De Peuter, 2005) toont immers aan dat de wisselwerking tussen gemeenten en de intercommunale een probleem is omwille van de techniciteit van de materies en omwille van het feit dat slechts in weinig gemeenteraden discussie wordt gevoerd over de gemeentelijke betrokkenheid bij de intercommunale.

Zoals elders al aangekaart (zie sectie 2.1) zijn er, naast de intercommunale als netwerkachtig verband, de laatste decennia ook heel wat andere bestuurlijke infrastructures ontstaan. Dit is overigens een problematiek die ruimer is dan van stadsregio's. De forse toename van het aantal netwerkachtige verbanden waarin gemeenten zijn opgenomen, is in elk geval een nieuw gegeven van de laatste decennia. Een vraag hierbij is overigens of de gemeenten nog zelf wel goed weten in welke structuren zij allemaal vertegenwoordigd zijn. Bovendien zijn er soms financieringsstromen (bv. door subsidies van de Vlaamse overheid) die niettegenstaande het grote impact op het lokaal beleid niet op dat niveau kunnen gecontroleerd worden. De problematiek van de controle is hier dus overduidelijk aanwezig, maar ook de problematiek van efficiëntie. In vergelijking met de bestuurlijke context en studies van pakweg twintig jaar geleden is dit zeker een belangrijke nieuwe contextfactor. De opbouw van stadsregionale samenwerking zal ongetwijfeld moeten samengaan met de evaluatie van deze tussenstructuren en hun financiering. Ongetwijfeld kunnen ze dan een heel deel verdwijnen, waardoor men ook een bundeling van de middenstromen kan realiseren.

5.3.3 Schaal aanpassen aan bevoegdheden en omgekeerd

Het model in vorige sectie bestaat erin dat als gevolg van de toenemende techniciteit de bevoegdheden worden overgedragen naar de betrokken intercommunales. Evengoed kan men argumenteren dat als men de verantwoordelijkheid van een democratisch verkozen orgaan centraal stelt en indien individuele gemeenten hun opdracht niet meer aankunnen, een fusie voor de hand ligt. Volgens sommigen, o.a. de stad Leuven, zullen fusies dan ook vanzelf tot stand komen omwille van de toenemende complexiteit op het gebied van decreten en regelgeving. Hierdoor worden kleine gemeenten in de toekomst onleefbaar en onbestuurbaar. Vandaag doen deze gemeenten omwille van de complexiteit van de regelgeving en de planlast, naast intercommunales ook meer en meer beroep op consultancybureaus. Een neveneffect is dat goede ambtenaren overstappen naar deze bureaus. Naast de fusie kan een oplossing er ook in bestaan dat niet alle gemeenten nog dezelfde bevoegdheden hebben of dat bepaalde bevoegdheden bovenlokaal worden en andere lokaal blijven.

Ook vanuit democratisch standpunt kan men in deze context de intercommunales in vraag stellen. Vanuit Leuven bv. is er de vaststelling dat de intercommunales te veel hun eigen bestaansreden voor ogen houden. Ook is de vaststelling dat de opsplitsing van de intercommunales met

algemene doelstelling nog niet overal is gebeurd. Verder staan ze de uitvoering van het decreet op de intercommunale samenwerking in de weg. Leuven heeft voldoende eigen middelen en capaciteit om zijn taken te kunnen vervullen. Ze heeft daarvoor geen intercommunale nodig (bv voor ruimtelijke ordening). Een intercommunale zou zich enkel moeten richten op die gemeenten die dat nodig hebben. Echter dan is de economische basis te smal en daarom richten ze zich ook tot grote gemeenten.

Voorts is de vaststelling dat goedwerkende intercommunales in de raden van bestuur niet noodzakelijk door politieke mandatarissen moeten worden aangestuurd. Leuven wordt in twee intercommunales vertegenwoordigd door zijn ambtenaren en dat werkt goed (Crematorium²³ en EcoWerf²⁴).

Hieruit zou men logischerwijze moeten besluiten dat als de schaal verschilt van de bevoegdheden het nodig is om de bevoegdheden aan te passen aan de schaal.

Hierbij is het ook belangrijk de burgers te kunnen betrekken. In Frankrijk gebeurt dit door de burgers in de Communautés Urbaines twee stemmen te geven, één voor de (bevoegdheden van de) gemeente en één voor de (bevoegdheden van de) communauté.

In Vlaanderen bestaat er geen formeel communauté of streekbestuur. In Leiedal heeft elke gemeente een bestuurder, niet enkel de burgemeester, maar ook de functioneel bevoegde schepenen nemen deze rol op. Moesten enkel de burgemeesters die rol vervullen dan is de stap naar een stedelijk bestuur van de regio mogelijk kleiner omdat zij ook in het burgemeestersoverleg de hoofdrol spelen. Het is net in dit overleg dat bestuursmandaten in consensus worden geregeld en toegewezen aan de functioneel bevoegde schepenen.

Het feit dat er dan naast de sterke intercommunales nog andere samenwerkingsverbanden blijven bestaan heeft in hoofdzaak twee redenen. Vooreerst is er de vaststelling dat de Vlaamse overheid geen incentives geeft om dit te bundelen. Integendeel, in een aantal gevallen legt de Vlaamse overheid het oprichten van een aparte rechtspersoon of VZW op. Overigens verbiedt de wet dat bv. bij uitgifte van sociale kavels dezelfde actoren nadien ook het sociaal woonbeleid hiervoor organiseren (belangenvermenging). De Vlaamse overheid beperkt vaak de keuzevrijheid voor een bepaalde samenwerkingsformule uit het decreet intergemeentelijke samenwerking. Dat verhindert niet alleen dat er synergie tot stand komt tussen projecten. Het verhoogt ook de overheadkosten waardoor subsidies minder zinvol besteed worden. Dat geldt alvast voor relatief kleine intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een eerder beperkt aantal gemeenten.

Ten tweede is er uiteraard ook nog steeds de situatie waar er over bepaalde thema's maar een nood bestaat bij een aantal van de gemeenten. Op dat moment moet die opdracht niet per se aan de grote intercommunale worden toevertrouwd, maar kan dat op kleinere schaal opgelost worden. Het omgekeerde, waar er grotere samenwerkingsverbanden nodig zijn, kan vanzelfsprekend ook voorkomen (bv bij een crematorium).

²³ Opdrachthoudende vereniging voor crematoriumbeheer in het Arrondissement Leuven - Hofheide

²⁴ Zie <http://www.ecowerf.be>

5.4 NOOD AAN INTERNE VLAAMSE STAATSHERVORMING MET EEN BELANGRIJKE ROL VOOR STAD EN STADSREGIO

5.4.1 Samenspel van bestuurlijke niveaus met wel omschreven taakstelling

Men kan vaststellen dat Vlaams en lokaal niet gescheiden zijn maar verweven, vooral via de organisatie van politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Dit betekent ook dat 'de' oplossing niet alleen van Vlaanderen te verwachten is, maar tot stand zal komen door in te zoomen op de interactie tussen bewegingen van onderuit en kaders van bovenaf.

Voorts kan men vaststellen dat waar het ene niveau te kort schiet het andere dikwijls te voorschijn komt. Verschillende bestuurlijke niveaus kunnen voor samenwerking van belang zijn. Hierbij wordt gewezen op de verschillende rol die provinciebesturen spelen, met een prominentere aanwezigheid in Limburg en West-Vlaanderen. Bijvoorbeeld op het gebied van de integratieproblematiek wordt in Limburg vooral samengewerkt tussen stad (Genk) en de provincie Limburg die hier een belangrijke rol speelt.

In West-Vlaanderen heeft de provincie het initiatief Stad-land-schap regio Roeselare getrokken vanuit de Streekwerking. Inzetten op de leefkwaliteit is een belangrijk gegeven dat de samenwerking heeft gestimuleerd, vanuit de doelstelling om jonge mensen in de regio te houden. Dit alles zorgde voor een onderlinge samenwerking wat door de regio wordt geapprecieerd. Het concept van de West-Vlaamse streekwerking heeft, ook door het feit dat de betrokken personen samen zitten in een streekhuis²⁵, een meer integrale benadering tot gevolg.

Aan de andere kant stellen zich ook problemen in de verhouding tussen provincie en lokale besturen en hun taakstelling. Vanuit de stad Leuven wordt gepleit voor een provincie met een welomschreven en gesloten taakstelling. De huidige open taakstelling van de provincies leidt tot dubbelzinnigheid, en leidt tot het ijveren van de provincies voor steeds meer bevoegdheden. Als gevolg van de open taakstelling doen de provincies uiteindelijk alles wat de gemeenten ook doen en ze heffen ook belastingen waar de gemeente dat ook doet. Dit wil niet zeggen dat de provincies geen rol zouden hebben. Ze moeten enerzijds bestaan als bescherming tegen het Vlaamse niveau. Anderzijds is een gesloten taakstelling belangrijk. Zo zou bv de gehele afvalverwerkingsketen alsook de brandweer naar de provincie kunnen gaan.

In Roeselare is er een duidelijke stadsregionale ambitie en tegelijkertijd de provinciaal gestuurde streekontwikkeling.

25 Het concept van streekhuis is dat de regionale partners op 1 fysieke locatie samen gehuisvest worden en samen nadenken over visie, streekstrategie en concrete uitwerking van programma's en projecten. Er kan zich dan een streekgericht partnerschap vormen. Er wordt niet in de plaats getreden van de verkozen besturen. Het concept streekhuis is dus in de eerste plaats een samenwerkingsverband en geen nieuwe (boven)structuur. In Midden-West-Vlaanderen bijvoorbeeld zijn de betrokken regionale actoren de gebiedswerking van de Provincie West-Vlaanderen; RESOC/SERR; secretariaat Burgemeestersoverleg Midwest; de WVI; de Regionale Welzijnsraad Roeselare-Tielt; het regionaal loket sociaal ondernemen; het Regionaal Technologisch Centrum.

Meer algemeen leren buitenlandse ervaringen dat de provincies of een ander intermediair bestuur in steden en in stedelijke regio's niet aanvaard worden als legitiem bestuur, tenzij ze zich voor bepaalde projecten inkopen. Dan aanvaardt men wel het geld maar niet het bestuur. Dat is dan eerder een uiting van een probleem van lokale bestuurskracht dat oneigenlijk wordt opgelost door een ander bestuur te laten overnemen. Globaal gesproken kan de politieke rol van de provincies in stadsregio's dus ter discussie gesteld worden. Er is wel nood aan gespreksplatformen en de provincie of de gouverneur kan hierbij nuttig zijn maar een politieke rol geven aan de provinciebesturen in een stadsregionale context is een heel ander verhaal.

5.4.2 Schaalvergroting met steden als trekkers en vlottende 'tussenniveaus'?

Algemeen zou men kunnen stellen dat hoe sterker de lokale bestuurskracht is, hoe minder er nood is aan in de plaats tredende bovenlokale bestuurslagen, zonder uiteraard het toezicht in vraag te stellen. Sterke lokale besturen kunnen in belangrijke mate de eigen boontjes doppen en zouden dat mogelijk (ook in hun verantwoordingsplicht naar de burger toe) nog beter kunnen doen wanneer zij over bevoegdheden en de middelen beschikken die nu nog op een bovenlokaal (vooral Vlaams) niveau worden uitgeoefend.

Een sterkere lokale bestuurskracht wordt dikwijls gelijkgeschakeld met schaalvergroting. In die mate dat er een verband bestaat tussen omvang en slagkracht kan de schaalvergroting inderdaad een antwoord bieden op de situatie waar men moet opboksen tegen concurrerende sterke stedelijke regio's. Hierbij is de vaststelling dat de huidige Vlaamse steden op een momentum zijn aanbeland waar keuzes moeten gemaakt worden. Onze steden zijn te klein om groot te zijn en te groot om klein te zijn. Ook de economie kenmerkte zich de afgelopen jaren door een schaalvergroting als antwoord op een steeds competitievere omgeving. In deze noodzakelijke schaalvergroting zijn de steden de motor en katalysator.

Het is echter wel duidelijk dat het te eenvoudig zou zijn om overal en voor alles te pleiten voor een schaalvergroting. Niet alle maatschappelijke processen spelen zich binnen een stadsregio af op een stadsregionaal schaalniveau. Sommige vragen een (bestuurlijke) aanpak op een kleiner schaalniveau, zoals de buurt of de gemeente. Zo kan en mag men het speelbeleid niet al te ver weg van de lokale behoefte beslissen. Als men zichzelf echter wil verkopen aan de buitenwereld of men wenst een coherent ruimtelijk en mobiliteitsbeleid te organiseren, zal de stadsregionale schaal wel een relevant niveau zijn. Deze vorm van besturen is duidelijk aanwezig in de *Communauté Urbaine* van Rijsel en Lyon in Frankrijk. Deze hebben tegelijkertijd een groot schaalniveau voor de stadsregionale problematieken en een klein schaalniveau van de individuele gemeenten voor de lokale aangelegenheden. Zelfs binnen die grotere structuren behouden de samenstellende gemeenten dus hun eigenheid, een eigen "kleur". Er is dus sprake van een "combinatie van kleuren"²⁶. De binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen kan vanuit dit perspectief gezien worden als een vorm van een binnenstedelijke stadsregionale aanpak. Deze

²⁶ Men mag hier wel niet de kleine schaal van de Franse gemeente uit het oog verliezen. Zo is de gemiddelde Vlaamse gemeente 20000 inwoners. In Frankrijk is dat amper 2000.

decentralisatie houdt een bevoegdheids- en middelenverdeling in en leidt tot een uitdagende werking van overleg, regie en matrixwerking.

Naast het gegeven dat niet alle processen op een stadsregionale schaal spelen, wat schaaldifferentiatie impliceert, hangt bestuurskracht ook samen met politieke en bestuurlijke cultuur, kwaliteiten van de bestuurders, het niveau van de ambtenaren, enz. Tevens is aan schaalvergroting ook een belangrijk vraagstuk gekoppeld van de effectieve organisatie ervan (inclusief financiering en personeel). Schaalvergroting alleen lost in feite niets op als er geen effectieve organisatie op poten kan gezet worden. Zoals elders aangegeven (sectie 5.2) moet de Vlaamse overheid hiervoor een kader maken en de gemeenten uitnodigen zich in een "regio"structuur te organiseren. Hierbij zijn meerdere gemeenten betrokken en de 'kleine' bestuurlijke bevoegdheden blijven bij de gemeenten terwijl de 'grote' bestuurlijke bevoegdheden, zoals milieu en mobiliteit, bij de regio komen. Vlaanderen kan hiervoor een financiële aanmoediging ontwikkelen. Zoals gezegd is het belangrijk om meerdere formules te voorzien, en die ook vanuit Vlaanderen te stimuleren. Uniformiteit is niet nodig.

In een functionerende stadsregionale context wordt de lokale bestuursbasis nog breder en sterker door de inherente delegatie van bevoegdheden, inclusief de bijhorende middelen, die hiermee gepaard gaat. Deze delegatie van bevoegdheden dient in twee richtingen te gaan: vanuit de gemeente en vanuit de provincie en het Vlaamse niveau. Dit betekent ook dat het 'stadsregionaal bestuur' eveneens over uitvoerende bevoegdheden beschikt. Dit is één van de lessen die men uit het Serr/Resoc verhaal kan halen. Instellingen zonder een uitvoerende macht wekken frustraties op wat ook de werking op termijn hypothekeert.

Binnen die context is het stadsregionaal samenwerkingsverband het tussenniveau tussen het lokaal bestuur en Vlaanderen en is er geen nood aan nog een bijkomend tussenniveau. Het is evident dat men in deze constructie, op de plekken waar deze nieuwe vorm van samenwerking lukt, tot provincievrije regio's komt, met een rechtstreekse communicatie tussen de stadsregio en het Vlaamse niveau.

Aldus komt men tot 'vlottende' tussenniveaus, die mogelijks niet meer bestaan in bepaalde stedelijke regio's, maar nog wel in andere contexten, bv. in plattelandsregio's. Zelfs in dit laatste voorbeeld kan men zich situaties voorstellen, waar parallel met de vorming van sterke stadsregio's ook sterke plattelandsregio's worden gevormd, waarbij eveneens de nood aan een tussenniveau verdwijnt. Uiteraard kan in situaties waar de provincie vandaag een trekkersrol vervult dat ook in de toekomst blijven doen als alle stadsregionale partijen het daarmee eens zijn.

De vorming van stadsregio's betekent ook dat de financiering van de steden in de toekomst hoe dan ook op een andere manier zal moeten gebeuren. Zo zal moeten nagedacht worden over de allocatie van de middelen uit het gemeentefonds. Er is nu een 1 (Vlaanderen) op 1 (gemeente) relatie en samenwerking wordt financieel ondersteund, terwijl samenwerking intrinsiek zorgt voor efficiëntiewinst. De Vlaamse overheid moet dit stimuleren, maar het mag geen "afkoopbeleid" worden gezien de efficiencywinst die door samenwerking kan en moet bereikt worden. Het kan

niet de bedoeling zijn dat men alleen gaat samenwerken om meer geld te krijgen. Er moet een concrete overdracht van bevoegdheden aan verbonden zijn. Ook het Stedenfonds zou een stadsregionaal luik kunnen krijgen. Verder kunnen bepaalde vormen van fiscaliteit (bv bedrijfsbelasting) op een hoger bestuurlijk niveau georganiseerd worden, of zelfs overdragen worden naar Vlaanderen. Dat zijn allemaal mogelijke aanmoedigingsmechanismen die de vorming van stadsregio's kunnen ondersteunen.

5.4.3 Geen afbreuk aan democratie

Ongeacht de vorm van stadsregionale samenwerking die men wenst te bereiken is het van belang dat het 'democratisch spel' niet verdrinkt. Grote stadsregionale structuren kunnen niet dienen om het democratisch debat te smoren in de techniciteit. Daarom mag de economische dimensie zeker niet als enige achterliggend doelstelling gelden.

Verder moet men voorzichtig zijn als men spreekt over democratisch deficit. Structuren worden altijd ingevuld door mensen. Het probleem ontstaat wanneer de structuren te ver van de mensen komen te staan, waardoor men de betrokkenheid verliest. In een intermediaire structuur moet teruggekoppeld worden en kunnen worden. Men moet als gemeenteraad niet aanvaarden om het strategische debat niet te voeren en enkel te acteren wat op een hoger schaalniveau (intercommunale) al is beslist. De echte discussie moet in de gemeenteraad gebeuren met directe terugkoppeling vanuit de intermediaire structuren. Indirecte terugkoppeling is altijd suboptimaal. Discussies moeten gevoerd worden op het juiste niveau. Dit pleit ervoor om geen mastodontstructuren op te zetten.

Bij het voeren van een debat in de gemeenteraad spelen ook nog ander elementen mee, zoals de expertise van de gemeenteraadsleden. Hier treedt men hier in het debat over het statuut (tijd, honorering, vorming) van de gemeenteraadsleden, wat een fundamenteel aspect is als het gaat over de kwaliteit van de gemeenteraden. Het is immers geheel logisch dat de echte discussie in de gemeenteraden moet gevoerd worden en dat deze geen applausmachine zijn voor wat intercommunales beslissen. Aan de andere kant is de vraag waarom de gemeenteraden vakkundig zouden discussiëren over keuzes binnen intercommunales waar men dit niet kan over bv. strategische meerjarenplannen.

5.4.4 Structuren volgen strategie en niet omgekeerd

Een interessante richtlijn is dat structuren strategie moeten volgen en niet omgekeerd. Dit belet natuurlijk niet dat stimuli worden ter beschikking gesteld om precies deze bottum up strategie te kunnen ontwikkelen.

Als men dit op de Kortrijkse regio toepast dan is men daar klaar om de stap naar stadsregio te zetten. Omgekeerd is er in Mechelen geen sprake van een stadsregionale strategie. Dit geldt uiteindelijk ook voor de Leuvense situatie, waarbij men een nogal op zichzelf gekeerde houding kan vaststellen. Behalve met Herent is er met de andere potentieel stadsregionale gemeenten

geen echt overleg²⁷. Men zou dan kunnen opperen dat het niet nodig is om een structuur op te leggen en dat men geen verplichting tot samenwerken moet opleggen. Geen samenwerking impliceert echter wel minder bevoegdheden en minder middelen dan wanneer men dat wel zou doen.

Doorheen de verschillende getuigenissen is het duidelijk geworden dat er verschillende contexten bestaan en dat er dus ook verschillende oplossingen bestaan om tot stadsregionale samenwerking te komen. Hierdoor is het niet onmogelijk dat dezelfde resultaten kunnen gehaald worden met verschillende modellen. Toch lijkt er geen veelheid van modellen te bestaan (zie ook sectie 2 in het reflectiekader). Een centrumstad heeft veel schroom om een samenwerkingsmodel te kiezen want dit kan veel weerstand in de omgeving oproepen. Zoals al aangegeven (zie sectie 1.1) zal de rand de stad imperialistische neigingen toedichten. Toch zou de centrumstad hier de motorfunctie voor moeten opnemen, zij het met een zekere terughoudendheid.

Verder is het belangrijk dat er aanmoedigingsmechanismen worden ontwikkeld, waarbij er minstens twee criteria zijn waaraan de aanmoedigingsmechanismen moeten voldoen. Vooreerst moet er een modulering bestaan waarbij de beste vorm van samenwerking ook de beste ondersteuning krijgt. Dit betekent ook dat Vlaanderen resultaatsgebonden indicatoren moet vastleggen gekoppeld aan de financiële ondersteuning van de stadsregionale samenwerking. Voorts kan niet eender welke vorm van samenwerking worden ondersteund. Gezien de invalshoek moet de stad centraal staan en kan er geen situatie ontstaan waarbij de (rand)gemeenten kunnen samenwerken en men de centrumstad hierbij doelbewust links laat liggen.

²⁷ Er is een formele samenwerking met Herent inzake de werkwinkel. Inwoners van Herent kunnen terecht in de werkwinkel van Leuven en Herent heeft een werkwinkelantenne. Afgevaardigden van Herent (schepenen – secretaris OCMW) maken deel uit van het werkgelegenheidsforum. Vanuit de werkwinkel worden (soms) samen met Herent projecten opgezet. Voorbeeld is de bouwpool.

6 Stadsregio's en de polinucleaire structuur van Vlaanderen

Als men de rol van de steden op Europees en mondiaal vlak beschouwd dan kan men niet buiten de vaststelling dat zij de trekker zijn van de maatschappelijke ontwikkeling. Dit vraagt om een duidelijke Vlaamse visie over de rol van de steden. Dit zal ook een kader bieden voor stadsregionale samenwerking omdat steden niet meer gedefinieerd worden door wat er rond de kerktoeren of de grote markt gebeurt, maar wel door de gehele functionele realiteit in en rond die stad.

Ook de functie van de stad in stedelijke netwerken zal hierdoor duidelijker moeten worden. Dit is belangrijk voor de stedelijke structuur van Vlaanderen omdat die naast een functionele realiteit rond de stad tevens wordt gekenmerkt door de afwezigheid van echt grote steden maar tegelijkertijd wel beschikt over een dicht netwerk van steden van verschillende dimensie. Steden van regionaal niveau liggen veelal niet verder van elkaar dan 20 tot 25 km.

6.1 DE TOEKOMST WORDT IN BELANGRIJKE MATE DOOR STEDEN GEDRAGEN

De OESO publiceerde in 2006 een boek over Competitive Cities in the Global Economy waarin men vertrekt van de feitelijke vaststelling dat grote steden en metropolitane regio's (metro-regions) vandaag meer dan de helft van de wereldbevolking huisvest. Tegen het midden van deze eeuw zullen tussen 2/3^e en 3/4^e van de wereldbevolking in een of andere vorm van stedelijke agglomeratie wonen (Castells, 2001). Daarnaast is er een grote concentratie van het nationaal product en toegevoegde waarde in deze grote steden. Zo wordt bv vastgesteld dat in het 'metropolitaan gebied Brussel'²⁸ de helft van het nationaal inkomen van België wordt gegenereerd.

Men stelt een aantal factoren voorop waarom grote steden en metropolitane regio's het zo goed doen. Het gaat dan om:

- agglomeratievoordelen,
- voordelen op het gebied van specialisatie en diversiteit,
- concentratie van R&D activiteiten en innovatie,
- groter menselijk kapitaal,
- meer fysisch kapitaal (gebouwen enz.).

Uiteraard zijn er ook negatieve facetten, zoals:

- het bestaan van agglomeratienadelen vanaf een zeker omvang
- het bestaan van een 'stedelijke paradox' met een mismatch tussen het grote aanbod aan arbeid en een grote werkloosheid,
- exclusie en armoede,
- sociaal-economische ongelijkheid,

²⁸ Het gaat om het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de provincies Vlaams- en Waals-Brabant en Oost-Vlaanderen.

- criminaliteit,
- problemen op het gebied van leefkwaliteit,
- enz.

Behalve Brussel heeft Vlaanderen geen echt grote steden. Het beschikt wel over een netwerk van kleinere steden die samen wel de concurrentie in een steeds verder mondialiserende economie aankunnen. Het concept van de Vlaamse Ruit in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is overigens vooral vanuit deze invalshoek gelanceerd.

Grotere steden komen in Vlaanderen dikwijls negatief in het nieuws (onveiligheid, congestie, ongezond, enz.). Nochtans bieden (groot)stedelijke milieus onder meer door de daar aanwezige agglomeratievoordelen absoluut een interessante omgeving. Verder is creativiteit, een basisingrediënt voor verdere ontwikkeling, in grote mate gebonden aan grotere steden en er is een rechtstreeks verband tussen innovatie en economische groei en de aanwezigheid van 'creatievelingen' (veelal beter geschoolde en beter betaalde mensen) in de stad. De steden zijn aldus laboratoria waar met behulp van verzameld jong talent, in kleine bedrijfjes nieuwe goederen en diensten worden bedacht en ontwikkeld. Grotere bedrijven kunnen er terecht voor nieuwe ideeën, wat cruciaal is in een mondiale economie (Hemel, 2002). Het is met andere woorden niet het globale tegen maar samen met het lokale (de 'glocalisering'), waarbij de verbinding van (actoren in) onze steden met Europese en mondiale stedelijke netwerken cruciaal is. Het niet geconnecteerd zijn impliceert immers dat Vlaanderen verglijdt van een centrale naar een perifere positie.

Uiteindelijk komt men ook in Witboek Stedenbeleid van 2004 tot deze conclusies. In de context van dit rapport is de een essentiële vraag van waar Vlaanderen naar toe wil en waar men binnen 10 of 15 jaar wil staan, rekening houdend met de veranderende context in de wereld. Het is nu al zeker dan Vlaanderen noch de gemeenten dit alleen aankunnen. Gezien de cruciale rol van de steden moet er een globale visie komen. Wat de aanzet van Vlaamse visie betreft kan verwezen worden naar het Pact 2020 (Vesoc, 2009) en de VIA-doorbraken (Vlaanderen in Actie, 2009). Het Pact 2020 beklemtoont het belang van duurzame, creatieve steden, zodat steden in Vlaanderen en Brussel in creatieve economische niches een voortrekkersrol vervullen. Stedelijke kernen worden aantrekkelijke woonkernen waar jongvolwassenen en jonge gezinnen met kinderen samenleven met ouderen, met een interessant aanbod van cultuur, onderwijs, zorg, mobiliteit, commercieel apparaat en werk, evenals betaalbare woningen. In die zin zijn stedelijke kernen ook aantrekkelijke woonkernen en een afspiegeling van de maatschappelijke diversiteit. Ook de doorbraken van VIA beklemtoonden via het concept van het groen stedengewest de rol van de stad als groeipool met creatief talent. Daarnaast wordt voor een interne staatshervorming gepleit.

Het is duidelijk dat sterke steden slechts een beperkte ruimte innemen in beide documenten en dat de vorming van sterke steden in sterke stadsregio's een sterkere vertaling nodig heeft in documenten die de toekomst van Vlaanderen op middellange en lange termijn centraal stellen. De vaststelling is dat onze Vlaamse steden op een momentum zijn aanbeland waar keuzes moeten gemaakt worden. Onze regionale steden zijn te klein om groot te zijn en te groot om klein te zijn.

De interne Vlaamse staatshervorming waarvan sprake zal een nieuwe positionering van de bestuurlijke lagen in de context van stadsregio's moeten ontwikkelen.

6.2 DE BIPOOL HASSELT-GENK

In het geval van de steden Hasselt en Genk is die afstand nog kleiner waardoor de relatie tussen die twee steden in het verleden in verschillende studies als bipool werd gekenmerkt (bv Technum, 1996). De eerste is dan de meer de historische en dienstenstad (o.a. door de functie als provinciehoofdplaats). De andere is de recenter ontwikkelde stad met een mijnverleden en een sterke industriële structuur²⁹. Er is dus potentieel een vorm van complementariteit aanwezig. In relatie tot de stadsregionale problematiek komt men tot een situatie waarbij de functionele realiteit van de twee stadsregio's elkaar overlappen. Als men uitgaat van complementariteit en overlapping van beide stadsregio's, kan men zelfs spreken van één bipolaire stadsregio in het centrum van Limburg.

6.3 OOSTENDE: PLAATS IN DE KUSTSTAD VS. VERHOUDING TOT BRUGGE.

Ook in de provincie West-Vlaanderen is de polinucleaire structuur, door de afwezigheid van een stad zoals Brussel, Antwerpen of Gent, zeer prominent. Dit brengt ook een (gezonde) rivaliteit tussen die steden en de regio's, waarin die steden zijn gelokaliseerd, met zich mee. Voor Roeselare en Kortrijk en zeker ook voor Oostende en Brugge wordt, net zoals in Limburg, de nabijheid soms als troef van mogelijke complementariteit en samenwerking beschouwd.

Toegepast op de verhouding tussen Brugge en Oostende valt op te merken dat er op een aantal aspecten samenwerking ontstaan is, zoals op het vlak van de ziekenhuizen, de luchthaven (in wording³⁰) en de scholen. Wat de vismijnen betreft, is de relatie blijkbaar meer gespannen. Deze vormen van interactie tussen beide steden zijn eerder organisch en ad hoc gegroeid en uit noodzaak. Elke maand zien de twee burgemeesters elkaar. De verhouding tussen de twee steden is er één van pragmatisch overleg met duidelijke wederzijdse ambities. Deze pragmatische samenwerking zou ook verder kunnen evolueren, waarbij bv. ook de Serr/Resoc-structuur wordt geënt op deze bipolaire structuur. De vraag is echter of er dan niet eerder van een kustoverleg zou moeten sprake zijn.

Naast de bipolaire verhouding tot Brugge is voor Oostende ook de positie in de fysieke ruimtelijke en maatschappelijke structuur van de kust een bijkomende uitdaging. Daar is de verhouding van Oostende met en de ambitie tussen de kustgemeenten minder duidelijk. Nochtans is de kust het enige stedelijk netwerk in Vlaanderen dat geselecteerd is in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en heeft het ook een eigen vervoersysteem. Er is een ruimtelijke

²⁹ Het is wel duidelijk dat Genk van dit imago af wil en hiervoor ook beleidsstrategieën ontwikkelt. Bv. Stad Genk, 2008, Actualisering Strategisch Commercieel Plan 2018. Ontwerp. BRO & Nelsoninspires. Zie ook de website van Genk.

³⁰ Meer bepaald de mogelijke betrokkenheid van de Haven van Zeebrugge in de Luchthaven Exploitatie Maatschappij van de luchthaven van Oostende.

realiteit die mogelijkheden biedt voor een goed gestructureerd overleg over zeer concrete gemeenschappelijke uitdagingen.

Vanuit een Vlaams perspectief is er de perceptie dat dit door Oostende blijkbaar niet gebruikt wordt als kapstok voor politiek of lokaal overleg. Er is geen politieke kustnetwerk-realiteit en er is ook geen gemeenschappelijke agenda. Mag Oostende dan verwachten dat dit dan wel op Vlaams niveau gebeurt?

Vanuit een Oostends perspectief is het heel belangrijk Oostende in de fysiek ruimere context van de kust te situeren. Dat geeft interessante aanknopingspunten en collectieve meerwaarden, zoals bv. de fysieke binding (kust, kustverdediging, toerisme, globale beeldkwaliteit als troef) en erfgoed/cultuur/kunst. Andere aanknopingspunten hebben te maken met de gemeenschappelijke problematieken zoals de piekmomenten tijdens de toeristische hoogdagen waarbij de bevolking met een factor 3 toeneemt, vergrijzing en tweede verblijven. Er is verder ook een gemeenschappelijke problematiek van stadsvlucht van jongeren die onvoldoende kansen hebben aan de kust en in de Oostendse regio. Omgekeerd is er een aantrekkingskracht voor laaggeschoolde jobs in de Horeca.

Ondanks die gemeenschappelijke problematiek is er geen sprake structureel overleg over doelstellingen en acties op kustniveau. Nochtans moet de kust bekeken worden als één ruimtelijk gegeven, met vele uitdagingen die zeker niet alleen door ruimtelijke ordening kunnen worden opgelost.

In deze configuratie wil Oostende centrumstad voor de kust zijn, niet alleen als ‘Stad aan Zee’ maar als stad in de (kust)stad met een duidelijk belangrijkere rol dan de andere kustgemeenten. Dat is alleszins het standpunt van de politici van Oostende. Oostende is nu al een centrum voor openbaar vervoer, maar minder voor andere facetten. Het versterken van de positie van Oostende in de Kustregio (en bij uitbreiding t.o.v. Brugge) is dan ook de ambitie. Vanuit deze ambitie wenst Oostende naast een eigen bottom up inbreng ook feedback te krijgen van Vlaanderen. Dit laatste is ook belangrijk om één en ander lokaal in beweging te kunnen zetten.

Deze dubbele beweging – bottom up en top down – kan in principe gerealiseerd worden door de aanpak in de stadscontracten waar deze dubbele benadering wordt gehanteerd.

De positionering van Oostende aan de kust kan versterkt worden door een stadsregionaal / Kustregionaal luik op te nemen waarbij de kust wordt benaderd zoals Toerisme Vlaanderen dat doet. De Kust wordt hierbij als één regio aangepakt en niet als individuele gemeenten. Afbakening is hierbij overigens van secundair belang. Duidelijk is wel dat net zoals de andere centrumsteden, ook Oostende versterkt uit dit verhaal moet komen.

6.4 MEERLAGIGE INBEDDING

Naast het bestaan van bipolen en de specifieke context van Oostende in haar rol als kuststad en in verhouding met Brugge, speelt bijna voor iedere stad dat zij in haar rol dient in te bedden in een meerlagige realiteit. Zowel de problemen als de potenties van de steden moeten in dat ruimer verband gepositioneerd worden (zie ook sectie 4.1 m.b.t. complementair denken).

Zo ligt Mechelen tussen Antwerpen en Brussel. Vanuit een probleembenadering voelt Mechelen zich geprangd tussen Antwerpen en Brussel waarbij de stad te maken krijgt met de fall out van de problemen van die steden op het vlak van criminaliteit en de sociale problematiek.

Vanuit de potenties bekeken ligt Mechelen ook in het hart van de Vlaamse Ruit, tussen de twee grootste steden van het land. Een vaststelling hierbij is dat de ondernemingen de positie tussen Antwerpen en Brussel meer en meer als een opportuniteit zien. Ook het bestuur wenst die potenties meer in de verf te zetten. Hiervoor is men op dit ogenblik bezig aan een strategisch plan voor de economische ontwikkeling en de kleinhandel. Een belangrijke nog niet beantwoorde vraag is hoe Mechelen een eigen identiteit ondermeer t.o.v. deze twee grootsteden kan ontwikkelen. Is Mechelen een kleine grote stad, of een grote kleine stad³¹? Hoe kan Mechelen zich t.o.v. die steden onderscheiden? Het zoeken naar een eigen identiteit is niet eenvoudig.

Een ander voorbeeld is Sint-Niklaas dat op de verschillende schaalniveaus functionele verbanden heeft met zowel de omgeving als de andere steden (Dendermonde, Gent, Antwerpen, Beveren, Lokeren). Ook is er de vaststelling dat de meerlagige structuur er ook voor zorgt dat op vlak van dienstverlening niet altijd de meest logische en transparante structuur tot stand komt. In het Waasland is er bijvoorbeeld de situatie waarbij op gerechtelijk vlak Dendermonde de hoofdrol speelt, op het gebied van brandweer is het Waasland zonder Lokeren het werkingsgebied, terwijl voor het Meldpunt Discriminatie Beveren bij Antwerpen is gevoegd. Op economische vlak merkt men dat het economisch zwaartepunt opschuift naar Beveren als gevolg van de havenontwikkeling.

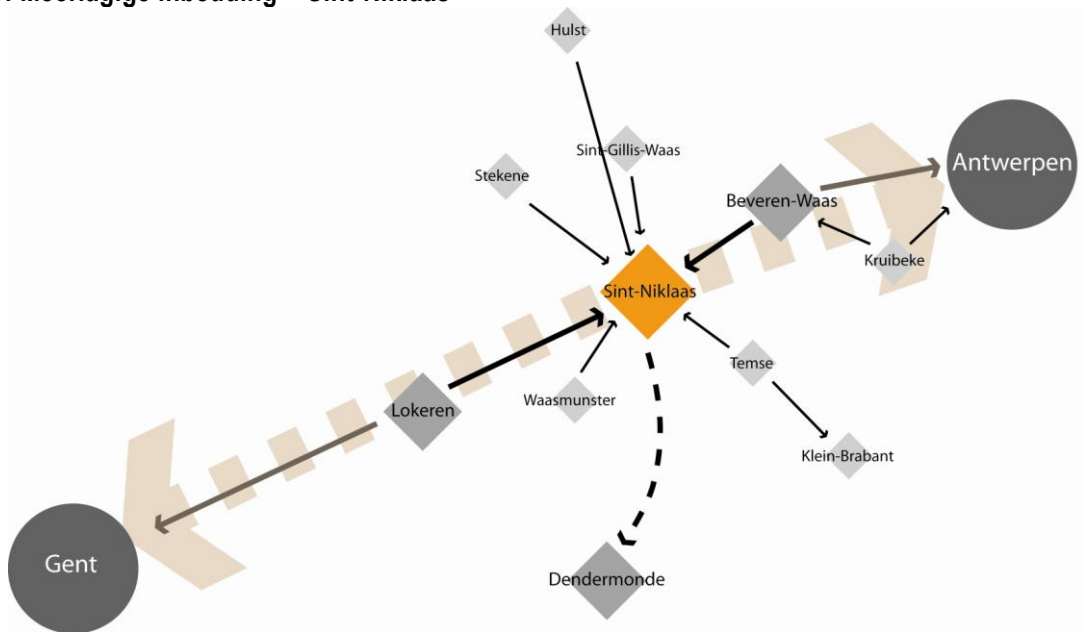
Ook Aalst worstelt met zijn meerlagige inbedding. Zo moet Aalst zich positioneren ten opzichte van de andere Dendersteden en heeft het tegelijkertijd een groot aanzuigefect vanuit Brussel. Het bestuur van Aalst lijkt niet krachtadig genoeg om ook in stadsregionaal verband als centrumstad te fungeren. Dit blijkt ook uit onderzoek naar de stadsgewesten (Luyten & Van Hecke, 2007), waarbij Aalst naast Roeselare zich niet als centrum van een stadsgewest heeft kunnen ontwikkelen.

Het is de enige centrumstad die in het kader van dit discussieforum op de Vlaamse overheid een beroep lijkt te doen om de positie van de stad te verstevigen (*'Vlaanderen moet Aalst redden'*). Mechelen en Sint-Niklaas liggen ook kortbij een grote stad (Brussel en Antwerpen en Gent). Toch slagen zij er blijkbaar in een herkenbare positie te verwerven. Aalst heeft blijkbaar meer nood aan investeringen in de creatie van een eigen identiteit en van een groter zelfbewustzijn. Aalst heeft ongetwijfeld potentialiteiten en kapitaal om zich te ontplooien. Als dit niet gebeurt, als Aalst zich niet herpakt, is de kans reëel dat er zich een herverdeling zal voordoen naar de overige Dendersteden met een verzwakking van Aalst tot gevolg.

Bij bovenstaande logica past wel enige voorzichtigheid. Het is belangrijk dat de geformuleerde veronderstellingen ook geobjectiveerd kunnen worden. Men moet nagaan of de situatie van Aalst wel degelijk zo sterk verschilt van steden in gelijkaardige omstandigheden.

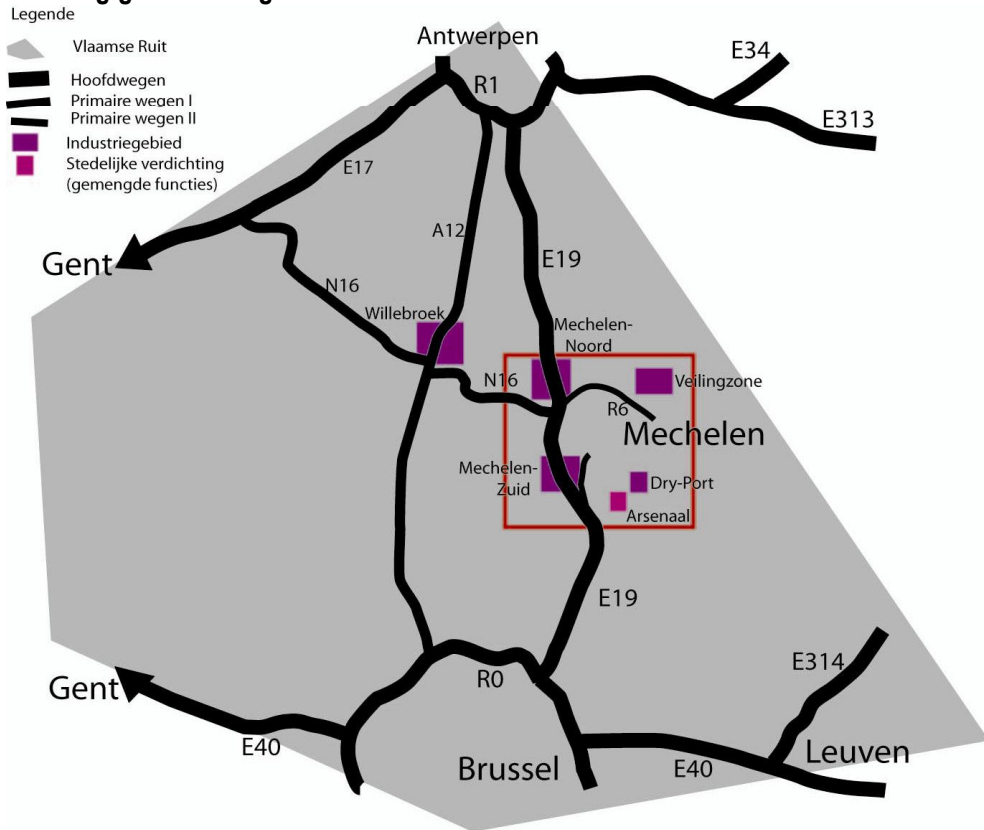
³¹ Voor de burgemeester is Mechelen een kleine grootstad. Hij wil ook een ontwikkelingstraject om deze ambitie te realiseren (gesprek Voorzitter Gecoro met de burgemeester op 11/09/2008).

Figuur 10: Meerlagige inbedding – Sint-Niklaas



Bron: Casier, 2009

Figuur 11: Meerlagige inbedding – Mechelen



Bron: Verhulst, 2009

7 De specifiek grootstedelijke context

Een focus op de grootsteden Antwerpen en Gent is zinvol omdat het de grootste Vlaamse steden zijn en de stadsregionale problematiek het sterkste aanwezig is. Op het moment van de fusies in de jaren 1970 was het al duidelijk dat functioneel en zelfs morfologisch vergroeide gemeenten niet mee werden opgenomen. De vraag is in welke mate de stadsregionale focus vandaag aanwezig is in beide stadsregio's.

7.1 ANTWERPEN: GROOTSTEDELIJKE AGENDA MOET NOG ONTWIKKELD WORDEN

7.1.1 De afbakening van Antwerpen

Naar aanleiding van het afbakeningsproces voor het stedelijk gebied Antwerpen was het de bedoeling om een grootstedelijk overlegplatform te installeren. Dit platform bestaat uit 20 gemeenten, samen met de provincies Oost-Vlaanderen en Antwerpen en nog 2 gemeenten uit Oost-Vlaanderen. Dit is echter niet van de grond gekomen ondermeer omwille van de omvang ervan en naar men kan aannemen ook omwille van politieke factoren die de tegengestelde belangen van stad en rand weerspiegelen. Dit laatste zorgde voor een mislukking van het opzet omdat er geen wil was om in die context te onderhandelen. Het verhaal van het afbakeningsdossier is in deze context ook te troebel omwille van zijn complexiteit. Het heeft een te weinig wervend karakter in functie van de stadsregionale benadering en overleg. Daarnaast is er de vaststelling dat geen administratie op Vlaams niveau dit proces kan of wil trekken en dat ook de provincie zich niet mengt. Iedereen kijkt naar iedereen.

Verder is het accent zeer sterk komen te liggen op de afbakeningslijn zelf. De vaststelling is dat dit een emotioneel debat was over 'het binnen of buiten vallen'. Er heerst hierover ook een spraakverwarring bij de burger van de stedelijke randgemeenten die dat als de eerste stap in de fusie ziet of die stedelijke gevaren (bv allochtonen) op zich af ziet komen.

Uiteindelijk is er de vaststelling dat er geen grootstedelijk verhaal is. Alle betrokken gemeenten zijn gefixeerd op zichzelf of op een specifieke probleemregio binnen de gemeente. Hierdoor is er geen draagvlak voor authentieke onderhandeling in het platform. Er is dus geen echt grootstedelijk platform. Aangezien de partners al niet samen rond de tafel kwamen zitten was het ook niet mogelijk om al deze verschillende belangen op elkaar af te stemmen en om samen naar een oplossing te zoeken. Dit geldt zeker voor de moeilijke maatschappelijke dossiers zoals de spreiding van de sociale huisvesting over een ruimere regio, dan wel een concentratie in de kernstad.

Hieruit kan men wel niet besluiten dat er niets is gelukt. Het afbakeningsproces moet als een proces worden beschouwd. Het was de eerste keer dat dit gebeurde op die schaal. Misschien waren er wel overtrokken verwachtingen. Het is onrealistisch te denken dat alles zomaar ineens zou opgelost geraken. Ook mag men niet verwachten dat een ruimtelijk planningsproces alle

complexe problemen zal oplossen. Immers een planningsproces verandert niets aan bestaande historisch gegroeide machtsverhoudingen. Overigens is RWO ook niet bevoegd voor tal van problemen die naar aanleiding van deze afbakening opduiken.

Bij de vaststelling dat het vandaag niet lukt, is er wel de vraag wie het vanuit de Vlaamse overheid dan wel zou kunnen en ook zou moeten doen? Wat is de volgende stap? Wat zouden verdere incentives kunnen zijn?

Een antwoord hierop zou kunnen zijn dat er na de afbakening een volgende stap zou gezet worden, waarbij de realisatie van de verschillende deelprojecten centraal staat. Dit zou een uitvoeringsstructuur zoals de BAM kunnen zijn, waarbij zowel op het stad-rand niveau als op niveau van de verschillende delen van de stad tegelijkertijd wordt gewerkt.

7.1.2 Grootstedelijke agenda?: visie van de rand

Het grootstedelijk gebied staat niet hoog op de agenda van de Antwerpse randgemeenten. In 1976 was er de fusie die heel wat randgemeenten niet heeft gevat. Zij hebben zich ook altijd tegen de stad "afgezet". Er is duidelijk weinig of geen samenwerking. Daar tegenover staat dat de randgemeenten wel al veel van hun taakstelling hebben uitgevoerd, bv op het vlak van bedrijventerreinen en van wonen.

Een belangrijk les uit het afbakeningsproces, maar ook uit andere grootschalige projecten is dat gelijkwaardig partnerschap impliceert dat geen enkele overheid voorstellen brengt die "te nemen of te laten" zijn. Gebeurt dat wel dan komen partijen lijnrecht tegenover elkaar te staan. Belangrijker is te investeren in een gezamenlijk verhaal.

Voorts zijn er geen organen waar stad en rand samen vergaderen. Er is alleen de intercommunale van het arrondissement Antwerpen (IGEAN-dienstverlening en IGEAN-milieu en veiligheid). Er werd op initiatief de Vlaamse overheid, Afdeling RO Vlaanderen /RO Antwerpen een vereniging van stedenbouwkundige ambtenaren opgericht, Atrium, maar de stad Antwerpen wenste in tegenstelling tot de randgemeenten hieraan niet te participeren. Dit draagt vanzelfsprekend niet bij tot een gemeenschappelijk draagvlak.

De burgemeesters van de zuidelijke (Rupelgemeenten: de politiezone met Boom, Hemiksem, Niel, Rumst, Schelle.) en oostelijke randgemeenten (Voorkempen: de politiezone met Brecht, Malle, Schilde en Zoersel) komen wel vaak samen voor bovenlokale dossiers.

Verder bestaat er wel een structurele samenwerking op Linkeroever tussen de stad Antwerpen en het Waasland in een speciale ontwikkelingsmaatschappij (Maatschappij voor het Grond- en Industrialisatiebeleid van het Linkerscheldeoevergebied). In dit verband kan er gewezen worden op de sterk verschillende identificatie met de haven tussen het Waasland en Antwerpen. Zo is een Antwerpenaar trots op zijn haven, terwijl een Waaslander de haven als een bron van problemen ziet, met verlies van grond, problemen van mobiliteit, bron van vervuiling. De winst, bv de extra jobs worden niet gepercipieerd.

7.1.3 Grootstedelijke agenda?: visie van de stad

Een vraag is hoe hoog de grootstedelijke stadsregio in Antwerpen op de agenda staat. Vanuit het stedelijke beleidsveld ruimtelijke ordening bijvoorbeeld stopt de grootstedelijke agenda aan de grenzen van de stad. Dit heeft uiteraard ook te maken met de complexiteit van de stad, waarbij al heel wat energie moet geïnvesteerd worden om een evenwichtige ruimtelijke visie voor het eigen grondgebied te ontwikkelen en specifiek ook om een evenwicht ten aanzien van de verschillende districten te verkrijgen. Ten tweede worden uitspraken in het structuurplan die betrekking hebben op de rand niet in dank afgenomen door de randgemeenten. Bovendien is het waarschijnlijk dat voor andere beleidsvelden wel een ruimere visie bestaat (bv. mobiliteit). Toch kan men vaststellen dat Antwerpen niet bezig is met het stadsregionale niveau.

Vandaag ontbreekt een samenhangend stadsregionaal verhaal tussen stad en rand waardoor het onmogelijk is om de mensen te overtuigen of zich met dat gebied te identificeren. Het stadsregionale verhaal leeft blijkbaar niet bij de Antwerpse politici, en ook niet bij de lokale politici in de randgemeenten. Er is dan ook slechts een beperkte toenadering tussen de stad en de rand. Vandaar dat er door de stad moet geïnvesteerd worden in dat stadsregionaal verhaal, wat vandaag niet of onvoldoende gebeurt. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de noodzaak van een terughoudende positie van de centrumstad kan overstegen worden zonder de rand tegen zich in het harnas te jagen.

7.2 GENT: VOORAL ACTIEF IN DE KANAALZONE

7.2.1 De kanaalzone als stadsregionaal bindteken

In Gent is de kanaalzone, met de ontsluiting en de uitbreiding van de haven, de focus van stadsregionale (en grensoverschrijdende) samenwerking. De gemeenten Terneuzen, Gent, Evergem en Zelzate vormen samen het overleg van de Kanaalzonegemeenten. Dit grensoverschrijdend overleg is uitgegroeid tot een overlegplatform waarin thema's zoals ruimtelijke ordening, veiligheid, havensamenwerking en milieu centraal staan.

Dit overleg gebeurt onder coördinatie van het secretariaat van Euregio Scheldemond³². Het overleg tussen de burgemeester/schepenen/wethouders wordt voorafgegaan en voorbereid door secretarissenoverleg.

De acties worden ondersteund via INTERREG-subsidies. Voorbeelden van de samenwerking zijn de gezamenlijke initiatieven ten aanzien van Vlaamse overheid over afstemming van het Vlaamse wegennet op de aanleg van de tunnel van Sluiskil; het overleg en acties m.b.t. grensoverschrijdend drugtoerisme (inclusief het verplaatsen van de coffeeshops); de overeenkomst over wederzijdse bijstand bij calamiteiten; een milieumeldingssysteem;

³² De Scheldemondraad is opgericht in 1993. <http://www.euregioscheldemond.be/raad.html>.

samenwerking in de glastuinbouw en de koppeling van de veiligheidsplannen in het havengebied van Gent en Zeeland Seaports.

Zoals al elders gesteld is Gent hierin een trekker van het overleg met de omliggende gemeenten. Dit gebeurt wel in dialoog met Evergem en Zelzate (en Terneuzen) en met aandacht voor hun noden en inbreng. Er is dus sprake van een zekere terughoudendheid en een relatief open attitude.

De relatie met de zuidelijk gelegen suburbane gemeenten is minder sterk uitgebouwd. De hoofdproblematiek ligt daar vooral in de schaal-, sturing- en coördinatieproblematiek (zie volgende sectie 7.2.2). Bij deze gemeenten bestaat er geen bereidheid om hierover overleg te plegen.

7.2.2 Schaal- en sturingsproblemen en de herverdelingsproblematiek

Op het gebied van schaal- en sturingsproblemen en de herverdelingsproblematiek ziet men de ook elders geformuleerde problematieken boven water komen.

Op het gebied van schaalproblemen kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het feit dat Gent (zoals ook andere centrumsteden³³) een ééngemeente politiezone is, terwijl het duidelijk is dat de veiligheidsproblematiek een stadsregionaal schaalniveau heeft. Idem inzake de brandweer, waar Gent het enige beroepskorps in de regio heeft, met 6 'beschermden gemeenten', waarbij er slechts een minimale financiële bijdrage is.

Wat sturing betreft zijn de mobiliteit en het beheer van het openbaar domein ook in deze stadsregio cruciale aandachtspunten. Gent heeft een verregaand en ambitieus mobiliteitsbeleid wat soms kan leiden tot besluitvormingsproblemen met buurgemeenten (bv zone 30 op gemeentewegen, aanleg wegen en rioleringen). Ook de aanleg van bedrijventerreinen op de grens Gent-Merelbeke leidt tot mobiliteitsproblemen en knelpunten in het economisch beleid van de stad.

Op het gebied van herverdeling ziet men een groot jobaanbod in Gent voor bewoners van de rand. Ook heel wat zelfstandige ondernemers in Gent wonen in de rand. Beide groepen betalen hun belastingen in de randgemeenten. Voorts is er een uitgebreide infrastructuur voor sport, recreatie, cultuur, enz., gefinancierd door Gent maar die wel een stadsregionale reikwijdte heeft. Zoals andere steden is er een grote aantrekkingskracht op de sociaal zwakkeren. Gesteld wordt dat de compensatie via allerlei bovenlokale fondsen ontoereikend is en bovendien te complex. In de gemeenten uit de rand is er duidelijk minder nood om een verregaand sociaal beleid te voeren (bv nachtopvang voor daklozen). In dezelfde sfeer heeft Gent een grote aantrekkingskracht op asielzoekers, vluchtelingen, al dan niet illegaal en al dan niet doorgestuurd door andere

³³ Politiezone 1 gemeente: Aalst, Antwerpen, Brugge, Gent, Leuven, Mechelen, Oostende, Sint-Niklaas.
 Politiezone meerdere gemeenten: Genk, Hasselt, Kortrijk, Roeselare, Turnhout

gemeenten. Gent heeft een goed uitgewerkte sociale dienstverlening voor deze groep, m.i.v. een stedelijke opvang van asielzoekers, wat ook een aantrekkingskracht heeft op deze groepen.

Ook problemen op het gebied van coördinatie zijn er aan de orde. Zo merkt men dat tekorten aan of ongelijke behandeling (tarieven) in gebruik van bv zwembaden, sportinfrastructuur, kinderopvang en onderwijsinstellingen leiden tot inefficiënte duplicatie in randgemeenten. Dit is vaak ook politiek geïnspireerd en heeft een versnippering van financiële middelen tot gevolg.

7.2.3 Stadsregionale strategie

Naast het gestructureerde overleg met betrekking tot de kanaalzone, wordt voor de meeste problemen tussen Gent en de gemeenten in de rand door middel van ad hoc overleg naar een oplossing gezocht. Het gaat hier dan vooral over sturings- en herverdelingsproblemen (bv. overleg over invoering van gemeentegrensoverschrijdend eenrichtingsverkeer).

In bepaalde gevallen neemt Gent ook diensten op voor de rand, zoals het Meldpunt Discriminatie. Sinds 2008 is het Meldpunt Discriminatie opgenomen in een project van Gelijke Kansen in Vlaanderen. Met steun van de Vlaamse overheid wordt in elke Vlaamse centrumstad een meldpunt opgezet. Het Meldpunt Discriminatie Gent stelt hierdoor zijn werking open voor heel wat gemeenten in de provincie Oost-Vlaanderen (heel wat ruimer dan 'de randgemeenten')³⁴.

Ook worden 'tijdelijke' projectorganisaties opgezet, om doelgericht gezamenlijke initiatieven te nemen en uit te voeren. Het betreft hier bijvoorbeeld het project Gentse kanaalzone o.l.v. provincie, en het Parkbos op de grens van Gent met de zuidelijke randgemeenten wat eveneens o.l.v. de provincie wordt uitgewerkt.

Wat de intercommunales betreft, is er de vaststelling dat Gent geen of nauwelijks gebruik maakt van Veneco²³⁵, de Oost-Vlaamse streekontwikkelingsintercommunale. De afvalintercommunale (IVAGO: Gent en Destelbergen) en het crematorium (Westlede³⁶) worden wel actief gebruikt. Voorts moet gewezen worden op recente ontwikkelingen met de overheveling van het onderhoud van de riolen (AquaRio) en de exploitatie van de zwembaden en de sporthalen naar de TMVW³⁷

Tenslotte kan naast het overleg tussen de kanaalzonegemeenten ook nog verwezen worden naar het Rijn-Schelde Deltaoverleg (RSD)³⁸, het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) met Terneuzen³⁹, binnen Benelux-samenwerking, Ghent B.C⁴⁰ en Gent stad in werking⁴¹.

34 <http://www.gent.be/meldpuntdiscriminatie>

35 Dienstverlenende vereniging voor ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling.

36 Intercommunale Vereniging voor Crematoriumbeheer in de Provincie Oost-Vlaanderen (opdrachthoudende vereniging), gevestigd in Lochristi.

37 Tussengemeentelijke Maatschappij voor Watervoorziening.
http://www.tmvw.be/pageview.aspx?pv_mid=4480

38 De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie heeft als partners de betrokken provincies, gemeentebesturen, havens, sociale partners en milieuorganisaties. Het houdt zich bezig met kansen en belangen op het gebied van economie, mobiliteit, ecologie, cultuur, toerisme en recreatie. De ambitie is te werken aan afstemming, keuzes en visievorming voor de ganse delta. De uitvoering van

8 (Gewest)grensoverschrijdende stadsregio's

8.1 BRUSSEL - RAND: EEN BELANGENGEMEENSCHAP

Als er ergens een stadsregionale problematiek bestaat, dan is het wel in de context van de Brusselse stadsregio. Net zoals in andere stadsregio's is ook daar de vraag hoe om te gaan met een functionele realiteit die zich niets van bestuurlijke grenzen aantrekt.

Gezien de specifiek institutionele context ontbreekt het hier nog meer dan in andere stadsregio's aan een grensoverschrijdende aanpak. Er is daardoor een suboptimaal beheer van de stadsregio en er ontstaat – versterkt door de institutionele en communautaire constellatie en gewild of niet – een stadsregionale concurrentie tussen stad en rand (bv. Cabus e.a., 1995).

Het bestaan van een Brusselse stadsregionale functionele realiteit brengt tal van gemeenschappelijke problemen met zich mee. Het meest urgent is zeker de mobiliteitsproblematiek. Maar ook ruimtelijk ordening, economische ontwikkeling en arbeidsmarkt, de milieu- en geluidsproblematiek, de inkomensproblematiek, enz., hebben zeer zeker een belangrijke stadsregionale dimensie. Een goed beheer ervan is gebaat bij een aanpak in een stadsregionale context.

De vaststelling van het bestaan van een (sociaal-economische) belangengemeenschap is niet nieuw. Naast geografen zijn het vooral de sociale partners die hier het initiatief hebben genomen⁴², met vooralsnog geen bestuurlijk antwoord.

activiteiten is projectmatig en resultaatgericht, uitmondend in concrete plannen en activiteiten. De organisatie en hun vertegenwoordigers ondersteunen met een actief netwerk de resultaten. (http://www.rsdelta.eu/03_00_partners.htm)

39 Op vrijdag 19 oktober 2007 richtten de Stad Gent en de Nederlandse gemeente Terneuzen samen het 'Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) Gent - Terneuzen' op. Hiermee gaan ze een verregaande vorm van samenwerking aan, over de landsgrenzen heen, op basis van de Benelux-overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking. Concrete aanleiding tot de oprichting van het GOL was de komst van een volledig nieuwe bedrijfszone voor de glastuinbouwsector in Terneuzen, op een 7 kilometer afstand van de Belgisch-Nederlandse grens. De Stad Gent en de gemeente Terneuzen richtten deze structuur met rechtspersoonlijkheid op om de sociaal-economische samenwerking tussen de beide besturen te intensifiëren en van een formeel kader te voorzien. (<http://www.benelux.be/nl/act/actualiteit.asp?ID=76&T=NL>).

40 Ghent B.C., Big in Creativity: Gent BC is een on-line en real-life netwerk dat technologisch ondernemerschap en technologische innovatie in de Gentse kennisregio wil stimuleren. De stichters zijn de stad Gent, de POM Oost-Vlaanderen en de UGent.. (<http://www.gentbc.be/nl/homepage?mid=179#media>)

41 GSIW, is een in 1998 opgericht open partnerschap. Er zijn vandaag 82 partners variërende van de sociale partners, over individuele bedrijven, andere publieke actoren (bv De Lijn), het onderwijs enz. (<http://www4.gent.be/gsiw/gsiw/details1.aspx?NAVID=171>)

42 SERV, 1998, De sociaal-economische belangengemeenschap Vlaanderen-Brussel. BECI, UWE, VOKA en VBO, 2008, [Business Route 2018 for Metropolitan Brussels](#)

Een vraag is echter hoe men van een objectieve belangengemeenschap kan komen tot een objectief bondgenootschap.

Men kan stellen dat de aard van de functionele problematieken niet afhangen van de institutionele problematiek. Dit betekent dat dezelfde herkenbare problematieken die ook in de andere stadsregio's bestaan of worden naar voor geschoven hierbij als trekker kunnen functioneren. Het betreft hierbij de mobiliteit (o.a. GEN, BB-net), de ruimtelijke ordening, het milieu (waterzuivering, afvaltoerisme, geluidsnormen) en ook de interregionale arbeidsmobiliteit. Dit laatste fungeert vandaag overigens al als stadsregionaal aangepakte problematiek⁴³.

In principe kan het niet moeilijk zijn om win-win-situaties te detecteren⁴⁴. Zo is iedereen gebaat bij een betere openbaar vervoer ontsluiting van de stadsregio Brussel. Toch worden er zeker vanuit Brussel toch ook tegenkantingen genoteerd. Een betere ontsluiting werkt immers in twee richtingen en kan ongewenste effecten opleveren voor Brussel. Ook in de Vlaamse rand zijn er soms bezwaren, vergelijkbaar met deze die bv. in de Antwerpse rand worden genoteerd (geen import van (Franstalige) stedelijke problemen).

Verder is er op het gebied van waterzuivering zowel in Noord als Zuid al een samenwerking (financiering) met Vlaanderen omdat rivierbekkens zich niet echt houden aan bestuurlijke grenzen⁴⁵.

Iets anders betreft een coherente aanpak van de gewestgrensoverschrijdende stadsregionale problemen op bestuurlijk niveau. Een verzakelijking van de aanpak werd in dit rapport al naar voren geschoven voor concrete dossiers in andere stadsregio's. Ook in de context van de Brusselse stadsregio kan voor een verzakelijking van concrete dossiers op stadsregionaal niveau gepleit worden. De aanpak van een specifiek probleem, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het GEN, kan via een BAM-achtige structuur, waarbij de belangrijkste stakeholders worden samen gezet. Deze structuur zorgt dan voor de uitvoering. In dergelijke verzakelijking moet het in principe mogelijk zijn om los te komen van de communautaire en bipolaire context.

Een vraag is of hiervoor een vorm van overkoepelde structuur nodig is? Als men hierbij bv. zou denken aan een Eurometropolitane constructie zoals Lille-Kortrijk-Tournai, mag men niet vergeten

43 Voor een overzicht van de opeenvolgende acties in dit verband zie het antwoord van F. Vandenbroucke op vraag 308 van 27 juni 2008 (<http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/schv/2007-2008/VANDENBROUCKE/308/antw.308.doc>).

44 Zie ook de discussie op 21 april 2009 in de Commissie voor Brussel en de Vlaamse Rand, van het Vlaams Parlement ([stuk 2236 \(2008-2009\)-Nr. 1](#)). In deze discussie werd een insteek gegeven door de [Staten-Generaal van Brussel](#), VOKA ([Business Route 2018 for Metropolitan Brussels \(BMR 2018\)](#)) en de vzw de Rand). Ze gaven alle hun visie over een stadsregionale samenwerking tussen Brussel en de rand.

45 Akkoorden tussen het Brussels en het Vlaams Gewest leidden tot een samenhangend zuiveringsschema begin 1990, met de inplanting van twee zuiveringsstations, het ene in het Zuiden van het Gewest en het andere in het Noorden. De kosten worden gedeeltelijk gedragen door het Vlaams Gewest omdat een deel van de zuiveringscapaciteit Vlaanderen ten goede komt. Vlaanderen neemt 11,68 procent van de kosten van het station Zuid voor zijn rekening en 15,70 procent van het station Noord. (<http://www.brusselnieuws.be/artikels/stadsnieuws/zuiveringsinstallatie-brussel-noord-operationeel/?searchterm=opgestart>).

dat dit jarenlang werd voorbereid en pas nu politiek van grond komt. Ook in dit dossier is persoonlijke verstandhouding (tussen betrokken politieke verantwoordelijken) belangrijk als verklarende factor van het huidige succes.

Een tweede vraag is op welk schaalniveau die verzakelijking zich moet af spelen. Sommige thema's hebben ongetwijfeld een stadsregionaal of zelfs hoger schaalniveau. Het voetbalstadiondossier (Anderlecht) is een mooi voorbeeld van een stadsregionale dimensie. Naast het grote aandeel supporters uit Vlaanderen maakt een mogelijke locatie op parking C (op Grimbergen) dit een stadsregionaal dossier.

Aan de andere kant is het duidelijk dat het probleem van een eenrichtingsstraat in de rand van Brussel of van Antwerpen van eenzelfde schaalniveau is. Waar dit in het geval Antwerpen een kwestie is van het samen zitten van (de administraties van) twee gemeenten, is vandaag samenwerking over gewestgrenzen voor kleinschalige problematieken niet mogelijk. Het is belangrijk dat een reeks van gewestgrensoverschrijdende kleine voorbeelden worden gecreëerd van samenwerking op gemeentelijk niveau.

8.2 HET EURODISTRICT: EUROMETROPOOL LILLE-KORTRIJK-TOURNAI

De officiële installatie van de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai vond plaats op 28 januari 2008 in Kortrijk⁴⁶. Een Eurodistrict impliceert één gemeenschappelijke beheersstructuur voor de integrale aanpak van de grensoverschrijdende metropolisering, met een adequaat juridisch kader en werkingsmiddelen. Het Eurodistrict als eenheidsstructuur is een binationaal proces.

8.2.1 Doelstellingen, referentiegebied en leden

Het Eurodistrict "Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai" heeft een viervoudige doelstelling. Ten eerste moet de Eurometropool een efficiënte en coherente grensoverschrijdende samenwerking bevorderen en ondersteunen. Ten tweede zal de Eurometropool alle bevoegde autoriteiten samenbrengen voor overleg en politiek debat. Ze zal dé ontmoetingsplaats bij uitstek vormen, waar problemen die de overheden aan beide zijden van de landsgrens aanbelangen, kunnen worden besproken en bij voorkeur in gemeenschappelijk overleg kunnen worden opgelost. Zo bestaat een belangrijke taak van de Eurometropool erin de juridische én praktische belemmeringen op te heffen die er nog altijd zijn wanneer men over de grens wil werken, wil ondernemen, een opleiding wil volgen, een uitkering moet ontvangen, etc.

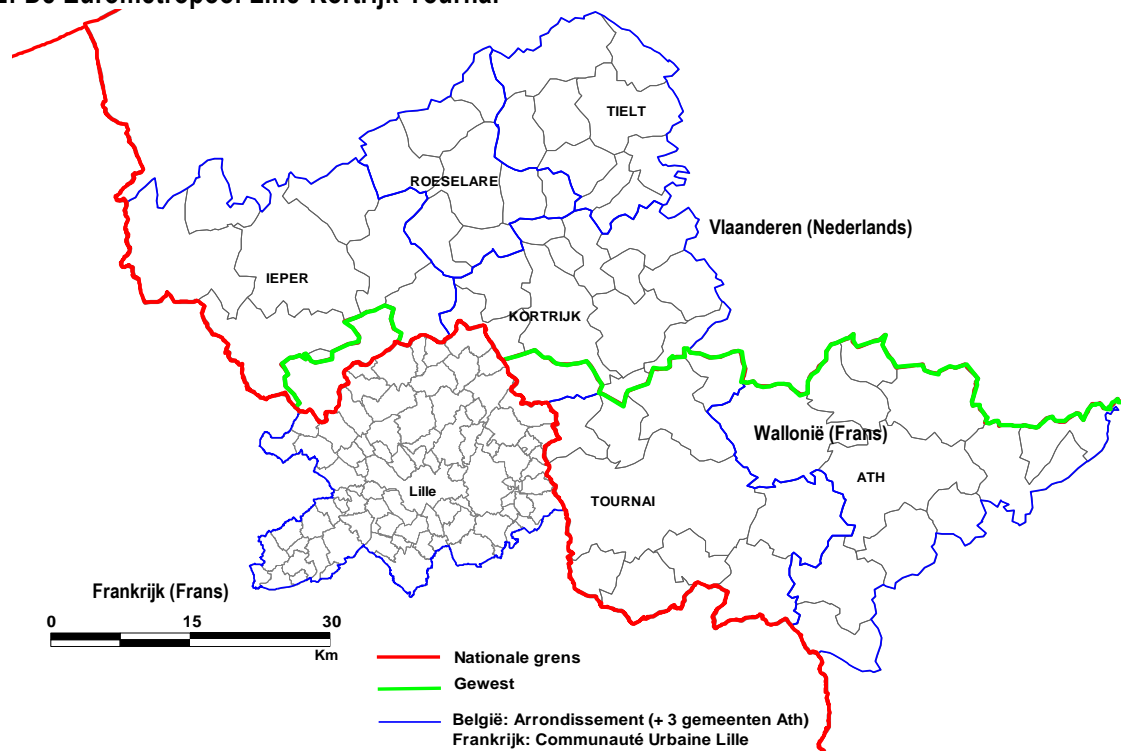
Ten derde zal de Eurometropool, in uitvoering van een gezamenlijk te definiëren ontwikkelingstrategie, projecten uitwerken, opstarten en realiseren. Tenslotte bestaat het uiteindelijke doel van het Eurodistrict erin het dagelijkse leven van de inwoners van de Frans-Belgische metropool gemakkelijker te maken: een Eurometropool te creëren waar de lands- en taalgrenzen steeds meer aan belang inboeten en die een grote internationale uitstraling geniet.

De Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai heeft het volgende referentiegebied (Figuur 12):

⁴⁶ Bron: Leiedal

- in Frankrijk: de perimeter van Lille Métropole Communauté Urbaine;
- in België, aan Waalse zijde: de arrondissementen Mouscron, Tournai en Ath, alsook de gemeenten Lessines, Silly en Enghien;
- in België, aan Vlaamse zijde: de arrondissementen Kortrijk, Ieper, Roeselare en Tielt. Gebieden, steden en gemeenten die niet in het referentiegebied liggen, maar die eraan grenzen, of die in de onmiddellijke nabijheid liggen, kunnen bij de activiteiten van de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai worden betrokken, na goedkeuring door de leden.

Figuur 12: De Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai



Er zijn voorts veertien overheden betrokken bij het Eurodistrict "Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai", vier Franse en tien Belgische.

Aan Franse zijde zijn dat de volgende:

- de Franse Staat, vertegenwoordigd door de Préfet de Région Nord-Pas de Calais in Lille;
- de Région Nord-Pas de Calais;
- het Département du Nord;
- de LMCU, Lille Métropole Communauté Urbaine.

Aan de Belgische zijde zijn de partners de volgende:

- de Belgische Federale staat;
- het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap;
- het Waalse gewest;
- de Franse gemeenschap;
- de Provincie West-Vlaanderen;

- de Provincie Henegouwen.
- Leiedal, namens de gemeenten van het arrondissement Kortrijk;
- WVI, namens de gemeenten van de arrondissementen Roeselare, Ieper en Tielt;
- IEG, namens de gemeenten van het arrondissement Mouscron en de gemeente Estaimpuis;
- IDETA, namens de gemeenten van het arrondissement Tournai, behalve de gemeente Estaimpuis, en het arrondissement Ath, evenals de gemeenten Lessines, Silly en Enghien.

8.2.2 Juridische structuur, organen, zetel, werking en budget

De Eurometropool is de eerste EGTS, een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking. Deze rechtsvorm is in het leven geroepen door de Verordening (EG) nr.1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking⁴⁷.

De Eurometropool bestaat uit twee politieke organen en een technisch orgaan, het Grensoverschrijdend Agentschap. De politieke organen zijn enerzijds de Algemene Vergadering en anderzijds het Bureau.

De Algemene Vergadering telt 84 leden, waarbij de veertien partners vertegenwoordigd zijn, en komt minstens twee keer per jaar samen. Ze legt de grote lijnen van de werking van de Eurometropool vast, keurt de begroting goed, controleert de resultatenrekening en de balans, kiest het Bureau en bepaalt over hoeveel personeelsleden het Grensoverschrijdend Agentschap moet beschikken.

Het Bureau telt 32 leden, waarbij eveneens alle veertien partners vertegenwoordigd zijn. Ze bepaalt de projecten en andere concrete initiatieven die de Eurometropool zal nemen, stelt de begroting voor, stelt de functieprofielen voor het personeel van het Agentschap op en regelt in het algemeen alle zaken die niet behoren tot de bevoegdheden van de Algemene Vergadering. Er kunnen ook werkgroepen en adviesorganen in het leven worden geroepen rond bepaalde thema's die verder moeten worden uitgediept.

Het Grensoverschrijdend Agentschap treedt op als secretariaat voor de politieke organen. Het kan ook de opdracht krijgen om zelf projecten op te zetten en uit te voeren. Het agentschap zal uit 7 à 10 personen bestaan.

De Zetel van de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai zal gevestigd worden in Lille, in Frankrijk. De operationele diensten zullen gevestigd worden in België.

⁴⁷ Omgezet in intern recht op 21 december 2007 met het decreet houdende uitvoering van de Verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)

Het Eurodistrict werkt volgens het principe van dubbele pariteit, zowel wat de vertegenwoordiging in de politieke organen, als de verdeling van de financiering betreft, enerzijds tussen Frankrijk en België, en anderzijds, binnen België, tussen Franstaligen en Nederlandstaligen.

Om ervoor te zorgen dat het principe van de tweetaligheid volwaardig wordt toegepast in de praktijk, werd de concrete uitwerking hiervan verwoord in een nota, die op 2 juli 2007 politiek werd aanvaard. Op die manier krijgt iedereen duidelijke garanties over het tweetalig functioneren van het Grensoverschrijdend Agentschap.

De werking van de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai zal om de drie jaar geëvalueerd worden.

Het budget werd vastgesteld op 1 miljoen euro voor het eerste werkjaar. Bij de berekening ervan werd uitgegaan van een personeelsbestand van tien personen (een directeur, zes stafmedewerkers en drie secretariaatsmedewerkers). Er werd een aanzienlijk bedrag gereserveerd voor communicatie en voor tweetaligheid (vertaling, tolkwerk, opleiding). De jaarlijkse bedragen werden verdeeld volgens het principe van de dubbele pariteit: 50% voor Frankrijk en 50% voor België en, binnen België, 25% voor Vlaanderen en 25% voor Wallonië. Voor de federale staat werd de bijdrage vastgesteld op 1/7de van het totale Belgische aandeel. Aan Vlaamse kant werd een gelijke inbreng voorzien voor de drie overheidsniveaus: Vlaanderen, de Provincie West-Vlaanderen en de intercommunales Leiedal en WVI. Aan Waalse kant werd de inbreng door vijf gedeeld, waarbij de Franse Gemeenschap, het Waalse gewest, de Provincie Henegouwen, de intercommunale IDETA en de intercommunale IEG dezelfde bijdrage leveren.

8.2.3 Andere Eurometropolitane initiatieven

Voor andere Eurometropolitane initiatieven kan verwezen worden naar een gezamenlijk initiatief in 2000, in het kader van de Euroregio, van de Sociaal-economische raden van Nord-Pas-de-Calais, Kent, Wallonië, Brussel en Vlaanderen. Dit culmineerde in een colloquium in Lille in december 2000⁴⁸ en een gemeenschappelijke intentieverklaring tot samenwerking⁴⁹.

Hieruit bleek enerzijds het belang van het betrekken van de maatschappelijke actoren en de bevolking, maar bleek anderzijds ook de nog bestaande ruime 'mentale' kloof tussen de deelgebieden⁵⁰.

Vertrouwen is een belangrijk aspect van gemeenschappelijk sociaal-cultureel kapitaal. In deze context is het belangrijk dat het metropolitane voluntarisme eenduidig is (m.a.w. gewild door alle partijen en stakeholders aan weerszijden van de grens), wat vandaag gelet op de nog gebrekkige identificatie niet zo is.

⁴⁸ Forum, Eurorégion 2020: les voies d'un possible. Lille 7 december 2000.

⁴⁹ SERV, CESRW, ESRBGH, CESR, LBO, 2000, Gemeenschappelijke verklaring van de sociaal-economische raden van de Euroregio, december 2000. Deze gemeenschappelijke verklaring heeft echter niet geleid tot concrete acties, ondermeer omdat het 'vertrouwen' in mekaar niet optimaal was.

⁵⁰ Op het betrokken colloquium waren naast de sociale partners tevens delegaties uitgenodigd van mondige jongeren uit de betrokken grensregio's. Het was opvallend te merken dat men, zeker langs Franse zijde, de overkant van de grens totaal niet kende.

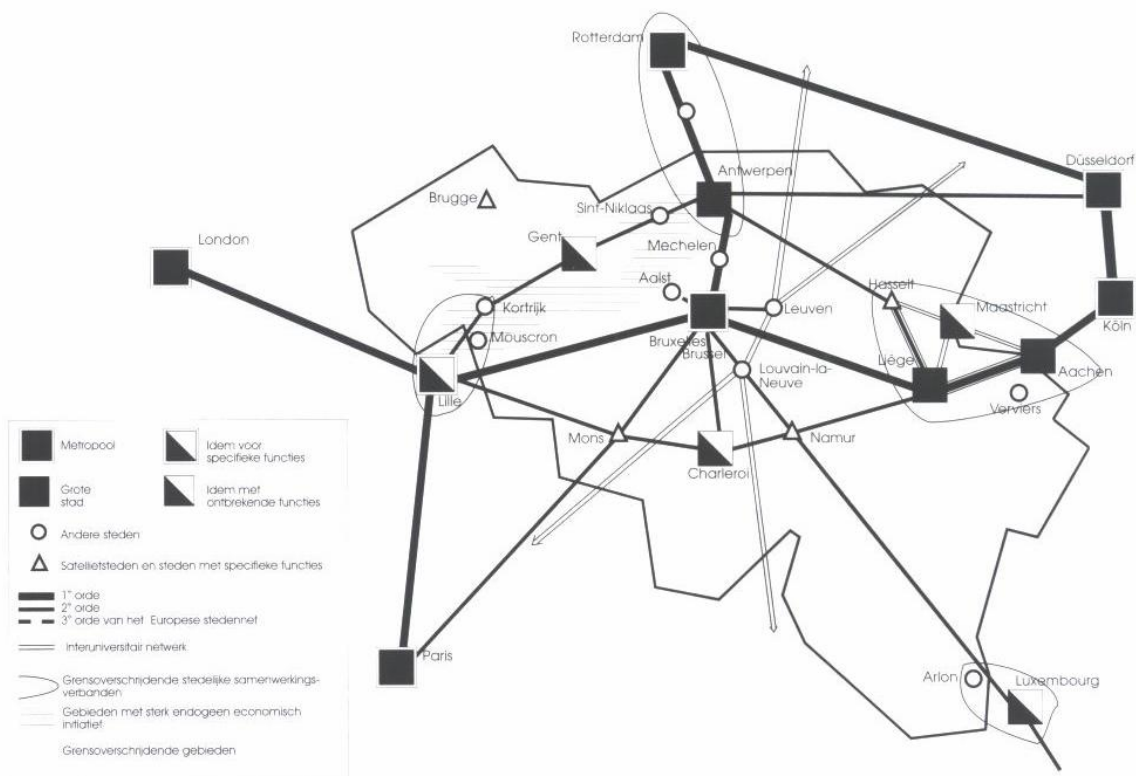
Een ander mooi voorbeeld van de samenwerking was de samenwerking in 2004 op cultureel vlak met 'Lille 2004. Culturele Hoofdstad van Europa'. Er zijn ondertussen behoorlijk wat initiatieven om zuidelijk West-Vlaanderen en de metropool Lille dicht op elkaar te laten aansluiten.

8.2.4 Is de Eurometropool het echte stadsregionale kader voor de Kortrijkse regio?

De vaststelling is dat de Eurometropool geen façade is maar een concrete invulling krijgt. Vroeger was er ook al samenwerking met Frankrijk, maar nu is er een gemeenschappelijke visievorming.

Het is duidelijk dat een naburige stad met een internationale dimensie als Lille een grote economische en maatschappelijke opportuniteit betekent voor Zuid-West-Vlaanderen (Cabus, 2008). Lille is ondanks haar handicaps de meest nabije metropool voor de Kortrijkse regio. Lille heeft voorsnog niet dezelfde grootstedelijke uitstraling als Brussel. Dit blijkt ondermeer uit onderzoek van Vandermotten e.a. (1999), waar Lille –gepositioneerd in het netwerk van metropolen en grote steden - als regionale metropool met ontbrekende functies wordt geclassificeerd, maar met een potentieel sterke internationale oriëntatie.

Figuur 13: Hiërarchie van centra in België en omgeving



Bron: Vandermotten e.a., 1999

Er wordt vastgesteld dat Lille, na Geneve en Zurich, de beste kwaliteit laat noteren wat informatie betreft aan buitenlandse investeerders, wat een aantal handicaps kan compenseren. Het is immers bekend dat perceptie ook voor internationale investeringen een belangrijke rol kan spelen. In een recente ESPON-studie (ESPO, 2006), wordt Lille als een potentiële MEGA (Metropolitan European Growth Area) gecategoriseerd.

Het benutten van de grootstedelijke functies van een stad als Lille zou heel wat Zuid-West-Vlamingen moeten kunnen bekoren om gespecialiseerde producten en diensten te betrekken uit Lille. Kunst, cultuur, onderwijs en opleiding, gespecialiseerde commerciële dienstverlening, enz. zijn elementen waar men in het zuiden van West-Vlaanderen zijn voordeel kan mee doen bij een samenwerking met de metropool.

8.3 VLAAMSE STEDEN EN STADSREGIO'S INBEDDEN IN INTERREGIONALE EN INTERNATIONALE CONTEXT

De kaart in de vorige sectie geeft al op een boven Belgisch schaalniveau aan dat de Vlaamse steden zijn ingebed in een Europese polinucleaire realiteit. De meerlagige inbedding (zie sectie 6.4) is niet alleen op een Vlaams schaalniveau een feit. Het centrale urbane gebied rond de vijf grote steden Gent – Antwerpen – Luik – Charleroi met Brussel in het midden vormt in feite één groot stadsgebied, vergelijkbaar met Randstad in Nederland of het Ruhrgebied in Duitsland. Het is een verstedelijkte (gewest)grens overschrijdende zone. In een dergelijk urbaan gebied zijn de onderlinge invloeden en interacties tussen de verschillende steden aanzienlijk en intens. Zo reikt de invloedzone van Brussel voor diverse functies (tewerkstelling, diensten, mobiliteit...) tot de buitengrenzen van die urbane zone. Maar ook de andere vier grootsteden beschikken over sterke troeven met een impact die veel verder gaat dan de eigen stadsregio (havenactiviteiten, universiteiten, culturele uitstraling...).

De opbouw van sterke steden en sterke stadsregio's stopt dus niet aan de grenzen van Vlaanderen. De uitwerking van een strategie hiervoor verliest dan ook van haar waarde indien abstractie zou gemaakt worden van de interregionale en internationale inbedding en interacties.

Deel 4. Financiering

De discussie van lasten en lusten van de centrumfunctie culmineert wanneer de vraag naar bovenkomt hoe de door de centrumsteden gepercipieerde of reële negatieve balans wordt gefinancierd en gecompenseerd.

De discussie hierover is nog niet beslecht en zal ook niet in dit verslag kunnen opgelost worden. Verwezen wordt naar 2 studies die hierover op dit moment lopen⁵¹.

Er bestaan wel berekeningen die aangeven dat een centrumstad besturen meer geld per inwoner kost en dat de stedelijke inwoner zelf hiervoor veelal de rekening betaalt (bv. Knaepen & Cabus, 1996).

Daartegenover staat dat het blijkbaar moeilijk is om exact aan te geven hoeveel de centrumfunctie werkelijk kost, bv. ook rekening houdende met inkomsten uit de centrumfunctie en de schaalvoordelen - eventueel schaalnadelen - die spelen. Wel kunnen er voor zeer concrete voorzieningen (bv cultureel centrum, bibliotheek of zwembad) exacte berekeningen bestaan, maar een generiek model bestaat er niet.

Het belangrijkste compensatiesysteem dat er vandaag in Vlaanderen bestaat is het gemeentefonds. Daarnaast is er ook het stedenfonds. Ook op deze fondsen wordt verder ingegaan.

De vraag beantwoorden of dit een voldoende compensatie is kan met de huidige kennis niet. Wel bestaan er voorstellen van complementaire of andere mechanismen bv. op vlak van stadsregionale of woon-werk fiscaliteit of differentiële tarieven voor bewoners / niet-bewoners (zie ook sectie 4).

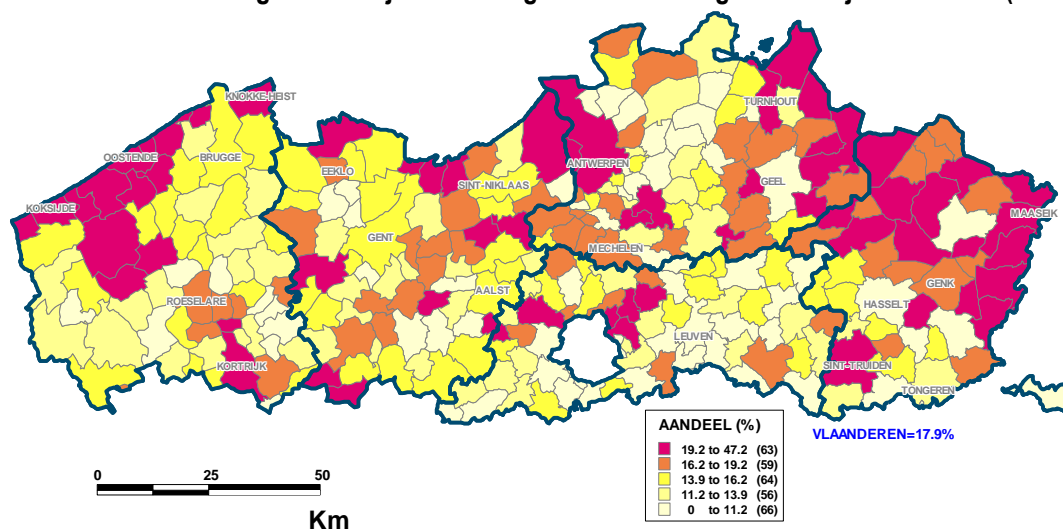
Gezien de lopende studies beperkt dit verslag zich tot een aantal markante vaststellingen.

⁵¹ In 2009 voert het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen een kortlopend onderzoek (zogenaamd 'B-project') uit waarin de zogenaamde 'centrumfunctie' geanalyseerd wordt (Vermeersch e.a., 2009). Daarnaast heeft de Vlaamse overheid begin 2009 een kortetermijnopdracht toegekend aan een consultant om scenario's voor aanpassing van het gemeentefonds te berekenen en te simuleren.

1 Eigen fiscaliteit

De Vlaamse lokale besturen hebben op het eerste zicht een aanzienlijke fiscale autonomie, ongeveer 47 % van hun totale inkomen is fiscaal. 82 % van dat fiscale inkomen komt van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) en de aanvullende personenbelasting (APB) 18% komt van de overige gemeentelijke belastingen (Goeminne, Geys & Smolders 2005, Leroy, 2005). Dit gemiddelde verbergt soms lokale uitschieters. Zeker het belang van de belasting op drijfkracht (in 2002 geheven in 118 gemeenten en goed voor een opbrengst van 85,1 miljoen euro) loopt in een aantal gemeenten hoog op (tot bv. ruim 31% in Zwijndrecht – zie ook Figuur 14). Ondertussen is er, mede als gevolg van druk vanuit de sociale partners, een pact tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse gemeenten en de Vlaamse provincies afgesloten waarbij de gemeenten een aantal (bedrijfs)belastingen afschaffen of niet verhogen en de Vlaamse regering hiervoor compensaties geeft⁵².

Figuur 14: Aandeel van andere gemeentelijke belastingen in de totale gemeentelijke fiscaliteit (2000)



Bron: SERV, 2002

In wat volgt wordt achtereenvolgens ingegaan op de gehanteerde tarieven, de opbrengst en de lokale fiscale druk.

1.1 TARIEVEN INZAKE APB EN OOV

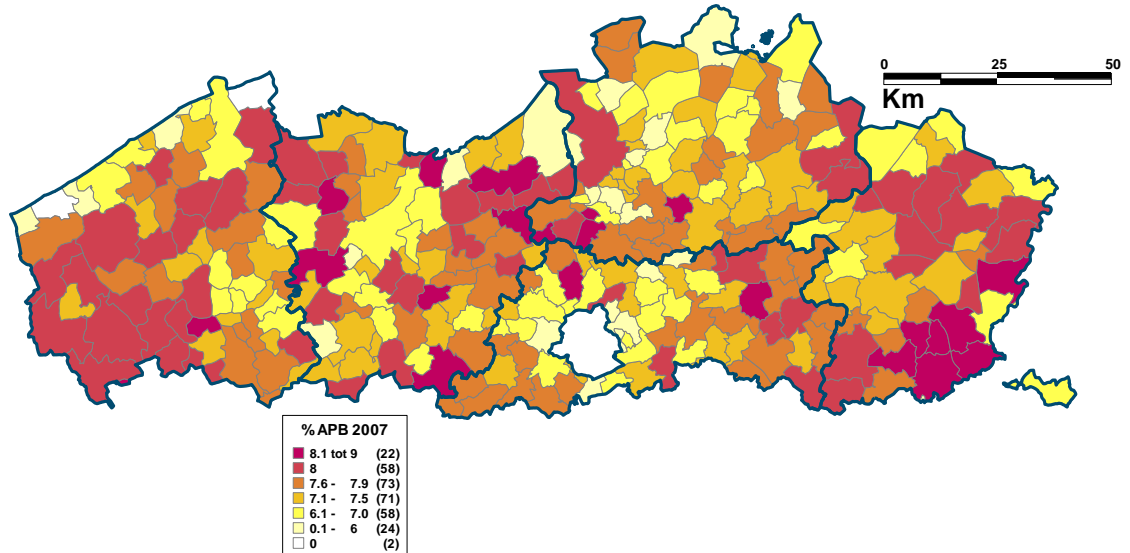
Een belangrijk element in de discussie betreft de in de centrumsteden gehanteerde tarieven voor de OOV en de APB en de verschillen met de andere gemeenten. In 2007 was het gemiddelde % APB 7.1% en het gemiddelde OOV 1302 opcentiemen.

Noch voor de gehanteerde tarieven APB noch voor deze van de OOV kan men stellen dat steden systematisch hogere tarieven zouden hebben (Figuur 15 en Figuur 16). Het beeld is genuanceerd

⁵² Afgesloten tussen de Vlaamse regering, de gemeenten en de provinciebesturen op 1 februari 2008 (zie http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact/doc/lokaal%20pact%20def.doc)

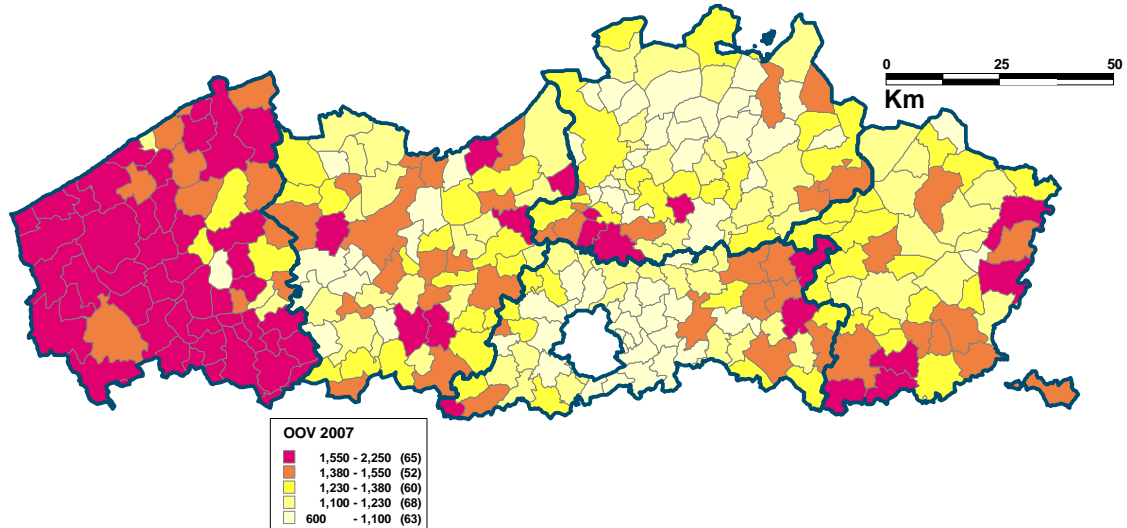
waarbij voor beide tarieven verschillende steden in de hogere categorieën zijn terug te vinden. Dit geldt echter ook en misschien nog sterker voor gebieden die eerder plattelandskarakter hebben, waarbij daarnaast inzake OOV heel de provincie West-Vlaanderen hoog scoort.

Figuur 15: % APB in 2007



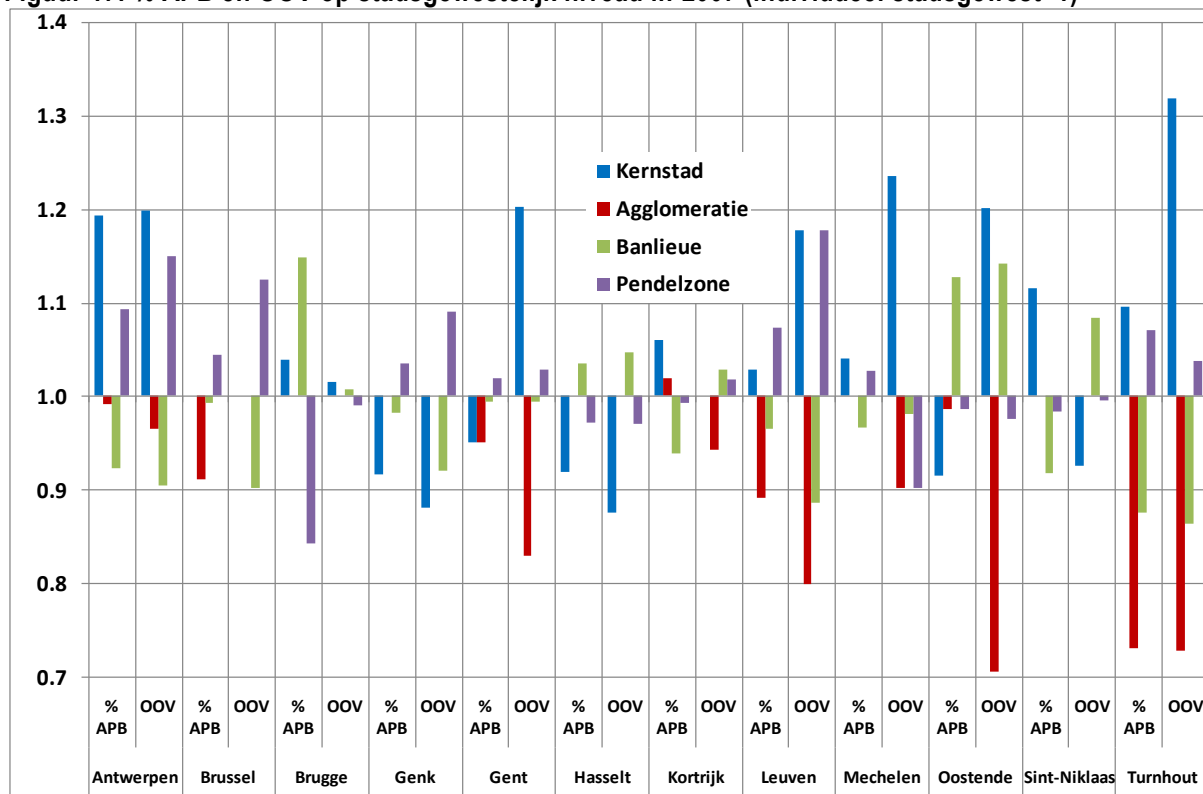
Bron: ABA en eigen verwerking

Figuur 16: OOV in 2007



Bron: ABA en eigen verwerking

Figuur 17: % APB en OOV op stadsgewestelijk niveau in 2007 (individueel stadsgewest=1)



Bron: ABA en eigen verwerking

Wanneer de analyse wordt toegespitst op de stadsgewesten en hun onderdelen (kernstad, agglomeratie, banlieue en pendelzone), is er inderdaad veelal een hogere aanslagvoet in de kernsteden zowel voor het % APB als voor de OOV. Dit is zeer expliciet het geval voor Antwerpen, Gent (enkel OOV), Leuven (enkel OOV), Mechelen (enkel OOV), Oostende (enkel OOV), Sint-Niklaas (enkel % APB) en Turnhout. In deze laatste is er het grootste verschil tussen OOV in de stad en in agglomeratie en banlieue.

In de pendelzones van 7 steden wordt een hoger tarief vastgesteld dan het gemiddelde van het stadsgewest. Dit is niet of slechts beperkt het geval in Gent, Hasselt, Kortrijk, Mechelen, Oostende en Sint-Niklaas.

Wat men uit de analyse van de tarieven duidelijk kan stellen is dat er een groot verschil bestaat in niet-stedelijke gemeenten met enerzijds de plattelandsgemeenten met veelal hoge tarieven en anderzijds de residentiële veelal suburbane of randstedelijke gemeenten met duidelijk lagere tarieven dan de kernstand.

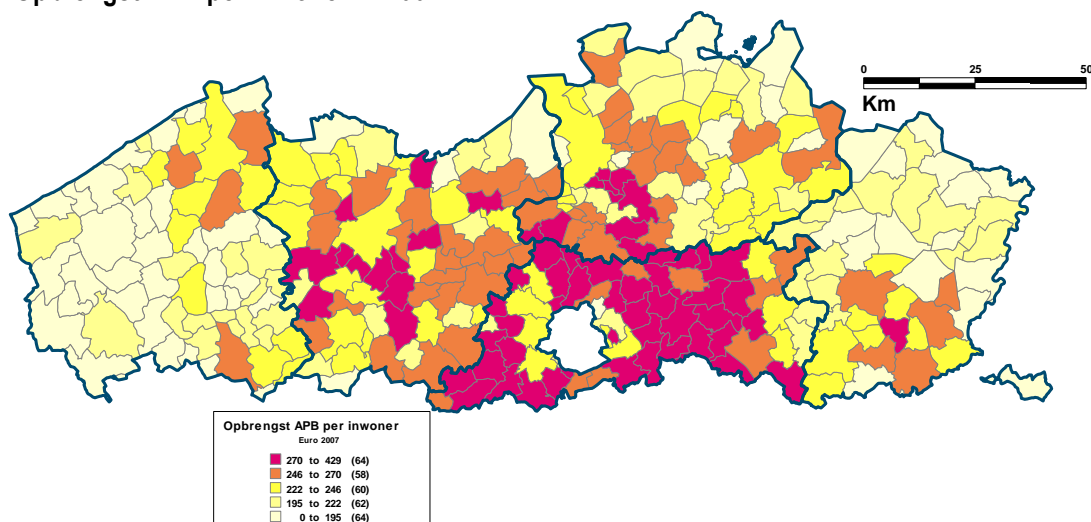
1.2 OPBRENGSTEN APB EN OOV

Een tweede indicator zijn de opbrengsten voor de APB en de OOV. Voor de opbrengsten APB speelt de hoogte van de inkomens een hoofdrol. Dit uit zich in hoge opbrengsten in Vlaams-

Brabant en in suburbane gordels. Anderzijds speelt het gehanteerde tarief, wat expliciet het geval is in gemeenten met een nultarief of een zeer laag tarief.

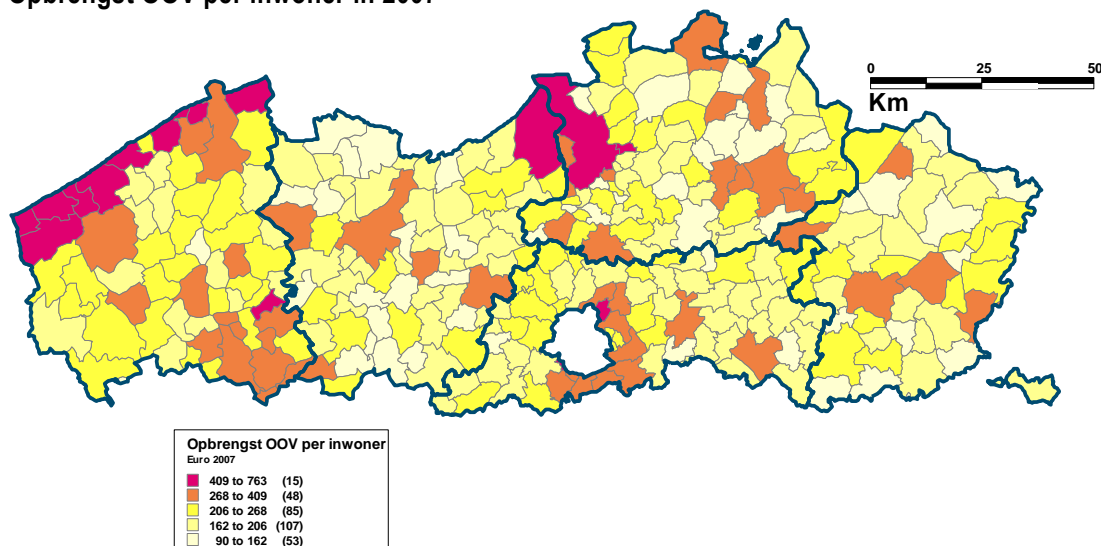
Voor de opbrengst van de OOV speelt de waarde van het totale kadastrale inkomen, naast het gehanteerde tarief. De combinatie van beide geeft hier hogere opbrengsten per inwoner aan de kust, in Antwerpen en in de overige stedelijke en verstedelijkte gebieden. Gezien het beperkter vastgoedpatrimonium in landelijke gebieden zijn de opbrengsten van de OOV er lager, zelfs als er hogere tarieven worden gehanteerd.

Figuur 18: Opbrengst APB per inwoner in 2007



Bron: ABA en eigen verwerking

Figuur 19: Opbrengst OOV per inwoner in 2007



Noot: Exclusief provinciale OOV en Vlaamse basisbelasting op kadastraal inkomen.

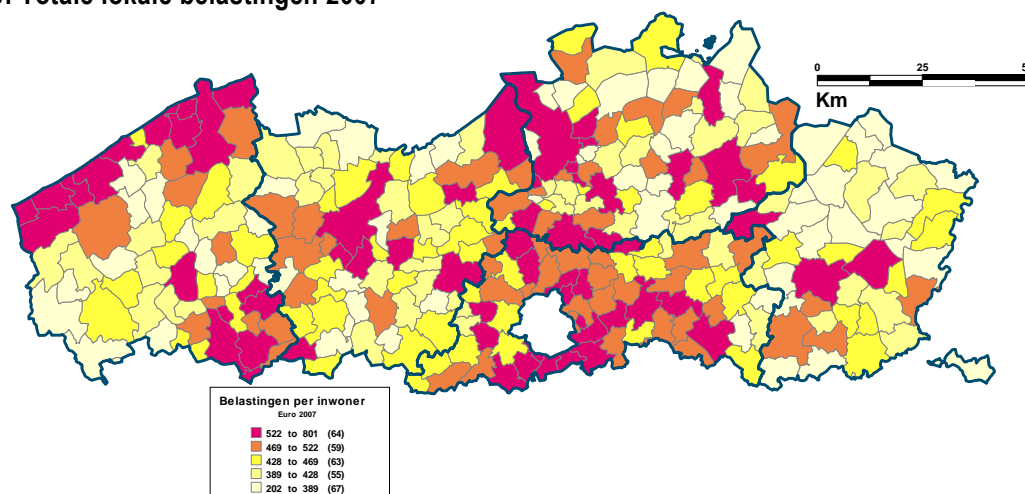
Bron: ABA en eigen verwerking

1.3 TOTALE LOKALE BELASTINGSDRUK

De totale lokale belastingsdruk, met andere woorden de som van alle lokale belastingen, in Euro per inwoner⁵³ is duidelijk het grootst aan de kust, in de steden (ook kleinere zoals Herentals en Geel), de as Gent-Kortrijk en het centraal kerngebied van Vlaanderen.

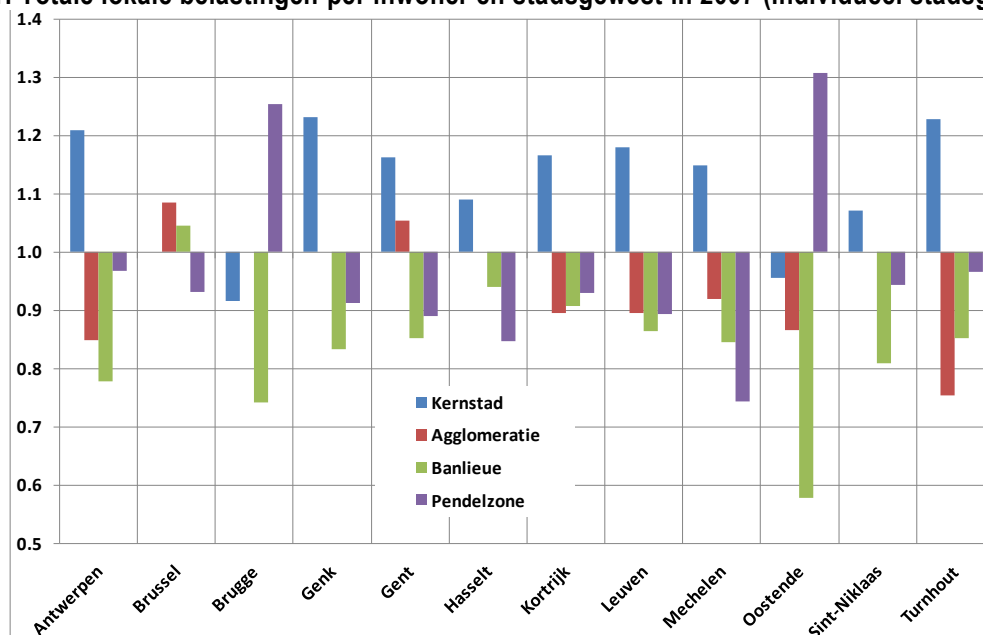
Op niveau van de stadsgewesten hebben alle steden een hogere druk per inwoner dan de omgeving. In Oostende en Brugge is die situatie minder duidelijk maar dat heeft te maken met het feit dat er kustgemeenten in de agglomeratie, banlieue of pendelzone zijn.

Figuur 20: Totale lokale belastingen 2007



Bron: ABA en eigen verwerking

Figuur 21: Totale lokale belastingen per inwoner en stadsgewest in 2007 (individueel stadsgewest=1)



Bron: ABA en eigen verwerking

⁵³ Noot: deze belastingsdruk is de som van de door de eigen inwoners betaalde belastingen samen met de lokale belastingen die door anderen (tweedeverblijvers, bedrijven, enz) worden betaald.

2 Gemeentefonds en stedenfonds

Het gemeentefonds vult de inkomsten van de gemeenten aan die ze niet via eigen inkomsten kunnen genereren. Door de selectiviteit in de toekenning realiseert het gemeentefonds eveneens een aantal doelstellingen. In 2002 werden het Investeringsfonds en het waarborggedeelte van het Sociaal Impulsfonds van alle gemeenten in het Vlaams Gemeentefonds⁵⁴ geïntegreerd. De resterende middelen van het Sociaal Impulsfonds (het SIFplus gedeelte) werd expliciet bestemd voor de grootsteden Antwerpen en Gent, de centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie via het Stedenfonds⁵⁵.

Door de hervorming in 2002 werden in het gemeentefonds volgende accenten gelegd:

- Fiscale draagkracht en solidariteit
- Centrumfunctie
- Open ruimte
- Bestuurskracht
- Nieuwe uitdagingen

Ten opzichte van de vóór 2002 geldende regeling heeft de voornaamste wijziging betrekking op de beperking van de zogenaamde compartimentering (het gedeelte dat voorafgaand wordt toegekend) voor Antwerpen en Gent. Verder werden een aantal nieuwe criteria toegevoegd inzake centrumfunctie en inzake bestuurkracht voor de landelijke gemeenten. Ook kleinere steden (de structuurondersteunende steden van provinciaal niveau uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen) krijgen een bevoorrechte behandeling.

Voor de grotere steden was op individueel niveau de grootste wijziging de toevoeging van Turnhout aan de centrumsteden.

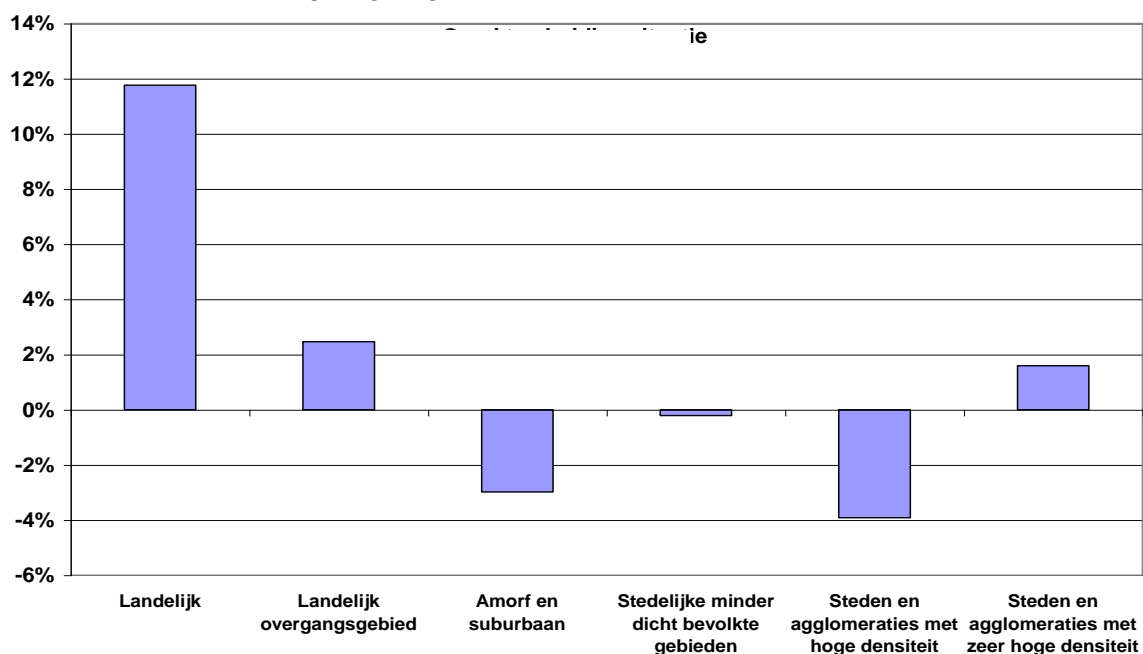
Uit Figuur 22 blijkt dat de doelstellingen effectief worden gehaald. Zo merkt men dat bij de verdeling van 1 euro uit het gemeentefonds, de landelijke gemeenten er sterk op vooruit zijn gegaan ten opzichte van de situatie vóór 2002. De centrumsteden gaan er licht op vooruit, terwijl de agglomeratiegemeenten en banlieuegemeenten erop achteruitgaan. Uiteindelijk is dit consistent met wat werd vastgesteld inzake de tarieven APB en OOV en men maakt een duidelijk onderscheid tussen plattelandsgemeenten en residentiële (randstedelijke) gemeenten.

Het effect van de compartimentering en van de 'kustbonus' speelt nog zeer duidelijk voor Antwerpen en Gent die hieruit elk tussen 400 en 500 euro per inwoner 'voorsprong' krijgen op de andere gemeenten. Voor de andere centrumsteden is die voorsprong beperkt of onbestaande (Mechelen).

⁵⁴ Decreet van 05/07/2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

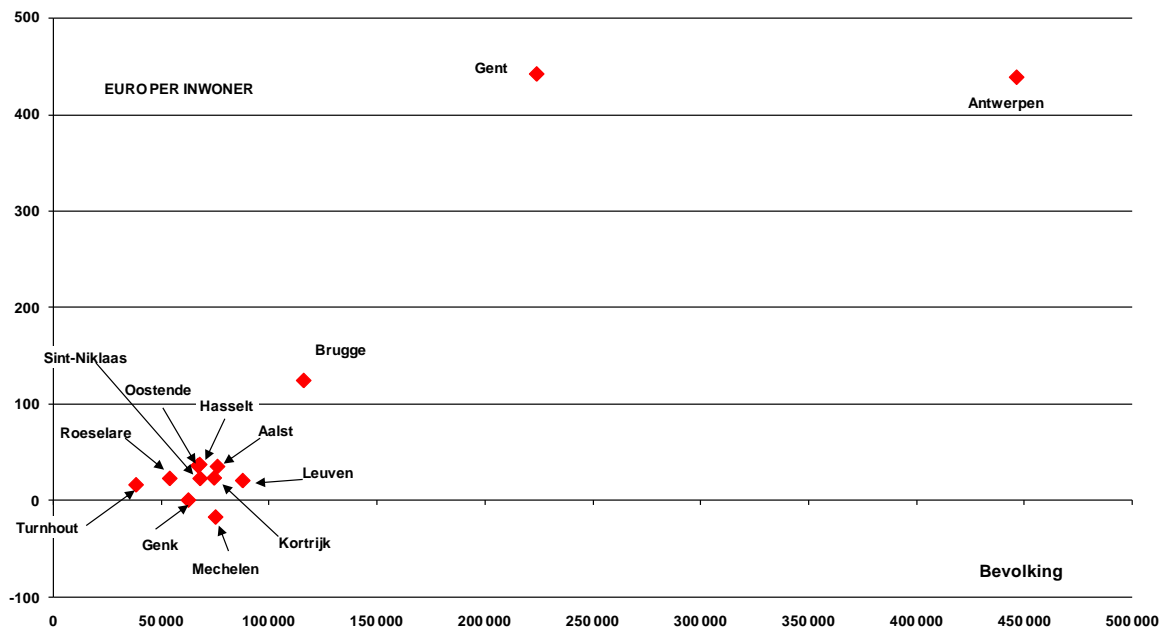
⁵⁵ Decreet van 05/07/2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds

Figuur 22: Verschil tussen huidige regeling en deze van voor 2002



Bron: ABA en eigen verwerking

Figuur 23: Effecten van alle compenserende mechanismen (compartimentering, en kustbonus) – situatie 2002



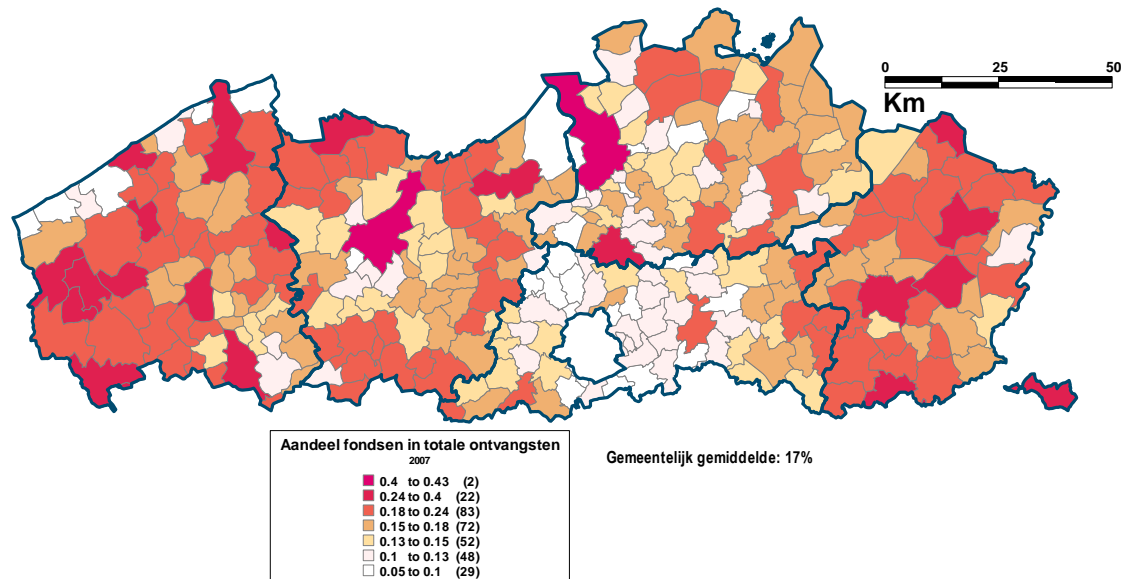
Bron: ABA en eigen verwerking

Noot: Dit werd als volgt berekend. Eerst werd de toerekening gemaakt op basis van de verdelingsregels in het gemeentefonds (m.a.w. inclusief de voorafname door compartimentering en inclusief de kustbonus). Vervolgens werd dezelfde berekening gemaakt zonder compartimentering en zonder de kustbonus en werden m.a.w. op iedere gemeente dezelfde criteria toegepast zoals die in het gemeentefonds zijn opgenomen. Het verschil is weergegeven in de figuur.

3 Fondsen vs. eigen inkomsten

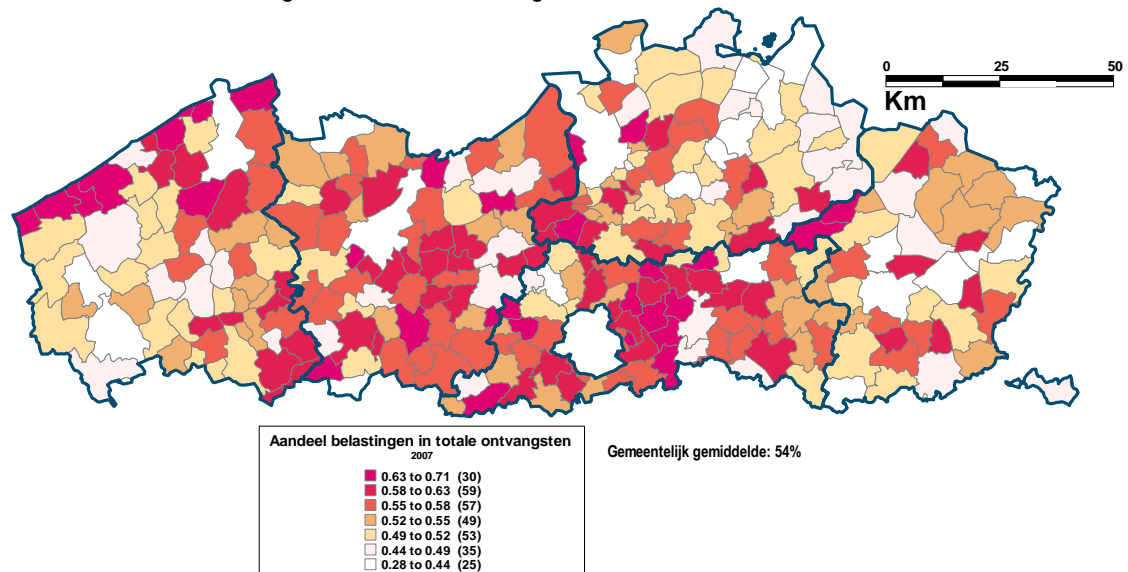
Een gemiddelde gemeente haalt 17% van haar inkomsten uit fondsen. In de twee grootsteden liggen de inkomsten uit fondsen boven de 40% van de totale ontvangsten. In de andere centrumsteden ligt dat percentage tussen 22% (Leuven) en 30% (Brugge). Het is wel duidelijk dat niet alleen in de centrumsteden dit percentage hoger ligt. Ook in kleinere steden en in plattelandsgemeenten ligt dit aandeel op een hoger niveau.

Figuur 24: Aandeel van de fondsen in de totale ontvangsten 2007



Bron: ABA en eigen verwerking

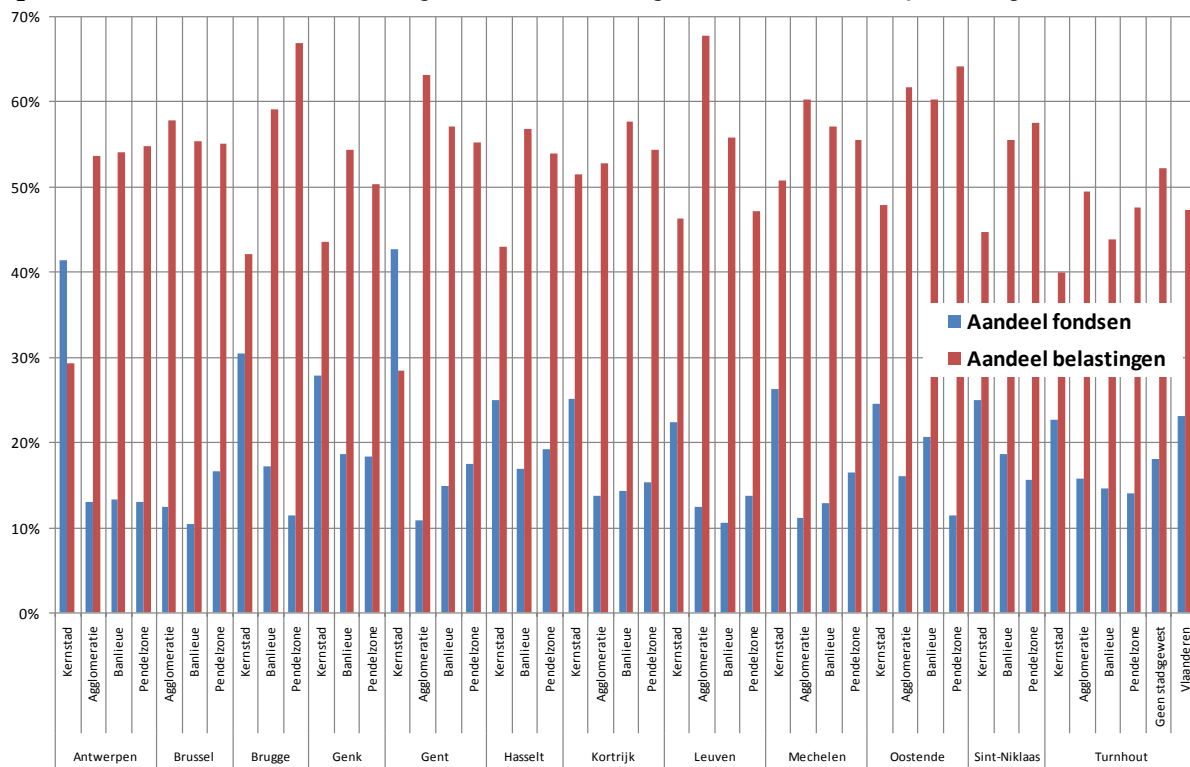
Figuur 25: Aandeel van de belastingen in de totale ontvangsten 2007



Bron: ABA en eigen verwerking

De ontvangsten uit belastingen ligt in de gemiddelde gemeente op 54% van de totale ontvangsten. In de 2 grootsteden is dit slechts 28% in Gent en 29% in Antwerpen. In de overige centrumsteden schommelt dit percentage tussen 40% in Turnhout en 52% in Kortrijk.

Figuur 26: Aandeel in de totale ontvangsten van de belastingen en van de fondsen per stadsgewest 2007



Bron: ABA en eigen verwerking

4 Mogelijkheden voor een fiscale/financiële reallocatie

Fiscale en financiële instrumenten kunnen worden gebruikt om stadsregionale problemen aan te pakken, vooral met betrekking tot (her-)verdelingsvraagstukken (Visser 2002).

Zoals hiervoor al aangegeven is er inderdaad op het vlak van de gehanteerde tarieven een fiscale concurrentie tussen de stad en de residentiële suburbane gemeenten in de nabije rand.

Een kernprobleem is dat er – op fiscaal vlak - geen correctiemechanisme bestaat voor het feit dat veel mensen hun inkomen verdienen in de stad, maar belasting betalen in hun thuisgemeente (meestal in de buurgemeenten). Dit geldt zowel voor loontrekkenden als zelfstandigen die in de stad hun commerciële activiteit uitoefenen maar hun officiële vestiging in een randgemeente hebben.

Een bijkomend probleem dat de suburbanisatie versterkt is de fiscale discriminatie van de centrale overheid in het woonbeleid, die nieuwbouw (vooral buiten de stad) lange tijd aantrekkelijker maakte dan renovatie (vooral in de stad). Op dit vlak zijn er ondertussen wel tal van maatregelen getroffen, maar de terugkeer naar de stad blijft een moeilijk punt omdat fiscale patronen en gedrag patronen elkaar decennialang wel hebben versterkt en een zeer sterk ingesleten deel van de maatschappelijke en politieke cultuur zijn geworden. Als er sprake is van een terugkeer naar de stad is dat bovendien sterk afhankelijk van de levensfase. Vooral jonge volwassenen (die blijven plakken na de studies) en ouderen (die terug komen uit hun suburbane villa) komen naar de stad. Daarnaast heeft de stad ook een aantrekking op sociaal zwakkeren. Dit alles is niet gunstig voor de inkomsten van de stad omdat de fiscale basis wordt geërodeerd. Dit blijkt ook uit de toenemende inkomens kloof tussen stad en rand (zie sectie 3.3 Figuur 2 en Figuur 3).

Mogelijke fiscale maatregelen op het vlak van (her-)verdeling zijn talrijk (Haughwout 1999; Moesen 2004). Vooreerst kunnen steden fiscaal discrimineren, waarbij eigen inwoners minder of niets betalen voor diensten met een stadsregionaal bereik, terwijl ze voor niet-inwoners hogere tarieven hanteren (bv. zwembaden, bibliotheekgebruik, toegangskarten voor optredens, hogere tarieven voor parkeren). Dat is een instrument dat in de praktijk in veel steden al wordt gebruikt.

Een tweede mogelijkheid is het delen van kosten ('burden sharing') tussen woon- en werkgemeenten. In Zwitserland worden de belastingopbrengsten opgesplitst in een deel voor de gemeente waar de persoon woont en een deel voor de gemeente waar de persoon werkt. In Vlaanderen zou dergelijk beleid vermoedelijk tot een aanzienlijke transfer van fiscale ontvangsten van de buurgemeenten naar de stad leiden. Deze optie ligt op politiek vlak echter zeer moeilijk omdat de federale en regionale overheden dan ook tot een akkoord moeten komen over het probleem van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat gewest zou een grote inkomenstransfer krijgen. Vanuit stadsregionaal oogpunt zou dit dan wellicht verantwoord zijn, maar politiek lijkt dit nu althans onbespreekbaar. Uit analyses blijkt bovendien dat de spreiding van voorzieningen en infrastructuur in het verleden ertoe heeft geleid dat er belangrijke werkgemeenten zijn die niet

meteen als kern van een stadsregio bekend staan of een beperkter voorzieningenniveau heeft (Zaventem, Vilvoorde,...), zodat dit instrument, toegepast in Vlaanderen, tot vreemde effecten zou kunnen leiden.

Een derde mogelijkheid is het differentiëren van de aanslagvoeten tussen stad en buurgemeenten. In de Vlaamse context zouden we kunnen denken aan het veranderen van het niveau van de aanvullende belastingen (OOV/APB) om het onevenwicht tussen stad en sommige buurgemeenten te compenseren. Deze optie is echter evenmin voor de hand liggend, omdat een lokaal bestuur slechts één niveau kan hanteren voor alle inwoners/eigendombezitters. De steden zelf zijn niet bereid om hun opcentiemen/percentage APB te laten dalen omdat dat op korte termijn tot een significant verlies van inkomsten zou leiden, zelfs als dat op lange termijn positieve effecten kan genereren – even los van het feit dat de jaarlijkse begroting in ieder geval in evenwicht moet zijn. Omgekeerd krijgen buurgemeenten geen noemenswaardige prikkels om te betalen voor de stadsregionale functies die steden voorzien.

Een vierde mogelijkheid is de creatie van één fiscale ruimte ('single tax space') voor stad en buurgemeenten. Dat laatste is meestal het belangrijkste motief om een stadsgewestelijk bestuur op te richten. Binnen de nieuwe stadsgewestelijke fiscale ruimte kan dan een meer rechtvaardige fiscale verhouding tot stand komen en betaalt iedereen evenredig voor de lusten en lasten in het gebied. Politieke verantwoordelijkheid en taksgebied vallen dan samen, een belangrijk basisprincipe in een representatieve democratie. Een alternatief is dat de centrale overheden één belastingsniveau zouden opleggen voor het hele grondgebied (zoals de 'poll tax' in Engeland), maar dat is helemaal ondenkbaar. Zelfs in onze centralistische bestuurscultuur is de lokale fiscale autonomie als hoeksteen van lokaal zelfbestuur toch nog steeds heilig.

Zoals eerder uitgelegd is er in Vlaanderen vooral sprake van financiële maatregelen in de vorm van compensaties via het Gemeente- en Stedenfonds. De fondsen, ook het Stedenfonds, zijn echter vooral gericht op het verhogen van bestuurskracht van de steden zelf, maar dat stimuleert geen/richt zich niet op stadsregionale samenwerking. Andere belangrijke financiële maatregelen omvatten sectorale budgetten (bv. stadsontwikkeling, onderwijs), maar ook deze hebben meestal geen stadsregionale finaliteit, met uitzondering wellicht van de betoelaging in de culturele sector. Ze wegen dus onvoldoende zwaar voor stadsregionale herverdeling. Deze financiële ondersteuning gaat vaak gepaard met interbestuurlijke overeenkomsten zoals convenants, maar voor zover we er zicht op hebben zijn deze ook zelden stadsregionaal van aard, zoals hierboven al aangegeven. Convenants zijn 1-op-1 contracten tussen de centrale overheid en één lokaal bestuur.

5 Enkele conclusies inzake de financiering van de centrumsteden

In de inleiding werd al aangegeven dat met de huidige kennis niet kan worden aangegeven of de bestaande compensatie voor de centrumfunctie voldoende is.

Zoals gesteld is dergelijke oefening in opmaak. Belangrijk hierbij is mee te geven dat iedere stad haar centrumfuncties op een andere manier invult. Dat betekent dat ook de noodzaak bestaat om de centrumfuncties gedifferentieerd te analyseren. Ze verschillen per stedelijk gebied, de schalen verschillen per functie, idem voor de kosten en batenstructuur en idem voor de bestuurlijke scenario's die in de praktijk al worden gebruikt (afspraken tussen gemeenten, tussenkomsten van de Vlaamse overheid of van de provincie,...). Hieruit volgt ook dat het zeker onmogelijk is om alle functies op een zelfde uniforme wijze te meten.

Een analyse waarin deze viervoudige differentiatie wordt ingebouwd zal ongetwijfeld leiden tot een meer genuanceerd politiek debat over de lasten en lusten van de centrumfunctie wat ook moet leiden tot maatwerk afgestemd op de kenmerken van de centrumfuncties per stedelijk gebied.

Gezien bovenstaande onzekerheden die vandaag hieromtrent nog bestaan is het meer dan aangewezen om een krachtig pleidooi te houden voor een substantiële investering in onderzoek naar de kosten en baten van de centrumfuncties. Wat de methodologie betreft verwijzen we in dit verband naar de conclusies van de eerste fase van het onderzoek naar de empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's (Vermeersch e.a., 2009). Daarin wordt vastgesteld dat er geen uniforme top down methodologie bestaat om centrumfuncties te meten. Uit de analyse en de interpretatie van verschillende publicaties in dit verband blijkt dat niet mogelijk is om te komen tot een valide en betrouwbaar uniform wetenschappelijk verantwoord meetinstrument dat het begrip van de centrumfuncties duidelijk maakt, voldoende inzicht geeft in hun kosten én baten en bovendien ook mogelijkheden biedt tot vergelijking van centrumsteden onderling en doorheen de tijd. Dit impliceert een tijdsintensieve bottom up benadering waarin vertrokken wordt van te definiëren centrumfuncties.

In tegenstelling tot de wijdverspreide perceptie worden in de steden worden veelal hoge, maar niet noodzakelijke de hoogste tarieven gehanteerd. Wel is het zo dat in een stadsgewestelijke context er meestal een hogere aanslagvoet in de kernsteden bestaat hetzij voor het % APB, hetzij voor de OOV of voor beide. Dit is zeer expliciet het geval voor Antwerpen, Gent (enkel OOV), Leuven (enkel OOV), Mechelen (enkel OOV), Oostende (enkel OOV), Sint-Niklaas (enkel % APB) en Turnhout. In deze laatste bestaat het grootste verschil tussen OOV in de stad en in agglomeratie en banlieue. Dit creëert een fiscale concurrentie tussen stad en rand, zij het dat die geografisch beperkt van schaal is. Eenmaal de eerste rand voorbij zijn de tarieven vergelijkbaar en in een plattelandscontext zelfs even hoog of hoger.

De combinatie van aanslagvoeten, fiscale capaciteit en mogelijkheden inzake andere bronnen van inkomsten zorgt voor een hoge opbrengst per inwoner van alle lokale belastingen in de steden (naast een aantal andere gebieden zoals de kust). Daarnaast is er vooral in Antwerpen en Gent ook een grote compensatie vanuit het gemeentefonds, vooral door de nog steeds aanzienlijke compartimentering. Dit is veel minder of zelfs helemaal niet (Mechelen en Genk) het geval voor de andere centrumsteden, behalve voor Brugge. Voor Brugge is dat een gevolg van de afzonderlijke behandeling en door de 'kustbonus'.

Alles op een rij gezet zorgt dit ervoor dat ondanks de grotere inkomsten per inwoner uit belastingen, het aandeel hiervan in de totale ontvangsten in Antwerpen (28%) en Gent (29%) laag ligt en dat het aandeel in de inkomsten uit het gemeentefonds er groot is (Antwerpen 41% en Gent 43%).

Voor de andere centrumsteden is het aandeel in de totale ontvangsten van het gemeentefonds beperkter (tussen 22% in Leuven en 30% in Brugge). Dit is weliswaar meer dan voor een gemiddelde gemeente (17%), maar ook in veel plattelandsgemeenten is dat aandeel groot. Het aandeel van de belastingen schommelt bij de regionale steden tussen 40% in Turnhout en 52% in Kortrijk.

Referenties

- Albrechts, L. & Lievois, G. (2004). The Flemish diamond: urban network in the making? *European Planning Studies*, 12(3): 351-370.
- Bennet, R.J., 2004, 'Territorial Reform of Central-Regional-Local Government Relations: The Implications for Local Economic Development Agencies in England', Barlow, M. & Wastl-Water, D. (eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (Aldershot: Ashgate).
- Boudry L., Cabus P., Corijn E., De Rynck F., Kesteloot C., Loeckx A., (editors), (2003), *De eeuw van de stad, Van rastersteden en stadsrepublieken, Witboek Stedenbeleid*
- Bral, L., Doyen G., Schelfaut H., Tubex S., Vanderhasselt A., (2009), *Stadsmonitor 2008. Een monitor voor duurzame en leefbare steden*. 306 pp.
- Bryon J., Vanderlinden L., (2008), Beschouwingen bij de opmaak van het Toeristisch Actieplan voor de Vlaamse Kunststeden. Theoretisch kader, resultaten en procesanalyse. Steunpunt Buitenlands beleid, Toerisme en Recreatie, Spoor Toerisme en recreatie. 61 p.
- Cabus P. (1984), Urban areas and their hinterland; L. Albrechts & B. Vinikas (Eds.), *Managing the metropolis: interplay of small and large scale in major urban areas*, Blz. 207-226.
- Cabus P. (1999), De sociaal-economische belangengemeenschap als antwoord op de Brusselse paradox binnen de huidige institutionele context. M. Roelandts (ed.), *Stedelijke economie, Analyse en perspectieven. Naar een nieuwe metropolisering van de economische activiteit?* Brussel, Presses Ferer, pp. 127-142
- Cabus P. (1980a), De streek: Een geografisch-economisch-planologische benadering. Beoordeling van de bestaande regionale indelingen en voorstel tot een nieuwe regionale indeling voor Vlaanderen, *GERV-Berichten* nr. 25, Blz. 107-208.
- Cabus P. (ed.) (2008), *HST & The economic strategies for the Kortrijk region*. Leiedal, Kortrijk, 77p
- Cabus P., De Decker P., Kesteloot C., Meert H. (1995), Concurrentie of complementariteit? Plannen voor Brussel en omgeving, *Ruimtelijke Planning*, Kluwer, Katern 4, blz. 7-32.
- Cabus, P., Kesteloot, C., Van der Haegen, P., *Stadsvlucht maakt vrij*, 1989, Acco Leuven
- Cabus P., Knaepen W. (1996), Centrumfunctie: Duur betaald?, *Ruimtelijke Planning*, Kluwer, Katern 1, blz. 5-38
- Casier B., (2009), *Stadsregionale samenwerking. Sint-Niklaas – Waasland*. Presentatie Discussieplatform
- Castells M., (2001), Local and global: cities in the network society. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* – 2002, Vol. 93, No. 5, pp. 548–558
- Christaller W., (1933), *Die zentrale Orte in Süddeutschland*. Jena.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie. (1997). *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 219 p.
- Conseil Economique et Social, Nord-Pas-de-Calais, (2000), Forum, Eurorégion 2020: les voies d'un possible. Lille 7 december 2000.
- De Brabander, G., Vervoort, L. & Witlox, F. (1987). *Metropolis, over mensen, steden en centen*. Leuven: Kritak. 191 p.
- De Ceuninck K., (2009), Over de bestuurlijke schaal vande Vlaamse lokale overheden. In: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, (2009), *Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid*. Pp 73-72-128
- Degreef E., (2009), Een analyse B.B.B. In: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, (2009), *Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid*. Pp 52-72

- De Rynck & Voets (2008, *Bouwstenen voor het stadsregionale debat in Vlaanderen*, Kenniscentrum Vlaamse Steden.
- De Rynck, F. & Voets, J. (2004). Gebiedsgerichte beleidsnetwerken: Pleidooi voor een dynamische en contingente benadering van het democratievraagstuk. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 9(1): 36-47.
- Dewachter, W. (1976). Doelstellingen en machtsmomenten bij de fusies in het stadsgewest Leuven. *Res Publica*, XVIII(3-4): 337-360.
- ESPON, (2006), *ESPON Atlas. mapping the structure of European territory*. Bonn, 92 p
- Florida R., (2002), *The rise of the creative class: And how it is transforming work, leisure, community and everyday life*, Basic Books, 350 p,
- Francq B., Loopmans M., Pierart J., Uitermark J., (2008), *Een beleid voor een duurzame stad 25 aanbevelingen*. Federaal Grootstedenbeleid. 28 juli 2008, 95 p.
- Gatz S., Leysen C., van Rouveroij S., Basiliades J., Stouthuysen P., (eds), (2005), *Stadslucht maakt vrij*. Vubpress, 376 p.
- Gatz S., Leysen C., van Rouveroij S., Pille J., Stouthuysen P., (eds), (2007), *The state of the city. The city is the state*. Stadslucht maakt vrij. Vubpress, 330 p.
- Goeminne, S., Geys, B. & Smolders, C. (2005). Political Fragmentation and Projected Tax Income: Evidence from Flemish Municipalities. Rapport voorgesteld op de '61ste Conference of the International Institute of Public Finances', Jeju (Korea), 22-25 augustus 2005. 20 p. Beschikbaar online op <http://gemini.econ.umd.edu/conference/iipf2005/program/iipf2005.html#9>
- Goossens M., 1963, *Hiërarchie en hinterlanden der centra: een methodologische studie toegepast op N.O. België*, Acta Geographica Lovaniensa.
- Goossens M., Van der Haegen H., 1972, *De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren*. Atlas van België, Pl. 28 A, B, C., Brussel.
- Govers R., Van Hecke E., Cabus P., (2008), Delineating Tourism: Defining the Usual Environment. *Annals of Tourism Research*. Vol 35, pp. 1053-1073.
- Haughwout, A.F. (1999). Regional Fiscal Cooperation in Metropolitan Areas: An Exploration, *Journal of Policy Analysis and Management*, 18/4:579-600.
- Hemel, Z., (2002), "Creatieve steden" in Stedenbouw en Ruimtelijke ordening, 02, pp 6-13
- Hendriks, F. (2006). 'Shifts in Governance in a Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad', *International Journal of Public*
- Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2002, *Advies 3. Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. 24 p.
- Kenniscentrum Vlaamse steden, VVSG, (2009), *Innovatieve en aantrekkelijk steden motor van Vlaamse welvaart.. Memorandum van de Vlaamse centrumsteden aan de Vlaamse politieke partijen voor de verkiezingen van 7 juni 2009*. 14 p.
- Keulen, M. (2007). *Beleidsbrief stedenbeleid. beleidsprioriteiten 2007-2008*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 46 p.
- Keulen, M. (2008). *Beleidsbrief stedenbeleid. beleidsprioriteiten 2008-2009*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 59 p.
- Leroy, J. (2005). Fiscaliteit als beleidsinstrument voor stedelijkheid. In: S. Gatz, S. van Rouveroij, C. Leysen, P. Stouthuysen, J. Basiliades (Eds). *Stadslucht maakt vrij!*. Brussel: VUB Press. pp. 165-176.
- Luyten, S., Van Hecke, E., 2007, *De Belgische Stadsgewesten 2001*, Statistics Belgium Working Paper, 84pp.

- Maes, R., (1970), De bestuurskracht van de Belgische gemeente. In: *Res Publica*, 22, 3, pp.427-456.
- Maes, R. (1976). 'De samenvoeging van gemeenten (The merging of municipalities)', *Res Publica*, XVII/3-4:275-314.
- Michel J., (1982), la fusion des communes. Un bilan provisoire. In : *Res Publica*, 24, 34-, pp. 407-414
- Moesen, W. (2004). Openbare financiering en de nieuwe steden', De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C. & Loeckx, A. (eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*.
- OECD, (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*. OECD Territorial reviews. Paris, 445 p.
- Ostrom, E., 1991, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pattyn M., 1984, Voorbereidend onderzoek naar een bestuurlijk kader voor de Belgische agglomeraties en stadsgewesten. Thesis Stedenbouw en Ruimtelijke ordening, K.U. Leuven.
- Ray C., (2001), *Culture economies: A perspective on local rural development in Europe*, Centre for Rural Economy, Newcastle upon Tyne.
- Resoc Zuid-West-Vlaanderen, (2007), *Woonregieboek. Zes prioriteiten voor het woonbeleid in Zuid-West-Vlaanderen*. Atlas Zuidelijk West-Vlaanderen. Fascikel 7. 90 pp.
- SERV, CESRW, ESRBGH, CESR, LBO, 2000, Gemeenschappelijke verklaring van de sociaal-economische raden van de Euroregio, december 2000.
- Swyngedouw E. (1997), Excluding the other: The production of scale and scaled politics, in: Lee R., Wills J., (eds), *Geographies of economies*, London, ARNOLD, pp. 167-176.
- Technum, (1996), Opmaak van een ruimtelijk visie voor de Bipool Hasselt-Genk.
- Teisman, G.R., 2000, 'Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds', *Public Administration*, 78/4:937-956.
- Tubex, S., Voets, J. & De Rynck, F. (2005) *Een beschrijvende analyse van ruimtelijk-ecologische en socio-economische arrangementen in Vlaanderen*. Gent: SBOV. 180 p.
- Uitermark J. (2002), Re-scaling, 'scale fragmentation' and the regulation of antagonistic relationships. Progress in *Human geography*, 26,6, pp. 743-765
- Van de Bosch H., (2009), Intergemeentelijke samenwerking: lokaal woonbeleid anders bekeken. Presentatie op het Woonforum. Antwerpen 20 maart 2009.
- Van der Haegen H., Pattyn M., (1979). De Belgische stadsgewesten. *Statistisch Tijdschrift*, 3, p. 235-249 en *Statistische Studiën*, 56, N.I.S., p. 3-18
- Van der Haegen, H., Van Hecke, E., Juchtmans, G. (1996), De Belgische Stadsgewesten, *Statistische Studiën*, 104.
- Van Hecke, Actualisering van de stedelijke hiërarchie van België, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 205, 1998/3, pp. 45-76
- Van Hecke, E, Luyten, S., (2007). De Belgische stadsgewesten 2001. Statistics Belgium Working Paper (nr. 14). Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie: Brussel. 81 p
- Vandermotten, C., Vermoesen F., De Lannoy W., De Corte S.;, 1999, Europese Steden. Een vergelijkende cartografie. *Het tijdschrift van het gemeentekrediet*, 53e jg, nr. 207-2.8, ½
- Verhoest K., De Meu R., (2008), *Bestuurskundige evaluatie van het decreet intergemeentelijke samenwerking*. SBOV: B-project. Bestuurskundige evaluatie. D/2008/10106/012. 101 p.
- Verhulst J., (2009), Discussieplatform Stadsregionale Samenwerking, Presentatie 17 maart 2009
- Vermeersch T., Wayenberg E., De Rynck F., Reynaert H., Steyvers K., Ackaert J., (2009), Empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's – onderzoek naar aspecten van stadsregionale verevening, Rapport Fase 1, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 31 p.

- Vesoc, (2009), *Pact 2020: Een nieuw toekomstplan voor Vlaanderen. 20 Doelstellingen*. Brussel. 32 p.
- Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST), 2009, Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid.
- Vlaanderen in Actie, Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Tussentijds verslag dd 8 december 2008
- Vlaanderen in Actie, 2009, *Doorbraken 2020*. Brussel
- Visser, J.A. (2002). Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions. Toward a Cultural Model of Interlocal Relations, *American Review of Public Administration*, 32/1:40-65.
- Voets, J. & De Rynck, F., 2006, "Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek". In: De Rynck, Filip & Wayenberg, Ellen (eds) *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht. Jaarboek SBOV 2005*. Brugge: die Keure, pp. 161-179.
- Wayenberg, E., De Peuter, B., Intergemeentelijke samenwerking in de Westhoek. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.181-193.

Bijlagen

1 Samenstelling van Discussieplatform Rasterstad- Stadsregionale Samenwerking

Extern Deskundigen:

Peter Cabus, voorzitter, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie

Filip De Rynck, Hogeschool Gent

Joris Voets, K.U. Leuven Instituut voor de Overheid

Geert Bouckaert, K.U. Leuven Instituut voor de Overheid

Ann Verhetsel, Universitaire Faculteiten St.-Ignatius Antwerpen (UFSIA), Vakgroep Transport en Ruimtelijke Economie

Johan Ackaert, Universiteit Hasselt

Willy Miermans, Hogeschool voor Verkeerskunde Diepenbeek,

Vertegenwoordigers Steden:

Stijn Vermassen, Aalst

Stijn Valgaeren, Lieselot Van Hijfte, Antwerpen

Dirk Michiels, Brugge

Noora Paruys, Genk

Karl-Filip Coenegrachts, Gent

Marc Verachtert, Valerie Del Re, Hasselt

Geert Hillaert, Kortrijk

Gust Vriens, Leuven

Eric Laga, Johan Verhulst, Mechelen

Gwenny Cooman, Rudy Simoens, Filip Van Haverbeke, Oostende

Didier Pillaert, Roeselare

Christien Geldolf, Bart Casier, Sint-Niklaas

Staf Lauwersen, Turnhout

Sven Gatz, Brussel

Vertegenwoordigers van de stadsregio's

Wout Baert, Stadsregio Turnhout

Jan Sabbe, Intercommunale Leiedal

Jo Discart, RESOC, Leuven

Julien Van Geertsom, Maatschappij voor het industrialisatiebeleid van de linkeroever

Bruno Tricot, Stad-land-schap, Streekhuis Midden West-Vlaanderen

Vertegenwoordigers Beleidsdomeinen:

Piet Van der Plas, Beleid Binnenland, Steden en Inburgering

Luc Bral, Studiedienst Vlaamse Regering

James Van Casteren, RWO, Afdeling Ruimtelijke Planning

Steven Eeckhout, Bruno Depondt, Afdeling woonbeleid

Koen Vermoesen, Eline Horemans, Ruimtelijke Economie

Ingrid Lieten, De Lijn

Vertegenwoordigers van de kabinetten

Ann Steenbrugge, Dimitri Meessen, Vlaams minister Dirk Van Mechelen

Marleen Van Ouytsel, Raadgever Stedenbeleid, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,

Marc Mahieu, Raadgever Wonen, Kabinet Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering

Martine Meurrens, Kabinet Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel

Stijn Billiet, Kabinet Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen

Roel Bruyninckx, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Johan Van Win, Vlaams minister van werk, onderwijs en Vorming

Vertegenwoordiger van het Kenniscentrum Vlaamse Steden

Linda Boudry, Jeroen Windey

Vertegenwoordigers VVSG, VVP

Mark Suykens, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw

Raymond Van Loock, Vereniging van de Vlaamse Provincies

Ondersteuning

Caroline Ryckeboer, Team Stedenbeleid

Monique De Ceuster, Team Stedenbeleid

Stefaan Tubex, Team Stedenbeleid

Bijkomende genodigden in de vergaderingen:

18 november 2008

Guido Decoster, Agentschap voor Binnenlands Bestuur

Jef Gabriëls, burgemeester Genk

16 december 2008

Miet Remans, Opglabbeek

Francis Stijnen, burgemeester Turnhout

Jef Kersemans, burgemeester Oud-Turnhout

20 januari 2009

Frank De Bruyne, Antwerpen

Mil Symons, Wijnegem

Jef Biron, Wijnegem

17 februari 2009

Carl Vereecke, Kuurne

Jan Seynhaeve, Wevelgem

Leo Van der Vliet, BAM

Philippe Jacobs, De lijn Vlaams Brabant

17 maart 2009

Jo Libeer, VOKA

Carl Collaerts, VOKA

Wim Beernaert, Nelson Inspires

21 april 2009

Louis Tobback, burgemeester van Leuven

Marc Timbremont, De Volkshaard

2 Stadsregionale getuigenissen

16 december 2009

Presentatie Turnhout,

Voorstelling door de heer Wout Baert, Stadsregio Turnhout.

Aanvulling door de heer Francis Stijnen, burgemeester van Turnhout:

Aanvulling door de heer Jef Kersemans, burgemeester van Oud-Turnhout

Presentatie Kortrijk

Voorstelling door de heer Geert Hillaert, stadssecretaris van Kortrijk en Jan Sabbe, Leiedal.

Presentatie Genk

Toelichting presentatie door mevrouw Noora Paruys, stad Genk en mevrouw Miet Remans, OCMW-secretaris Opglabbeek.

20 januari 2009

Presentatie Gent

Voorstelling door de heer Karl-Filip Coenegrachts, Gent

Presentatie Stad - land - schap regio Roeselare

Voorstelling door de heer Didier Pillaert, Roeselare en de heer Bruno Tricot, Provincie West-Vlaanderen

Presentatie Antwerpen, afbakeningsproces

Toelichting door de heer James Van Casteren, RWO – Ruimtelijke Planning

Toelichting door de heer Frank De Bruyne, Antwerpen

Inhoudelijke reacties van Wijnegem

Vertegenwoordigers van Wijnegem: de heer Mil Sysmans en de heer Jef Biron

17 februari 2009

Toelichting Brugge, Dirk Michiels

Toelichting Oostende, Filip Van Haverbeke

Reflectie presentatie stadsregionale samenwerking Kortrijk, Carl Vereecke, burgemeester van Kuurne en Jan Seynhaeve, burgemeester van Wevelgem.

Toelichting BAM, Leo Van der Vliet

Toelichting de Lijn, Philippe Jacobs

17 maart 2009

Presentatie inzake "Identiteit", door Wim Beernaert, Nelson Inspires

Toelichting Mechelen, door Johan Verhulst

Toelichting Sint-Niklaas, door Bart Casier

Toelichting VOKA, door Jo Libeer

21 april 2009

Toelichting Leuven, door Louis Tobback

Toelichting Aalst, door Stijn Vermassen

Toelichting door Marc Timbremont, De Volkshaard, Gent

3 Lijst met figuren

Figuur 1: Stadsgewesten 2001	51
Figuur 2: Inkomen per aangifte in de lijn Aalter-Turnhout in 1985, 1995 en 2005	76
Figuur 3: Inkomen per aangifte in de lijn Liedekerke-Leuven in 1985, 1995 en 2005	76
Figuur 4: Loop van de bevolking in de regionale steden 1988-2007	78
Figuur 5: Loop van de bevolking in de grootsteden 1988-2007	79
Figuur 6: Stand van zake afbakeningsprocessen op Vlaams niveau	83
Figuur 7: De afbakening van Mechelen in een functioneel ruimtelijke context	84
Figuur 8: Goedgekeurde subsidieaanvragen projecten lokaal woonbeleid	91
Figuur 9: Zorgregio's op verschillende hiërarchische niveaus	97
Figuur 10: Meerlagige inbedding – Sint-Niklaas	115
Figuur 11: Meerlagige inbedding – Mechelen	115
Figuur 12: De Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai	124
Figuur 13: Hiërarchie van centra in België en omgeving	127
Figuur 14: Aandeel van andere gemeentelijke belastingen in de totale gemeentelijke fiscaliteit (2000)	130
Figuur 15: % APB in 2007	131
Figuur 16: OOV in 2007	131
Figuur 17: % APB en OOV op stadsgewestelijk niveau in 2007 (individueel stadsgewest=1)	132
Figuur 18: Opbrengst APB per inwoner in 2007	133
Figuur 19: Opbrengst OOV per inwoner in 2007	133
Figuur 20: Totale lokale belastingen 2007	134
Figuur 21: Totale lokale belastingen per inwoner en stadsgewest in 2007 (individueel stadsgewest=1)	134
Figuur 22: Verschil tussen huidige regeling en deze van voor 2002	136
Figuur 23: Effecten van alle compenserende mechanismen (compartimentering, en kustbonus) – situatie 2002	136
Figuur 24: Aandeel van de fondsen in de totale ontvangsten 2007	137
Figuur 25: Aandeel van de belastingen in de totale ontvangsten 2007	137
Figuur 26: Aandeel in de totale ontvangsten van de belastingen en van de fondsen per stadsgewest 2007	138